

1624/Per rump/03

RELEVANSI OTONOMI DAERAH DI INDONESIA DENGAN SISTEM NEGARA FEDERAL



SKRIPSI

**Diajukan sebagai salah satu syarat
Untuk menempuh ujian
Sarjana Hukum**

Oleh

RAHMAT YUSEIB

Nim/Nirm: 05916067/96073110064

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH PALEMBANG

FAKULTAS HUKUM

2003

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH PALEMBANG
FAKULTAS HUKUM

PERSETUJUAN DAN PENGESAHAN

Judul Skripsi : RELEVANSI OTONOMI DAERAH DI INDONESIA DENGAN SISTEM FEDERAL

Nama : RAHMAT YUSEIB
NIM/NIRM : 050196067/96073110064
Program Studi : Ilmu Hukum
Program Kekhususan : Hukum Ekonomi

Pembimbing I Erli Salia, SH



Pembimbing II Burhanuddin, SH



Palembang

Disetujui Oleh Tim Penguji :

Ketua : Drs. H. Marshaal NG. SH



Anggota : 1. Fatimah Zuhro, SH, CN



2. Ridwan Hayatuddin, SH



Disahkan Oleh
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Palembang



Maranis, SH, M. Hum

MOTTO :

“ Baik jadi orang yang penting, tapi lebih penting jadi orang yang baik “.

(Ebet Kadarusman)

Kupersembahkan kepada :

- Ayah dan Ibunda tercinta.
- Adik dan kakak tersayang.
- Bangsa dan Agama
- Rekan – rekan se – Almamater.
- Almamater.

Judul skripsi

**: RELEVANSI OTONOMI DAERAH DI INDONESIA
DENGAN SISTEM FEDERAL**

Penulis

Pembimbing

Rahmat Yuseib

Eri Salia, SH

Burhanuddin, SH

ABSTRAK

Adapun yang menjadi permasalahan:

1. Bagaimanakah relevansi otonomi daerah di Indonesia dengan sistem Negara Federal?
2. Apakah mungkin Indonesia menganut sistem Negara Federal?

Selaras dengan tujuan yang bermaksud menelusuri prinsip-prinsip hukum dan sistematika hukum, terutama yang bersangkutan paut dengan relevansi otonomi daerah di Indonesia dengan sistem Negara Federal, maka jenis penelitian ini tergolong penelitian hukum normatif, yang bersifat eksploratoris (penjelajahan), karenanya tidak bermaksud menguji hipotesa. Teknik pengumpulan data sekunder dititik beratkan pada penelitian kepustakaan (*Library Research*) dengan cara mengkaji bahan-bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang relevan. Tehnik pengolahan data tekstular dilakukan dengan menerapkan cara analisis (*contest analysis*) isi untuk selanjutnya dikonstruksikan dalam suatu kesimpulan.

Dalam wacana Negara Federal, berbagai aspek yang berkaitan dengan pembahasan sistem Pemerintah Indonesia, nampak keinginan beberapa pihak ingin merubah sistem negara kesatuan menjadi Negara Federal, tapi pada kenyataannya nampak adanya relevansi otonomi daerah dengan keleluasaan negara bagian dalam melaksanakan hak-hak demokrasiya.

Berdasarkan penelusuran lebih jauh, terutama yang bersangkutan paut dengan permasalahan dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Relevansi otonomi daerah di Indonesia dengan sistem Negara Federal.
 - a. Kekuasaan Pemerintah Pusat tidak terbatas, karena konstitusi pada negara kesatuan dalam otonomi daerah tidak meyakini badan hukum lainnya, hal ini sama dengan prinsip sistem Negara Federal.
 - b. Semua kekuasaan berada ditangan Pemerintah Pusat, konsep desentralisasi dan dekonsentrasi telah dikembangkan untuk mengurangi sentralisasi yang cukup banyak.
 - c. Otonomi daerah dan kekuasaan negara secara lebih luas dan mandiri mengajarkan persamaan yang tidak dapat dibedakan dengan sistem Negara Federal.
2. Bentuk Negara Federal tidak mungkin diterapkan di Indonesia, karena tidak sesuai dengan keinginan bangsa Indonesia dan hal ini juga belum adanya Amandemen UUD 1945 tentang bentuk negara Indonesia, apakah tetap Negara Kesatuan Republik Indonesia atau sistem Negara Federal?

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Assalamu'alaikum Warohmatullahi Wabarokaatuh

Dengan mengucapkan puji dan syukur kehadirat Allah S.W.T, karena dengan rahmatnya, akhirnya skripsi ini dapat diselesaikan, untuk memenuhi salah satu syarat menempuh ujian mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang.

Skripsi ini niscaya masih banyak mengandung kekurangan ataupun kesalahan. Hal ini terutama disebabkan masih dangkalnya pengetahuan penulis, karenanya harap dimaklumi.

Dalam kesempatan ini penulis ucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan, terutama kepada:

1. Bapak Maramis, SH, M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang.
2. Ibu Yuliar Komariah, SH, selaku penasehat akademik yang telah membimbing penulis sehingga dapat menyelesaikan studi.
3. Bapak Erli Salia, SH, selaku pembimbing I dan Bapak Burhanuddin, SH, selaku pembimbing II.

4. Para Bapak dan Ibu dosen yang telah membekali penulis dengan ilmu pengetahuan.
5. Ayah dan Ibu, serta Saudara-saudaraku tercinta, yang telah mendorong dan memberikan bantuan yang tak terhingga baik moril maupun materil sehingga penulis senantiasa tegar dalam menjalani hidup ini.
6. Teman-teman yang setia meluangkan waktu untuk memberikan dukungan sehingga penulis dapat menyelesaikan studi.
7. Rekan-rekan seperjuangan di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang.

semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi kita semua Amin.

Wassalammu'alaikum Warohmatullahi Wabarokatuh.

Palembang,

RAHMAT YUSEIB

DAFTAR ISI

	halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
ABSTRAK.....	iii
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vii
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Permasalahan.....	5
C. Ruang Lingkup dan Tujuan.....	5
D. Metodologi.....	5
BAB II. TINJAUAN UMUM TENTANG OTONOMI DAERAH DI INDONESIA DAN NEGARA FEDERAL	
A. Pengertian Otonomi Daerah.....	7
B. Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintah.....	11
C. Aspek Hukum Otonomi Daerah.....	17
D. Pengertian Negara Federal.....	31
E. Ciri-ciri Negara Federal.....	32

**BAB III. RELEVANSI OTONOMI DAERAH DI INDONESIA
DENGAN SISTEM NEGARA FEDERAL**

A. Relevansi Otonomi Daerah dengan Sistem Negara

Federal di Indonesia 34

B. Kemungkinan Indonesia Menganut Sistim Negara Federal 44

BAB IV. PENUTUP

A. Kesimpulan 51

B. Saran-saran 52

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan:

- Ayat 1. Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

- Ayat 5. Pemerintah daerah menyerahkan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

- Ayat 6. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain melaksanakan otonomi dan tugas pemerintahan.

Apabila kita lihat pada Bab I Ketentuan Undang-undang No. 22

Tahun 1999 Pasal I Point h:

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pemberian otonomi kepada daerah yang bersangkutan dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri guna menunjang

peningkatan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan pada daerah kabupaten dan kota.

Di tengah gegap gempita proses reformasi yang berjalan tiba-tiba muncul gagasan mengganti bentuk Negara Indonesia dari Bentuk Negara Kesatuan ke Bentuk Negara Federal. Kembali munculnya federalisme ke permukaan sehingga menjadi bahan perbincangan, diskusi, bahkan polemik di media masa dan ditengah masyarakat, tepatnya ialah setelah diangkat oleh Prof. DR. Amien Rais, guru besar, politikus asal Universitas Gajah Mada. Diskursus mengenai federalisme kemudian menjadi heboh, terutama pada puncak reformasi dan menjelang Sidang Istimewa MPR 1998 sampai sekitar Pemilu 1999, dimana memicu banyak daerah yang menuntut memisahkan diri dari pangkuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kalau dicermati, tuntutan daerah-daerah tertentu kepada pusat yang mengemuka sebenarnya bukan pada perubahan bentuk negara, tetapi lebih kepada menuntut keadilan dalam pembagian hasil kekayaan alam secara berimbang, kesenjangan pembangunan dan kesejahteraan antara pusat-daerah, antara kawasan timur-barat wilayah Indonesia, disamping masalah pengelolaan pemerintahan yang terlalu sentralistik selama era orde baru, karena sepanjang era orde baru, hampir seluruh kekayaan daerah, baik bahan baku, emas, perak, minyak bumi, dan gas alam

semua diberikan pada pemerintah pusat di Jakarta.¹⁾

Masalah utama di Indonesia bukanlah masalah federalisme atau otonomi dalam pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah, melainkan sepanjang sejarah Republik, pemerintah pusat tidak pernah mau membagi kewenangannya atau keuntungannya. Pemerintah pusat selalu menggunakan kekuasaannya yang menindas atau represif pada setiap daerah yang menuntut untuk mendapatkan jatah atau bagian dari pemerintah pusat, Pemerintah pusat juga menganggap bahwa wilayah dari Sabang sampai Merauke adalah bagian dari Jakarta pada masa 50 tahun kemerdekaan Indonesia. dengan demikian, hanya ada satu kata yang sesuai untuk menerangkan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, yaitu

"Kesatuan Kekuasaan" ini merupakan metode yang digunakan pemerintah untuk menghadapi masalah RMS (Republik Maluku Selatan), PRRI (1958), pemberontakan Aceh, dan Gerakan Papua Merdeka. Tentu saja ini dilakukan bukan hanya menggunakan kesatuan kekuasaan melainkan juga dengan tipu daya dan mengintimidasi daerah."²⁾

Ketegangan ekonomi dan politik antara pemerintah pusat dan daerah dianggap oleh pemerintah pusat sebagai ancaman terhadap kesatuan bangsa. Pada masa pemerintahan Gus Dur sekalipun, terdapat

1) Jurnal Demokrasi dan HAM, Vol. 2 No. 2 Juni-September 2002, The Habibi Center, Jakarta, 2002, h. 31.

2) Tim Laperá, Otonomi versi negara, Laperá Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000, h.9

kelompok daerah yang dijamin oleh Undang-undang Dasar 1945 yang dilenyapkan oleh partai besar. Akibatnya, daerah-daerah tersebut tertekan oleh partai-partai besar. Ini merupakan pengulangan sejarah Indonesia di bawah pemerintahan Soekarno setelah 32 tahun berada di bawah pemerintahan Soeharto yang otoriter, yang didukung oleh angkatan bersenjata melalui Partai Golkar.

Kesalahan pengelolaan pemerintahan era orde baru pada dasarnya karena terlalu dominannya "kelompok tertentu" dalam elit pemerintahan dan elit politik saat itu. Kelompok tersebut kemudian bertindak sebagai "Si Maharajalela", memanfaatkan orsospol "Golongan Karya", sebuah organisasi politik terbesar kala itu dan ogah disebut partai politik, untuk menguasai negara. Selama lebih dari tiga dekade kelompok tersebut dengan "*doktrin dwi fungsi*" dan berkedok sebagai "*pembina*", mengelola negara dengan cara yang tidak transparan.

"Akibat pengelolaan pemerintahan seperti diatas menyebabkan kebuntuan saluran aspirasi, penyeragaman hampir semua aspek kehidupan di seluruh pelosok negeri, rakyat bungkam dalam dendam, wakil rakyat diam dalam ketakutan, ujungnya rakyat hidup dalam keputusan dan lembaga sosial politiiik "*dikudapaksa*" untuk tunduk ditelapak kaki penguasa, sementara politikus bunglon "*cengegesan*" sambil kegirangan terima uang recehan "*milyaran*".³⁾

Sehingga kalau kita berpikir lebih dalam lagi, sebenarnya Golkar

³⁾ Muchsan, Kajian Yuridis UU No. 22 Tahun 1999, dalam Jurnal Ilmu Sosial Unisia No. 42/XXIII/2000/uu, Yogyakarta, 2000, h 355.

yang sekarang menjadi Partai Golkar belum pernah berkuasa di negeri ini, dia hanyalah "*kendaraan politik*" alias "*kuda tunggangan*" dari kelompok tertentu, tetapi dia kini menanggung dosa, dihina, dicaci dan dimusuhi.

Sistem federal menawarkan pembagian kedaulatan dan kekuasaan aparatur pemerintah federal dan negara-negara bagian. Umumnya Negara Federal terjadi dari bawah keatas, ini mengartikan bahwa pembentukan pemerintahan dari Negara Federal biasanya hasil kesepakatan antar negara bagian untuk bersatu dalam pembentukan suatu negara.

Mari kita kembali pada masalah negara kesatuan dan federal. Sebenarnya tidak ada definisi yang jelas membedakan keduanya, terutama jika otonomi berada di tengah-tengah keduanya. Istilah federal itu sendiri didefinisikan sebagai pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah. Meskipun demikian. Federalisme tidak menunjukkan bentuknya yang konkret. Federalisme bisa dilihat pada mimbar pelayanan arbitrase pengadilan sipil dan panitia arbitrase atau dewan legislatif yang menyelesaikan perkara hukum antara pemerintah federal dan negara bagian. Meskipun demikian , jelas bahwa otoritas federal mengancam ruang gerak negara bagian, seperti yang terjadi di negara-negara maju (Amerika Serikat dan Australia). Hal ini juga terjadi dinegara-negsra berkembang, seperti Malaysia yang tampaknya bergerak menuju bentuk negara kesatuan dalam evolusi perkembangan negara tersebut.

Di negara maju hak-hak antara pemerintah federal dan negara bagian ditetapkan dalam hukum tertulis dan tidak tertulis, pembagian di antara keduanya dapat dijamin oleh hukum.

"Namun di negara-negara berkembang, seperti Malaysia, dan Myanmar, tempat kekuasaan merupakan bagian dari budaya negara sehingga ia menjadi semakin bersifat otoriter dan monolitik. Di Malaysia yang kekuasaannya berada di tangan sipil, perdana menteri yang berubah menjadi penguasa legislatif dan yudikatif, telah menjadi lebih otoriter, Di Myanmar yang kekuasaan eksekutifnya berada di tangan militer, federalisme telah berubah menjadi otoriterisme."⁴⁾

Jika ditarik garis yang tegas antara federalisme dan otonomi, garis ini akan lebih kabur karena federalisme hanya bertindak sebagai pagar agar otonomi memiliki batas yang jelas, Secara umum, federalisme didefinisikan jika kedaulatan dimiliki oleh daerah, sementara kesatuan berarti kedaulatan dipegang oleh pemerintah pusat.

Darimanapun kita memandangnya, jelaslah bahwa baik dalam konstitusi tertulis maupun konvensi, terdapat pembagian yang jelas tentang hak-hak pemerintah pusat dan daerah. Juga terdapat mimbar arbitrase dan dewan legislatif untuk menyelesaikan perkara hukum antara pemerintah pusat dan daerah. Bentuk yang jelas dari federalisme adalah adanya pemilihan umum tingkat distrik, sementara negara kesatuan dapat mengikuti

⁴⁾ Kontraversi negara federal mencari bentuk ideal Indonesia masa depan, Editor Ikrar Nusa Bhakti dan Rizasila Effendi, PP Mizan, Bandung, 2001, h 21.

pemilihan umum distrik ataupun yang proporsional.

Keinginan lebih jauh tentang segala sesuatu yang ada hubungannya dengan hal tersebut diatas adalah menjadi motif sekaligus latar belakang permasalahan penelitian ini yang hasilnya dituangkan dalam bentuk skripsi dengan judul "RELEVANSI OTONOMI DAERAH DI INDONESIA DENGAN SISTEM NEGARA FEDERAL".

B. Permasalahan

Yang menjadi permasalahan:

1. Bagaimanakah relevansi otonomi daerah di Indonesia dengan sistem negara federal
2. Apakah mungkin Indonesia menganut sistem federal?

C. Ruang Lingkup dan Tujuan

Ruang lingkup penelitian terutama dititik beratkan pada penelusuran terhadap relevansi otonomi daerah di Indonesia dengan sistem negara federal, tanpa menutup kemungkinan menyinggung pula hal-hal lain yang ada kaitannya.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mencari kejelasan, guna melengkapi pengetahuan teoritis yang diperoleh selama studi di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang.

informasi bagi ilmu pengetahuan, sekaligus merupakan sumbangan pemikiran yang dipersembahkan sebagai pengabdian pada Almameter.

D. Metodologi

Selaras dengan tujuan yang bermaksud menelusuri prinsip-prinsip hukum dan sistematika hukum, terutama yang bersangkutan paut dengan relevansi otonomi daerah di Indonesia dengan sistem negara federal di Indonesia, maka jenis penelitiannya tergolong penelitian hukum normatif yang bersifat eksploratoris (penjelajahan), karenanya tidak bermaksud menguji hipotesa.

Teknik pengumpulan data sekunder dititik beratkan pada Penelitian Kepustakaan (*Library Research*), dengan cara mengkaji bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang relevan.

Teknik pengolahan data tekstular dilakukan dengan menerapkan cara *contens analysis* (analisis isi), untuk selanjutnya dikonstruksikan dalam suatu kesimpulan.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG OTONOMI DAERAH DI INDONESIA DAN NEGARA FEDERAL

A. Pengertian Otonomi Daerah

"Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yaitu berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Menurut *Encyclopedia of Social Science*, bahwa otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence.*"⁵⁾

Jadi, ada 2 ciri hakikat dari otonomi yakni *the legal self sufficiency* (hukum yang mengatur kehidupan sendiri) dan *actual independence* (kemerdekaan yang nyata). Dalam kaitannya dalam politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau *the condition of living under one's own laws* (kondisi kehidupan dibawah satu undang-undang). Jadi otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *the legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws*. Karena itu, otonomi lebih menitikberatkan aspirasi daripada kondisi.

"Koesoemahatmadja berpendapat bahwa menurut perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundangan (*regeling*), juga mengandung arti pemerintahan (*bestuur*)." ⁶⁾

⁵⁾ Sarundayang, Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999. h. 38

⁶⁾ Koesoematmadja, Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia, Bina Cipta, Bandung, 1979. h. 88

Dalam literatur Belanda otonomi berarti "pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri).⁷⁾

Namun demikian, menurut Berman yang dikutip Amrah Muslimin, walaupun otonomi itu sebagai *self government*, *self sufficiency* dan *actual independency*, keotonomian tersebut tetap berada pada batas yang tidak melampaui wewenang pemerintah pusat yang menyerahkan urusan kepada daerah. *Legally, of course local government are not like sovereign nations. Condition may be imposed upon them from above. State government may insist upon the consolidation of local government.*⁸⁾

Sedangkan menurut UU No. 22 tahun 1999 pengertian otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan

Dari pemahaman tentang otonomi daerah tersebut, maka pada hakikatnya otonomi daerah adalah:

1. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah. Istilah sendiri dalam hak mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah: penetapan kebijaksanaan sendiri, pelaksanaan sendiri, serta pembiayaan dan pertanggungjawaban daerah sendiri, maka hak itu

⁷⁾ *ibid* h 31.

⁸⁾ Amrah Muslimin, Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah, Alumni, Bandung, 1978.

- dikembalikan kepada pihak yang memberi, dan merrubah kembali menjadi urusan pemerintah (pusat);
2. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya;
 3. Daerah t idak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya;
 4. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain. Dengan demikian suatu daerah otonom adalah daerah yang *self goverment*, *self sufficiency*, *self authority*, dan *self regulation to its laws and affairs* dari daerah lainnya baik secara vertikal maupun horisontal karena daerah otonom memiliki *actual independence*.

Maksud dan Tujuan Otonomi Daerah

Otonomi daerah, sebagai salah satu bentuk "desentralisasi" pemerintahan, pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yaitu upaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih makmur. Pemberian, pelimpahan, dan penyerahan sebagian tugas-tugas.

Keberadaan pembangunan daerah diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa dan peran aktif masyarakat serta meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara optimal dan terpadu dalam mengisi otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggung jawab, serta memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa.

Maksud dan tujuan pemberian otonomi daerah secara tegas digariskan dalam GBHN adalah berorientasi pada pembangunan. Yang dimaksud dengan pembangunan adalah pembangunan dalam arti luas, yang meliputi segala segi kehidupan dan penghidupan. Adalah kewajiban bagi daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana mencapai kesejahteraan rakyat yang diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.

Berdasarkan pada ide yang hakiki dalam konsep otonomi daerah yang tercermin dalam kesamaan pendapat dan kesepakatan the founding fathers tentang perlunya desentralisasi dan otonomi daerah, ditegaskan bahwa tujuan pemberian otonomi daerah menurut A.Keeman (1970) yang dikutip Sarundayang setidaknya-tidaknya akan meliputi 4 aspek sebagai berikut:

1. Dari segi politik adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi dilapisan bawah.
2. Dari segi manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna penyelenggaraan pemerintah, terutama dalam

memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis – jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.

3. Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat, dalam melakukan usaha pemberdayaan (empowerment) masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri, dan tidak banyak tergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses pertumbuhan.
4. Dari segi ekonomi pembangunan, adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat. ⁹⁾

Pemberian kewenangan yang seharusnya diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (hubungan kewenangan) adalah sebagai konsekuensi logis untuk tercapainya maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah, serta untuk imbalan terhadap kewajiban dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerahnya.

B. Asas – Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Sebagai konsekuensi pasal 18 Undang - Undang 1945, kepada Penyelenggaraan Pemerintahan Negara diwajibkan melaksanakan policy atau kebijaksanaan desentralisasi dan dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Oleh karena itu, maka disusunlah pengaturannya melalui

⁹⁾ Sarundayang, OP CIT h 31

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang diformulasikan sebagai asas-asas pemerintahan.

Asas-asas itu adalah Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas pembantuan.

Pengertian atau batasan mengenai masing-masing asas itu sudah cukup terperinci dan jelas didalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang akan dikutip dan dijelaskan disini. Dalam pelaksanaannya secara garis besar ada beberapa jenis dari masing-masing asas itu, yaitu:

1. **Asas Dekonsentrasi:** artinya adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintahan atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah.

a. Pelimpahan wewenang dari Aparatur Pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya ke aparatur lain dalam satu tingkatan pemerintahan disebut dekonsentrasi horizontal.

Contohnya, pendelegasian wewenang dari Presdiden kepada para Menteri. Pendelegasian wewenang dari Gubernur kepada kepala BKPM (Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah) propinsi, dalam pemberian izin dibidang tertentu, Pendelegasian wewenang dari Bupati/Walikota kepada Kawasan Berikat dibidang pemberian izin tertentu.

b. Pelimpahan wewenang dari Pemerintahan atau dari suatu aparatur pemerintahan yang lebih tinggi tingkatannya ke aparatur lain dalam

tingkatan pemerintahan yang lebih rendah, disebut dekonsentrasi vertikal. Contohnya, Presiden mendelegasikan kewenangannya dibidang penyelenggaraan pemerintahan umum kepada Gubernur, Bupati dan Walikota maupun kepada Walikota dan Camat.

Pendelegasian wewenang dari para Menteri kepada Kepala Wilayah atau kepada pejabat-pejabatnya di daerah (Kakanwil) dibidang tertentu.

- c. Dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam wilayah-wilayah propinsi dan ibukota negara. Wilayah propinsi dibagi dalam wilayah-wilayah kabupaten dan kota. Kemudian wilayah kabupaten dan kota dibagi dalam wilayah-wilayah kecamatan.

Penerapan asas dekonsentrasi demikian itu sering pula disebut sebagai dekonsentrasi teritorial.

Suatu hal yang sangat esensial didalam asas dekonsentrasi ini adalah bahwa urusan atau wewenang yang dilimpahkan itu sepenuhnya masih menjadi urusan dan kewenangan pemerintah pusat, hanya saja aparat yang dilimpahi itu semata-mata sebagai pelaksana saja, yang lain sama sekali dengan pengertian asas desentralisasi.

2. Asas Desentralisasi: artinya adalah penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya.

- a. Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun Daerah Otonom, yang selanjutnya disebut Daerah, hal ini sering pula desentralisasi teritorial.

Pengertian "Daerah" ini adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Daerah dibentuk dengan Undang-undang dan kini ada dua model Daerah, yaitu Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten dan Kota yang nama dan batas Wilayah Propinsi atau Ibukota Negara, dan nama batas Daerah Kabupaten dan Kota adalah sama dengan nama dan batas wilayah Kabupaten dan Kota.

Begitu pula Ibukota Daerah Propinsi adalah Ibukota Propinsi, dan Ibukota Daerah Kabupaten adalah juga Ibukota Kabupaten.

- b. Kepada masing-masing Daerah diserahkan sebagian atau seluruh urusan pemerintahan dibidang tertentu untuk menjadi urusan rumah tangganya, atau sering disebut menjadi urusan Otonomi Daerah.

Artinya Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁰⁾

¹⁰⁾ Amrah Muslimin Op.cit. h.41

Sistem yang demikian inilah yang disebut dengan desentralisasi fungsional, artinya Kepada Daerah diserahkan suatu hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi pemerintahan dibidang tertentu.

Sebagian salah satu pencerminan dari sistem ini maka Daerah mempunyai hak, wewenang menyusun peraturan yang disebut peraturan Daerah, mengatur keuangannya yang disebut dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), lain halnya dengan Perangkat Pemerintahan Wilayah, misalnya Kantor Wilayah Departemen, lembaga ini tidak berwenang membuat Peraturan Pemerintah dan juga anggarannya ditetapkan dalam anggaran departemennya masing-masing yang terkonsentrasi di pusat.

Sebagian urusan pemerintahan yang telah didesentralisasikan adalah sebagian dari urusan pertanian, kehutanan, peternakan, perikanan, pariwisata, pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan, sosial, pertambangan dan lain-lain.

3. **Asas Tugas Pembantuan:** artinya adalah tugas-tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan Pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya, dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Urusan yang ditugaskan itu sepenuhnya masih menjadi wewenang Pemerintah Propinsi. Pemerintah Propinsi yang menugaskan itu yang menyusun rencana kegiatan, atau kebijaksanaan dan menyediakan anggarannya, sedang daerah yang ditugasi hanya sekedar melaksanakannya, tetapi dengan suatu kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas itu kepada yang memberikan tugas. Apabila dilihat secara sendiri-sendiri maka dapat dikatakan apakah suatu urusan pemerintahan itu akan dilaksanakan menurut asas dekonsentrasi atau desentralisasi maupun menurut asas tugas pembantuan, mesti harus menggunakan prinsip dayaguna dan hasilguna. Namun demikian, sebelum penyelenggara pemerintah terjebak pada suatu pemikiran yang sulit, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 telah memberikan acuan yang tertuang dalam prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan di Daerah, yang akan diketengahkan kemudian. Sebagian urusan yang dilaksanakan menurut asas tugas pembantuan antara lain sebagian urusan haji, urusan bencana alam, lingkungan hidup, olahraga, kepemudaan dan lain-lain.

C. Aspek Yuridis Undang-undang Nomor 22 tahun 1999

The founding fathers telah sepakat untuk menetapkan bentuk negara dan bentuk pemerintahan Republik Indonesia, yakni negara kesatuan yang berbentuk Republik. Dari alinea ke-IV Pembukaan UUD 1945, negara

Republik Indonesia yang berbentuk kesatuan dan republik ini. Menurut Muchsan mengemban empat fungsi pokok, yakni:

1. *Protectional function*, negara wajib melindungi seluruh tanah air, sehingga dapat hidup *ayem dan tentrem*;
2. *Welfare function*, negara wajib mensejahterakan bangsa, sehingga rakyat dapat hidup dalam wacana adil dan makmur;
3. *Educational function*, negara wajib mencerdaskan bangsa. Ini berarti negara akan meningkatkan kualitas bangsa melalui sarana pendidikan;
4. *Peacefulness function*, negara wajib menciptakan perdamaian dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat baik ke dalam maupun ke luar.¹¹⁾

The goal of state yang telah disepakati oleh *the founding father* tersebut sampai saat ini belum dapat terwujud, bahkan menunjukkan gejala semakin buruk. Rakyat hidup dalam rasa was-was, nyawa manusia seharga dengan nyawa ayam. Para pengungsi baik dari Timor Timur, Ambon serta daerah-daerah lain, kekurangan makanan dan tidak mendapatkan pelayanan kesehatan yang memadai. Kelompok belajar sembilan tahun (kejar 9) saja belum dapat terwujud dengan sempurna, diiringi dengan biaya pendidikan yang semakin mahal, sehingga memiliki penduduk yang besar jumlahnya, akan tetapi dibarengi dengan kualitas yang rendah. Hal ini akan menghambat pelaksanaan pembangunan nasional. Demikian pula rakyat hidup semakin jauh dari rasa damai, mengingat krisis yang berkepanjangan.

¹¹⁾ Muchsan, Kajian Yuridis UU No. 22 Tahun 1999, Jurnal Ilmu Sosial Unisia, No. 42/XXIII/II/2000, UII, Yogyakarta, h.355

"Ada sementara pendapat yang menyatakan tidak terwujudnya fungsi negara tersebut berkaitan dengan bentuk negara, yakni kesatuan dan republik. Pendapat ini menyadarkan kepada bukti empiris, bahwa selama rezim Orde Lama (1958-1966) dan rezim Orde Baru (1966-1998) Pengertian kesatuan dititik beratkan kepada sistem sentralisasi., semua kekuasaan dan kewenangan terakumulasi oleh Pemerintah Pusat. Pemda terkooptasi oleh Pemerintah Pusat, dan akhirnya menjadi sapi perah Pemerintah Pusat. Semua sumber kekayaan alam daerah disedot oleh Pemerintah pusat, tanpa memperhatikan nasib rakyat daerah. Pemda hanya berstatus *verlengstuck* Pemerintah Pusat, sehingga harus dan wajib melaksanakan apa yang menjadi policy Pemerintah Pusat. "¹²⁾

Dari pemikiran inilah muncul pendapat untuk merubah susunan negara dari negara kesatuan menjadi susunan negara federal. Dengan bentuk federal ini, di mana daerah negara bagian yang berdaulat, diharapkan keempat fungsi negara yang merupakan kesepakatan the founding father dapat terwujud dengan sempurna.

Perlu dicermati, bahwa keterpurukan negara bukan semata-mata akibat bentuk negara, akan tetapi sikap dan mental para penyelenggara negara merupakan faktor yang dominan. Akibat negatif dari bentuk federal, kemungkinan terjadinya disintegrasi bangsa sangat besar, mengingat negara Republik Indonesia terdiri dari ribuan pulau, dengan keragaman suku, bahasa, adat serta agama.

Menyikapi hal ini, alangkah tepatnya apabila akan menuju negara dengan bentuk federal, melalui pentahapan yang bersifat evolusi, bukan

¹²⁾ Otonomi versi negara, Tim Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000, h.19.

revolusi. Menurut Muchsan,

"tahap pertama perlu dipertahankan negara dengan bentuk kesatuan, akan tetapi dalam kehidupan bernegara digunakan sistem federal. Sistem federal yang dimaksud adalah pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah. Hal ini juga sudah terpikir pada Orde Reformasi" (1998-1999).¹³⁾

Proaktif dengan wacana ini, MPR sebagai lembaga perwakilan rakyat yang tertinggi, dalam persidangannya tahun 1998 menghasilkan TAP MPR No. XV/MPR/1998. Dengan ketetapan MPR No. XV/MPR/ 1998, MPR sebagai lembaga negara tertinggi mengamanatkan kepada Presiden untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Kewenangan otonomi yang luas adalah kekuasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan di bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Disamping itu, keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi; yang dimaksud nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah; sedangkan yang dimaksud

¹³⁾ Ibid, h. 356

dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah. Dengan adanya pemberian otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab ini, daerah harus dapat meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang lebih baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan kemakmuran, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah, sehingga akan terjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sehubungan dengan ini, diberlakukanlah Undang-undang No. 22 Tahun 1999 yang mengatur tentang Pemerintah Daerah. Prinsip-prinsip otonomi yang dianut oleh undang-undang ini adalah sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keaneragaman daerah;
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab;
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedangkan otonomi Daerah Propinsi adalah otonomi daerah yang terbatas;
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara, sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah;

5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah kabupaten dan kota tidak ada lagi wilayah administrasi. Demikian pula dikawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan industri, kawasan perumahan, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan sebagainya, berlaku ketentuan peraturan Daerah Otonom;
6. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawasan, maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah;
7. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada Daerah Propinsi dalam kedudukannya di wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakli pemerintah;
8. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari Pemerintah kepada Daerah, tetapi juga dari Pemerintah dan Daerah kepada Desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana, prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.

Menurut Sarundayang:

"Secara teoritis dalam pelaksanaan otonomi daerah terdapat sendi-sendi sebagai pilar penyangga otonomi sendiri. Sendi-sendi tersebut adalah (1) sharing of power (pembagian kewenangan), (2) distribution of income (pembagian pendapatan), dan (3) Empowering (kemandirian/pemberdayaan Pemerintah Daerah). Hipotesisnya, semakin kuat sendi-sendi tersebut semakin sehat pelaksanaan otonomi daerah dan sebaliknya. Ternyata ketiga sendi-sendi ini sebagai pilar-pilar otonomi telah dijabarkan dalam prinsip-prinsip otonomi sebagai tertuang dalam Undang-undang No. 22/1999 jo Undang-undang No. 25/1999." ¹⁴⁾

Sharing of power (pembagian kewenangan)

Dalam pembagian kewenangan antara pusat dan daerah Undang-undang No. 22/1999 menggunakan teori residu (teori sisa).

Pemerintah pusat akan memegang lima kewenangan, yakni (1) kewenangan dalam bidang politik luar negeri, (2) pertahanan keamanan, (3) peradilan), (4) moneter dan fiskal dan (5) agama (vide Pasal 7). Selain lima kewenangan Pemerintah Pusat yang lain yakni:

1. Kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan secara makro;
2. Dana perimbangan keuangan;
3. Sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara;
4. Pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia;
5. Pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

¹⁴⁾ Sarundayang, Op.Cit. h. 139

Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota meliputi kewenangan wajib dan kewenangan yang bukan wajib. Kewenangan wajib terdiri dari sebelas kewenangan, yakni (1) pekerjaan umum, (2) kesehatan, (3) pendidikan dan kebudayaan, (4) pertanian, (5) perhubungan, (6) industri dan perdagangan, (7) penanaman, (8) Lingkungan hidup, (9) pertahanan, (10) koperasi, dan (11) tenaga kerja.

Dikatakan kewenangan wajib, karena seluruh daerah kabupaten atau kota harus dapat melaksanakan kewenangan tersebut. Apabila ada daerah yang tidak mampu melaksanakan, ada tiga alternatif yang terjadi, yakni:

1. Kewenangan tersebut kembali kepada Daerah Propinsi;
2. Daerah yang tidak mampu tersebut dimerger dengan daerah lain;
3. Daerah yang tidak mampu tersebut dihapuskan.

Kewenangan yang bukan wajib adalah selain sebelas kewenangan sebagai tercantum dalam ketentuan Pasal 7 ayat (2) undang-undang No.22/1999, yang nyata-nyata ada di daerah. Dalam hal ini tergantung kejelian daerah dalam melihat daerahnya sesuai dengan kekhasan daerah masing-masing. Semua kewenangan ini, baik yang wajib maupun yang bukan wajib harus diatur dalam Peraturan Daerah. Demikian pula dengan dinas-dinas yang akan melaksanakan kewenangan tersebut harus dijabarkan dalam Peraturan Daerah.

Distribution of Income

Dalam pemerataan pendapatan ini, dilaksanakan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Hal ini diatur dalam Undang-undang No. 25/1999, yang mengenal empat model dalam pembagian pendapatan, yakni:

1. 100% untuk Pemerintah Daerah dan 0% untuk Pemerintah Pusat. Ini berlaku untuk Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dan seluruh biaya yang berkaitan dengan tanah;
2. 80% untuk Pusat dan 20% untuk Daerah. Ini berlaku untuk pertambangan minyak dan gas bumi;
3. 50% untuk Pusat dan 50% untuk Daerah. Ini berlaku untuk hasil perkebunan, pertanian, kehutanan serta perikanan.

Dana ini nantinya akan diratakan secara seimbang kepada daerah dalam bentuk dana alokasi khusus.

Dalam pelaksanaan otonomi yang luas, harus dilakukan pemberdayaan rakyat daerah. Pemberdayaan ini bertujuan untuk (1) peningkatan kesejahteraan masyarakat daerah dan (2) peningkatan demokratisasi dalam kehidupan masyarakat daerah. Sehubungan dengan rakyat daerah diwakili oleh DPRD, maka DPRD inilah yang diberdayakan pertama kali. Inilah sebabnya DPRD memiliki kewenangan yang sangat dominan dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah. Tugas dan wewenang DPRD meliputi:

- a. Memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota;
- b. Memilih anggota MPR dari Utusan Golongan;

- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota;
- d. Bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk Peraturan Daerah;
- e. Bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- f. Melaksanakan pengawasan terhadap:
 - 1. Pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lain;
 - 2. Pelaksanaan Keputusan Gubernur, Bupati, dan Walikota;
 - 3. Pelaksanaan Anggaran Pendapat dan Belanja Daerah;
 - 4. Kebijakan Pemerintah Daerah; dan
 - 5. Pelaksanaan kerja sama internasional di daerah.
- g. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah;
- h. Menampung dan menindak lanjuti aspirasi daerah dan masyarakat (Pasal 18 ayat (1)).Undang-undang No. 22 Tahun 1999

Adapun dari segi hak-hak yang diberikan kepada DPRD (Pasal 19 ayat (1)), meliputi:

- a. Meminta pertanggung jawaban Gubernur, Bupati dan Walikota;
- b. Meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah;
- c. Mengadakan penyelidikan;

- d. Mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah;
- e. Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah;
- f. Menentukan Anggaran Belanja DPRD; dan
- g. Menetapkan Tata Tertib DPRD.

Semua tugas, wewenang serta hak DPRD tersebut harus diatur dalam peraturan Tata tertib DPRD.

Perlu diketahui bahwa dalam melaksanakan otonomi seluas-luasnya sebagaimana dikehendaki dan diatur dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999, akan dapat muncul akibat-akibat sampingan yang apabila tidak diantisipasi sejak dini akan merugikan masyarakat sendiri. Akibat-akibat tersebut adalah: (1) Semangat kedaerahan yang tidak terkendali, (2) Politisasi aparat pemerintah, (3) Arogansi lembaga DPRD, (4) Pengawasan keuangan daerah yang timpang, dan (5) timbulnya konflik antar daerah.

1. Semangat kedaerahan yang tidak terkendali

Dalam otonomi yang seluas-luasnya, daerah kabupaten dan daerah kota merupakan daerah mandiri. Daerah tersebut, berhak untuk menggali keuangan dari pendapatan asli daerah. Hal ini akan mengakibatkan ketimpangan antara daerah yang surplus dan daerah yang minus. Demikian dalam merekrut pegawai daerah. Masing-masing daerah akan mengutamakan putra daerah dan menutup kemungkinan masuknya penduduk lain daerah. Hal ini akan berimbas pula pada mutasi pegawai daerah. Akan sulit terjadi mutasi pegawai antar kabupaten/kota maupun daerah ke propinsi atau sebaliknya. Terciptalah semboyan *right or wrong my*

local government. Semangat kedaerahan yang tidak terkendali ini akan dapat menimbulkan perpecahan, yang mungkin sekali bermuara pada hilangnya semangat kesatuan dan persatuan.

2. Politisasi Aparat Pemerintah

DPRD memiliki kewenangan yang dominan dalam memutar roda Pemerintahan. Tidaklah aneh apabila Kepala Daerah maupun wakilnya berasal dari calon yang mendapatkan dukungan terbanyak dari anggota DPRD, yang notabene berasal dari anggota partai politik. Dengan kata lain, warna kepala daerah dan wakilnya akan sama dengan warna Partai Politik Mayoritas. Kondisi semacam ini dapat menimbulkan hal-hal sebagai berikut:

- a. Mematikan mekanisme yang sehat, sehingga menghambat terciptanya clean and strong government.
- b. DPRD dan Kepala Daerah lebih banyak berorientasi kepada kepentingan partai dari pada kepentingan rakyat.
- c. Terbuka pintu yang lebar terjadinya kolusi antara Eksekutif dan Legislatif.

3. Arogansi Lembaga DPRD

Dengan otonomi yang seluas-luasnya kewenangan DPRD menjadi bertambah, sehingga mudah sekali terjadi otoriterisme dalam kerja DPRD, khususnya dalam fungsi pengawasan terhadap eksekutif.

Terbetik berita di Purwokerto, terjadi pemeriksaan ala pengadilan oleh DPRD terhadap seorang dosen yang memberikan kritik konstruktif. Hal semacam ini dapat terlaksana

tanpa hambatan, karena Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tidak menegaskan siapa yang berhak mengawasi DPRD. Tanpa adanya pengawasan yang efektif, ibarat kendaraan bermotor yang tanpa rem, sulit dikendalikan.¹⁵⁾

Seharusnya dengan *Legislatif heavy* ini DPRD mampu mawas diri dan tidak segan-segan untuk meningkatkan kualitasnya. Sebagai lembaga pengawas Eksekutif, minimal kondisi serta kualitas DPRD setingkat dengan lembaga yang diawasi. Apabila kondisi lembaga pengawas lebih rendah kualitasnya dari pada lembaga yang diawasi, dapat dibayangkan bagaimana kualitas pengawasan yang dihasilkan.

4. Pengawasan Keuangan Daerah yang Timpang

Secara teoritis keuangan daerah terdiri dari:

- a. Keuangan daerah yang dikelola oleh Pemerintah Daerah yang berbentuk APBD. APBD dituangkan dalam Peraturan Daerah yang dibuat oleh Kepala Daerah bersama DPRD.
- b. Semua kekayaan Pemerintah Daerah, baik yang berbentuk benda tetap maupun benda bergerak.
- c. Keuangan yang dikelola oleh DPRD, ini berwujud anggaran dewan.
- d. Keuangan yang dikelola oleh lembaga Perbankan, seperti BPD.
- e. Keuangan yang dikelola badan hukum yang berbentuk perusahaan seperti BUMD.

¹⁵⁾ Ibid, h. 139

Dalam UU No. 22/1999, konkretnya pasal 18 ayat (1) f, dinyatakan:

DPRD mempunyai tugas dan wewenang pengawasan terhadap:

1. Pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan;
2. Pelaksanaan keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota;
3. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
4. Kebijakan Pemerintah Daerah; dan
5. Pelaksanaan kerjasama internasional daerah.

Dari ketentuan ini, jelas bahwa DPRD diberi kewenangan untuk mengawasi pengelolaan keuangan daerah, akan tetapi hanya terbatas pada pelaksanaan APBD. Akibatnya terjadi celah-celah kekosongan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah yang lain, yang mungkin sekali akan bermuara kepada penyelewengan penggunaan uang daerah.

Menurut Bambang Yudoyono:

Kondisi perundang-undangan (UU No. 22 Tahun 1999) yang demikian ini, masih diperparah dengan adanya fenomena sbb:

- a. DPRD memiliki dan mengelola uang sendiri, yang disebut anggaran dewan, siapa yang akan mengawasi terhadap penggunaan anggaran dewan ini?
- b. Suatu kenyataan bahwa kualitas DPRD masih memprihatinkan khususnya dalam metode pengawasan. Perlu segera adanya usaha peningkatan kinerja DPRD;
- c. Dalam melaksanakan fungsinya sebagai lembaga yang mewakili rakyat, DPRD lebih banyak berorientasi kepada kepentingan partai politiknya daripada kepentingan rakyat. Kepala Daerah/Wakilnya pun berwarna politik, sehingga terbuka pintu yang lebar terjadi kolusi, yang berarti mematikan mekanisme pengawasan yang berbobot;
- d. Pemeriksaan yang dilakukan oleh DPRD merupakan pengawasan yang bersifat post audit (hanya terhadap hasil perhitungan anggaran).¹⁶⁾

¹⁶⁾ Bambang Yudoyono, Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan SDM, Aparatur Pemda Anggota DPRD, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, h 57

D. Pengertian Negara Federal

Sebelum membahas lebih lanjut mengenai kemungkinan menerapkan federalisme di Indonesia maka alangkah baiknya kalau kita teropong sejenak pengertian federalisme secara garis besar.

Prof. Miriam Budiharjo mengemukakan bahwa "ada pendapat yang mengatakan federalisme merupakan bentuk pertengahan antara Negara Kesatuan dan Konfederasi." ¹⁷⁾

Menurut CF. Strong yang dikutip Abubakar Busro," salah satu ciri negara federal ialah bahwa ia mencoba menyesuaikan dua konsep yang sebenarnya bertentangan, yaitu kedaulatan negara federal dalam keseluruhannya dan kedaulatan negara bagian. Penyelenggaraan kedaulatan keluar dari negara-negara bagian diserahkan sama sekali kepada pemerintah federal, sedangkan kedaulatan kedalam dibatasi." ¹⁸⁾

Satu prinsip yang dipegang teguh pada negara federal yaitu bahwa soal-soal yang menyangkut negara dalam keseluruhannya diserahkan kepada kekuasaan federal. Jadi dalam negara federal untuk soal-soal yang menyangkut negara bagian belaka dan tidak termasuk kepentingan nasional, diserahkan kepada kekuasaan negara bagian dan untuk hal-hal semacam ini negara bagian bebas sama sekali dari pengaruh pemerintah federal. Misalnya soal kesehatan.

¹⁷⁾ Budiharjo M. Dasar-dasar Ilmu Politik, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, h 37.

¹⁸⁾ Abubakar Busro, dan Abu Daud Busroh, Asas Hukum Tata Negara, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998, h 44

Menurut K.C. Where, Prinsip federal ialah bahwa kekuasaan dibagi sedemikian rupa sehingga pemerintah federal dan pemerintah negara bagian dalam bidang-bidang tertentu adalah bebas satu sama lain. Jadi pada pokoknya ciri yang terpenting dari negara federal adalah bahwa kekuasaan pemerintah dibagi antara dua kekuasaan federal dan kekuasaan negara bagian.

CF. Strong berpendapat untuk membentuk suatu negara federal diperlukan dua syarat, yaitu satu, adanya perasaan sebangsa diantara kesatuan-kesatuan politik yang hendak membentuk federasi itu, dan dua, adanya keinginan pada kesatuan-kesatuan politik yang hendak mengadakan federasi untuk mengadakan ikatan terbatas.

E. Ciri-ciri Negara Federal

Adapun ciri Negara Federal menurut Adnan Buyung Nasution adalah sebagai berikut:

1. Umumnya Negara Federal tercipta dari bawah ke atas ini artinya bahwa pembentukan pemerintah dari Negara Federal biasanya merupakan hasil kesepakatan antara negara-negara merdeka dan berdaulat yang ada untuk bersatu dalam pembentukan satu negara. Contoh paling terkenal tentang ini tentunya adalah Amerika Serikat, yang dimulai dari tiga belas negara merdeka, yang pada mulanya bertindak atas nama negara mereka sendiri. Malaysia dibentuk oleh sembilan kesultanan dan dua provinsi. Akan tetapi, perubahan dari negara kesatuan menjadi federasi mungkin dicapai dari atas ke bawah (*top-down*), tanpa harus membubarkan kesatuan Republik Indonesia. Indonesia pernah mengubah dari negara kesatuan menjadi Negara Serikat Indonesia, walaupun terdapat pengaruh luar dari Belanda, kemudian kembali ke bentuk pemerintahan

kesatuan. Namun, saya harus menekankan sejak awal bahwa berapapun banyaknya pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan negara bagian.

2. Secara esensial federasi masih membuktikan kekuasaan federal yang sangat terpusat dan kuat. Contoh disini termasuk Amerika Serikat, Jerman, dan bahkan Malaysia, yang kesatuan negaranya dipelihara dan administrasinya dikelola secara efektif dibawah pemerintah pusat federal yang kuat dan efektif. Lemahnya pemerintah federal pusat bisa menyebabkan disintegrasi.
3. Disemua Negara Federal terdapat tingkat kemandirian yang cukup memadai dalam menciptakan sistem hukum dalam tingkat wilayah. Hanya otoritas dan tanggung jawab yang sangat khusus saja yang didelegasikan pada yuridiksi eksklusif pemerintah federal. Di Amerika Serikat pengadilan federal terdapat juga di negara-negara bagian, yang merupakan tambahan dan berada diluar sistem hukum dan peradilan wilayah yang mandiri. Namun, ini tentunya bukan dengan tujuan untuk membuat keputusan yang ada diluar yuridiksi pemerintah federal. Sistem hukum negara federal benar-benar merupakan dari pembagian otoritas hukum yang ada dalam konstitusi.
4. Bila terjadi perselisihan diselesaikan melalui Mahkamah Agung. Apa yang terjadi ketika ada pertentangan antara hukum federal dan provinsi? Terdapat beberapa metode penyelesaiannya. Jika terdapat pertentangan atau salah paham antara pengadilan federal dan provinsi, konflik tersebut biasanya dibawa ke partai atau lembaga yang mandiri. Sebagai contoh, peradilan konstitusi yang sangat independen, menangani konflik semacam itu di Jerman. Di Amerika Serikat perselisihan semacam itu dibawa dan diputuskan oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat. Lembaga ini juga bertanggung jawab melakukan peninjauan hukum dan undang-undang yang telah diresmikan, baik oleh negara-negara bagian maupun pemerintahan federal.¹⁹⁾

Dari perspektif hukum, setiap sistem atau lembaga hukum yang aktif

¹⁹⁾ Adnan Buyung Nasution, Negara kesatuan dan federal dalam kontroversi negara federal mencari bentuk ideal Indonesia masa depan, Editor, Iksar Nusa Bakti, dan Riza Sihbudi, Kerjasama PPUI-LIPI, TAMT, Jakarta, 2000, h 61.

telah didirikan dengan tujuan mengembangkan dan memelihara persatuan nasional. Dari perspektif konstitusional, ini mungkin memerlukan perubahan lembaga politik yang ada sehingga tujuan pemerintahan konstitusional Negara Federal dapat terwujud secara bersamaan dengan pemerintah daerah, dan pada saat yang sama juga dapat mengembangkan efektifitas fungsi pengawasan secara timbal balik. Meskipun demikian, yang lebih penting ketimbang hal itu adalah penciptaan dan pembentukan sistem hukum mereka masing-masing. Ini menumbuhkan dua tanggung jawab besar. Pertama, ini memerlukan dirampingkannya dan diorganisasikannya sistem hukum yang ada dipusat sehingga sesuai dengan asumsi pokok sistem pemerintahan federal. Kedua, ini memerlukan pembentukan dan pengembangan sistem hukum dan lembaga yang benar-benar sesuai dengan kenyataan sosial, ekonomi, politik masing-masing provinsi atau negara bagian. Sistem hukum kita sekarang bukan hanya mengandung banyak masalah gawat, baik dari sudut pandang substansi struktur dan budaya hukum, maupun dalam pengertian kemandirian.

BAB III

RELEVANSI OTONOMI DAERAH DI INDONESIA DENGAN SISTEM NEGARA FEDERAL

A. Relevansi Otonomi Daerah di Indonesia Dengan Sistem Negara Federal

Sebelum membahas tentang relevansi otonomi daerah dengan sistem negara federal peneliti akan menjelaskan pengertian relevansi:

Menurut Andi Hamzah relevansi berasal dari kata relevan yang artinya mempunyai hubungan erat dan bersangkutan dengan pokok perkara, untuk kepentingan sesuatu, penting dalam hal ini.¹³⁾

Sekarang akan di bahas tentang unitarisme dan federalisme dari perspektif hukum. Masalah antara unitarisme dan federalisme bukan merupakan sesuatu yang harus dikonfrontasikan secara langsung. Di pandanganya lebih sebagai pilihan yang sangat berbeda mengenai pengaturan kekuasaan nasional. Perbedaan ditemukan dalam konsep pembagian kekuasaan, atau dalam istilah C.F. Strong.

"Pembagian kedaulatan". Menurut Strong, "Esensi dari negara kesatuan adalah bahwa kedaulatan tidak dibagi, atau dengan kata lain, bahwa kekuasaan pemerintah pusat tidak terbatas, karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan pembuatan hukum lainnya, selain yang ada di pusat." Oleh karena itu, semua kekuasaan berada di tangan pemerintah pusat. Konsep desentralisasi dan dekonsentrasi telah dikembangkan untuk

¹³⁾ Andi Hamzah, Kamus Hukum, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, h 503

mengimbangi sentralisasi yang terlalu banyak. ¹⁴⁾

Kedua konsep ini yang dalam beberapa hal menyerupai federalisme yang bila diimplementasikan sebagaimana mestinya menunjukkan pendelegasian otoritas dari pemerintah pusat. Dalam banyak kesempatan, didiskusikan perbandingan antara hal ini dengan sistem pemerintahan federal. Seperti yang dijelaskan oleh Strong, sistem federal menawarkan pembagian kedaulatan dan kekuasaan antara pemerintah federal dan negara-negara bagian. Dalam kasus ini, kita melihat jelas *residual theory*, yang juga dikenal dengan *reserve of powers* atau *residual power* (kekuasaan yang masih ada di suatu pemerintahan setelah otoritas ini mendelegasikan sebagian kekuasaannya ke otoritas lain). Penetapan kekuasaan yang tidak disebutkan dalam konstitusi akan tetap menjadi otoritas pemerintah federal, seperti yang berlangsung di India dan Kanada. Menggunakan cara berpikir yang sama, ketika *residual power* di berikan pada negara bagian, konstitusi harus secara eksplisit menentukan otoritas pemerintah federal. Yang tidak ditentukan dalam konstitusi hendaknya diletakkan di bawah otoritas negara-negara bagian. Contoh-contoh ini terdapat di Amerika Serikat, Australia, dan bahkan di Indonesia di bawah UUD RIS.

Umumnya, negara federal tercipta dari bawah ke atas. Ini artinya

14) Abubakar Busroh dan Abu Daud Busroh, Op.Cit, h 37

bahwa pembentukan pemerintah dari negara federal biasanya merupakan hasil kesepakatan antara negara-negara merdeka dan berdaulat yang ada untuk bersatu dalam pembentukan satu negara federal. Contoh paling terkenal tentang ini tentunya adalah Amerika Serikat, yang dimulai dari tiga belas negara merdeka, yang pada mulanya bertindak atas nama negara merdeka sendiri kemudian mereka membentuk federasi. Malaysia dibentuk oleh sembilan kesultanan dan dua provinsi. Akan tetapi, perubahan dari negara kesatuan menjadi federasi mungkin dicapai dari atas ke bawah (top-down), tanpa harus membubarkan kesatuan, contoh RI pada zaman KRIS. Indonesia pernah mengubah dari negara kesatuan menjadi Negara Serikat Indonesia walaupun terdapat pengaruh luar dari Belanda kemudian kembali lagi ke bentuk pemerintahan kesatuan. Namun, harus menekankan sejak awal bahwa berapa pun banyaknya pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan negara-negara bagiannya, secara esensial federasi masih membutuhkan kekuasaan federal yang sangat terpusat dan kuat. Contoh di sini termasuk Amerika Serikat, Jerman, dan bahkan Malaysia, yang kesatuan negaranya diperlihara dan administrasinya dikelola secara efektif di bawah pemerintah pusat/federal yang kuat dan efektif. Lemahnya pemerintah/federal pusat soviet, pada akhirnya tidak dapat memelihara kedaulatannya atas negara-negara bagian karena lemahnya pemerintah federal/pusat. Dalam kasus Indonesia, studi lebih lanjut dan komprehensif tentang contoh-contoh negara federal yang diciptakan dari

atas ke bawah diperlukan untuk menunjukkan secara utuh perbedaan antara negara kesatuan dan federal.

"Afrika Selatan setelah Apartheid merupakan contoh penting. Oleh karena itu, pemahaman sistem ini bisa membantu perkembangan lebih lanjut sehingga mengurangi kemungkinan ditolaknya sistem tersebut, karena adanya pendirian bahwa negara kesatuan sudah final. Berbagai pilihan yang berpotensi untuk memasukkan beberapa konsep pokok federalisme ke negara kesatuan yang ditransformasikan harus dibuka dan dianalisis."¹⁵⁾

Ini akan menyediakan wilayah dan pemerintahan mereka masing-masing dengan cara yang lebih bertanggung jawab.

Ada beberapa pertanyaan tentang kekuatan pengadilan dan kehakiman pada kedua sistem pemerintahan tersebut. Sebagai sebuah negara yang menerapkan konsep pemisahan kekuasaan politik, posisi peradilan, baik di negara kesatuan maupun di negara federal sebagai pelindung keadilan masih sama. Perbedaannya hanya terletak pada penunjukan hakim, rantai otoritas, lingkup kemandirian, namun masih merupakan kehakiman yang saling melengkapi. Dalam hal ini, bahwa terdapat perbedaan yang mendasar antara sistem hukum negara kesatuan dan federal. Terdapat asumsi dan petunjuk yang berbeda untuk menerapkan hukum dibawah masing-masing sistem. Di negara kesatuan, sistem hukum hanya berdasarkan konsep kesatuan nasional. Ini artinya bahwa sistem hukum dan kehakiman dimasing-masing propinsi merupakan perpanjangan

15) Chusunul Mar'yah, Transisi demokrasi dan konsolidasi dalam majalah jurnal analisis sosial Vol.6 No.1, Februari 2001 h. 37

tangan dari sistem yang ada dipusat. Disemua negara federal terdapat tingkat kemandirian yang cukup memadai dalam menciptakan sistem hukum dalam tingkat wilayah. Hanya otoritas dan tanggung jawab yang sangat khusus saja yang didelegasikan pada yurisdiksi eksklusif pemerintah federal. Di Amerika Serikat pengadilan federal terdapat juga di negara – negara bagian, yang merupakan tambahan dan berada diluar sistem hukum dan peradilan wilayah yang mandiri. Namun, ini tentunya bukan dengan tujuan untuk membuat keputusan yang berada diluar yuridiksi pemerintah federal. Sistem hukum negara federal benar - benar merupakan bagian dari pembagian otoritas hukum yang ada dalam konstitusi.

Apa yang terjadi ketika ada pertentangan antara hukum federal dan propinsi ?

Terdapat beberapa metode penyelesaiannya. Jika terdapat pertentangan atau salah faham antara pengadilan federal atau propinsi, konflik tersebut biasanya dibawa ke partai atau lembaga yang mandiri. Sebagai contoh, peradilan konstitusi yang sangat independen, menangani konflik semacam itu di Jerman. Di Amerika Serikat perselisihan semacam itu dibawa dan diputuskan oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat. Lembaga ini juga bertanggung jawab melaksanakan peninjauan hukum dan undang – undang yang telah diresmikan, baik oleh negara – negara bagian maupun pemerintah federal. ¹⁶⁾

¹⁶⁾ Kontroversi Negara Federal, Mencari Bentuk Ideal Negara Indonesia Masa Depan, editor Nusa Bakti, Riza Sihbudi, PPW Lipi, NDI, GT2, TAWF, Bandung, 2001, h 47

Dari perspektif hukum, setiap sistem atau lembaga hukum yang aktif telah didirikan dengan tujuan mengembangkan dan memelihara persatuan nasional. Dari perspektif konstitusional, ini mungkin memerlukan perubahan lembaga politik yang ada sehingga tujuan pemerintahan konstitusional negara federal dapat terwujud secara bersamaan dengan pemerintah daerah, dan pada saat yang sama juga dapat mengembangkan efektivitas fungsi pengawasan secara timbal balik. Meskipun demikian, yang lebih penting ketimbang hal itu adalah penciptaan dan pembentukan sistem hukum mereka masing-masing. Ini menumbuhkan dua tanggung jawab besar. Pertama, ini memerlukan dirampingkannya dan direorganisasikannya sistem hukum yang ada dipusat sehingga sesuai dengan asumsi pokok sistem pemerintahan federal. Kedua, ini memerlukan pembentukan dan pengembangan sistem hukum dan lembaga yang benar-benar sesuai dengan kenyataan sosial, ekonomi, dan politik masing-masing propinsi atau negara bagian. Sistem hukum kita sekarang bukan hanya mengandung banyak masalah gawat, baik dari sudut pandang pembuatan pasal-pasal dan hukum-hukum, maupun dalam pengertian kemandirian lembaganya serta kemampuannya untuk memberlakukan tertib hukum yang sejati dan dapat diandalkan secara efektif.

Dalam kaitannya dengan diskusi tentang negara federal dan negara kesatuan ada dua refleksi pemikiran.

Pertama, munculnya kembali perdebatan tentang federalisme merupakan hasil langsung dari kegagalan negara kesatuan untuk menyelesaikan isu – isu dan masalah – masalah Indonesia yang sangat nyata.

Sebagai pembuat solidaritas, meminjam istilah Herbert Feith, Soekarno sering menggunakan retorika mengenai negara dan pembentukan karakter untuk mendorong kesatuan dan solidaritas rakyat Indonesia. Bung Karno telah sukses dalam mengarahkan emosi kebanggaan dan nasionalisme, meskipun ia gagal untuk menginternalisasikan pesannya secara penuh dengan sempurna. Sistem politik yang dikembangkan tidaklah demokratis dan tidak efektif dalam menghadapi serta memecahkan isu – isu dan masalah – masalah yang khas Indonesia. ¹⁷⁾

Sekarno sendiri meninggalkan arena politik secara tidak hormat, Di sisi lain, Soeharto tidak peduli benar akan masalah mikro yang mendasar pada rakyat Indonesia. Identitas Indonesia yang lebih terkait dengan kesatuan bangsa atau integritas nasional diperlihara dengan samaran stabilitas semu. Kesatuan dan solidaritas hanya menjadi jargon hegemonik yang menghalangi rakyat untuk tidak mempertanyakan, baik hak - hak kolektif maupun individu. propinsi tidak terkait dengan pemerintahan pusat dan kroni – kroninya. Sumber daya propinsi dieksploitasi secara bebas atas nama pembangunan. Akibatnya, rakyat di propinsi merasa bahwa sumber daya alam mereka telah dirampok, mereka dieksploitasi, dilupakan, dan tertinggal dalam pembangunan. Ketidakpuasan ini merupakan faktor besar dalam

¹⁷⁾ Ibid., h 47

banyak tuntutan akan otonomi yang lebih luas, penciptaan sistem pemerintah federal, dan bahkan penggantian Republik Indonesia. Dalam hal ini, rezim Soeharto dan Soekarno sama-sama menginginkan persatuan dan kedaulatan. Namun, mereka gagal dalam misinya untuk menciptakan masyarakat yang egaliter dan sebuah bangsa yang hidup bersama secara produktif, percaya diri, dan harmonis.

Kedua, jika dilihat dari sudut pandang konstitusional, akar masalah munculnya kembali tuntutan federalisme, terletak pada pembagian kekuasaan antara pemerintah disatu sisi, dan masyarakat disisi lain. Jika ini memang benar, sistem pemerintahan baik negara kesatuan maupun federal, bukan merupakan jawaban terpenting terhadap masalah yang ada. Yang harus diselesaikan, yang terpenting, adalah bagaimana menentukan pembagian kekuasaan yang lebih seimbang dan proporsional antara pemerintah pusat, propinsi, masyarakat, dan kelompok yang berkepentingan lainnya. Dalam hal ini, agenda terpenting adalah tidak mengubah sistem pemerintahan, tetapi memulai membangun proses demokratisasi yang benar-benar efektif. Yang pertama untuk dilakukan adalah dibentuknya kekuasaan yang terpisah antara tiga cabang pemerintahan, yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Yang kedua adalah diciptakannya kekuasaan yang seimbang dalam pemerintahan, pada semua level, dan dari semua perspektif termasuk pemberdayaan rakyat, dan yang ketiga adalah dibentuknya keseimbangan antara otoritas yang sebenarnya dari pemerintah pusat dan pemerintah

propinsi, sementara sampai sekarang terlalu banyak kekuasaan dipegang oleh pusat. Penyesuaian dalam penyeimbangan kekuasaan ini akan menambah kemungkinan terciptanya sistem *check and balances* yang efektif diantara bidang-bidang kekuasaan yang berbeda. Agenda terpenting demokratisasi dan perlindungan hak-hak asasi. Dalam hal bentuk pemerintahan yang akan kita ambil apapun keputusannya harus dikembangkan dalam kerangka yang esensial ini.

B. Kemungkinan Indonesia Menerapkan Sistem Negara Federal

Sampai kita pada pembahasan tentang kemungkinan kita menerapkan federalisme Indonesia? Untuk pertanyaan semacam itu penulis berpendapat sebagai berikut. Dengan melihat pengertian mengenai federalisme diatas yaitu adanya pembagian wilayah menjadi negara-negara bagian berarti negara Kesatuan Republik Indonesia mengalami disintegrasi atau pemecahan wilayah, bahkan bukan hanya pemecahan wilayah tetapi juga pemecahan warga negara dan pemecahan pemerintah, atau dengan kata lain terjadi pemecahan negara. Perubahan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menjadi negara federal berarti pemusnahan NKRI atau pembubaran NKRI. Karena untuk menjadi negara federal berarti harus melalui pembubaran NKRI. Pancasila atau Pembukaan UUD 1945 otomatis hapus dan diganti dengan konsep federal, karena Pembukaan UUD 1945 adalah konsep yang dibuat oleh para pendiri negara untuk NKRI.

Dan yang paling berbahaya adalah karena Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 merupakan kristalisasi cita-cita, keinginan, harapan, tujuan dan kemauan bangsa Indonesia yang digali dari khasanah budaya asli bangsa Indonesia, maka penghapusan Pancasila dan Pembukaan Undan- Undang Dasar 1945 pasti akan berhadapan dengan perlawanan dari rakyat dan bangsa Indonesia. Jelas pertumpahan darah dan bencana pasti terjadi.

"Pengalaman sejarah membuktikan, pada saat Indonesia menerapkan bentuk negara federasi yaitu Republik Indonesia Serikat (RIS), antara Januari 1950 sampai Agustus 1950. Rakyat bergejolak menuntut dikembalikannya lagi RIS ke bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan untuk kembali ke NKRI tersebut memakan banyak korban. Apakah kita akan mengulangi kejadian itu...? Keledai saja tidak pernah terantuk batu yang sama untuk kedua kali. Apakah kita lebih bodoh dari Keledai." ¹⁸⁾

Untuk menjadi federal, setelah Negara Kesatua Republik Indonesia bubar, kemudian bekas negara dipecah-pecah menjadi bagian-bagian negara yang ingin membentuk negara federal mengadakan penggabungan, yaitu bagian negara yang merasa sebangsa dan bagian negara yang mempunyai keinginan hendak mengadakan federasi untuk mengadakan ikatan terbatas. Tentu saja bagi negara pecahan bekas Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tidak berkeinginan membentuk federasi

¹⁸⁾ Proseding Seminar Nasional Etika Hubungan Legislatif dan Eksekutif dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, Pengantar Sadu Wasistono, Ondi Rivai, Pusat Kajian SIPDN, Bandung, 2001

akan melepaskan diri sama sekali dan berdiri sebagai negara sendiri. Disinilah celaknya dan malapaetaka pasti akan terjadi.

Konsep negara kesatuan sama sekali berbeda dengan negara federal. Hubungan pemerintahan negara bagian dengan pemerintah federal sama berbeda dengan hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat dalam negara kesatuan. Daerah yang merupakan bagian dari negara kesatuan berbeda dengan negara bagian pada negara federal.

Disinilah penulis berpendapat tidak mungkin federalisme diterapkan di Indonesia karena tidak sesuai dan bertentangan dengan harkat dan hakekat bangsa Indonesia.

Selanjutnya untuk lebih jelas lagi mengapa federalisme tidak mungkin dilaksanakan di Indonesia, penulis perlu mengemukakan hal - hal sebagai berikut. *pertama, Faktor sejarah.* Sejak zaman prakemerdekaan, di Nusantara telah berdiri kerajaan - kerajaan. Di antara banyak kerajaan, tercatat ada dua kerajaan besar yang pernah ada di Nusantara yaitu Sriwijaya dan Majapahit kedua Kerajaan ini mempunyai wilayah yang sangat luas bahkan melebihi wilayah negara Republik Indonesia sekarang. Setelah kerajaan itu runtuh datanglah Belanda sekitar tahun 1596 yang kemudian menjajah Indonesia. Perlawanan demi perlawanan untuk berjuang merebut kembali kemerdekaan yang dirampas Belanda terus datang silih berganti tak mengenal putus. Berbagai peperangan muncul diseluruh penjuru. Nusantara tetapi belum

berhasil, karena perlawanan yang dilancarkan oleh bangsa bersifat lokal, kedaerahan, Kemudian pada tahun 1908 mulai muncul organisasi nasionalis yang terus berlanjut sampai terbentuknya Kongres Pemuda pada tahun 1928 yang diikuti oleh pemuda - pemuda seluruh Nusantara. Hasil kongres Pemuda menyatakan satu tanah air, satu bangsa dan satu bahasa yaitu Indonesia terus berlanjut sampai akhirnya berhasil melahirkan Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945. Pernyataan membentuk NKRI tertulis dengan tinta emas pada Pembukaan UUD 1945. Jadi terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia bukan kemauan atau keinginan orang seorang atau kelompok - kelompok tertentu saja, melainkan keinginan dan kemauan seluruh rakyat. bangsa dan masyarakat Indonesia

Kedua, Pemilahan Sosial. Pemilahan sosial yang terjadi dalam masyarakat pascakemerdekaan sangat tajam. Pemilahan tersebut bersumber dari agama, etnisitas, kedaerahan, dan lain - lain. Pemilahan tersebut merupakan sumber pengelompokan politik, yang kemudian oleh Clifford Geertz disebut sebagai politik aliran, yang merupakan ciri pokok perpolitikan pada masa pascakemerdekaan. Masyarakat terbagi sesuai dengan pilar - pilar tertentu yang bersumber dari agama dan bertumpang tindih dengan etnisitas. setiap partai politik memiliki sejumlah organisasi pendukung yang berasal dari kalangan pemuda, wanita, buruh / pekerja. Partai tersebut juga mengelola

pendidikan dan memiliki sejumlah media massa, yang digunakan untuk mempropagandakan program politiknya.

Dampak dari pemilahan sosial seperti diatas adalah *pertama*, munculnya konflik yang bersifat sentrifugal. Dalam arti, konflik itu cenderung meluas melewati batas wilayah, akibatnya sulit diatasi dan akhirnya membawa dampak yang sangat negatif terhadap stabilitas politik. *Kedua*, koalisi antara kekuatan politik yang ada, terutama didalam membentuk eksekutif sangat lemah sehingga tidak mampu melahirkan pemerintahan yang kuat.

Ketiga, proses sosialisasi atau pendidikan politik di Indonesia selama ini tidak memberikan ruang yang cukup untuk memunculkan *civil society*. Sehingga tingkat politisi sebagian besar masyarakat kita sangat rendah. Kalangan keluarga miskin, petani, buruh dan lainnya, tidak memiliki kesadaran politik yang tinggi, karena mereka lebih terpaku pada kehidupan ekonomi dari pada memikirkan segala sesuatu yang bermakna politik.

Langkah - langkah yang perlu dilakukan untuk mengatasi kondisi negara sekarang bukan merubah bentuk negara yang sangat besar kemungkinannya akan membawa malapetaka dan bencana sebagaimana diuraikan diatas, tetapi bagaimana kita tetap memperkuat negara kesatuan dengan mengusahakan dilaksanakannya demokrasi yang sesungguhnya di

Indonesia dan diberlakukannya otonomi daerah seluas - luasnya untuk secepatnya mengatasi kesenjangan pusat daerah.

Penulis sependapat apa yang dikemukakan Affan Gafar, yaitu ada pembatasan masa jabatan Presiden, redefinisi fungsi dan rekrutmen MPR kesetaraan diantara lembaga tinggi negara, rekrutmen politik yang terbuka, desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan implementasi HAM.

Sebagai penutup dapat penulis kemukakan disini bahwa :

1. Federalisasi tidak mungkin dilaksanakan di Indonesia, karena pasti akan mendapat perlawanan dari rakyat dan masyarakat bangsa Indonesia, dengan demikian pasti akan membawa pertumpahan darah dan kesengsaraan rakyat.
2. Negara kesatuan merupakan bentuk final dari wujud, keinginan, bangsa Indonesia sebagai sarana dalam mencapai tujuan dan cita - cita yaitu terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur.
3. Inti dari tuntutan masyarakat yang muncul selama ini bukan menuntut perubahan bentuk negara melainkan menuntut keadilan dalam perimbangan hasil kekayaan alam dan diberlakukannya otonomi daerah seluas luasnya.

BAB IV

PENUTUP

Berdasarkan uraian dalam bab-bab terdahulu, terutama yang bersangkutan paut dengan permasalahan dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

A. Kesimpulan

Relevansi otonomi daerah di Indonesia dengan sistem negara federal.

- 1.a. Kekuasaan Pemerintah Pusat tidak terbatas, karena konstitusi pada negara kesatuan dalam otonomi daerah tidak meyakini badan hukum lainnya, hal ini sama dengan prinsip sistem Negara Federal.
 - b. Semua kekuasaan berada ditangan Pemerintah Pusat, konsep desentralisasi dan dekonsentrasi telah dikembangkan untuk mengurangi sentralisasi yang cukup banyak.
 - c. Otonomi daerah dan kekuasaan negara secara lebih luas dan mandiri mengajarkan persamaan yang tidak dapat dibedakan dengan sistem Negara Federal.
2. Bentuk Negara Federal tidak mungkin diterapkan di Indonesia, karena tidak sesuai dengan keinginan bangsa Indonesia dan hal ini juga belum adanya Amandemen UUD 1945 tentang bentuk Negara Indonesia, apakah tetap Negara Kesatuan Republik Indonesia atau sistem Negara Federal?

B. Saran - saran

1. Agar supaya adanya Keterbukaan dari para pemimpin untuk tetap mengedepankan kepentingan didaerah sesuai dengan cita – cita masyarakat daerah.
2. Supaya diciptakan suasana kondusif antara sesama daerah, asal jangan terjadi persaingan yang tidak sehat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abubakar Busro dan Abu Daud Busroh, Asas Hukum Tata Negara, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1978.
- Adnan Buyung Nasution, Federalisme untuk Indonesia, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1966.
- Andi Hamzah, Kamus Hukum, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.
- Amrah Muslimin, Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah, Alumni, Bandung, 1978.
- Bambang Yudoyono, SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001.
- Chusnul Ma'ryah, Dalam majalah Jurnal Analisis Sosial, Vol. 6. No. 1, Februari 2001.
- ✓ Jurnal demokrasi dan HAM, Vol. 2 no. 2. Juni September 2002.
- Koesoematmadja, Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia, Bina Cipta, Bandung, 1979.
- ✓ Kontroversi Negara Federal Mencarai Bentuk Ideal Indonesia Masa Depan, Editor Nusa Bakti, Rizal Sihbudi, PPW Lipi, NDI, 6T2, Bandung, 2001.
- Miriam Budihardjo, Sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia, Bina Aksara, Jakarta, 1966.
- Muchsan, Kajian Yuridis Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, Jurnal Ilmu Sosial No. 42 XXXIII/2001/uui, Yogyakarta, 2000, h 355.
- Sarundayang, Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999.
- Proseding Seminar Nasional Etika Hubungan Legislatif dan Eksekutif dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, Pengantar Sadu Wasistono, Ondi Rivai, Pusat Kajian SIPDN, Bandung, 2001.
- Tim Lapera, Otonomi versi negara. Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000.

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH PALEMBANG
FAKULTAS HUKUM

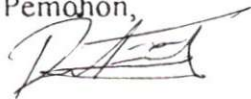
Lampiran : Outline Skripsi
Perihal : Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi
Kepada : Yth.
Penasehat Akademik Fak. Hukum UMP
di - Palembang

Assalamu'alaikum Wr.Wb
Saya bertanda tangan dibawah ini :

Nama : RAHMAT YUSEIB
Nim/Nirm : 050 196 067
Program Kekhususan : HK EKONOMI

Pada semester XI tahun kuliah 2000/2001 sudah menyelesaikan beban studi yang meliputi MKU, MKWU, MKDH, MKWF, MKPK dan MKP (140 SKS).
Dengan ini mengajukan permohonan untuk Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi dengan Judul : RELEVANSI OTONOMI DAERAH DENGAN SISTEM NEGARA FEDERAL DI INDONESIA


Demikianlah atas perkenan Ibu diucapkan terima kasih.
W a s s a l a m,

Palembang, 21-9-02
Pemohon,


Rekomendasi PA. Ybs :

Mahasiswa Ybs. telah memenuhi syarat untuk menyusun skripsi, mohon
perkenan bagwan judul skripsi tersebut.

Penasehat Akademik



REKOMENDASI DAN PEMBIMBING SKRIPSI

NAMA : RAHMAT YUSEIB
NIM/NIRM : 050 196 067
Program Kekhususan : HK EKONOMI
Judul : RELEVANSI OTONOMI DAERAH DENGAN SISTEM
NEGARA FEDERAL DI INDONESIA.

I. Rekomendasi Ketua Bagian :

a. Rekomendasi :

b. Usul Pembimbing :

1. Erlin Jalia, SH
2. Samsul Hadi, SH

Palembang, 15-10-2002

Ketua Bagian

Syamsuddin, SH

II. Penetapan Pembimbing Skripsi oleh Pembantu Dekan I

1. Erlin Jalia, SH
2. Burhanuddin, SH

Palembang, 21-10-2002



Pembantu Dekan I,

[Signature]
ROZI, SH., M.Hum.

KARTU AKTIFITAS BIMBINGAN SKRIPSI

NAMA MAHASISWA : RAHMAT YUSEIB

BIMBING

NOMOR POKOK :: 050 196 067 .




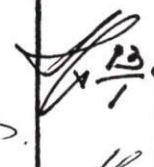

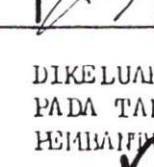
BIMBING I : ERLI SALHA, SH.

JURUSAN : HUKUM

BIMBING II : BUTHANUDDIN, SH.

PROG. KEKHUSUSAN : HK EKONOMI

JUDUL SKRIPSI : RELEVANSI OTONOMI DAERAH DENGAN SISTEM NEGARA FEDERAL DI INDONESIA .

KONSULTASI KE -	MATERI YANG DIBIMBINGKAN	PARAF BIMBING		KETERANGAN
		I	II	
I	PERBAIKI OUT LINE DAN BUAT BAB I - HUBUNGI PEMB. II			
II	out line dan isi sesuai Parab I dan Parab II			29/10.02.
III	PERBAIKI MATERI & TEKNIS PENULISAN BAB I			
IV	ideas - Lanjutkan Bab II			
V	Perbaikan Bab II (materi dan teknis penulisan) - Hubungi pembimbing II			
VI	Acc Bab II. Lanjutkan Bab III Hubungi pembimbing II			

CATATAN :
MOHON DI BERI WAKTU MENYELESAIKAN SKRIPSI... BILIN SEJAK TGL DIKELUARKAN/DITETAPKAN

DIKELUARKAN : DI PALEMBANG
PADA TANGGAL: 26-2-2003
BIMBING DEKAN I



KARTU AKTIFITAS BIMBIINGAN SKRIPSI

NAMA MAHASISWA : RAHMAT YUSEB

HEMIMBING

NOMOR POKOK : 050 196 067

HEMIMBING I : ERLI SALIA-SH

JURUSAN :

HEMIMBING II : BURHANUDDIN-SH.

PROG. KEKhusUSAN : HK. EKONOMI

JUDUL SKRIPSI : RELEVANSI OTONOMI DAERAH DENGAN SISTEM NEGARA FEDERAL DI INDONESIA.

KONSULTASI KE -	MATERI YANG DIBIMBINGKAN	PARAF HEMIMBING		KETERANGAN
		I	II	
XII	Prnb II dan Prnb II sama dy Prnb I, rubaili format, lanjut ke Prnb III		YU	31/1/2003
XIII	Perbaikas materi & teknis penul- isan Bab III & Bab IV. Hubung pembimbing I	YU		4/1/2003
XIV	Setelah diborekhi Prnb III-IV dan Prnb II sesuai dy Prnb I lanjutkan abstrak.		YU	6/2/2003
XV	Perbaiki cover, kahi dan daftar pustaka	YU		15/2/03
XVI	ace up & final Hubung pembimbing II	YU		25/2/2003

CATATAN :
MOHON DIBERI WAKTU MENYE-
LESAIKAN SKRIPSI... BILU
SEJAK TGL DIKELUARKAN/DI-
TETAPKAN

DIKELUARKAN : DI PALEMBANG
PADA TANGGAL: 26-2-2003
HEMIMBING I



KARTU AKTIFITAS BIMBIINGAN SKRIPSI

NAMA MAHASISWA : RAHMAT YUSEIB

HEMIMBING

NOMOR POKOK :: 050 196 067

HEMIMBING I : ERLI SALIA, SH.

JURUSAN : HUKUM

HEMIMBING II : BURHAMUDDIN, SH.

PROG. KEKhususan : EKONOMI

JUDUL SKRIPSI : RELEVANSI OTONOMI DAERAH DENGAN SISTEM
NEGARA FEDERAL DI INDONESIA -

KONSULTASI KE -	MATERI YANG DIBIMBINGKAN	PARAF HEMIMBING		KETERANGAN
		I.	II	
XVII	Pemb. II Ase. setelah di koreksi sama dg Pemb. I untuk di jilid 5 rangk kop.		gus	29/2-2003.

CATATAN :
MOHON DI BERI WAKTU MENYE-
LESAIKAN SKRIPSI... BLN
SEJAK TGL DIKELUARKAN/DI-
TETAPKAN

DIKELUARKAN : DI PALEMBANG
PADA TANGGAL: 26-2-2003
HEMIMBING DEKAN I

