
MENEROPONG KONSEPSI NEGARA KESATUAN DENGAN SISTEM OTONOMI SELUAS-LUASNYA

S. ENDANG PRASETYOWATI

Jurusan Syariah STAI Yasba Kalianda, Jalan Rochani No.1, Kalianda Lampung Selatan

Abstract

This study is about the implementation unitary state with decentralization or autonomy system. Autonomy as a principle of local governance based on the provisions of article 18 of 1945 constitution and Local government law No.32 year 2004. This provision states that Indonesia adopts a quasi-federal unitary state building, the Unitary Conception in Article 18 UUD 1945, the problem of residual power, institutional Parliament as the legislative.

Keywords: Unitary State, Autonomy, Decentralization

I. PENDAHULUAN

Ketika para pendiri bangsa (*The founding fathers*) mendesain model negara Indonesia setelah merdeka lebih mengedepankan perdebatan mengenai dasar negara, bentuk negara (kesatuan atau federal), bentuk pemerintahan (kerajaan atau republik) dan ide/ cita negara (individualistik, kolektivistik, atau totalitas integralistik) yang sedikit terkait dengan negara hukum dan pemerintahan yang demokratis konstitusional khususnya mengenai perlu tidaknya Hak Asasi Manusia (HAM) masuk dalam konstitusi, selain itu *the founding fathers* sebagian besar terlalu di semangati oleh obsesi sebuah bangunan negara yang berciri khas Indonesia sehingga terlalu mengidealisasikan prinsip kekeluargaan, demokrasi desa, asas keserasian, keselarasan dan keseimbangan demi politik pengintegrasian ketimbang politik

pembebasan melawan absolutisme kekuasaan sebagai corak paham konstitusionalisme, yang akibatnya bangsa ini tidak pernah curiga terhadap kemungkinan penyalahgunaan (Mukthie Fadjar, 2003:3-4).

Problematika konstitusionalitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam lingkup negara kesatuan, pemilihan alternatif otonomi sebagai alternatif pilihan bentuk negara federal telah diletakan sejak masa pergerakan kemerdekaan dan akhirnya terimplementasikan dalam wujud Undang-undang Dasar 1945 sebelum amandemen. Bahkan pada saat penyusunan Undang-undang Dasar 1945, otonomi menjadi persoalan pokok. Persoalan tersebut yang menyebabkan pengaturan pemerintahan daerah dalam konstitusi sangat sedikit dan kurang bersubstansi, yaitu: "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan

dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”, ketentuan tersebut yang memberikan peluang pemerintah pusat untuk menafsirkan format ideal “otonomi daerah” (Bagir Manan, 2005:21).

Ketidakjelasan format otonomi daerah tersebut yang menjadikan pemerintah pusat menerapkan sistem sentralisasi yang berlebihan (*overcentralization*). Sentralisasi yang berlebihan merupakan salah satu kebijakan pemerintah orde baru yang menjadi sumber malapetaka bagi format Negara Kesatuan, sebab selama penerapan negara kesatuan dengan sistem sentralisasi telah mematikan aspirasi dan kreatifitas rakyat daerah, sumber daya alam daerah dikeruk oleh pusat dan diberikan dengan tidak adil dan tidak transparan, keistimewaan daerah kurang dihargai bahkan disamaratakan oleh Pemerintah Pusat.

Sentralisasi yang berlebihan tersebut telah menghancurkan sistem pemerintahan yang diciptakan orde baru, hancurnya pemerintahan orde baru melalui gerakan reformasi tersebut mengukuhkan niat bangsa Indonesia ini untuk mewujudkan bangsa yang adil dan makmur. Gerakan reformasi yang membawa angin segar demokrasi, telah menginspirasi sebagian masyarakat untuk menciptakan suatu tatanan Negara Indonesia dalam wadah Federalisme, hal ini mengingat muncul ancaman disintegrasi yang terjadi akibat dari sistem pemerintahan negara kesatuan yang sentralistis dan banyaknya tuntutan pemerintahan daerah untuk merdeka, seperti Papua, dan lainnya.

Perdebatan mengenai konsep federalisme semakin menguat pada era reformasi, namun konsep tersebut masih diragukan sebab federalisme ditakutkan akan menjadi ancaman kesatuan dan nasionalisme bangsa. Perdebatan idealisasi

sistem pemerintahan daerah yang melahirkan keinginan untuk menjadikan negara federasi mengemuka, sehingga pertentangan semakin mengkerucut kearah format ideal pemerintahan daerah (otonomi) yang luas dalam format mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Akhirnya Ketetapan MPR No.XV/MPR/1998 memberikan solusi perdebatan federalisme dan kesatuan, dimana adanya ketentuan otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab dalam wadah NKRI. Selanjutnya muncul Undang-undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur otonomi yang seluas-luasnya. Kemudian asas otonomi luas tersebut diadopsi kembali dalam Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Jadi, format sistem otonomi seluas-luasnya saat ini menjadi konsep ideal dalam menata hubungan pusat dan daerah. Pengaturan otonomi luas dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia ini tentunya menjadi perhatian yang menarik, sebab lahir atas pertentangan idealisasi bentuk negara kesatuan atau federalisme. Sehingga dalam hal ini penulis menepocong implementasi konsepsi negara kesatuan dalam sistem otonomi luas di Indonesia.

II. PEMBAHASAN

Negara Kesatuan vs Negara Federal

Pembagian dan hubungan kekuasaan antara *central government* (pemerintah pusat) dengan *local government* (pemerintah daerah), maka terdapat tiga macam bangunan negara, yaitu: negara kesatuan (unitaris), negara serikat (federalis) dan serikat negara-negara (konfederalis). Bangunan negara kesatuan (unitaris), apabila hanya ada satu kekuasaan yang berwenang untuk membuat undang-undang yang berlaku di negara tersebut, yakni pemerintah pusat. Sementara *local government* hanya melaksanakan atau

menyesuaikan dengan Undang-undang tersebut. Sehingga kalau ada kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan ditingkat daerah, itu merupakan kewenangan yang bersumber pada distribusi maupun atribusi kewenangan. Sehubungan dengan itu, maka dikenal adanya model negara kesatuan yang ditinjau dari asas penyelenggaraan pemerintahan, yaitu: negara kesatuan dengan asas sentralisasi dan negara kesatuan dengan asas desentralisasi (Hestu Cipto Handoyo, 2003:87).

Bangunan negara serikat (federalis), apabila pemerintah pusat (pemerintah federal) dengan pemerintah negara bagian mempunyai wewenang yang sama dalam membentuk undang-undang, perbedaan wewenangnya adalah undang-undang yang dibuat pemerintahan federal berlaku untuk seluruh wilayah negara, sedangkan undang-undang yang dibuat oleh pemerintah negara bagian hanya berlaku di negara bagian saja (Hestu Cipto Handoyo, 2003:88). Sedangkan bangunan sebagai serikat negara-negara, apabila negara terdiri dari gabungan beberapa negara yang sejak semula berdaulat, namun kemudian tergabung untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu. Penggabungan tersebut tidak menghapuskan kedaulatan masing-masing negara atau kedaulatan tetap berada di masing-masing Negara (Hestu Cipto Handoyo, 2003:88).

Menurut Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menyebutkan perbedaan negara kesatuan dengan negara federal, yaitu: (Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1981:169)

1) pada negara federal, negara-negara bagian memiliki kewenangan untuk membuat Undang-Undang Dasar nya sendiri (*pouviour constituent*) dan dapat menentukan bentuk organisasinya masing-masing dalam batas-batas yang tidak bertentangan dengan konstitusi negara federal. Sedangkan dalam negara kesatuan, pembuatan Undang-undang Dasar hanya berada di pusat dan

pemerintah daerah tidak mempunyai kewenangan tersebut;

2) dalam negara federal, wewenang membuat Undang-undang ditentukan secara terperinci, sedangkan wewenang lainnya ada pada negara-negara bagian (*residu power*). Sedangkan dalam negara kesatuan wewenang secara terperinci ada pada propinsi-propinsi sedangkan *residu power* nya ada pada pemerintah pusat.

Otonomi Daerah Yang Luas

Pemerintahan lokal merupakan sendi negara kesatuan yang demokratis, keberadaan pemerintahan lokal (otonom) merupakan pengakuan karakteristik atau ciri khas masing-masing wilayah negara, dan merupakan cerminan negara hukum yang demokratis (Hestu Cipto Handoyo, 2003:129). Menurut Bagir Manan (1994:229), otonomi merupakan pranata dalam negara kesatuan, dalam otonomi terkandung unsur pengawasan (*toetzicht*). Lanjutnya otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan, sehingga otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staat-rechtelijk*) dan bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*) yang berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara (Bagir Manan, 2005:24).

Pasal 1 angka 5) Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sementara Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri

berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam penjelasan Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Namun, sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional. Prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah yang seluas-luasnya berdasarkan Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terdapat adanya 3 (tiga) asas penyelenggaraan, yaitu :

Desentralisasi

Asas desentralisasi pada hakikatnya menghendaki adanya sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan atau diserahkan kepada pemerintah daerah. Menurut Pasal 1 angka 7) Undang-undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut Bagir Manan (2005:22) yang memberikan gambaran bahwa yang disebut desentralisasi adalah bentuk dari susunan organisasi negara yang terdiri dari satuan-satuan pemerintahan pusat dan satuan pemerintahan yang lebih rendah yang dibentuk baik berdasarkan teritorial ataupun fungsi pemerintahan tertentu. Sedangkan menurut Shabbir Chemma dan Rondinelli (Syaukani HR, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, 2002:32-35) menyampaikan paling tidak ada 14 alasan yang merupakan rasionalitas dari desentralisasi, yaitu:

- a) Desentralisasi dapat merupakan cara untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang bersifat sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan, terutama dalam perencanaan pembangunan, kepada pejabat di daerah yang bekerja di lapangan dan tahu betul masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan desentralisasi maka perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat heterogen.
- b) Desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintah pusat;
- c) Dengan desentralisasi fungsi dan penugasan kepada pejabat di daerah, maka tingkat pemahaman serta sensitivitas terhadap kebutuhan masyarakat daerah akan meningkat. Kontak hubungan yang meningkat antara pejabat dengan

masyarakat setempat akan memungkinkan kedua belah pihak untuk memiliki informasi yang lebih baik, sehingga dengan demikian akan mengakibatkan perumusan kebijakan yang lebih realistis dari pemerintah.

- d) Desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya “penetrasi” yang lebih baik dari pemerintah pusat bagi daerah-daerah yang terpencil atau sangat jauh dari pusat, dimana seringkali rencana pemerintah tidak dipahami oleh masyarakat setempat atau dihambat oleh elite lokal, dan dimana dukungan terhadap program pemerintah sangat terbatas.
- e) Desentralisasi memungkinkan representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik, etnis, keagamaan di dalam perencanaan pembangunan yang kemudian dapat memperluas kesamaan dalam mengalokasikan sumber daya dan investasi pemerintah.
- f) Desentralisasi dapat meningkatkan kapasitas pemerintahan serta lembaga privat di daerah, yang kemudian dapat meningkatkan kemampuan mereka untuk mengambil alih fungsi yang selama ini dijalankan oleh departemen yang ada di pusat. Dengan desentralisasi maka peluang bagi masyarakat di daerah untuk meningkatkan kapasitas teknis dan managerial;
- g) Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan di pusat dengan tidak lagi pejabat puncak di pusat menjalankan tugas rutin karena hal itu dapat diserahkan kepada pejabat daerah. Dengan demikian, pejabat di pusat dapat menggunakan waktu dan energi mereka untuk melakukan supervisi dan pengawasan terhadap implementasi kebijakan;
- h) Desentralisasi juga dapat menyediakan struktur dimana berbagai kementerian di pusat dapat dikoordinasi secara efektif bersama dengan pejabat daerah dan sejumlah NGOs di berbagai di daerah.

provinsi, kabupaten, dan kota dapat menyediakan basis wilayah koordinasi bagi program pemerintah, khususnya di dunia ketiga dimana banyak sekali program pedesaan yang dijalankan;

- i) Struktur pemerintahan yang di desentralisasikan diperlukan guna melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program. Struktur seperti itu dapat merupakan wahana bagi pertukaran informasi yang menyangkut kebutuhan masing-masing daerah kemudian secara bersama-sama menyampaikannya kepada pemerintah;
- j) Dengan menyediakan model alternatif cara pembuatan kebijakan, desentralisasi dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan atas berbagai aktivitas yang dilakukan oleh elit lokal, yang seringkali tidak simpatik dengan program pembangunan nasional dan tidak sensitif terhadap kalangan miskin di pedesaan;
- k) Desentralisasi dapat menghantarkan kepada administrasi pemerintahan yang mudah disesuaikan, inovatif, dan kreatif. Pemerintah daerah dapat memiliki peluang untuk menguji inovasi, serta bereksperimen dengan kebijakan yang baru di daerah-daerah tertentu tanpa harus menjustifikasinya kepada seluruh wilayah negara. Kalau mereka berhasil maka dapat dicontoh oleh daerah yang lainnya;
- l) Desentralisasi perencanaan dan fungsi manajemen dapat memungkinkan pemimpin di daerah menetapkan pelayanan dan fasilitas secara efektif di tengah-tengah masyarakat, mengintegrasikan daerah-daerah yang terisolasi, memonitor dan melakukan evaluasi implementasi proyek pembangunan dengan lebih baik daripada yang dilakukan oleh pejabat di pusat;
- m) Desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan kesatuan nasional

dengan memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di daerah untuk berpartisipasi secara langsung dalam pembuatan kebijakan, sehingga dengan demikian akan meningkatkan kepentingan mereka di dalam memelihara sistem politik;

m) Desentralisasi dapat meningkatkan penyediaan barang dan jasa di tingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah karena hal itu tidak lagi menjadi beban pemerintah pusat karena sudah diserahkan kepada daerah.

Menurut Syamsudin Haris (2001:34), terdapat beberapa tujuan, alasan dan kendala dalam menerapkan kebijakan desentralisasi. Dalam hal tujuan, negara-negara yang menerapkan kebijakan desentralisasi tujuan, yaitu: *Pertama*, desentralisasi diterapkan dalam upaya untuk pendidikan politik; *Kedua*, untuk latihan kepemimpinan politik; *Ketiga*, untuk memelihara stabilitas politik; *Keempat*, untuk mencegah konsentrasi di pusat; *Kelima*, untuk memperkuat akuntabilitas publik; dan *Keenam*, untuk meningkatkan kepercayaan elit terhadap kebutuhan masyarakat.

Sementara yang berkaitan dengan alasan, ada tiga alasan mengapa menerapkan kebijakan desentralisasi, yaitu: *Pertama*, untuk menciptakan efisiensi penyelenggaraan administrasi pemerintahan; *Kedua*, untuk memperluas otonomi daerah; *Ketiga*, untuk beberapa kasus, sebagai strategi untuk mengatasi instabilitas politik. Sedangkan menurut Nelson Kasfir, alasan menerapkan desentralisasi lebih didasarkan pada pertimbangan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan untuk mempercepat proses pembangunan ekonomi daerah (Syamsudin Haris, 2001:34)

Dekonsentrasi

Pasal 1 angka 7) Undang-undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Dekonsentrasi

adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Ditinjau dari pengertian tersebut di atas maka dalam dekonsentrasi mengandung prinsip-prinsip sebagai berikut: (Hestu Cipto Handoyo, 2003:130).

- a. merupakan manifestasi dari penyelenggaraan pemerintahan negara yang mempergunakan asas sentralisasi yang dipersempit atau di perhalus;
- b. merupakan asas yang bermaksud melakukan pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai alat perlengkapan pemerintah pusat;
- c. menimbulkan wilayah-wilayah administratif yakni wilayah kerja gubernur selaku wakil pemerintah;
- d. merupakan manifestasi penyelenggaraan tatalaksana pemerintahan umum pusat yang ada di daerah;
- e. dalam pelaksanaannya asas dekonsentrasi tidak mengakibatkan adanya kewenangan dari suatu wilayah/ organ pemerintahan untuk menentukan sendiri kebijaksanaan kebijaksanaan atau dengan kata lain tidak memiliki otonomi.
- f. kewenangan pendanaan sarana dan prasarana semuanya ditentukan oleh pemerintah pusat atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya.

Tugas Pembantuan

Pasal 1 angka 9) Undang-undang No.32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah Provinsi kepada Kabupaten/ Kota dan/atau Desa serta dari Pemerintah Kabupaten/ Kota kepada Desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Menurut Sjahrhan Basah (1986: 31) merumuskan bahwa tugas pembantuan pada hakikatnya menjalankan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya dari pihak lain secara bebas. Sementara menurut Ateng Sjafrudin (1985:30)

mengemukakan bahwa tugas pembantuan merupakan kebijakan mengikutsertakan pemerintah daerah secara bergotong royong melaksanakan tugas pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah yang lebih besar di atasnya. Sedangkan Muhammad Fauzan (2006:69) bahwa tugas pembantuan merupakan pemberian kemungkinan kepada pemerintah pusat / pemerintah daerah yang tingkatannya lebih atas untuk minta bantuan kepada pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah di dalam menyelenggarakan tugas atau kepentingan yang termasuk urusan rumah tangga daerah yang diminta bantuan tersebut.

Implementasi Konsep Negara Kesatuan Dalam Sistem Otonomi Luas

Konsep otonomi daerah yang seluas-luasnya (otonomi luas) merupakan bagian esensial atau esensi utama dari pemerintahan desentralisasi, pemerintahan desentralisasi merupakan *species* dari sistem negara kesatuan yang lebih *genus*. Konsep otonomi luas ini merupakan konsep “hasil kompromi politik” anggota-anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat pada tahun 1998, sebab maraknya tuntutan dari beberapa daerah untuk melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, seperti: Aceh, Papua, dan lainnya.

Tuntutan ini yang kemudian melatarbelakangi pemerintah pusat untuk mewujudkan otonomi luas dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebab jika tuntutan tersebut tidak terpenuhi akan menyebabkan disintegrasi bangsa. Ketentuan otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab tersebut merupakan amanat Ketetapan MPR No.XV/MPR/1998, yang kemudian pada tahun 1999 amanat tersebut di implementasikan dalam bentuk Undang-undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian asas otonomi luas tersebut diadopsi kembali dalam Undang-undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut Laica Marzuki (2005:139), bahwa otonomi luas mencakup beberapa hal, yaitu: *pertama*, segenap urusan pemerintahan yang tidak termaktub dalam kewenangan pemerintah pusat beralih menjadi urusan rumah tangga daerah otonom; *kedua*, urusan penyelenggaraan rumah tangga (otonomi) sebanyak mungkin diserahkan kepada daerah otonom, kecuali apa yang secara tegas dimaktub sebagai kewenangan pemerintah pusat; *ketiga*, betapapun luas cakupan otonomi daerah, keluasan tersebut dalam lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berkaitan dengan implementasi Negara Kesatuan, Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Artinya Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat berbentuk pemerintahan sentralisasi maupun desentralisasi. Dalam konteks Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 yang diimplementasikan dalam Undang-undang No.32 Tahun 2004, adanya ketentuan implementasi otonomi luas. Maka penulis berpendapat bahwa konsepsi Negara Kesatuan Republik Indonesia diimplementasikan, namun pengimplementasian konsepsi Negara Kesatuan Republik Indonesia tersebut tidak menyeluruh.

Sehingga penulis berkesimpulan bahwa dalam konteks otonomi luas sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berdasar pada ketentuan Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 dan Undang-undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Indonesia menganut sistem bangunan Negara Kesatuan Quasi Federal. Adapun argumentasi penulis bahwa Indonesia menganut konsepsi Negara Kesatuan Quasi Federal, yaitu:

a. Dissinkronisasi Konsepsi Negara Kesatuan dalam Pasal 18 UUD 1945

Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 menegaskan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia *dibagi atas* daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas

kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Dalam hal ini penggunaan kata *dibagi atas* dimaksudkan untuk menegaskan bahwa hubungan pemerintah pusat dan daerah bersifat hierarkis dan vertikal, dan tidak bersifat horizontal. Dalam ketentuan ini dalam struktur ketatanegaraan bahwa pemerintah daerah merupakan perwujudan pemerintahan negara yang berada di daerah, sebab seluruh aturan dan kebijakan harus dan tidak boleh bertentangan dengan kebijakan di tingkat pemerintah pusat. Sebagai contoh dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus adanya hierarki norma hukum, sehingga Peraturan Daerah yang dibuat oleh Eksekutif dan Legislatif Daerah tidak boleh bertentangan dengan Ketentuan Peraturan Perundang-undangan produk Eksekutif Pusat (Presiden) dan Legislatif Pusat (Dewan Perwakilan Rakyat)

Sementara Pasal 18 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945 menegaskan bahwa “Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Menurut Bagir Manan bahwa ketentuan pasal ini secara keseluruhan mengatur pemerintahan daerah dan tidak mengatur pemerintahan pusat, karena tidak dicantumkan “asas dekonsentrasi”. Asas dekonsentrasi itu tidak boleh ada dalam sistem pemerintahan di daerah, sebab asas dekonsentrasi tersebut merupakan kewenangan pemerintah pusat. Sedangkan menurut Jimly Asshidiqie bahwa penghapusan “asas dekonsentrasi” dari rumusan asas pemerintahan daerah dapat menimbulkan penafsiran bahwa Undang-Undang Dasar 1945 memang bermaksud meniadakan asas dekonsentrasi itu sama sekali, sehingga mekanisme penyelenggaraan dan pengelolaan organisasi pemerintahan daerah dapat berkembang kearah konsepsi “*federal arrangement*”.

Dengan demikian Negara Indonesia dapat disebut sebagai negara menganut konsepsi Negara Kesatuan dengan “*Federal Arrangement*” (Jimly Asshidiqie, 2002:21).

Pasal 18 ayat (5) Undang-undang Dasar 1945 menegaskan bahwa “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah”. Pengertian otonomi yang seluas-luasnya kecuali urusan yang oleh Undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat juga mengandung konsekuensi pengertian adanya arah pengaturan yang bersifat federalistis, asumsi dasarnya bahwa kekuasaan asal atau sisa (*residual power*) justru berada di daerah, kecuali jika Undang-undang menentukan lain. Prinsip kekuasaan asal atau sisa (*residual power*) tidak dikenal dalam bentuk negara kesatuan tetapi prinsip ini justru dikenal dalam sistem negara-negara yang menganut federalisme.

b. Pemahaman *Residual Power*

Prinsip kekuasaan asal atau sisa (*residual power*) yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa “pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya”, kemudian ketentuan ini diatur lebih lanjut dalam Pasal 10 Undang-undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 10 Undang-undang No.32 Tahun 2004 menegaskan bahwa dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, selain urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, seperti: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Jika di sinkronkan dengan Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”, maka ketentuan ini merupakan wujud semu (*quasi*) sistem federalisme, dimana kekuasaan residu telah dikurangi oleh kekuasaan pemerintahan pusat mengenai politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Konsep Negara Kesatuan Quasi Federal merupakan solusi pengaturan otonomi luas dalam wadah Negara Kesatuan, sehingga keinginan wujud negara federalisme oleh pemerintahan daerah menjadi surut setelah implementasi otonomi daerah yang luas, dan tentunya ada keinginan bersama seluruh rakyat Indonesia untuk tetap menjadi “Negara Kesatuan” dalam bentuk formalitas sesuai Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, walaupun konsepsi dan implementasinya Indonesia menganut konsep “Negara Kesatuan Quasi Federal”.

c. Perdebatan Mengenai “Struktur Kelembagaan Daerah”

Struktur kelembagaan daerah yang menjadi permasalahan dalam hal ini mengenai kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik di tingkat Propinsi, Kabupaten maupun Kota. Keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang tertuang dalam Pasal 14 Undang-Undang No.22 Tahun 1999 yang berbunyi di Daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah. Pasal 16 berbunyi bahwa DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah, yang bagian penjelasan menerangkan bahwa dalam kedudukannya sebagai Badan Legislatif Daerah, DPRD bukan bagian dari pemerintah daerah. Hal tersebut menimbulkan perdebatan, sebab dalam konsepsi Negara Kesatuan tidak

adanya lembaga legislatif yang berada di daerah dan lembaga legislatif hanya berada di pemerintahan pusat.

III. PENUTUP

Otonomi luas sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berdasar pada ketentuan Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 dan Undang-undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, merupakan ketentuan bahwa Indonesia menganut sistem bangunan Negara Kesatuan Quasi Federal.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Ateng Sjafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Binacipta, Bandung, 1985
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994
- , *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2005
- Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia: Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi Indonesia*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta Press, Yogyakarta, 2003
- HM. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum: Pikiran-Pikiran Lepas*, Konpress, Jakarta, 2005.
- Jimly Asshidiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia, Jakarta, 2002
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1981

-
- Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah: Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2006.
- Mukthie Fadjar, *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik*, In-Trans, Malang, 2003.
- Sjahran Basah, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Armico, Bandung, 1986.
- Syamsuddin Haris (ed.), *Paradigma Baru Otonomi Daerah*, P2P, Jakarta, 2001.
- Syaukani HR, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.

Peraturan Perundang-undangan:

- Undang-undang Dasar 1945
- Undang-undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah