1-2-2007

Desentralisasi yang Mengarah ke Sistem Federal dan Pengaruhnya Terhadap Pelaksanaan Fungsi Negara

Edie Toet Hendratno
edie.toet@yahoo.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil>

Part of the [International Law Commons](#)

Recommended Citation

Hendratno, Edie Toet (2007) "Desentralisasi yang Mengarah ke Sistem Federal dan Pengaruhnya Terhadap Pelaksanaan Fungsi Negara," *Indonesian Journal of International Law*: Vol. 4 : No. 2 , Article 5. DOI: 10.17304/ijil.vol4.2.141
Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil/vol4/iss2/5>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Indonesian Journal of International Law by an authorized editor of UI Scholars Hub.

Desentralisasi yang Mengarah ke Sistem Federal dan Pengaruhnya Terhadap Pelaksanaan Fungsi Negara

Dr. Edie Toet Hendratno, S.H., M.Si.*

Article 18 Paragraph (5) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia stipulates that the local administration (regional government) can implement autonomy as wide as possible, except for the administration affairs that are stipulated as the (central) government's affair. This stipulation contains the principle of the transfer of the reserve of powers of the government to the local administration. The same goes with the decentralization policy in Act 22 / 1999 on Local Administration and its replacement, Act 32 / 2004 on Local Administration, as well as other legislations like the Act on Special Autonomy for Nanggroe Aceh Darrusalam and Papua. They contain some federal arrangements. The decentralization process that leads to the federal system influences the implementation of state functions.

Keywords: decentralization, federal arrangements, and state functions.

A. Persoalan Ketidakmerataan Hasil Pembangunan

Tidak dapat dipungkiri bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dengan kondisi geografis yang terdiri atas ribuan pulau dan terbentang luas dari Sabang sampai Merauke, belum

* Dr. Edie Toet Hendratno, SH., M.Si., Dosen tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia, juga mengajar di Universitas Pancasila Jakarta. Pernah menjabat sebagai Wakil Rektor Universitas Indonesia (2002–2004) dan saat ini menjabat sebagai Rektor Universitas Pancasila (2004–2008).

mampu secara utuh mewujudkan pemerataan pembangunan hingga saat ini. Ditambah lagi adanya kenyataan kondisi masyarakat dan daerah yang *plural* dengan etnis, adat, bahasa, dan agama, serta kebutuhan, kemampuan, dan potensi daerah yang beranekaragam. Ketidakmerataan hasil pembangunan nasional sejak awal masa kemerdekaan Negara Indonesia telah menumbuhkan perasaan tidak adil bagi masyarakat di berbagai daerah.¹ Seiring dengan berjalannya waktu perasaan tidak adil tersebut tumbuh semakin membesar.²

Momentum jatuhnya Pemerintah Orde Baru pada 1998 telah dimanfaatkan oleh Gerakan Reformasi di beberapa daerah untuk menggulirkan berbagai tuntutan, mulai dari permintaan otonomi yang lebih luas, penerapan sistem federal, hingga tuntutan untuk memisahkan diri dari NKRI.³

¹ Di dalam tulisannya tentang ketimpangan pembangunan di Indonesia, Selo Soemardjan menggambarkan sejak awal masa kemerdekaan penyelenggaraan administrasi pemerintahan Indonesia semakin sentralistik akibat dominasi peranan pemerintah pusat dalam setiap sektor pembangunan. Sentralisasi kekuasaan ini menyebabkan terjadinya ketimpangan geografis dalam pembangunan perekonomian nasional. Pembangunan lebih terpusat di Jakarta dibandingkan daerah lainnya terutama daerah-daerah yang berada di luar pulau Jawa. (Lihat: Selo Soemardjan, Ketimpangan-ketimpangan dalam Pembangunan - Pengalaman di Indonesia, dalam: Juwono Sudarsono (ed.), *Pembangunan Politik dan Perubahan Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, 1976, hlm.165-167).

² Daniel Dhakidae mengilustrasikan tentang *economic inequality* dan *regional inequality* pada masa Pemerintahan Orde Baru. Irian Jaya hanya mendapat 4 persen dari seluruh hasil yang diterima dari pengolahan sumber daya lokalnya selebihnya ke "pusat", Kalimantan Timur hanya menerima 1 persen dari seluruh hasil wilayahnya, demikian pula Aceh hanya menerima 0,5 persen dari seluruh hasil daerahnya, sementara *human resources* lokal tidak berkembang. Lihat: Daniel Dhakidae, *Federalisme Mungkinkah bagi Indonesia?*, dalam: St. Sularto dan Jakob Koekerits (eds.), *Federalisme untuk Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2000, hlm. xxvi-xxvii.

³ Mengenai tuntutan beberapa daerah yang bergulir pada masa Gerakan Reformasi, Tabrani Rab mengungkapkan Provinsi Irian, Daerah Istimewa Aceh, dan Riau menuntut memisahkan diri dari NKRI, sedangkan Provinsi Kalimantan Timur menuntut penerapan sistem federal. Lihat: Tabrani Rab, *Kemerdekaan, Otonomi, atau Negara Federal: Suara Rakyat Daerah*, dalam: *Ikrar Nusa Bhakti*

Pemerintahan transisi Presiden B.J. Habibie menilai akumulasi berbagai tuntutan tersebut harus segera direspon karena bukan tidak mungkin dapat berkembang sebagai ancaman disintegrasi NKRI. Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) kemudian merespon dengan membentuk Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah⁴ menggantikan undang-undang sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah,⁵ yang mulai berlaku pada tanggal diundangkan, 7 Mei tahun 1999.⁶

dan Irine H. Gayatri (Eds.), *Kontroversi Negara Federal: Mencari Bentuk Negara Ideal Indonesia Masa Depan*, Mizan Media Utama, Bandung, 2002, hlm. 175. Lihat juga: Sadu Wasistiono, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah Masa Reformasi (1999-2004)*, dalam: Anhar Gonggong (ed.), *Pasang Surut Otonomi Daerah – Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute for Local Development dan Yayasan Tifa, Jakarta, 2005, hlm. 155.

⁴ Selain alasan politis tersebut di atas, pembentukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah juga sebagai pelaksanaan amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Konsideran Menimbang Huruf c Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 menyebutkan: *Bahwa penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah belum dilaksanakan secara proporsional sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan pemerataan.*

⁵ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dibentuk pada masa Pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto, yang diundangkan di Jakarta pada tanggal 23 Juli 1974.

⁶ Negara Indonesia pernah beberapa kali membentuk undang-undang dan penetapan presiden yang menjadi landasan penyelenggaraan pemerintahan daerah di dalam rentang waktu antara Proklamasi Kemerdekaan Negara Indonesia tanggal 17 Agustus 1945 sampai sebelum terbentuknya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yaitu:

- 1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Indonesia Daerah;

B. Peningkatan Derajat Desentralisasi

Jika dibandingkan antara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 jelas sekali terlihat adanya peningkatan porsi penyerahan kewenangan atau derajat desentralisasi. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menganut pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab.⁷ Daerah berhak, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku⁸ dan penambahan penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.⁹ Kedudukan Pemerintah Daerah sejauh mungkin diseragamkan.¹⁰ Sedangkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menganut pemberian kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional.¹¹ Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh

2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Undang-Undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah;

3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;

4) Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah dan Badan Pemerintahan Harian; dan Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah - Gotong Royong (DPRD-GR) dan Sekretaris Daerah;

5) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah; dan

6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

⁷ Lihat: Konsideran Menimbang Huruf e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

⁸ Lihat: Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

⁹ Lihat: Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

¹⁰ Lihat: Konsideran Menimbang Huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

¹¹ Lihat: Konsideran Menimbang Huruf c Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.¹² Penyelenggaraan otonomi daerah perlu memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.¹³

Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang bernuansa sentralistik,¹⁴ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah membuka cakrawala baru dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia dan menggeser cara pandang sentralistik menjadi desentralistik dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah. Melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, daerah diberikan kewenangan otonomi di dalam seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, hingga evaluasi. Termasuk di dalamnya pengembangan *local content* daerah dengan tujuan agar kesejahteraan masyarakat di daerah semakin baik.

¹² Lihat: Pasal 7 dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

¹³ Lihat: Konsideran Menimbang Huruf b Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

¹⁴ Di dalam disertasinya tentang kebijakan pembangunan ekonomi masa Orde Baru, Dorodjatun Kuntjara-Jakti menyimpulkan bahwa hubungan Pusat-Daerah pada masa Orde Baru mengayun antara dua kutub yaitu antara kutub desentralisasi dan kutub sentralisasi. Namun kecenderungan ke arah sentralisasi lebih besar dari pada ke arah desentralisasi. Ada dua alasan mendasar tentang mengapa rezim Orde Baru cenderung melakukan sentralisasi kekuasaan. *Pertama*, secara politis hal tersebut sangat terkait dengan upaya menciptakan stabilitas politik dan ketahanan nasional yang kuat. *Kedua*, secara ekonomi kecenderungan sentralisasi kekuasaan tersebut sangat terkait dengan kehadiran model Neo-Keynesian yang digunakan oleh para teknokrat dalam mendesain kebijakan pembangunan ekonomi Orde Baru. Lihat: Syarif Hidayat, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah Masa Orde Baru (1966-1998)*, dalam: Anhar Gonggong (ed.), *Op.Cit.*, hlm. 124-125.

C. Status Otonomi Khusus

Pembentukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 merupakan suatu kemajuan yang sangat besar bila dikaitkan dengan keinginan daerah untuk mempunyai kebebasan mengatur rumah tangga dan pemerintahannya sendiri. Namun demikian, beberapa pihak menilai pemberian kewenangan yang luas kepada daerah oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dianggap lebih sebagai strategi Pemerintah untuk mengatasi masalah dan isu-isu disintegrasi yang melanda Indonesia dalam era Gerakan Reformasi.¹⁵ Hal itu diperkuat lagi dengan pemberian Otonomi Khusus kepada Provinsi Timor Timur sebagaimana termuat dalam Pasal 118 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.¹⁶ Walaupun telah mendapatkan status otonomi khusus, Provinsi Timor Timur akhirnya tetap berhasil melepaskan diri dari NKRI melalui referendum yang dilakukan pada tahun 1999. Tabrani Rab mengungkapkan peristiwa lepasnya Timor Timur dari NKRI sedikit banyak ikut memicu dan meningkatkan tuntutan dan gerakan yang mengarah kepada disintegrasi di beberapa daerah lainnya.¹⁷

Menyikapi semakin meningkatnya tuntutan dan gerakan di berbagai daerah tersebut, kemudian Pemerintah memberikan status Otonomi Khusus terhadap dua wilayah yang potensi disintegrasinya cukup tinggi, yaitu Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), menyusul kemudian Provinsi Irian Jaya diberikan Otonomi Khusus lewat Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

¹⁵ Lili Romli, "Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia", *Jurnal Desentralisasi*, Lembaga Administrasi Negara, Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah, Vol. 4 No. 3, 2004, hlm.14.

¹⁶ Pasal 118 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyebutkan: Provinsi Daerah Tingkat I Timor Timur dapat diberikan Otonomi Khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, kecuali ditetapkan lain oleh peraturan perundang-undangan.

¹⁷ Tabrani Rab, *Op.Cit.*, hlm. 175-176.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi NAD memberikan kewenangan khusus dan lebih luas kepada Provinsi NAD, antara lain:

- a. kewenangan untuk melaksanakan peradilan berdasarkan Syariat Islam yang dilakukan oleh Mahkamah Syariah yang bebas dari pengaruh pihak mana pun;¹⁸
- b. kewenangan untuk membentuk *Qanun*, yaitu Peraturan Daerah Provinsi NAD yang dapat menyampingkan peraturan perundang-undangan yang lain dengan mengikuti asas *lex specialis derogat legi generalis* dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus.¹⁹

Meskipun telah diberikan otonomi khusus ternyata belum menyelesaikan masalah tuntutan masyarakat Aceh yang dilakukan oleh Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Dalam rangka menyelesaikan masalah konflik Aceh secara damai, menyeluruh, berkelanjutan dan bermartabat bagi semua pihak pada 15 Agustus 2005 di Helsinki, Finlandia, Pemerintah Republik Indonesia menandatangani Nota Kesepahaman atau *Memorandum of Understanding* (MoU) dengan GAM. Nota Kesepahaman tersebut memberikan kesempatan kepada Aceh untuk mengatur sistem pemerintahannya sendiri dan berbagai keistimewaan lainnya di dalam kerangka NKRI.²⁰

Seperti halnya undang-undang otonomi khusus Provinsi NAD, demikian pula Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua memberikan kewenangan khusus dan lebih luas kepada Provinsi Papua dibandingkan dengan kewenangan yang dimiliki daerah lainnya, antara lain:

¹⁸ Lihat: Pasal 25 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001.

¹⁹ Lihat: Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001.

²⁰ Isi Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka secara lengkap, lihat: Terjemahan resmi *Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka*. Teks yang asli ditulis dalam bahasa Inggris yang ditandatangani di Helsinki, Finlandia 15 Agustus 2005.

- a. kewenangan membentuk Majelis Rakyat Papua yang mempunyai tugas dan wewenang antara lain: memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh DPRP dan memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan Peraturan Daerah Khusus yang diajukan oleh DPRP bersama-sama dengan Gubernur;²¹
- b. kewenangan membentuk Peraturan Daerah Khusus (Perdasus), yaitu Peraturan Daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan Undang-Undang Otonomi Khusus Provinsi Papua.²²

D. Pemberian Kewenangan yang Seluas-luasnya

Kembali tentang Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pada tahun-tahun awal pelaksanaannya bahkan masih dalam rentang masa transisinya, implementasi undang-undang ini dianggap telah melahirkan berbagai masalah karena menimbulkan kerancuan persepsi dan ketidakpastian hukum.²³

Berdasarkan Rekomendasi Nomor 7 Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pemerintah bersama DPR membentuk Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mulai berlaku pada 15 Oktober 2004.

²¹ Lihat: Pasal 20 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001.

²² Lihat: Pasal 1 Huruf i Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001.

²³ Konsideran Menimbang Huruf b Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah menyebutkan: *Bahwa penyelenggaraan otonomi daerah selama ini belum dilaksanakan sebagaimana yang diharapkan sehingga banyak mengalami kegagalan dan tidak mencapai sasaran yang ditetapkan. Kegagalan itu menimbulkan ketidakpuasan dan ketersinggungan rasa keadilan yang melahirkan antara lain tuntutan keras agar otonomi daerah ditingkatkan pelaksanaannya.*

Jika dibandingkan antara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka terlihat adanya peningkatan porsi penyerahan kewenangan atau derajat desentralisasi penyelenggaraan otonomi daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengatur prinsip kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional,²⁴ dan mengatur bahwa Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota dipilih oleh DPRD;²⁵ sedangkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menerapkan prinsip pemberian kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah,²⁶ dan mengatur pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.²⁷

Dari situ dapat dipahami bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 di samping berusaha untuk memperbaiki penyelenggaraan otonomi daerah, juga dalam rangka mewujudkan prinsip demokrasi di tingkat lokal.

E. Desentralisasi yang Mengarah ke Sistem Federal

Peningkatan derajat desentralisasi dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dinilai oleh beberapa pakar bahwa kebijakan desentralisasi di NKRI telah mengarah ke sistem federal. Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara yang berbentuk susunan negara kesatuan (*unitary state*) dimana kekuasaan berada di

²⁴ Lihat: Konsideran Menimbang huruf c Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

²⁵ Lihat: Pasal 18 ayat (i) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

²⁶ Lihat: Konsideran Menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

²⁷ Lihat: Pasal 24 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Pemerintah Pusat, namun kewenangan (*authority*) Pemerintah Pusat ditentukan batas-batasnya dalam undang-undang dasar dan undang-undang. Kewenangan yang tidak disebutkan dalam undang-undang dasar dan undang-undang ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Dengan pengaturan-pengaturan konstitusional yang demikian itu, berarti NKRI diselenggarakan dengan "*federal arrangements*" atau pengaturan dengan menerapkan beberapa prinsip federal.²⁸ Senada dengan pendapat Jimly Asshiddiqie, Faisal Basri,²⁹ Andi Samad Thahir,³⁰ Dwi Andayani,³¹ dan Ryaas Rasyid, mengatakan desentralisasi di NKRI yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 mengarah ke sistem federal. Kecenderungan tersebut semakin kuat di dalam undang-undang tentang otonomi khusus bagi Provinsi NAD dan Papua.³²

Mengenai terjadinya peningkatan derajat desentralisasi dalam

²⁸ Menurut penulis yang dimaksud dengan "kewenangan yang tidak disebutkan dalam undang-undang dasar dan undang-undang yang diberikan kepada Pemerintah Daerah" oleh Jimly Asshiddiqie menyerupai sisa atau residu kewenangan (*reserve of powers*) sebagaimana diterapkan di negara federal. Lihat: Jimly Asshiddiqie, *Pengaturan Pemikiran Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia*, The Habibie Center, Jakarta, 2001, hlm. 28. Pengertian istilah *federal arrangements* adalah sistem pemerintahan yang pengaturannya menggunakan beberapa prinsip negara federal. Lihat: Daftar Singkatan, Istilah dan Kata-kata Asing, dalam: St. Sularto dan Jakob Koekerits (eds.), *Op.Cit.*, hlm. vii.

²⁹ Faisal H. Basri, Tantangan dan Peluang Otonomi Daerah, dalam: Indra J. Pilliang dkk. (eds.), *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*, Divisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa, 2003, hlm. xiv-xv.

³⁰ Andi Samad Thahir, *Otonomi Daerah, Pemilu, dan Pembangunan Politik Bangsa*, Editor: M. Sarief Arief dan A. Toha Almansur, Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan, Jakarta, 2002, hlm. 112

³¹ Dwi Andayani Budisetyowati, *Keberadaan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Disertasi, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004, hlm. 316.

³² Ryaas Rasyid, dipetik dalam: *Media Indonesia*, Indonesia Mengarah Federalisme, 22 Agustus 2005.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 serta adanya pandangan bahwa penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia mengarah ke sistem federal, tidaklah mengherankan hal tersebut terjadi sebagaimana pendapat Hans Kelsen yang mengatakan:

Only the degree of decentralization distinguishes a unitary State divided into autonomous provinces from a federal State. And as the federal State is distinguished from a unitary State, so is an international confederacy of State distinguished from a federal State by a higher degree of decentralization only. On the scale of decentralization, the federal State stands between the unitary State and an international union of States.³³

Ditinjau dari sisi penyerahan kewenangan atau kekuasaan, perbedaan antara suatu Negara Kesatuan yang terbagi atas Daerah-daerah Otonom (Negara Kesatuan yang didesentralisasikan) dengan suatu Negara Federal hanyalah pada kadar atau derajat desentralisasinya (*the degree of decentralization*).

Munculnya pandangan-pandangan bahwa melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terjadi peningkatan derajat desentralisasi dan dinilai telah mengarah ke sistem federal, memang menjadi tidak berlebihan manakala meninjau proses terbentuknya negara-negara federal. Di dalam studinya tentang federalisme dan perubahan konstitusi Williams S. Livingston mengatakan sistem federal diterapkan sebagai solusi berbagai persoalan atau konflik sosial dan politik:

Federalism like most institutional forms, is a solution of, or an attempt to solve, a certain kind of problem of political organization. Federal governments and federal constitutions do not grow simply by accident. They arise in response to certain stimuli; a federal system is consciously adopted as a means of solving the problems represented by these stimuli.³⁴

³³ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, 20th Century Legal Philosophy Series: Vol. I, Translated by Anders Wedberg, Russell & Russell, New York, 1973, hlm. 316-317.

³⁴ Williams S. Livingston, *Federalism and Constitutional Change*, The Clarendon Press, Oxford, 1956, hlm. 1.

Senada dengan Livingston, Daniel J. Elazar berpendapat:

*In its quest for a stable and peaceful world humanity today find itself confronted with a number of political problems, many of which are seemingly intransigent, whose source lie in conflicting national, ethnic, linguistic, and racial claims arising out of historical experiences. The federal principle offers one possible resource for resolving these problems.*³⁵

Lebih lanjut, Elazar menggambarkan tentang beberapa negara yang menerapkan *federal arrangements*, antara lain:

- *Belgium: implementing proto federal arrangements to accommodate Flemings and Walloons as separate peoples so that they will remain a public for common purposes.*
- *Canada: maintaining Canadian unity in light of separatist tendencies in Quebec, where the Quebecois think of themselves as a separate people, and western Canada with its separate provincial publics.*
- *China: applying federal mechanism in a highly centralized totalitarian state with strong ethnic and tribal minorities in its peripheral regions.*
- *European Community: balancing a Europe of states with a Europe of ethnic groups which overlap state boundaries.*
- *France: regional decentralization to encourage local publics versus the revival of ethnic aspirations in the peripheral regions.*
- *India: perennial problems of federalism and cultural home rule for linguistic and religious publics.*
- *Italy: regionalism as a proto federal arrangement designed to build publics in a country that has suffered from political alienation on the part of individuals and families.*

³⁵ Daniel Judah Elazar, *Exploring Federalism*, The University Alabama Press Tuscaloosa, Alabama, 1987, hlm. 11.

- *Malaysia: maintenance of a federal system crosscutting a deep ethnic cleavage separating Malays and Chinese.*
- *Spain: autonomy for national minorities and Spanish unity.*
- *United Kingdom: devolution of administrative powers and national rights to constituent countries inhabited by separates peoples.*³⁶

Dari gambaran Elazar di atas, terlihat bahwa ada beberapa negara kesatuan yang menerapkan *federal arrangements*, seperti China, Italia, dan Inggris. Penerapan *federal arrangements* di beberapa negara juga diungkapkan oleh Eric Barendt:

*It may sometimes be difficult to determine whether a constitution is federal or unitary with substantial devolved powers. The Spanish Constitution of 1978 is particularly hard to characterize. The Regions enjoy wide legislative and administrative authority, though some areas of competence are reserved by the Constitution for the centre. Their powers were conferred by statutes of autonomy formally enacted by the central Spanish Parliament, rather than by the Constitution itself. A few regions Catalonia, Galician, and the Basque region, enjoy wider powers than the others do. At first glance, this looks like a unitary decentralized constitution. But the statutes of autonomy may only be amended by agreement of the region concerned and the centre; it is for the former to take the initiative and draft the law. In practice, the scheme is very similar to a federal constitution. On the otherhand, the post-war Italian Constitution of 1948 is almost certainly not federal, though the text itself grants the regions, described as 'autonomous institutions', significant legislative, administrative, and financial powers. More over in England, that is what is intended in the arrangement for devolution to Scotland; the Westminster Parliament retains its sovereignty, so in theory it will be free to regain some of the powers transferred to Edinburgh or even repeal the entire devolution legislation.*³⁷

Berdasarkan beberapa literatur, sistem federal sedikitnya dilandasi oleh 4 prinsip berikut ini:

³⁶ *Ibid.*, hlm. 236-238.

³⁷ Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford University Press, New York, 1998, hlm. 59-60.

- a) Penyerahan sisa atau residu kekuasaan (*reserve of powers*) kepada negara-negara bagian;³⁸
- b) Penerapan sistem subsidiaritas dalam hubungan pemerintahan negara federal dan negara-negara bagian;³⁹
- c) Hubungan kontraktual atau kesepakatan (*contractual linkage*) antar negara-negara bagian dan negara federal dalam pembagian kekuasaan (*power sharing*) dilandasi oleh kaidah pengaturan diri sendiri (*self rule*) dan pengaturan pembagian nilai (*shared rule*); dan⁴⁰
- d) Pengakuan terhadap pluralisme yang membentuk prinsip *unity in diversity* (kesatuan dalam keanekaragaman).⁴¹

C.F. Strong mengatakan pembagian kekuasaan dalam negara federal (*the federal authority*) dapat dilakukan dengan dua cara, tergantung di mana diletakkan sisa atau residu atau kekuasaan simpanan (*reserve of powers*).

*The powers may be distributed in one of two ways. Either the constitution states what powers the federal authority shall have or leaves the remainder to the federating units, or it states what powers the federating units shall possess and leaves the remainder to the federal authority. This remainder is generally called 'the reserve of powers.'*⁴²

³⁸ C.F. Strong, *Modern Political Constitutions: An Introduction to The Comparative Study of Their History and Existing Form*, Sidgwick & Jackson Limited, London, 1952, hlm. 100-101.

³⁹ Daniel J. Elazar, *Op.Cit.*, hlm. 40. Lihat juga: Jutta Kramer, Introduction, dalam: *Federalism and Civil Societies (An International Symposium)*, Jutta Kramer dan Hans-Peter Schneider (eds.), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, hlm. 9.

⁴⁰ Daniel J. Elazar, *Op. Cit.*, hlm. 5-6. Lihat juga: William Paterson yang dipetik dalam: Walter Hartwell Bennett, *American Theories of Federalism*, University of Alabama Press, Alabama, 1964, hlm. 61.

⁴¹ Jutta Kramer, *Op.Cit.*, hlm. 9. Lihat Juga: Eko Prasajo, *Federalisme dan Negara Federal – Sebuah Pengantar*, Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Depok, 2005, hlm. 5.

⁴² C.F. Strong, *Op. Cit.*, hlm. 100.

Pertama, konstitusi memperinci satu persatu kekuasaan pemerintah federal, sedangkan sisa kekuasaan (*reserve of powers*) yang tidak terinci diserahkan kepada negara-negara bagian. Contoh negara-negara federal yang menerapkan sistem ini antara lain Amerika Serikat dan Australia. *Kedua*, konstitusi memperinci satu persatu kekuasaan pemerintah negara-negara bagian, sedangkan sisa kekuasaan (*reserve of powers*) yang tidak terinci diserahkan kepada pemerintah federal. Kanada merupakan salah satu contoh negara federal yang menerapkan sistem ini.⁴³ Bertalian cara kedua ini, C.F. Strong berpendapat negara federal yang menerapkan sistem peletakan *reserve of powers*-nya seperti ini, konstitusinya lebih mendekati konstitusi negara kesatuan

*Where the reserve of powers is with the federal authority, the constitutional approaches more to that of a unitary state than if it is with the states. In other words, such a state less federal.*⁴⁴

Teori C.F. Strong tentang *reserve of powers* tersebut di atas, dapat menjelaskan pandangan-pandangan yang mengatakan bahwa sistem penyerahan kewenangan di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mencerminkan kesamaan dengan sistem pembagian kewenangan (*distribution of powers*) di Negara Federal. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyebutkan kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain.⁴⁵ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang

⁴³ Ibid., hlm. 100-101. Lihat juga: Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hlm. 82-83.

⁴⁴ C.F. Strong, *Op.Cit.*, hlm. 100

⁴⁵ Kewenangan bidang lain, meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan

berlandaskan prinsip otonomi yang seluas-luasnya menyebutkan Pemerintahan Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.⁴⁶ Dengan kata lain, kedua undang-undang tersebut meletakkan sisa atau residu kewenangan (*reserve of powers*) pada daerah.⁴⁷

Adanya *federal arrangements* di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia juga terlihat pada Konstitusi Negara Republik Indonesia yaitu pada Pasal 18 Ayat (5) UUD Negara RI 1945 hasil perubahan kedua. Dalam Ketentuan Pasal 18 Ayat (5) UUD 1945 ditentukan: "Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat". Ketentuan tersebut menunjukkan pemberian sisa kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan kepada daerah.

Kebijakan desentralisasi di Indonesia yang mengarah ke sistem federal juga tercermin dalam sistem pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Undang-Undang ini mengatur bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.⁴⁸

sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional. Lihat: Pasal 7 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁶ Lihat: Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁷ Sistem pengaturan pembagian urusan Pemerintah Negara Federal ini ada kesamaan dengan sistem pengaturan pembagian urusan Pemerintah Pusat dan Daerah di Negara Indonesia, kewenangan Pemerintah Pusat dan kewenangan Provinsi sebagai daerah otonom diatur secara terperinci di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom, sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁸ Lihat: Pasal 24 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Ditinjau dari sejarah peraturan perundang-undangan Pemerintah Daerah, sistem pilkada langsung oleh rakyat yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini merubah sistem pilkada oleh DPRD sebagai badan legislatif daerah yang dilaksanakan undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya yaitu sejak masa Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 hingga Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Menanggapi tentang mekanisme pemilihan Kepala Daerah (pilkada) ini, Joko J. Prihatmoko menyebutkan bahwa sistem pilkada secara langsung ini lazim digunakan di negara-negara yang menganut sistem federasi atau federal murni, seperti antara lain di negara Amerika Serikat, Australia, dan Kanada.⁴⁹ Sistem pilkada langsung ini merupakan contoh yang paling nyata untuk menjelaskan kebijakan desentralisasi di Indonesia menerapkan *federal arrangements*.

Kebijakan desentralisasi yang menerapkan *federal arrangements* juga tersirat dalam pengaturan batas kewenangan pengelolaan wilayah laut untuk Provinsi dan Kabupaten/Kota di Indonesia sebagaimana pernah diatur oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dalam Pasal 3 dan Pasal 10 Ayat (3), dan secara substansial tidak mengalami perubahan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 18 Ayat (4) dan Ayat (5).⁵⁰ Walaupun

⁴⁹ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Filosofi, Sistem, dan Problema Penerapan di Indonesia*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 140.

⁵⁰ Pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur penetapan batas wilayah pengelolaan laut Daerah adalah:

Pasal 18 Ayat (4):

Kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut sebagaimana dimaksud pada ayat (3) paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota.

Pasal 18 Ayat (5):

Apabila wilayah laut antara 2 (dua) provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai prinsip garis tengah dari wilayah antar 2 (dua) provinsi tersebut, dan untuk kabupaten/kota memperoleh 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi dimaksud.

pengaturan tersebut bukan bermaksud sebagai batas wilayah kedaulatan namun menyiratkan kemiripan dengan prinsip penetapan batas wilayah pengelolaan laut negara-negara bagian di negara federal seperti Amerika Serikat dan Kanada.⁵¹

Indikasi kebijakan desentralisasi yang menerapkan prinsip-prinsip sistem federal juga terlihat di dalam beberapa materi undang-undang otonomi khusus. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam memberi kewenangan kepada Pemerintah Provinsi NAD untuk menyusun jenjang pemerintahan sendiri dan membentuk *Qamun*, yaitu Peraturan Daerah Provinsi NAD yang dapat menyampingkan peraturan perundang-undangan yang lain dengan mengikuti asas *lex specialis derogat legi generalis*.⁵² Kewenangan lainnya Provinsi NAD melaksanakan peradilan Syariat Islam yang dilakukan oleh Mahkamah Syarriyah Provinsi NAD, yaitu lembaga peradilan yang bebas dari pengaruh dari pihak mana pun dalam wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang berlaku untuk pemeluk agama Islam.⁵³ Beberapa pengaturan yang dilandasi oleh Syariat Islam juga termuat di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang ditandatangani oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada 1 Agustus 2006.⁵⁴

⁵¹ Di negara Amerika Serikat pengelolaan wilayah pesisir antara Pemerintah Negara Federal dan Negara Bagian diatur secara tersendiri di dalam United States Coastal Zone Management Act (CZMA) atau Undang-Undang Pengelolaan Zona Pesisir AS tahun 1972 (UUPZP). Lihat: Maurice Knight, *Desentralisasi Pengelolaan Wilayah Pesisir di Amerika Serikat: Contoh bagi Indonesia*, Program Pengelolaan Sumber Daya Alam (NRM) USAID-BAPPENAS dan USAID-CRC/URI, Coastal Resources Center, University of Rhode Island, Narragansett, Rhode Island, USA, 2001, hlm. 20-22.

⁵² Lihat: Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001.

⁵³ Lihat: Pasal 1 Angka 7 dan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001.

⁵⁴ Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh dilandasi oleh Nota Kesepahaman (MoU) antara Pemerintah Republik Indonesia dan GAM yang

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua memberikan kewenangan kepada Provinsi Papua untuk membentuk Peraturan Daerah Khusus (Perdasus), yaitu Peraturan Daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan Undang-Undang Otonomi Khusus Provinsi Papua.⁵⁵ Kewenangan lainnya membentuk Majelis Rakyat Papua (MRP) yang mempunyai tugas dan wewenang antara lain: memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh DPRP; memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap calon anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia utusan daerah Provinsi Papua yang diusulkan oleh DPRP; dan memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan Perdasus yang diajukan oleh DPRP bersama-sama dengan Gubernur.⁵⁶

Guna menjelaskan bahwa beberapa materi dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 memiliki kesamaan ciri dengan sistem negara federal, dengan mengutip pendapat Kranenburg, yang mengatakan bahwa dalam negara serikat, negara-negara bagiannya mempunyai kekuasaan untuk membuat konstitusi sendiri (*pouvoir constituant*), negara-negara bagian dapat mengatur sendiri bentuk organisasi

ditandatangani tanggal 15 Agustus 2005 di Helsinki, Finlandia. MoU tersebut memberikan kesan seperti telah terjadi pembentukan "Negara Bagian" Aceh di wilayah teritorial Negara Indonesia. Beberapa isi dari MoU Helsinki yang mencerminkan kesan tersebut, antara lain:

1. Keputusan-keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang terkait dengan Aceh akan dilakukan dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh.
2. Kebijakan-kebijakan administratif yang diambil oleh Pemerintah Indonesia berkaitan dengan Aceh akan dilaksanakan dengan konsultasi dan persetujuan Kepala Pemerintah Aceh.
3. Aceh berhak untuk menetapkan tingkat suku bunga berbeda dengan yang ditetapkan oleh Bank Sentral Republik Indonesia (Bank Indonesia).

Lihat: Terjemahan resmi *Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka*.

⁵⁵ Lihat: Pasal 1 Huruf i Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001.

⁵⁶ Lihat: Pasal 20 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001.

negaranya dalam batas-batas yang ditentukan konstitusi federalnya.⁵⁷ Mengambil contoh negara Amerika Serikat, Ross K. Baker menjelaskan sekalipun negara-negara bagian memiliki kekuasaan cadangan (*reserve of powers*), hal ini bukanlah berarti negara-negara bagian tersebut dapat secara leluasa melaksanakannya. Dalam kenyataannya, aktivitas pemerintahan itu dilandasi prinsip kekuasaan bersama (*concurrent or shared powers*) yang melibatkan langsung pemerintahan negara-negara bagian dan nasional.⁵⁸

Berangkat dari kondisi penyelenggaraan desentralisasi sebagaimana diungkapkan di muka, mengindikasikan sekurangnya dua permasalahan. *Pertama*, terlihat indikasi bahwa desentralisasi di Indonesia diselenggarakan dengan *federal arrangements*. *Kedua*, terlihat indikasi kebijakan desentralisasi yang mengarah ke sistem federal memberikan implikasi terhadap pelaksanaan fungsi negara yang diamanatkan oleh Konstitusi Negara UUD Negara RI 1945, tidak hanya berpengaruh terhadap fungsi eksekutif namun juga berpengaruh terhadap fungsi legislatif dan yudikatif.

Kedua permasalahan tersebut pada kenyataannya telah berpengaruh terhadap penyelenggaraan sendi-sendi kehidupan Nasional baik secara empiris maupun yuridis. Secara empiris mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan nasional khususnya penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara yuridis mempengaruhi penyelenggaraan hukum ketatanegaraan nasional khususnya peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah.

⁵⁷ R. Kranenburg, *Ilmu Negara Umum*, terjemahan Tk. B. Sabarodin, Pradnya Paramita, Jakarta, 1989, hlm. 180-181.

⁵⁸ Lihat: Suzie S. Sudarman, Evolusi Sistem Federalisme Amerika Serikat, *Jurnal Politika*, Vol.1 No.3 Desember 2005, hlm. 64.

F. Pengaruh Desentralisasi yang Mengarah ke Sistem Federal terhadap Pelaksanaan Fungsi Negara di Indonesia

Kebijakan desentralisasi yang mengandung beberapa prinsip sistem federal (*federal arrangements*), berpengaruh positif dan negatif terhadap pelaksanaan fungsi negara di NKRI.

- a. Pengaruh positif kebijakan desentralisasi yang mengarah ke sistem federal terhadap pelaksanaan fungsi negara terjadi peningkatan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang ditunjukkan dengan:
 - 1) Pemberian kewenangan yang luas kepada Daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.
 - 2) Menguatnya legitimasi Kepala Daerah dan Wakil Kepala di mata rakyat.
 - 3) Pelaksanaan fungsi negara yang menjalankan prinsip *check and balances*.
 - 4) Adanya pengakuan terhadap keanekaragaman dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
 - 5) Meningkatnya kemandirian Daerah dalam membangun wilayahnya dan mengelola rumah tangganya.
 - 6) Saat ini walaupun masih terjadi kasus tuntutan dan gerakan di beberapa Daerah terhadap Pusat terkait isu pemerataan hasil pembangunan, namun jumlahnya sudah semakin mereda.
- b. Pengaruh negatif kebijakan desentralisasi yang mengarah ke sistem federal terhadap pelaksanaan fungsi negara adalah terjadi beberapa hal yang tidak sejalan terhadap UUD Negara RI 1945, yang ditunjukkan dengan:
 - 1) Meningkatnya ego Pemerintah Daerah akibat perbedaan pemahaman terhadap pemberian kewenangan yang luas, sehingga terjadinya konflik kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
 - 2) Menguatnya eksklusivisme daerah atau sifat kedaerahan, bahkan primordialisme.
 - 3) Lahirnya peraturan daerah bermasalah seperti peraturan daerah retribusi dan pajak yang memberatkan masyarakat

dan peraturan daerah bernuansa Syariah Islam yang berpotensi konflik horizontal.

- 4) Timbulnya sifat penguasaan yang berlebihan terhadap wilayah dan sumber daya alam yang seharusnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- 5) Adanya kebijakan desentralisasi legislatif dan yudikatif (badan peradilan) yang mengarah ke sistem federal dalam Undang-Undang Otonomi Khusus.
- 6) Pemberian status otonomi khusus kepada Provinsi NAD dan Provinsi Papua dengan kewenangan-kewenangan yang khusus, pernah dan berpotensi memunculkan tuntutan beberapa daerah lainnya untuk memperoleh status yang sama.

Beberapa upaya yuridis yang harus dilakukan agar kebijakan desentralisasi yang mengarah ke sistem federal dapat menunjang pelaksanaan Fungsi Negara di Indonesia sesuai amanat UUD Negara RI 1945 adalah:

Pertama, segera menyusun peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan memprioritaskan pasal-pasal atau ayat-ayat dalam undang-undang tersebut yang berpotensi menimbulkan perbedaan tafsir atau ketidakjelasan antara berbagai pihak.

Kedua, merevisi pasal-pasal atau ayat-ayat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang tidak selaras dengan sistem hukum nasional khususnya sumber hukum nasional yaitu UUD Negara RI 1945.

Ketiga, mencabut peraturan perundang-undangan yang secara jelas terbukti berdasar pengujian materi oleh MA bertentangan dengan sumber hukum nasional yaitu UUD Negara RI 1945.

Keempat, memperbaiki atau meningkatkan kinerja manajemen sistem hukum nasional, dengan cara antara lain:

- 1) Memperbaiki sistem data dan informasi peraturan perundang-undangan nasional.
- 2) Meningkatkan pengetahuan tentang teknik perancangan

peraturan perundang-undangan atau *legal drafting* untuk kalangan legislatif dan eksekutif daerah yang membidangi peraturan perundang-undangan.

- 3) Mengoptimalkan proses konsultasi dan uji publik yang melibatkan para *stakeholder*, termasuk akademisi di daerah dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan daerah terutama peraturan daerah.

Kelima, mengefektifkan fungsi lembaga-lembaga negara yang memegang peranan yudikatif (Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusional) sesuai UUD Negara RI 1945 secara murni dan konsekuen.

Di samping upaya-upaya yuridis di atas, juga harus didukung oleh upaya-upaya yang empiris agar kebijakan desentralisasi yang mengarah ke sistem federal dapat menunjang pelaksanaan Fungsi Negara di Indonesia sesuai amanat UUD 1945, yaitu:

- 1) Menciptakan keserasian hubungan antarpemerintah pusat dan daerah;
- 2) Mewujudkan *good governance*;
- 3) Meningkatkan pelayanan publik;
- 4) Meningkatkan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan otonomi daerah;
- 5) Meningkatkan kemampuan dan daya saing daerah melalui pengembangan potensi dan keanekaragaman daerah.

G. Penutup

Berdasarkan uraian di atas, ada dua alasan mengapa kebijakan Desentralisasi di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengarah ke Sistem Federal:

Pertama, untuk mempertahankan keutuhan NKRI. Berdasarkan tinjauan historis pembentukannya, kedua undang-undang tersebut merupakan upaya untuk mempertahankan keutuhan NKRI. Pembangunan yang tidak merata dan rasa ketidakadilan telah melahirkan tuntutan dan gerakan di berbagai daerah yang

mengancam disintegrasi NKRI. Kebijakan desentralisasi yang mengarah ke sistem federal sebagai upaya untuk mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia semakin jelas terlihat di dalam beberapa muatan materi pengaturan di dalam Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi NAD dan Provinsi Papua, serta Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh.

Kedua, untuk mewujudkan pemerataan pembangunan dan mencapai kesejahteraan rakyat. Pengalaman sejarah perkembangan UUD Negara RI sejak UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS 1950, kembali kepada UUD 1945 dan perubahan UUD 1945, dan sejarah perkembangan undang-undang pemerintahan daerah sejak Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 hingga Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberi pelajaran bahwa penyelenggaraan NKRI dengan kondisi geografis yang terdiri atas ribuan pulau dan terbentang luas dari Sabang sampai Merauke dengan kondisi masyarakat dan daerah yang majemuk (*plural*) dengan etnis (*multiethnic*), adat, sejarah kedaerahan, bahasa, dan agama, serta kebutuhan, kemampuan, dan potensi daerah yang beranekaragam tidak bisa diselenggarakan dengan sistem yang otokratis, sentralistis dan seragam, namun harus diselenggarakan dengan sistem yang demokratis, desentralistis dan mengakui keanekaragaman.

UUD Negara RI 1945 Pasal 1 Ayat (1) menentukan "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik" dan Pasal 37 Ayat (5) menegaskan "Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan". Berdasarkan kedua alasan di atas dan dilandasi dengan konstitusi UUD Negara RI 1945, maka Negara Indonesia yang berbentuk susunan negara kesatuan dengan kondisi sosial, budaya, ekonomi dan politik masyarakat yang majemuk serta kondisi geografis yang terdiri atas ribuan pulau, menerapkan kebijakan desentralisasi yang mengandung beberapa prinsip sistem federal atau *federal arrangements* sebagai cara atau upaya untuk mempertahankan keutuhan NKRI dan mewujudkan pemerataan pembangunan dan kesejahteraan rakyat.

Daftar Pustaka

- Andi Samad Thahir, *Otonomi Daerah, Pemilu, dan Pembangunan Politik Bangsa*, Editor: M. Sarief Arief dan A. Toha Almansur, Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan, Jakarta, 2002.
- C.F. Strong, *Modern Political Constitutions: An Introduction to The Comparative Study of Their History and Existing Form*, Sidgwick & Jackson Limited, London, 1952.
- Daniel Dhakidae, Federalisme Mungkinkah bagi Indonesia?, dalam: St. Sularto dan Jakob Koekerits (eds.), *Federalisme untuk Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2000.
- Daniel Judah Elazar, *Exploring Federalism*, The University Alabama Press Tuscaloosa, Alabama, 1987.
- Dwi Andayani Budisetyowati, *Keberadaan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Disertasi, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- Eko Prasajo, *Federalisme dan Negara Federal – Sebuah Pengantar*, Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Depok, 2005.
- Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford University Press, New York, 1998.
- Faisal H. Basri, Tantangan dan Peluang Otonomi Daerah, dalam: Indra J. Pilliang dkk. (eds.), *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*, Divisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa, 2003.
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, 20th Century Legal Philosophy Series: Vol. I, Translated by Anders Wedberg, Russell & Russell, New York, 1973.

- Jimly Asshiddiqie, *Pengaturan Pemikiran Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia*, The Habibie Center, Jakarta, 2001.
- Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Jutta Kramer, Introduction, dalam: *Federalism and Civil Societies (An International Symposium)*, Jutta Kramer dan Hans-Peter Schneider (eds.), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999.
- Lili Romli, "Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia", *Jurnal Desentralisasi*, Lembaga Administrasi Negara, Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah, Vol.4 No.3, 2004.
- Maurice Knight, *Desentralisasi Pengelolaan Wilayah Pesisir di Amerika Serikat: Contoh bagi Indonesia*, Program Pengelolaan Sumber Daya Alam (NRM) USAID-BAPPENAS dan USAID-CRC/URI, Coastal Resources Center, University of Rhode Island, Narragansett, Rhode Island, USA, 2001.
- Media Indonesia*, Indonesia Mengarah Federalisme, 22 Agustus 2005.
- R. Kranenburg, *Ilmu Negara Umum*, terjemahan Tk. B. Sabaroedin, Pradnya Paramita, Jakarta, 1989.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000.
- Sadu Wasistiono, Desentralisasi dan Otonomi Daerah Masa Reformasi (1999-2004), dalam: Anhar Gonggong (ed.), *Pasang Surut Otonomi Daerah – Sketsa Perjalanan 100*

- Tahun*, Institute for Local Development dan Yayasan Tifa, Jakarta, 2005.
- Selo Soemardjan, Ketimpangan-ketimpangan dalam Pembangunan - Pengalaman di Indonesia, dalam: *Pembangunan Politik dan Perubahan Politik*, Juwono Sudarsono (ed.), PT. Gramedia, Jakarta, 1976.
- Suzie S. Sudarman, Evolusi Sistem Federalisme Amerika Serikat, *Jurnal Politika*, Vol.1 No.3 Desember 2005.
- Syarif Hidayat, Desentralisasi dan Otonomi Daerah Masa Orde Baru (1966-1998), dalam: Anhar Gonggong (ed.), *Pasang Surut Otonomi Daerah – Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute for Local Development dan Yayasan Tifa, Jakarta, 2005.
- Tabrani Rab, Kemerdekaan, Otonomi, atau Negara Federal: Suara Rakyat Daerah, dalam: Ikrar Nusa Bhakti dan Irine H. Gayatri (eds.), *Kontroversi Negara Federal: Mencari Bentuk Negara Ideal Indonesia Masa Depan*, Mizan Media Utama, Bandung, 2002.
- Walter Hartwell Bennett, *American Theories of Federalism*, University of Alabama Press, Alabama, 1964.
- Williams S. Livingston, *Federalism and Constitutional Change*, The Clarendon Press, Oxford, 1956.