



Kompleksitas Otonomi Daerah Dan Gagasan Negara Federal Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Ni'matul Huda dan Despan Heryansyah
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
Jln. Tamansiswa No. 158 Yogyakarta
ni'matul.huda@uui.ac.id; despan.her@gmail.com

Received: 18 Februari 2019; Accepted: 8 Juni 2019; Published: 22 Agustus 2019

DOI: 10.20885/iustum.vol26.iss2.art2

Abstract

The 1998 reforms opened a new discourse on the direction of the Indonesian constitutional system. There were six aspects that became the demand for the reform at the time, one of which was the rearrangement of central and regional relations, by bestowing autonomy to the regions to the broadest extent possible. In relation to this particular issue, the formulation of the problems in this paper is as follow: first, how is the complexity of the problem of regional autonomy in Indonesia, especially in terms of authority? Second, what are the implications of the complexity of the problem for the existence of the Unitary Republic of Indonesia. The method used in this research is juridical normative, where the focus of data collection and exploration is through literature study and supported by interviews. This study concludes, firstly, the complexity of the problem of regional autonomy is triggered by, among others, the efforts of decentralization in the Regional Government Law after reform. Whereas Indonesia with a very broad cultural background and regional reality, is more suitable to be managed in the form of an expanded asymmetric decentralization model. Secondly, if the relationship between the central government and the regions is managed centrally it has the potential to cause resistance from the regions, it can threaten the existence of the Republic of Indonesia.

Keywords: Complexities; regional autonomy; unitary state

Abstrak

Reformasi 1998 membuka wacana baru tentang arah sistem ketatanegaraan Indonesia. Ada enam hal yang menjadi tuntutan reformasi ketika itu, salah satunya adalah penataan kembali hubungan pusat dan daerah, yaitu dengan memberikan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Berkaitan dengan permasalahan tersebut, maka rumusan masalah dalam tulisan ini yaitu: *pertama*, bagaimana kompleksitas persoalan otonomi daerah di Indonesia khususnya dalam hal kewenangan? *Kedua*, apa implikasi kompleksitas permasalahan tersebut terhadap eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu yuridis normatif, di mana fokus pengumpulan dan penggalian data adalah melalui studi pustaka dan ditunjang dengan wawancara. Penelitian ini menyimpulkan, *pertama*, kompleksitas permasalahan otonomi daerah dipicu antara lain adanya upaya resentralisasi dalam UU Pemerintahan Daerah pasca reformasi. Padahal Indonesia dengan latar belakang budaya dan realitas wilayah yang sangat luas, lebih cocok dikelola dengan bentuk model desentralisasi asimetris yang diperluas. *Kedua*, kalau hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dikelola secara sentralistik justru berpotensi menimbulkan perlawanan dari daerah, hal itu dapat mengancam eksistensi NKRI.

Kata-kata Kunci: Kompleksitas; otonomi daerah; negara kesatuan

Pendahuluan

Setumpuk persoalan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia, sejak awal kemerdekaan hingga pasca reformasi dewasa ini, sebenarnya tidak lepas dari sentralisasi kekuasaan baik secara vertikal maupun horizontal. Sentralisasi kekuasaan secara horizontal adalah bentuk pemusatan kekuasaan kepada lembaga-lembaga yang kedudukannya sejajar yaitu antara lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sedangkan sentralisasi kekuasaan secara vertikal adalah bentuk pemusatan kekuasaan di tangan pemerintah pusat.

Konflik vertikal, yang menjadi pokok bahasan di sini, menunjukkan makin tingginya resistensi daerah atas sentralisme kekuasaan pemerintah pusat, meski orde sudah berubah. Paling tidak ada dua hal yang memicu resistensi itu. *Pertama*, pada masa lalu daerah merasa diperlakukan secara tidak adil oleh pemerintah pusat, lebih sering takluk di bawah kehendak pusat dan terjadinya pelanggaran HAM yang tidak terselesaikan diberbagai daerah. *Kedua*, terkurasnya sumber daya alam sebagai kekayaan utama daerah, karena lebih banyak digunakan untuk kepentingan pemerintah pusat tanpa kesepakatan dengan daerah. Bagi daerah yang sangat kaya sumber daya alam, seperti Riau dan Kalimantan Timur, kedua masalah itu menyebabkan kuatnya tuntutan mereka untuk membentuk negara federal. Sedangkan Aceh dan Irian Jaya dilanda semangat separatisme dan menuntut kemerdekaan dari Indonesia.¹

Sempitnya ruang gerak daerah yang dinormakan dalam peraturan perundang-undangan menjadikan daerah kesulitan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerahnya. Bahkan, tidak hanya gagal mewujudkan kesejahteraan namun semakin membawa masyarakat daerah ke dalam ambang batas kesengsaraan. Moebyarto mengatakan, "*Jika sebelum masa pembangunan rata-rata kemakmuran penduduk Jawa 35 persen di bawah rata-rata kemakmuran penduduk luar Jawa, kini (1992) keadaannya terbalik, kemakmuran penduduk luar Jawa 24 persen di bawah kemakmuran rata-rata penduduk Jawa*".² Dalam keadaan ini, tuntutan keadilan dari

¹ Bonar Simorangkir dkk., *Otonomi atau Federalisme*, Cetakan Kesatu, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hlm. 3-4.

²Lihat Moebyarto, Seminar "Pertumbuhan ke Pembangunan Berkelanjutan", P3PK UGM dan PPK UGM, Yogyakarta, 23-25 Agustus 1993.

masyarakat daerah kemudian di respon oleh oleh pemerintah pusat sebagai tindakan separatisme. Ini hanya satu dari sekian banyak masalah yang timbul akibat pemusatan kekuasaan di Jakarta (dan Jawa), kompleksitas persoalan otonomi daerah ini terjadi hampir di semua lini.

Berangkat dari beberapa masalah di atas, yang penulis rangkum menjadi tiga masalah utama yaitu: kegagalan konsepsi negara kesatuan dalam menata hubungan pusat dan daerah yang berkeadilan, sulitnya negara Indonesia mewujudkan tujuan bangsa dalam wujud keadilan sosial, ketimpangan yang demikian tinggi antar daerah yang melahirkan kompleksitas persoalan otonomi, serta memunculkan gagasan untuk merubah bentuk negara kesatuan menjadi negara federal.³

Berkaitan dengan hal itu, maka gagasan bentuk negara federal harus juga ditinjau dari perspektif filsafat Pancasila. Apakah Pancasila sebagai dasar negara membuka ruang bagi perubahan bentuk negara ataukah memang Pancasila hanya menghendaki bentuk negara kesatuan sebagaimana yang dirumuskan oleh *founding fathers* dan termaktub di dalam Pasal 1 ayat (1) serta Pasal 37 UUD Negara RI Tahun 1945.

Rumusan Masalah

Berangkat dari latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: *Pertama*, bagaimana kompleksitas persoalan otonomi daerah di Indonesia khususnya dalam hal kewenangan pasca reformasi? *Kedua*, bagaimana implikasi kompleksitas persoalan otonomi terhadap gagasan bentuk negara federal di Indonesia?

Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini yaitu: *Pertama*, mengidentifikasi dan menjelaskan kompleksitas persoalan otonomi daerah; *Kedua*, menganalisis dan menjelaskan implikasi kompleksitas persoalan otonomi terhadap gagasan negara federal.

³Penulis menyadari, bagi sebagian pihak membicarakan bentuk negara federal adalah hal yang tabu dan berpotensi dicap sebagai separatistis. Namun tak dapat dipungkiri sejak tahun 1999, gagasan ini kembali mengemuka setelah kran demokrasi dibuka seluas-luasnya. Berkembangnya wacana tentang bentuk negara yang kelihatan tidak terbendung itulah yang membawa Harian Umum *Suara Pembaharuan* kepada suatu kesimpulan, bahwa wacana demikian perlu untuk selalu dikembangkan agar setiap perdebatan tentang sistem kenegaraan tidak lagi dianggap sebagai masalah yang tabu. Sehingga, setiap proses kehidupan bernegara di masa depan benar-benar berangkat dari perbincangan yang komprehensif setiap komponen bangsa sebelum menjadi keputusan, agar setiap keputusan tidak lagi menjadi monopoli elit kekuasaan belaka. Lihat Bonar Simorangkir, *Op. Cit.*, hlm. 16.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan analisis model interaktif yang terdiri dari kegiatan pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan simpulan.⁴ Penelitian ini merupakan jenis penelitian yuridis normatif dengan analisis deskriptif, oleh karenanya hasil penelusuran data kepustakaan maupun lapangan yang berhasil dikumpulkan dalam penelitian ini akan di analisis secara deskriptif-kualitatif. Menurut Jujun S. Sariasumantri, teknik deskriptif-kualitatif pada prinsipnya dikualifikasikan dalam tiga aspek yakni mengklasifikasi, membandingkan, dan menghubungkan, yang pada tahap akhir penulis akan menambahnya dengan menarik kesimpulan.⁵

Pembahasan dan Hasil Penelitian

Secara substansial, ada enam agenda reformasi yang pada saat itu (1998) digulirkan setelah lengsernya pemerintahan Soeharto, yaitu: adili Soeharto dan kroninya, amendemen UUD 1945, hapuskan dwifungsi ABRI, hapuskan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), otonomi daerah seluas-luasnya,⁶ dan tegakkan supremasi hukum.⁷ Otonomi daerah seluas-luasnya adalah topik reformasi yang akan dibicarakan lebih lanjut dalam tulisan ini. Tuntutan terhadap otonomi daerah yang seluas-luasnya tersebut, berangkat dari pengalaman masa lalu Indonesia yang sejak 1945 berada di bawah hegemoni pemerintah pusat secara vertikal.⁸

Era reformasi 1998, tuntutan atas negara federal kembali mencuat ke permukaan. Kali ini, tuntutan perubahan bentuk negara ini muncul atau paling

⁴Matthew B. Miles dan A. Michael Haberman, *Analisis Data Kualitatif*, Jakarta, UI Press, hlm 15-20.

⁵Jujun S. Sariasumantri, *Ilmu dalam Perspektif Modal, Sosial, dan Politik: Sebuah Dialog tentang Keilmuan Dewasa ini*, Gramedia, Jakarta, 1986, hlm. 61-62.

⁶Habibie memasukkan otonomi daerah sebagai agenda perbaikan politik Indonesia, yang pada saat itu tengah menghadapi krisis kepercayaan di beberapa daerah (Aceh, Kalimantan, dan Riau), dan tuntutan memisahkan diri dari Timor-Timur. Namun, usulan otonomi luas terhadap masyarakat Timor-Timor dalam jajak pendapat tahun 1999 ditolak oleh lebih dari 70% masyarakat Timor-Timur. Lihat BJ. Habibie, *Detik-Detik yang Menentukan: Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi*, THC Mandiri, Jakarta, 2006, hlm. 119 dan hlm. 266.

⁷<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180520191547-20-299808/pemerintah-dinilai-gagal-jalankan-enam-agenda-reformasi> diakses pada tanggal 13 September 2018.

⁸Meskipun pada 1949 – 1950 sempat menjadi Republik Indonesia Serikat dengan Konstitusi RIS, namun desentralisasi kewenangan kepada pemerintah daerah dalam makna yang sesungguhnya tidak pernah terjadi. Sebagaimana dipahami RIS adalah rekayasa dari Belanda untuk memecah belah kemudian menguasai kembali Indonesia. Langkah ini yang kemudian mempunyai dampak balik yang negatif. Bentuk negara federal yang sebenarnya memiliki posisi netral dalam arti sebuah bentuk ketatanegaraan yang bersifat universal oleh bangsa Indonesia dianggap membahayakan persatuan dan keutuhan bangsa.

tidak dimotori dari tokoh reformasi terkemuka, Amien Rais.⁹ Amien Rais, bersama Partai Amanat Nasional dan beberapa tokoh lain diantaranya adalah Adnan Buyung Nasution, Ichlasul Amal, Anhar Gonggong, Faisal Basri, Sri Soemantri¹⁰, Ismail Sunny,¹¹ Romo Mangun Wijaya, dan Dawam Rahardjo,¹² mengusung agenda negara federal untuk masa depan Indonesia. Namun, agenda ini mendapatkan penolakan dari banyak pihak¹³ utamanya yang paling gencar menolak adalah militer¹⁴ dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Dasar dari penolakan ini adalah kekhawatiran jika Indonesia berubah menjadi negara federal maka akan banyak daerah yang menuntut untuk memisahkan diri. Sementara Amien Rais sendiri dengan agenda negara federalnya, dituduh melakukan gerakan separatisme.¹⁵

Titik temu pergolakan antara tuntutan negara federal dengan mempertahankan negara kesatuan ini, akhirnya dijawab dengan mengakomodir kebijakan otonomi luas.¹⁶ Jadi, otonomi luas adalah hasil kompromi antara tuntutan negara federal dan negara kesatuan murni, yang dianggap dapat menjembatani hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah yang selama ini kerap memunculkan polemik.

Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia

Tarik ulur hubungan antara Pusat dan Daerah hingga hari ini belum juga menemukan format yang ideal. Sejak reformasi 1998 dan dilakukan perubahan

⁹Keberadaan reformasi tahun 1998 tidak dapat menafikkan peran dari Amien Rais. Sebagai salah satu tokoh pendukung demokrasi terkemuka, pidatonya di Masjid Salman ITB merupakan agenda penting dalam rangka menyatukan persepsi publik atas tuntutan akan reformasi. Untuk uraian lebih lengkap lihat pidato Amien Rais dengan judul "Sukses 1998: Suatu Keharusan". Dalam Amien Rais, *Suara, Amien Rais Suara Rakyat*, Gema Insani Press, Jakarta, 1998, hlm. 21.

¹⁰Bagi Sri Soemantri, persetujuan terhadap bentuk negara federal lebih karena keadilan akan lebih terwujud bagi daerah-daerah. Lihat wawancara dengan Sri Soemantri, *Jurnal Pasar Modal Indonesia*, Januari 2000, hlm. 45-60.

¹¹ Bagi Ismail Sunny, ide negara federal merupakan jalan tengah yang bisa menjadi jembatan antara konsep negara kesatuan dan merebaknya separatisme. Ide tersebut hendaknya tidak ditafsirkan sebagai pemecah belah negara Indonesia karena justru dinilai bisa menjadi perekat persatuan bangsa. Lihat *Republika*, 6 Desember 1999.

¹² Salah satu diantaranya juga adalah Moh. Mahfud MD, berdasarkan pengakuan yang bersangkutan dalam kuliah program doktor di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta tahun 2017.

¹³Menurut Moh. Mahfud MD., penolakan ini didasarkan pada ketidaktahuan masyarakat Indonesia akan hakikat negara federal disertai dengan anggapan bahwa membentuk negara federal akan berpotensi memecah belah negara.

¹⁴Militer sendiri justru menginginkan untuk kembali pada UUD 1945 yang asli dan tidak menghendaki adanya perubahan bentuk negara.

¹⁵ Moh. Mahfud MD., Perkuliahan Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, Tahun 2017.

¹⁶Menurut B.J. Habibie (Presiden Indonesia Tahun 1998-1999), karena lebih dari 90% rakyat Indonesia hidup di daerah, menjunjung tinggi nilai dan arti kedaulatan rakyat dan demokrasi, maka kepentingan daerah harus lebih diperhatikan, namun pemberian otonomi daerah tidak identik dengan membuka pintu pelaksanaan federalisme. Yang diharapkan adalah peningkatan produktivitas SDM sebagai andalan pembangunan daerah dan wilayah sebagai bagian dari pembangunan nasional yang berkesinambungan. Lihat B.J. Habibie, *Op. Cit.*, hlm. 266-288.

UUD 1945 sebagai penanda telah berakhirnya rezim Pemerintahan Soeharto, telah hadir peraturan perundang-undang pemerintahan daerah yang silih berganti, mulai UU No. 22 Tahun 1999 yang diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004, dan kemudian diganti lagi dengan UU No. 23 Tahun 2014.

Sejak lahirnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang menggantikan Undang-undang No. 5 Tahun 1974, masyarakat di daerah menyambut kehadiran undang-undang tersebut dengan penuh harapan, apalagi setelah disusul dengan lahirnya Undang-Undang No. 25 Tahun 1999. Kehadiran dua undang-undang tersebut seperti saudara kembar yang akan saling melengkapi dan menyempurnakan pelaksanaan otonomi daerah khususnya untuk mempersiapkan daerah di masa depan agar lebih otonom dan demokratis.

Setelah UU No. 22 Tahun 1999 berlaku lebih kurang 5 tahun, muncul berbagai distorsi dalam implementasinya, bahkan muncul "ketegangan" antara pusat dan daerah berkaitan dengan kebijakan Pusat yang tidak sesuai dengan aspirasi daerah.¹⁷ Peraturan pelaksana dari UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 banyak yang ditolak oleh masyarakat, karena disinyalir materi muatan peraturan-peraturan tersebut bertentangan dengan substansi UU Pemerintahan Daerah (UUPD) maupun UU Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (UUPKPD), bahkan cenderung mengalami resentralisasi.¹⁸ Ketegangan antara pusat dan daerah juga terjadi dalam hal interpretasi terhadap kewenangan antara pusat dan daerah, yakni dibatalkannya sejumlah Peraturan Daerah (Perda)

¹⁷Misalnya dalam pemilihan, pelantikan dan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah, meskipun UU No. 22 Tahun 1999 sudah melimpahkan kewenangan pemilihan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota kepada DPRD, tetapi seringkali terjadi kepentingan Pusat (elit partai politik) tidak dapat menerima keputusan DPRD tersebut sehingga pelantikannya terkatung-katung (misalnya: kasus Bupati Sampang Madura, dan Karanganyar Jawa Tengah beberapa waktu yang lalu), atau bahkan harus dilakukan pemilihan ulang seperti pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur Lampung, dan lain-lain.

¹⁸ Misalnya Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pemilihan Kepala Daerah; Peraturan Pemerintah (PP) No. 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah; PP No. 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD; PP No. 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah saat ini sedang digugat oleh "Deklarasi Balikpapan" (Asosiasi Kepala Daerah yang memiliki pelabuhan); Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 64 tentang Mekanisme Penyelenggaraan Pemerintah Desa. Contoh peraturan yang mengalami resentralisasi misalnya, Keputusan Presiden No. 10 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Bidang Pertanian.

oleh Pemerintah Pusat dengan alasan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya.¹⁹

Kekurangan yang selama ini ada pada UU No. 22 Tahun 1999 adalah ketidakjelasan pengaturan kewenangan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Selama ini kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom dapat diketahui melalui Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000. Tetapi peraturan pemerintah yang mengatur kewenangan kabupaten dan kota sampai berakhirnya batas waktu yang telah ditentukan oleh UU No. 22 Tahun 1999 belum juga dikeluarkan. Akibatnya daerah (kabupaten dan kota) menafsirkan sendiri-sendiri kewenangannya. Dalam situasi yang serba “tidak menentu” tersebut, pemerintah justru mengeluarkan Keputusan Presiden No. 5 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Pengakuan Kewenangan Kabupaten/Kota, yang kemudian ditindaklanjuti dengan menerbitkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 130-67 Tahun 2002 tanggal 20 Februari 2002 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten dan Kota. Sehingga menimbulkan kekacauan yuridis yang luar biasa.

Ketika suasana hiruk pikuk “wabah korupsi” menjangkiti parlemen dan eksekutif di daerah, yang seolah dari Sabang sampai Merauke, lahirlah undang-undang baru yang sangat kontroversi, yakni UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang mencabut berlakunya UU No. 22 Tahun 1999. Sebuah episode dari UU No. 22 Tahun 1999 yang dalam penyelenggaraan otonomi daerah berakhir tragis dan menyedihkan bagi bangsa Indonesia.

UU No. 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah dan dengan pemerintah daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan

¹⁹ Pada tahun 2000 Pemerintah Pusat (dih. Menteri Dalam Negeri) telah membatalkan 68 Perda dengan alasan yang beragam. Sebagian besar dari Perda tersebut mengatur masalah retribusi dan pajak daerah, yang menurut KADIN menghambat investasi di daerah.

kewilayahan antar susunan pemerintahan.²⁰ Dengan ketentuan ini, pemerintah daerah kabupaten/kota diposisikan sebagai bawahan dari pemerintah provinsi, bahkan dalam hal pembuatan Perda mengenai APBD, pemerintah provinsi diberikan kewenangan untuk mengevaluasi dan membatalkan perda tersebut.

Secara kelembagaan daerah, melalui UU No. 32 Tahun 2004 tersebut justru terjadi perubahan (reduksi) kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang sebelumnya sebagai lembaga legislatif daerah diubah menjadi mitra kerja pemerintah daerah. DPRD tidak lagi berwenang memilih kepala daerah dan meminta pertanggungjawaban kepala daerah. Kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat. Kepala daerah menyampaikan pertanggungjawaban kepada Presiden, dan menyampaikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD. Perubahan tersebut dilakukan oleh pemerintah pusat karena banyak kepala daerah yang 'dijatuhkan' atau di-*impeach* oleh DPRD dengan alasan adanya krisis publik yang menuntut kepala daerah untuk mundur.

Kebijakan otonomi daerah yang sebelumnya diberikan secara massif kepada daerah melalui UU No. 22 Tahun 1999, di sisi lain, ditarik sedikit demi sedikit ke tingkat provinsi oleh UU No. 32 Tahun 2004. Bandul otonomi daerah digeser ke tingkat provinsi. Kedudukan daerah kabupaten/kota ditegaskan berjenjang hirarki dan memiliki hubungan dengan daerah provinsi. Sehingga kedudukan gubernur menjadi eksis di mata bupati/walikota, sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat di daerah.

Setelah UU No. 32 Tahun 2004 berjalan selama 10 tahun, pada 30 September 2014 masa keberlakuan UU No. 32 Tahun 2004 telah berakhir karena dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.²¹ UU ini mengamanatkan untuk diterbitkan peraturan pelaksana yaitu: (i) Peraturan Pemerintah 30 peraturan; (ii) Peraturan Presiden 2 peraturan; dan (iii) Peraturan

²⁰ Yang dimaksud dengan "hubungan administrasi" adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan sistem administrasi negara. Yang dimaksud dengan "hubungan kewilayahan" adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi dibentuk dan disusunnya daerah otonom yang diselenggarakan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, wilayah daerah merupakan satu kesatuan wilayah negara yang utuh dan bulat.

²¹ UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana yang telah diubah kedual kalinya dengan UU No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Menteri 8 peraturan. Jadi secara keseluruhan ada 40 peraturan pelaksana yang diamanatkan dalam UU tersebut. Hingga penelitian ini ditulis, pemerintah baru menyelesaikan 3 peraturan pelaksana, yaitu: 1) Peraturan Presiden No. 91 Tahun 2015 tentang Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD); 2) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah; dan 3) Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2015 tentang Perangkat Daerah. Hal itu menunjukkan keengganan pemerintah untuk mengatur persoalan hubungan pusat dan daerah dalam konteks pemerintahan daerah di bawah UU No. 23 Tahun 2014, karena menurut UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan *jo.* UU 23 Tahun 2014, dalam waktu dua tahun semua peraturan pelaksana dari sebuah undang-undang sudah harus dikeluarkan. Saat ini sudah lebih dari 4 tahun UU No. 23 Tahun 2014 berlaku tetapi *political will* pemerintah pusat untuk melengkapi peraturan pelaksananya sangat terbatas atau bahkan tidak ada. Dengan demikian, pekerjaan rumah pemerintah untuk menyelesaikan semua peraturan pelaksana dari UU No. 23 Tahun 2014 masih menumpuk. Hal ini tentu akan mengganggu jalannya roda pemerintahan di daerah baik di provinsi, kabupaten, maupun kota.

Terdapat pula banyak anomali yang diatur di dalam UU No. 23 Tahun 2014 ini yang pada hakikatnya membatasi ruang gerak daerah di bawah hegemoni pusat. Beberapa indikator menguatnya resentralisasi itu diantaranya:²²

- a. Pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah daerah harus berpedoman pada norma, prosedur, dan kriteria yang dibuat oleh pemerintah pusat terlebih dahulu.
- b. Banyaknya kebijakan yang akan dikeluarkan oleh pemerintah daerah namun harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari pemerintah pusat;
- c. Pelaksana dekonsentrasi tidak lagi hanya sampai pada tingkat provinsi, melainkan juga sampai pada tingkat kabupaten/kota;
- d. Wilayah administrasi tidak hanya mencakup pemerintah daerah provinsi, namun juga pemerintah kabupaten/kota, artinya sudah tidak adalagi tingkatan pemerintahan yang benar-benar otonom;
- e. Pengawasan yang begitu ketat oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah, bahkan pemerintah daerah harus memberikan laporan pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat atas urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya;

²²Despan Heryansyah, "Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah; Studi terhadap Undang-Undang Pemerintahan Daerah Pasca Reformasi", *Tesis*, Pasca Sarjana Hukum UII Yogyakarta, 2016, hlm. 423.

- f. Pembatalan Perda yang dilakukan oleh pemerintah pusat, yang bahkan untuk perda-perda tertentu misalnya tentang APBD, harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari pemerintah pusat;²³
- g. Kewenangan pemerintah pusat untuk menjatuhkan sanksi kepada pemerintah daerah, baik sanksi administrasi, pembinaan, pemberhentian sementara dan lain sebagainya;
- h. Kewenangan pemerintah pusat untuk dapat memberhentikan kepala daerah dari masa jabatannya jika bertindak tidak sejalan dengan kebijakan presiden.

Kedelapan poin di atas menggambarkan bagaimana kuatnya pengaruh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah dalam UU No. 23 Tahun 2014. Maka tidak heran jika banyak pihak yang beranggapan bahwa UU ini justru meresentralisasi berbagai kewenangan yang sebelumnya dan seharusnya menjadi kewenangan daerah. Sentralisasi ini berupa semakin kuatnya pengaruh dan ketergantungan daerah kepada pusat, di sisi lain semakin tereduksinya kewenangan pemerintah daerah untuk mengurus urusannya sendiri. Era sentralistik yang berlangsung hampir 32 tahun ditambah dengan 20 tahun pasca reformasi, sangat dirasakan banyak kalangan telah “mengebiri” jiwa dan semangat berdemokrasi bagi seluruh elemen warga negara. Dengan hanya bertitik fokus pada pusingan kekuasaan di pemerintah pusat yang begitu tertutup, dipandang telah menjauhkan aspek *good governance* di Indonesia.²⁴

Gagasan Bentuk Negara Federal Indonesia

Menurut hemat penulis, model pemerintahan yang semakin tersentralisasi di atas bertentangan dengan paham kerakyatan²⁵ atau kedaulatan rakyat sebagaimana yang dianut oleh bangsa Indonesia. Kedaulatan rakyat berarti, bahwa kekuasaan untuk mengatur pemerintahan negeri ada pada rakyat. Rakyat yang berdaulat, berkuasa untuk menentukan cara bagaimana ia harus diperintah.²⁶ Dengan demikian, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada

²³Ketentuan ini telah dibatalkan oleh MK melalui Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 dan Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015.

²⁴Andhika Yudha Pratama, “Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Era Demokrasi”, *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 28, Nomor 1, Februari 2015, hlm. 6.

²⁵Kerakyatan adalah padanan kata demokrasi, dalam “batang tubuh” UUD N RI Tahun 1945, kerakyatan diterjemahkan menjadi kedaulatan rakyat (Lihat Pasal 1 ayat (2)).

²⁶Lihat Mohammad Hatta, *Kedaulatan Rakyat*, Usaha Nasional, Surabaya, 1967, hlm. 13-14.

pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tiap tempat, di kota, di desa, dan di daerah. Jadi, bukan saja persekutuan yang besar, rakyat secara keseluruhan, yang mempunyai hak untuk menentukan nasibnya sendiri melainkan juga tiap-tiap bagian dari negeri atau bagian dari rakyat yang banyak. Hal ini penting, karena keperluan tiap-tiap tempat dalam satu negeri tidaklah sama.²⁷

Penulis berpendapat bahwa negara federal dengan prinsip utamanya desentralisasi lebih mencerminkan sila-sila yang terkandung di dalam Pancasila. Ia lebih dekat kepada nilai yang diamanatkan di dalam sila Persatuan, Kerakyatan, dan Keadilan. Desentralisasi dalam negara federal akan mengakui kebhinekaan bangsa Indonesia sehingga berbagai bentuk gerakan disintegrasi dapat diatasi.²⁸ Kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah baik dalam aspek pemerintahan, keuangan, dan sumber daya, lebih dekat kepada perwujudan keadilan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kemajemukan sosial, budaya, kepercayaan, dan bahkan ekonomi, akan menimbulkan hajat hidup atau kebutuhan yang berbeda antara satu daerah dengan daerah yang lainnya. Dalam hal-hal tertentu, karena perbedaan sifat geografis Indonesia sebagai negara kepulauan, akan timbul pula perbedaan kebutuhan. Perbedaan-perbedaan hajat hidup atau kebutuhan tersebut hanya akan terlayani dengan baik apabila satuan pemerintahan daerah yang dapat secara nyata (konkret) melihat dan mengetahui kebutuhan setempat. Rakyat setempatlah yang mengetahui dengan baik kebutuhan mereka (kebutuhan dalam semua aspek kehidupan: politik, hukum, ekonomi, dan budaya). Karena itu, maka seyogyanya merekalah yang mengatur dan mengurus sendiri kebutuhan yang beraneka ragam tersebut melalui bentuk negara federal.

Penulis melakukan wawancara dengan beberapa ahli hukum tata negara di Australia, untuk melihat relevansi negara federal dengan Republik Indonesia. Berikut penulis cantumkan hasil wawancara tersebut.

²⁷Mohammad Hatta, *Ke arah Indonesia Merdeka (1932)*, Dalam Kumpulan Karangan, Jilid I, Bulan Bintang, Jakarta, 1976, hlm. 103.

²⁸Sebagaimana diketahui, gerakan separatisme yang ingin memisahkan diri dari NKRI selama ini muncul, justeru disebabkan oleh sentralisasi kekuasaan yang berdampak pada keadilan yang tidak merata antara pusat dan daerah.

Tim Lindsey²⁹

Ketika zaman penjajahan akan segera berakhir atau dekolonisasi, penjajah dihadapkan pada situasi bagaimana harus meninggalkan negara jajahan menjadi negara baru. Banyak penjajah yang karena ingin segera meninggalkan negara jajahan membiarkan bentuk pemerintahan lama di tingkat lokal untuk menyelesaikan sendiri masalah yang ada lalu menjadi negara baru. Namun demikian, karena kemerdekaan diperoleh dengan jalan evolusi, maka campur tangan negara jajahan masih tetap dirasakan, yaitu dengan membentuk pemerintahan baru di negara bersangkutan untuk menggantikan kekuasaan negara jajahan, yang biasanya disebut sebagai negara federal. Jadi bentuknya tidak jauh berbeda: di mana terdapat pemerintahan lokal dan pusat, hanya saja bedanya kalau sebelumnya pemerintah pusat dikendalikan oleh negara jajahan, setelah merdeka pemerintah pusat dikendalikan oleh pemerintahan dalam negeri yang disebut negara federal, sedangkan pemerintah lokal menjadi negara bagian.

Pertanyaannya, mengapa setelah selesai dari masa penjajahan Belanda dan juga Jepang, Indonesia tidak terbentuk menjadi negara federal? Padahal skema yang terjadi tidak berbeda dengan negara lain yang membentuk negara federal? Banyak variasi jawaban yang dapat diajukan, kalau kita membaca risalah persidangan di BPUPKI dan PPKI bisa saja dikatakan karena pendiri bangsa (*founding fathers*) ketika itu memang tidak menghendaki berdirinya negara federal. Meskipun usulan atas negara federal pernah diajukan oleh Moh. Hatta yang hanya didukung oleh 13 orang dari keseluruhan anggota sidang yang hadir. Sebab lain yang cukup signifikan memengaruhi kondisi yang ada yaitu karena kemerdekaan Indonesia diperoleh dengan model revolusi bukan evolusi seperti halnya negara lain yang membentuk federal. Model revolusi dijalankan dengan memunculkan "kebencian" yang demikian besar terhadap bekas negara penjajah, sehingga tidak menghendaki adanya campur tangan negara penjajah dalam bentuk apapun, juga tidak menerima sistem apa yang ditawarkan oleh negara bekas jajahan.

²⁹ Tim Lindsey adalah salah satu ahli hukum Australia yang banyak mempelajari hukum Indonesia. Ia telah banyak membimbing disertasi pakar hukum tata negara Indonesia, salah satunya Deny Indrayana. Wawancara penulis lakukan di Melbourne University pada bulan Oktober 2018.

Kalau kita coba memperhatikan, sistem yang dikehendaki oleh Belanda ketika itu untuk berlaku di Indonesia adalah sistem negara federal. Hal ini terbukti dengan hasil Konferensi Meja Bundar (KMB) 1949, yang menjadikan Indonesia sebagai negara federal sebagai sebuah prasyarat kemerdekaan. Sayangnya, sistem itu tidak bertahan lama dan belum pernah benar-benar diterapkan karena khawatir sistem federal hanya menjadi strategi Belanda untuk memecah belah Indonesia. Lalu negara Indonesia kembali menjadi negara kesatuan dengan diawali oleh Mosi Integral Natsir.

Greg Barton³⁰

Indonesia meskipun merupakan negara kesatuan, namun memiliki banyak sekali keunikan. Salah satunya yaitu pemerintahan yang berjenjang, mulai dari pemerintah kabupaten/kota, lalu pemerintah provinsi, dan terakhir pemerintahan nasional. Dengan sistem tersebut, disertai dengan sumberdaya yang lemah dan tindakan koruptif yang tinggi, muncul masalah birokrasi yang sangat menyedihkan. Di samping itu, terdapat masalah antara ketiga tingkat pemerintahan tersebut. Pemerintah kabupaten konflik dengan pemerintah provinsi, pemerintah provinsi konflik dengan pemerintah pusat, belum lagi konflik sesama pemerintah provinsi dan sesama kabupaten/kota. Indonesia memiliki semua masalah yang ada di negara federal, padahal ia merupakan negara kesatuan yang tidak menjalankan sistem federal. Bahkan dalam salah satu pasal dalam konstitusinya menyebutkan khusus mengenai bentuk negara tidak dapat dilakukan perubahan. Sayangnya dengan sistem tersebut, justru menjadikan Indonesia nampak seperti negara federal yang lemah. Negara federal mewajibkan adanya administrasi yang baik, diawasi dari berbagai sisi dan lembaga yudikatif yang baik. Sayangnya, sistem semi federal yang ada di Indonesia tidak disertai dengan tiga hal di atas, sehingga sistemnya seperti negara federal yang lemah (*disfunctional quasi federal*).

Tantangan bangsa Indonesia untuk menjadi negara federal tentu tidaklah mudah. Ada banyak hal yang harus dibenahi terlebih dahulu agar tidak menjadi

³⁰Greg Barton adalah ahli politik di Australia dan salah satu dosen ilmu politik di Deakin University. Greg Barton banyak melakukan penelitian di Indonesia dan salah satu bukunya yang fenomenal adalah Biografi Gusdur. Wawancara penulis lakukan di Deakin University 9 Oktober 2018, Pukul 11.00.

negara federal yang gagal. Dari aspek konstitusi saja, masalah yang akan dihadapi tidaklah sedikit, karena harus merubah Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 37 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tantangan muncul dari lembaga negara yang secara kelembagaan tidak menyetujui adanya perubahan terhadap bentuk negara dengan berbagai alasan yang dikemukakan. Militer/TNI dapat dipastikan merupakan pihak yang paling kontra terhadap perubahan bentuk negara. Bagi militer, merubah bentuk negara sama halnya dengan memunculkan perpecahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, militer sendiri masih berpegang pada semboyan NKRI harga mati. Sebagai pihak yang paling bertanggung jawab atas berbagai gerakan separatisme di Indonesia, yang langsung terjun ke lapangan menghadapi berbagai masalah itu, maka dapat dimaklumi ketakutan yang timbul di tubuh militer ini. Beberapa kali, militer harus berhadapan dengan gerakan separatisme di Jawa Barat, Sulawesi, Papua, Sumatera Barat, dan Aceh.

Paradigma yang pertama kali harus ditanamkan adalah bahwa federalisme berbeda sama sekali dengan separatisme. Munculnya gagasan federalisme ini justru sebagai solusi atas berbagai gerakan separatisme yang selama ini muncul. Dengan federalisme, maka daerah akan semakin berwenang mengurus urusan rumah tangganya sendiri, dengan demikian kesempatan untuk menjadi lebih sejahtera semakin terbuka. Yang perlu dilakukan adalah dengan membangun kesepahaman dengan militer akan makna federal yang sesungguhnya, agar tidak langsung dihakimi sebagai separatisme.

Selain dua tantangan di atas, yang tidak kalah rumitnya adalah tantangan yang datang dari masyarakat sendiri. Tantangan itu setidaknya dalam dua bentuk, *pertama*, atas dasar ketidaktahuan, ada banyak masyarakat yang serta merta menolak negara federal. Biasanya mereka adalah organisasi-organisasi masyarakat yang memiliki kedekatan dengan militer. *Kedua*, tantangan lain jika suatu ketika Indonesia sudah menjadi negara federal, yaitu menguatnya fanatisme dan fundamentalisme agama dalam masyarakat yang mempengaruhi kebijakan pemerintah daerah atau negara bagian. Apa yang terjadi di Aceh misalnya, ada banyak sekali *Qanun* yang dianggap merupakan perintah agama namun bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila karena mengandung diskriminasi.

Potensi menguatnya fundamentalisme agama ini di beberapa daerah menunjukkan situasi yang semakin menguat, sehingga menjadi sangat mengkhawatirkan. Jika tidak diantisipasi, mereka akan mendominasi di setiap daerah sehingga berdampak pada pelanggaran terhadap hak-hak minoritas. Padahal salah satu ukuran berhasilnya demokrasi adalah seberapa besar minoritas dapat menikmati haknya di negara tersebut.

Australia memilih negara federal sebagai bentuk negaranya terbilang cukup unik. Sebagai negara bekas jajahan Inggris bahkan sampai saat ini masih mengakui kedaulatan Ratu Inggris, namun Australia tetap menjadi negara federal tidak seperti bekas jajahannya. Hal ini merupakan pilihan dari koloni-koloni yang ada di Australia ketika itu, sebagaimana diketahui, Australia adalah negara yang sangat luas sehingga model federal akan lebih memudahkan. Selain itu, dengan model federal, maka pemerintah lokal diberikan kewenangan yang lebih besar untuk mengurus dan mengelola pemerintahannya sendiri. Federal sejatinya akan lebih membantu masyarakat lokal dan nasional untuk mewujudkan kesejahteraan sosial.³¹

Negara Indonesia, sebagaimana negara lainnya juga memiliki landasan filosofis atau falsafah negara. Landasan filosofis bangsa Indonesia adalah Pancasila yang di dalamnya terdapat sila-sila yang mencerminkan cita negara bangsa Indonesia. Konsekuensi logis dari adanya filsafat negara tersebut, adalah semua sistem kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat harus sejalan dan tidak boleh bertentangan dengan Pancasila. Termasuk dalam hal ini bentuk negara, baik negara kesatuan maupun negara federal. Sub-bab ini berangkat dari pernyataan banyak pihak bahwa bentuk negara kesatuan merupakan amanat dari pendiri Republik Indonesia yang secara filosofis termaktub di dalam Pancasila sila ke-tiga, Persatuan Indonesia. Maka untuk bahasan selanjutnya, tulisan ini akan mengkaji benarkah Pancasila hanya menghendaki negara kesatuan Indonesia ataukah juga membuka peluang bagi negara federal?

Menurut Jimly Asshiddiqie, istilah negara persatuan cenderung dipahami sebagai konsepsi atau cita negara (*staatsidee*) yang bersifat totalitarian ataupun

³¹Wawancara dengan Cheryl Saunders, seorang ahli hukum konstitusi dan perbandingan konstitusi di Melbourne University. Wawancara penulis lakukan di Melbourne 9 Oktober 2018, Pukul 14.00.

otoritarian yang mengabaikan pluralisme dan menafikan otonomi individu rakyat yang dijamin hak-hak dan kewajiban asasinya dalam Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, agar tidak menimbulkan salah pengertian, istilah persatuan harus dikembalikan kepada bunyi rumusan sila ketiga Pancasila, yaitu "Persatuan Indonesia", bukan "Persatuan dan Kesatuan Indonesia", apalagi "Kesatuan Indonesia". Persatuan adalah istilah filsafat dan prinsip bernegara, sedangkan kesatuan adalah istilah bentuk negara yang bersifat teknis. Bandingkan antra rumusan Pancasila dalam Pembukaan UUD 1945 dan rumusan Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan, Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Negara kesatuan adalah konsepsi tentang bentuk negara, dan republik adalah konsepsi mengenai bentuk pemerintahan yang dipilih dalam kerangka UUD 1945.³² Artinya, sila Persatuan Indonesia sama sekali tidak mengharuskan bentuk negara apa yang akan dipilih Indonesia, karena baik negara kesatuan maupun federal keduanya sama-sama menganut prinsip persatuan. Persatuan bagi bangsa Indonesia adalah akar dari nasionalisme, namun nilai nasionalisme yang terkandung dalam Pancasila adalah nasionalisme religius.³³

Keberadaan negara federal, terutama di masa transisi, juga tidak dapat dipaksakan karena realitas negara Indonesia yang belum begitu siap. Oleh karena itu, dalam konteks ini, gagasan desentralisasi asimetris patut menjadi pertimbangan sebelum menuju ke negara federal penuh. Dalam kasus-kasus tertentu khususnya yang berkaitan dengan kekhasan masalah yang dialami oleh kelompok tertentu di dalam suatu negara, maka desentralisasi yang dibutuhkan tidak bisa sekedar desentralisasi biasa. Kita tampaknya membutuhkan cara berpikir baru yang menekankan pada adanya kebutuhan untuk memperhatikan perbedaan antar daerah dan keunikan masing-masing daerah, sekaligus kepentingan objektif Indonesia sebagai sebuah negara bangsa sebagai dasar untuk merancang kebijakan desentralisasi ke depan.

³² Jimly Ashiddiqie, "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945", Makalah. Dikutip dari Ni'matul Huda *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI; Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*, Cet. Ke-satu, Nusa Media, Bandung, 2014, hlm. 12.

³³ Despan Heryansyah, "Peran Pemuda dalam Masa Depan Pancasila", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 4, Vol. 21, Oktober 2014, hlm. 625.

Paradigma semacam ini dikenal sebagai *asymmetrical decentralization* yang secara legal konstitusional sebenarnya memiliki akar yang kuat pada konstitusi dan spirit yang inheren dalam praktek desentralisasi Indonesia sejak awal kemerdekaan, tetapi tidak dirumuskan secara tajam dalam regulasi-regulasi nasional mengenai desentralisasi.³⁴ Bahkan penafsiran atas UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang sentralistis sekalipun mengindikasikan adanya ruang bagi bekerjanya desentralisasi asimetris, sekalipun gagal diwujudkan. Terlebih lagi, secara empirik Indonesia telah melaksanakan desentralisasi asimetris di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), Papua, Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta.³⁵

Secara umum pengadopsian model desentralisasi asimetris didasari kebutuhan akan kerangka administrasi yang handal dalam mengelola keragaman lokal. Format pengorganisasian negara dilihat sebagai wujud respon atas realitas keberagaman masyarakat sebagai sumber input bagi bekerjanya sistem politik/pemerintahan. Ahli pertama yang memulai debat seputar desentralisasi asimetris adalah Charles Tarlton dari University of California, USA. Menurut Tarlton:³⁶

“Pembeda inti antara desentralisasi biasa (simetris) dan desentralisasi asimetris terletak pada tingkat kesesuaian (*conformity*), dan keumuman (*commonality*) pada hubungan suatu level pemerintahan (negara bagian/daerah) dengan sistem politik, dengan pemerintah pusat maupun antar negara bagian/daerah. Pola simetris ditandai oleh “*the level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the component units*”. Di sini, hubungan simetris antar setiap unit lokal dengan pemerintah pusat tersebut didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama.”

Sementara dalam pola asimetris, satu atau lebih unit politik atau pemerintahan lokal “*possessed of varying degrees of autonomy and power*”. Berbedanya derajat otonomi kekuasaan berupa ketidakseragaman pengaturan muatan kewenangan itu membentuk derajat hubungan yang berbeda pula antar negara bagian/daerah asimetris dengan unit-unit politik lainnya, baik secara horisontal (antar-daerah) maupun vertikal (dengan pusat). Khusus mengenai pola asimetris, Tarlton menekankan, “*In the model asymmetrical system each component unit would*

³⁴ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI...*, *Op. Cit.*, hlm. 55 - 56

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Robert Endi Jaweng, “Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia”, *Jurnal Analisis CSIS*, Vol. 40, No. 2, Juni 2011, hlm. 162.

have about it a unique feature or set of features which would separate in important ways, its interest from those of any other state or the system considered as a whole".³⁷ Tarlton membagi konsep desentralisasi asimetris menjadi dua jenis *assymetrical federation*, yaitu *asimetri de jure* dan *asimetri de facto* yang ditandai dengan perbedaan pada tingkat otonomi. Istilah *asimetri de jure* mengacu pada kondisi di mana terdapat penegasan praktek asimetrisme dalam konstitusi, artinya, dalam konstitusi yang sah sudah ditekankan bahwa terdapat unit-unit konstituen yang diperlakukan berbeda di bawah hukum yang sudah ditetapkan. Dalam federasi *asimetri de jure*, kebijakan dan penentuan perlakuan asimetri kepada masing-masing daerah ditentukan oleh beberapa syarat yang ditetapkan pusat. Adapun istilah federasi *asimetri de facto*, mengacu pada perbedaan praktek nyata atau hubungan antar daerah yang muncul karena perbedaan keadaan sosial, budaya dan ekonomi. Pada pengaplikasian federasi *asimetris de facto*, tidak ada keterjaminan hukum atau standar yang relevan, melainkan pada prakteknya sudah lazim dan diterima.³⁸

Penutup

Berdasarkan uraian di atas, berangkat dari permasalahan yang penulis paparkan terlebih dahulu, kemudian disusul dengan kerangka teoritis yang penulis gunakan sebagai pisau analisis, lalu analisis masalah dengan menggunakan data sekunder maupun primer. Sehingga beberapa kesimpulan yang penulis ambil adalah sebagai berikut:

Pertama, pilihan atas bentuk negara kesatuan dapat dipetakan menjadi tiga periode, yaitu pada saat sidang BPUPKI, Majelis Konstituante, dan Reformasi 1998. Pada saat sidang BPUPKI negara kesatuan dipilih setidaknya karena tiga alasan utama: *satu*, situasi bangsa Indonesia yang baru merdeka tidak memungkinkan untuk menjadi negara federal karena masih sangat rentan terhadap perpecahan. *Dua*, sumber daya alam dan ekonomi daerah yang belum tereksplorasi sehingga menjadikan daerah masing sangat bergantung kepada pemerintah pusat. *Tiga*,

³⁷*Ibid.*

³⁸ Krismiyati Tasrin, dkk., (Tim Penulis), *Kajian Pengembangan Desentralisasi Asimetris di Indonesia*, Pusat Kajian Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara, Bandung, 2012, hlm. 12. Bandingkan dengan Muhammad Ridwansyah, "Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut UUD NRI Tahun 1945", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 14, Nomor 4, Desember 2017.

filsafat integralistik yang menurut Soepomo sangat cocok dengan bangsa Indonesia. Pada Majelis Konstituante pilihan atas negara kesatuan adalah karena resistensi terhadap negara federal bentukan Van Mook dan keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memaksa untuk memberlakukan kembali UUD 1945 yang asli. Sedangkan masa reformasi, pilihan untuk mempertahankan negara kesatuan disertai dengan tawaran untuk menerapkan otonomi luas, ditambah dengan kekhawatiran semakin maraknya gerakan separatisme. Tarik ulur hubungan antara Pusat dan Daerah hingga hari ini belum juga menemukan format yang ideal. Sejak reformasi 1998 dan dilakukan perubahan UUD 1945 sebagai penanda telah berakhirnya rezim Pemerintahan Soeharto, telah hadir peraturan perundang-undang pemerintahan daerah yang silih berganti, mulai UU No. 22 Tahun 1999 yang diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004, dan kemudian diganti lagi dengan UU No. 23 Tahun 2014. Pasca keluarnya tiga UU ini, format hubungan pusat dan daerah juga masih belum selesai. Bahkan menurut sebagian besar pihak, UU pemerintah daerah yang dikeluarkan semakin sentralistik. Dalam UU No. 23 Tahun 2014 ini misalnya, pemerintah pusat diberikan kewenangan untuk mengontrol kebijakan daerah dengan begitu ketat, bahkan memberikan sanksi hingga sanksi pemberhentian.

Kedua, makna persatuan harus dikembalikan kepada bunyi rumusan sila ketiga Pancasila, yaitu "Persatuan Indonesia", bukan "Persatuan dan Kesatuan Indonesia", apalagi "Kesatuan Indonesia". Persatuan adalah istilah filsafat dan prinsip bernegara, sedangkan kesatuan adalah istilah bentuk negara yang bersifat teknis. Negara kesatuan adalah konsepsi tentang bentuk negara, dan republik adalah konsepsi mengenai bentuk pemerintahan yang dipilih dalam kerangka UUD 1945. Artinya, sila Persatuan Indonesia sama sekali tidak mengharuskan bentuk negara apa yang akan dipilih Indonesia, karena baik negara kesatuan maupun federal keduanya sama-sama menganut prinsip persatuan. Dalam konteks ini, maka gagasan mengenai bentuk negara federal patut menjadi pertimbangan Indonesia masa depan, pada realitanya bertahan dengan bentuk negara federal, sejak reformasi 1999 hingga saat ini justru memunculkan kompleksitas permasalahan.

Daftar Pustaka

Buku

- Habibie, BJ., *Detik-Detik yang Menentukan: Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi*, THC Mandiri, Jakarta, 2006.
- Hatta, Mohammad, *Kedaulatan Rakyat*, Usaha Nasional, Surabaya, 1967.
- _____, *Ke arah Indonesia Merdeka (1932)*, Dalam Kumpulan Karangan, Jilid I, Bulan Bintang, Jakarta, 1976.
- Huda, Ni'matul, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI; Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*, Cet. Ke-satu, Nusa Media, Bandung, 2014.
- Miles, Matthew B. dan A. Michael Haberman, *Analisis Data Kualitatif*, UI Press, Jakarta, 1992.
- Rais, Amien, *Suara, Amien Rais Suara Rakyat*, Gema Insani Press, Jakarta, 1998.
- Simorangkir, Bonar dkk, *Otonomi atau Federalisme*, Cetakan kesatu, Pustaka Sinar Harpan, Jakarta, 2000.
- Suriasumantri, Jujun S, *Ilmu dalam Perspektif Modal, Sosial, dan Politik: Sebuah Dialog tentang Keilmuan Dewasa ini*, Gramedia, Jakarta, 1986.
- Tasrin, Krismiyati, dkk. (Tim Penulis), *Kajian Pengembangan Desentralisasi Asimetris di Indonesia*, Pusat Kajian Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara, Bandung, 2012.

Jurnal

- Heryansyah, Despan, "Peran Pemuda dalam Masa Depan Pancasila", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 4, Vol. 21, Oktober 2014.
- Jaweng, Robert Endi, "Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia", *Jurnal Analisis CSIS*, Vol. 40, No. 2, Juni 2011.
- Pratama, Andhika Yudha, "Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Era Demokrasi", *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Th. 28, Nomor 1, Februari 2015.
- Ridwansyah, Muhammad, "Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut UUD NRI Tahun 1945", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 14, Nomor 4, Desember 2017.
- Soemantri, Sri, *Jurnal Pasar Modal Indonesia*, Januari Tahun 2000.

Makalah Seminar

- Moebiyarto, "Pertumbuhan ke Pembangunan Berkelanjutan", P3PK UGM dan PPK UGM, Yogyakarta, 23-25 Agustus 1993.

Koran

- Republika*, 6 Desember 1999.

Tesis

Despan Heryansyah, Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah; Studi terhadap Undang-Undang Pemerintahan Daerah Pasca Reformasi, *Tesis*, Pasca Sarjana Hukum UII Yogyakarta, 2016.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

Putusan Pengadilan

Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Website

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180520191547-20-299808/pemerintah-dinilai-gagal-jalankan-enam-agenda-reformasi> diakses pada tanggal 13 September 2018.