



RINGKASAN DISERTASI



**DINAMIKA HUBUNGAN KEWENANGAN
ANTARA PUSAT DAN DAERAH PASCA REFORMASI
DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA**
(Studi tentang Diskursus Pilihan
antara Negara Federal dan Negara Kesatuan)

DESPAN HERYANSYAH, SH., SHI., MH.
NIM. 16932007

DESPAN HERYANSYAH, SH., SHI., MH.

RINGKASAN DISERTASI

**PROGRAM STUDI DOKTOR (S-3) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2020**

**DINAMIKA HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA PUSAT
DAN DAERAH PASCA REFORMASI DALAM NEGARA
KESATUAN REPUBLIK INDONESIA**
(Studi tentang Diskursus Pilihan antara Negara Federal dan
Negara Kesatuan)



DESPAN HERYANSYAH, SH., SHI., MH.
NIM. 16932007

RINGKASAN DISERTASI

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2020**



**DINAMIKA HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA PUSAT
DAN DAERAH PASCA REFORMASI DALAM NEGARA
KESATUAN REPUBLIK INDONESIA
(Studi tentang Diskursus Pilihan antara Negara Federal dan
Negara Kesatuan)**

Oleh :

**DESPAN HERYANSYAH, SH., SHI., MH.
NIM. 16932007**

DISERTASI

Diajukan kepada Dewan Penguji dalam Ujian Terbuka Disertasi
(Promosi Doktor) sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
gelar Doktor dalam bidang Hukum pada
Program Studi Hukum Program Doktor
Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2020**

**DEWAN PENGUJI
UJIAN TERBUKA DISERTASI (PROMOSI DOKTOR)**

**DESPAN HERYANSYAH, SH., SHI., MH.
NIM. 16932007**

**Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D.
(Ketua Sidang-Rektor UII)**

**Prof. Jawahir Thontowi, S.H., Ph.D.
(Ketua Program Studi)**

**Prof. Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.
(Promotor)**

**Dr. Abdul Gaffar Karim, S.I.P., MA.
(Co Promotor)**

**Prof. Dr. Achmad Sodiki, S.H.
(Anggota Penguji)**

**Prof. Dr. Muhammad Fauzan, S.H., M.Hum.
(Anggota Penguji)**

**Prof. Dr. I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, S.H., M.M.
(Anggota Penguji)**

**Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.
(Anggota Penguji)**

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2020**

KATA PENGANTAR

Tak mudah membicarakan bentuk negara di negara berkembang seperti halnya Indonesia. Slogan “NKRI harga mati” dianggap telah menyatu dengan nasionalisme Indonesia, sehingga membicarakan nasionalisme, juga membicarakan NKRI. Padahal, slogan ini sebetulnya baru muncul di akhir-akhir masa Soeharto memerintah, dipopulerkan oleh seorang Kyai Nahdlatul Ulama (NU) di Klaten, KH. Moeslim Rifa’i Imampuro. Terlepas dari motivasinya memunculkan istilah tersebut, ia hanya bermaksud menegaskan bahwa Pancasila adalah satu-satunya rujukan prinsip yang fundamental bagi negara kesatuan RI.

Pada tahun 1999, tak lama setelah Soeharto mundur dan reformasi dimulai, Ben Anderson menulis refleksi pendeknya tentang nasionalisme di Indonesia, judulnya “Indonesia Nasionalism Today and the Future” (Nasionalisme Indonesia Hari Ini dan Esok). Ben mengingatkan dua kesalahan pikir yang umum terjadi di Indonesia ketika memahami nasionalisme. *Pertama*, nasionalisme disalahpahami sebagai sebuah warisan dari jaman revolusi kemerdekaan, bahkan jauh sebelum itu. *Kedua*, kesalahan pikir yang menyamakan bangsa (*nation*) dan negara (*state*), sehingga nasionalisme dimengerti sebagai hal yang identik dengan negara itu sendiri. Menurutnya, nasionalisme tidak pernah diingat sebagai sebuah proyek bersama yang membutuhkan beberapa syarat di dalamnya.

Proyek negara kesatuan dengan sistem yang sangat sentralistik telah menempatkan daerah sebagai objek sekaligus alat pusat mencapai tujuannya. Dalam konteks itulah penelitian ini ditulis, mencoba untuk

menemukan hubungan pusat dan daerah yang seimbang antara kepentingan pusat pada satu sisi dan kebutuhan daerah pada sisi yang lain. Sungguh jalan sulit yang tak akan mampu penulis tempuh tanpa sikap bersahabat dan nasihat dari banyak teman dan guru.

Pertama kali kepada Dekan Fakultas Hukum UII dan Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum FH UII, Bpk. Abdul Jamil dan Prof Jawahir Thontowi. Berkat keduanya, naskah ini mampu mengatasi penolakan dari berbagai pihak, dan secara khusus Prof Jawahir pernah mengundang penulis untuk diskusi bersama mengenai fokus penelitian disertasi ini.

Penulis tak akan pernah bisa mengembalikan jasa Prof Ni'matul Huda, pembimbing penulis sejak penulis menempuh pendidikan Master di FH UII. Dalam kesibukan beliau mengajar dan mengabdikan diri untuk republik ini, selalu menyempatkan waktu untuk membimbing penulis kapanpun penulis hubungi. Diskusi mendalam mengenai substansi penelitian hingga obrolan sederhana tentang dinamika kehidupan, hampir selalu menghabiskan waktu 1.5 jam pada saat bimbingan. Ia telah memadukan sikap tidak mau mencampuri, memberi dukungan besar, serta kemudahan akses kapan saja diperlukan. Meski tidak setuju dengan ide yang penulis sampaikan, beliau hanya memberi komentar substansial, selebihnya menyerahkan keputusan kepada penulis. Tentu jasa Abdul Karim Gaffar selaku Co. Promotor penulis juga sangat besar. Berbagai masukannya dari aspek politik, melalui diskusi hangat dengan penulis, telah banyak mengilhami penulis pada saat kehilangan fokus menulis dan menganalisis. Tak lupa dewan penguji yang amat terpelajar, atas kesediaannya membaca dan memberikan kritik serta masukan terhadap disertasi ini.

Di Pusat Studi Hukum dan Konstitusi (PSHK) dan Pusat Studi HAM (PUSHAM) UII, dua tempat yang memiliki kontribusi besar bagi penulis dalam mengembangkan ide-ide mengenai HAM dan ketatanegaraan. Bang Eko Riyadi, pribadi santun, berintegritas, dan penuh dengan semangat keilmuan, adalah pengamat jeli bagi perkembangan hukum di Indonesia. Bang Eko merupakan ahli

HAM yang hebat dan teman debat yang baik. Allan Fatchan Gani Wardana, adalah sahabat sekaligus rekan debat penulis dalam semua aspek keilmuan dan kehidupan. Bang Syafii, Yuniar, Kang Mus, Retno, Mba Dian, dan BJI, secara tidak langsung telah membantu penulis menyelesaikan disertasi ini. Saya tidak akan menjadi seperti sekarang tanpa mereka semua. Juga kepada Mas Yusri, Mba Ika, Bu Tuti, dan semua pegawai pascasarjana yang telah banyak membantu memudahkan penulis dari aspek administrasi.

Secara khusus, saya ingin menyampaikan terimakasih tak terhingga kepada Bpk Suparman Marzuki. Ia adalah panutan penulis dalam segala bidang kehidupan. Dengan minat sepanjang hayat pada teori hukum dan sosiologi hukum, ia telah menyelamatkan penulis dari cara pikir positivisme murni. Caranya dalam memegang tegus prinsip dan integritas hidup, telah menginspirasi penulis menjadi seperti sekarang. Ia sangat penting dalam hidup penulis dan akan senantiasa demikian dalam cara-cara yang sulit diungkapkan.

Selanjutnya, dari hati yang paling dalam dan dengan penuh kerendahan hati, rasa terimakasih penulis tujukan kepada isteri, July Wiarti. Ia adalah orang yang paling dekat dan terpengaruh oleh kerja berat dan kesulitan dalam menulis disertasi ini. Ia juga bersedia untuk sementara waktu berpisah jarak dengan penulis antara Yogyakarta dan Pekanbaru, tak jarang problem sosial dan kesulitan ekonomi, juga penulis bebaskan kepadanya. Tetap bersedia berbagi dan mendukung, sungguh itulah karunia terbesar.

Akhirnya, penulis persembahkan disertasi ini untuk orang tua tercinta, bak dan mak. Penderitaan dan perjuangan mereka tak sanggup penulis tuliskan dengan kata-kata.

Despan Heryansyah

DAFTAR ISI

Dewan Penguji	iv
Kata Pengantar	v
Daftar Isi	ix
Abstrak	xi

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Orisinalitas Penelitian	10
D. Metode Penelitian	11
1. Jenis Penelitian dan Pendekatan.....	11
2. Bahan Hukum	12
3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	14

BAB II

ANALISIS TERHADAP HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA PUSAT DAN DAERAH PASCA REFORMASI

A. Tarik-Menarik Gagasan Bentuk Negara Pasca Reformasi.....	15
1. Tarik-Menarik Gagasan Bentuk Negara dalam UUD	15
a. Pembahasan Pasal 1 mengenai Bentuk Negara	15
b. Pembahasan Pasal 18 mengenai Pemerintahan Daerah	30
B. Titik Temu Penataan Hubungan Pusat dan Daerah dalam NKRI.....	57

1. Aktualisasi Negara Kesatuan Republik Indonesia	67
2. Prinsip Hubungan Pusat dan Daerah dalam UUD	71

BAB III

PENUTUP

A. Kesimpulan	85
B. Saran atau Rekomendasi	87

RINGKASAN DAFTAR PUSTAKA	88
--------------------------------	----

CURRICULUM VITAE	93
------------------------	----

ABSTRAK

Pengelolaan hubungan pusat dan daerah yang sentralistik pada masa orde lama dan orde baru, telah memunculkan kompleksitas masalah ketatanegaraan. Setidaknya, sistem ini telah melahirkan ketimpangan yang begitu besar antara Jakarta dan luar Jakarta, Jawa dan luar Jawa. Bahkan, beberapa daerah yang merasa diperlakukan tidak adil, menuntut kemerdekaan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang direspon pemerintah pusat sebagai gerakan separatisme. Alhasil, realitas ini memunculkan tuntutan Indonesia menjadi federal, yang semakin kuat pasca reformasi, baik melalui mimbar akademik, tulisan di media massa, maupun persidangan resmi di lembaga perwakilan.

Menjadi negara federal yang sesungguhnya, sebagaimana yang disuarakan beberapa tokoh dan organisasi, bukanlah perkara gampang karena membutuhkan konsep yang fundamental dan radikal. Terlebih, tak ada satupun penggagas negara federal yang memiliki konsep matang mengenai negara federal Indonesia. Belum lagi, penolakan terhadap berbagai atribut yang berbau federal begitu kencang dilakukan, baik karena memahami besarnya tantangan Indonesia menjadi federal, atau justru karena tidak memahami makna federal yang sesungguhnya. Akhirnya, pasca reformasi, kompromi terhadap dua gagasan bentuk negara yang saling bertolak belakang ini memunculkan Negara Kesatuan Indonesia dengan otonomi yang seluas-luasnya. Sayangnya, makna otonomi yang seluas-luasnya dipahami berbeda oleh pendukung bentuk negara federal dan negara

kesatuan tersebut. Dinamika itu, tampak jelas dalam pembahasan amandemen UUD dan perubahan UU Pemerintahan Daerah. Tarik-menarik dua kutub yang berseberangan ini, menghasilkan langgam otonomi yang berbeda dari masa ke masa. Bahkan, hampir selalu kompromi antar keduanya menghasilkan inkonsistensi penataan hubungan pusat dan daerah dalam setiap kali perubahan UU Pemerintahan Daerah.

Mengacu pada hal di atas, penelitian ini melihat lebih jauh, tarik menarik pendukung gagasan bentuk negara kesatuan dan negara federal di Indonesia, khususnya pada saat melakukan amandemen terhadap UUD N RI Tahun 1945 dan perubahan UU Pemerintahan Daerah pasca reformasi. Serta mengkonstruksi titik temu penataan hubungan pusat dan daerah yang sejalan dengan cita-cita reformasi dan Pancasila. Adapun penelitian ini merupakan jenis penelitian yuridis-normatif, yang menjadikan data sekunder sebagai objek utama penelitian.

Kata kunci: Tarik-menarik, titik temu, hubungan pusat dan daerah, dan desentralisasi

ABSTRACT

Management of central and regional relations that were centralized during orde lama and orde baru, has led to the complexity of the state administration problem. At the very least, this system has given large gap between Jakarta and outside Jakarta, Java and outside Java. Some regions even felt that they were treated unfairly, demanding independence from the Unitary State of the Republic of Indonesia, which the central government responded to as a separatist movement. As a result, this reality has led to Indonesia's demands to be federal, which is getting stronger after the reformation, both through the academic forum, writing in the mass media, as well as official hearings at representative institutions (DPR).

Being a true federal state, as voiced by several figures and organizations, is not an easy matter because it requires fundamental and radical concepts. Moreover, none of the initiators of the federal state has a detail concept of the federal state of Indonesia. Even more, the rejection of various attributes that smelled of federal so fast done, either because they understood the magnitude of the challenges of Indonesia being federal, or precisely because they did not understand the meaning of federal at all. Finally, after the reformation, the compromise on the two opposing ideas of the form of the state gave rise to the Unitary State of Indonesia with the widest possible autonomy. Unfortunately, the broadest meaning of autonomy is understood differently by supporters of the federal and unitary states. This dynamic is evident in the discussion of amendments to the Constitution and changes to the Law on Regional Governments. The fight over between these two groups, produces a style of autonomy that differs from time to time. In fact, sometimes the compromise

between the two results in inconsistencies in the structuring of central and regional relations in each time the Local Government Law changes.

Referring to the above, this research looks further at the fight over among supporters of the idea of a unitary state and federal state in Indonesia, especially when making amendments to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and changes in the Regional Government Law after reform. As well as finding common ground for the structuring of central and regional relations that are in line with the ideals of reform and Pancasila. The research is a type of juridical-normative research, which uses secondary data as the main object of research.

Keywords: The Fight over, meeting points, central and regional relations, and decentralization

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Diskursus mengenai bentuk negara serta hubungan antara otoritas pusat di Jakarta dengan daerah-daerah di luarnya merupakan salah satu pergulatan paling serius yang telah menguras energi sosial, ekonomi, hukum, politik, dan kultural yang maha besar dalam sejarah perjalanan Republik Indonesia. Pergulatan ini berlangsung sudah sangat lama, bahkan sejak awal kelahiran Indonesia ia telah menjadi pusat pergulatan dan terus terjadi dalam aneka rautnya hingga hari ini.¹

Sesungguhnya dalam konteks hubungan pusat dan daerah, pada masa reformasi tuntutan terhadap otonomi luas bukanlah satu-satunya tuntutan yang mengemuka. Di samping itu, ada dua tuntutan lain yang juga diajukan, yaitu keinginan untuk menjadikan Indonesia sebagai negara federal² dan sebaliknya tuntutan untuk tetap mempertahankan UUD 1945 yang asli dengan bentuk negara kesatuan murni. Tolak tarik antara dua tuntutan inilah yang pada akhirnya melahirkan kesepakatan atas otonomi luas.³

¹ Abdul Gaffar Karim (Editor), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003) hlm. 3.

² Menurut Andi Malaranggeng, tuntutan atas negara federal ini, lebih merupakan ledakan ketidakpuasan belaka dari keinginan yang serius. Negara kesatuan telah mengalami dua distorsi, yaitu ditafsirkan identik dengan sentralisasi kekuasaan dan otonomi yang dari waktu ke waktu dikebiri baik dalam arti politik, ekonomi, maupun administrasi. Lihat Sosialisasi tentang Federalisme dan Negara Federal, *Kompas*, 20 November 1999.

³ Pasal 18 UUD pasca amandemen menyebutnya dengan otonomi seluas-luasnya.

Diskursus mengenai negara federal sendiri bukanlah hal baru di Indonesia, diskursus itu sudah ada sejak masa sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPKI).⁴ Ketika para pendiri negara (*founding people*) membahas rancangan UUD, masalah bentuk negara juga muncul sebagai salah satu materi yang diperdebatkan secara serius. Pada saat itu, ada yang mengusulkan bentuk negara kesatuan⁵ dan ada yang mengusulkan bentuk negara federal. Beberapa sumber menyebutkan bahwa Mohammad Hatta termasuk salah satu anggota BPUPKI yang mendukung bentuk negara federal.⁶ Akan tetapi setelah di-*setem* (*voting*)⁷ pilihan jatuh ke bentuk negara kesatuan karena hanya 17% anggota BPUPKI yang mendukung bentuk negara federal, sedangkan yang 83% lainnya memilih bentuk negara kesatuan.⁸

⁴ Huruf "I" sebagai singkatan dari Indonesia baru muncul belakangan, pada saat itu namanya hanya disingkat BPUPK saja. Namun, karena secara umum yang biasa digunakan adalah BPUPKI dengan huruf "I" maka hal itu tidak menjadi masalah.

⁵ Adalah Soepomo di dalam BPUPKI yang mengemukakan kecocokan negara kesatuan bagi Indonesia sambil mencontohkan kerajaan-kerajaan tradisional sebelumnya. Negara kesatuan dalam pikiran Soepomo mengacu kepada paham integralistik yang sudah berakar dalam masyarakat Indonesia, paham dimana negara mengatasi segalanya seperti yang diterapkan di Uni Soviet dan Jerman ketika itu. Pilihan Soepomo terhadap teori integralistik didasarkan pada pandangan bahwa susunan dari suatu negara itu berhubungan erat dengan riwayat hukum (*rechtsgescheichte*) dan lembaga sosial dari negara itu. Lihat Herbert Feith dan Lance Castles, *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*, (Jakarta: LP3ES, 1995), hlm. 180-181.

⁶ Tokoh BPUPKI lain yang mendukung bentuk negara federal adalah Radjiman Wedyodiningrat, Maria Ulfah Santoso, J. Latuharhary, Sukiman, Abdul Rachim Pratalykrama, dan Kusumahatmadja. Lihat RM. AB. Kusumah, *Lahirnya UUD 1945*, (Jakarta: Penerbit Fakultas Hukum UI, 2004), hlm. 25.

⁷ Sepanjang pembacaan penulis, diskusi mengenai bentuk negara ini adalah satu-satunya materi di dalam rancangan konstitusi yang diselesaikan dengan jalan voting. Hal ini menandakan betapa alot dan pentingnya perdebatan saat itu hingga harus diambil suara terbanyak.

⁸ Adalah Mr. Soepomo di dalam BPUPKI mengemukakan kecocokan bentuk negara kesatuan bagi Indonesia sambil mencontohkan kerajaan-kerajaan tradisional sebelumnya. Negara kesatuan dalam pikiran Soepomo mengacu kepada paham integralistik yang sudah berakar dalam masyarakat Indonesia, paham dimana negara mengatasi segalanya. Namun yang menarik disimak, ketika Indonesia membentuk negara federal, Mr Soepomo sendiri pun kemudian ikut terlibat dalam penyusunan UUD RIS. Lihat Bonar Simorangkir dkk., *Op.Cit.*, hlm. 135.

Itulah yang kemudian dituangkan di dalam Pasal 1 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁹ Pada tahun 1955, saat badan konstituante merumuskan Konstitusi baru bagi negara Indonesia, tuntutan atas negara federal juga muncul, namun harapan itu pupus dengan keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959.¹⁰

Pada era reformasi tahun 1998, tuntutan atas negara federal kembali mencuat ke permukaan. Kali ini, tuntutan perubahan bentuk negara ini muncul atau paling tidak dimotori dari tokoh reformasi terkemuka, Amien Rais.¹¹ Amien Rais, bersama Partai Amanat Nasional dan beberapa tokoh lain diantaranya adalah Adnan Buyung Nasution, Ichlasul Amal, Anhar Gonggong, Faisal Basri, Sri Soemantri¹², Ismail Sunny,¹³ Romo Mangun Wijaya, dan Dawam Rahardjo¹⁴, mengusung agenda negara federal untuk masa depan Indonesia. Namun, agenda ini mendapatkan penolakan dari banyak pihak¹⁵ utamanya yang paling gencar menolak adalah

⁹ Moh. Mahfud MD., *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009). hlm. 202.

¹⁰ Salah satu isi dari dekrit ini adalah kembali memberlakukan UUD 1945 yang asli, sehingga diskursus mengenai negara kesatuan dan federal menjadi pupus.

¹¹ Keberadaan reformasi tahun 1998 tidak dapat menafikkan peran dari Amien Rais. Sebagai salah satu tokoh pendukung demokrasi terkemuka, pidatonya di Masjid Salman ITB merupakan agenda penting dalam rangka menyatukan persepsi publik atas tuntutan akan reformasi. Untuk uraian lebih lengkap lihat pidato Amien Rais dengan judul "Suksesi 1998: Suatu Kecharusan". Dalam Amien Rais, *Suara Amien Rais, Suara Rakyat*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1998), hlm. 21.

¹² Bagi Prof Sri Soemantri, persetujuan terhadap bentuk negara federal lebih karena keadilan akan lebih terwujud bagi daerah-daerah. Lihat wawancara dengan Prof. Sri Soemantri, *Jurnal Pasar Modal Indonesia*, Januari 2000, hlm. 45-60.

¹³ Bagi Ismail Sunny, ide negara federal merupakan jalan tengah yang bisa menjadi jembatan antara konsep negara kesatuan dan merebaknya separatisme. Ide tersebut hendaknya tidak ditafsirkan sebagai pemecah belah negara Inonesia karena justeru dinilai bisa menjadi perekat persatuan bangsa. Lihat *Republika*, 6 Desember 1999.

¹⁴ Salah satu diantaranya juga adalah Moh. Mahfud MD, berdasarkan pengakuan yang bersangkutan dalam kuliah program doktor di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta tahun 2017.

¹⁵ Menurut Moh. Mahfud MD., penolakan ini didasarkan pada ketidaktahuan masyarakat Indonesia akan hakikat negara federal disertai dengan anggapan bahwa membentuk negara federal akan berpotensi memecah belah negara.

militer¹⁶ dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Dasar dari penolakan ini adalah kekhawatiran jika Indonesia berubah menjadi negara federal maka akan banyak daerah yang menuntut untuk memisahkan diri. Sementara Amien Rais sendiri dengan agenda negara federalnya, dituduh melakukan gerakan separatisme.

Pergolakan antara tuntutan negara federal dengan mempertahankan negara kesatuan ini, akhirnya dijawab dengan mengakomodir kebijakan otonomi luas.¹⁷ Jadi, otonomi luas adalah hasil kompromi antara tuntutan negara federal dan negara kesatuan murni, yang dianggap dapat menjembatani hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah yang selama ini kerap memunculkan polemik.

Menurut Syaukani, Affan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, pilihan atas otonomi luas pasca reformasi setidaknya disebabkan oleh beberapa alasan.¹⁸ *Pertama*, persiapan ke arah federasi Indonesia masih belum memungkinkan. Bertahan dengan sentralisasi negara kesatuan terbukti menghasilkan *gap* yang begitu tajam antar daerah, namun tuntutan menjadi negara federal juga terlalu beresiko. Menjadi negara federal menuntut adanya perombakan total konstitusi Indonesia, belum lagi masing-masing daerah juga harus memiliki semacam konstitusi negara bagian. Dengan kondisi Indonesia seperti saat itu maka tuntutan ini menjadi tidak realistis,

¹⁶ Militer sendiri justru menginginkan untuk kembali pada UUD 1945 yang asli dan tidak menghendaki adanya perubahan bentuk negara.

¹⁷ Menurut B.J. Habibie (Presiden Indonesia Tahun 1998-1999), karena lebih dari 90% rakyat Indonesia hidup di daerah, menjunjung tinggi nilai dan arti kedaulatan rakyat dan demokrasi, maka kepentingan daerah harus lebih diperhatikan, namun pemberian otonomi daerah tidak identik dengan membuka pintu pelaksanaan federalisme. Yang diharapkan adalah peningkatan produktivitas SDM sebagai andalan pembangunan daerah dan wilayah sebagai bagian dari pembangunan nasional yang berkesinambungan. Lihat B.J. Habibie, *Op.Cit.*, hlm. 266-288.

¹⁸ Syaukani, Affan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), hlm. 36-37.

ditambah lagi dengan kondisi demokrasi Indonesia yang belum stabil.

Kedua, pilihan otonomi luas merupakan pilihan yang sangat strategis dalam rangka memelihara *nation-state* (negara bangsa) yang sudah lama kita bangun dan pelihara. Tugas utama yang harus dilakukan oleh pemerintah pusat adalah mengembalikan harkat, martabat, dan harga diri masyarakat di daerah. Dengan demikian, kalau daerah kuat dalam membangun masyarakatnya, maka dengan sendirinya akan mendukung negara kesatuan, dan tidak akan ada alasan untuk mendukung gerakan separatisme.

Ketiga, sentralisasi/dekonsentrasi terbukti gagal mengatasi krisis nasional. Selama kurang lebih 25 tahun pemerintah menempuh kebijaksanaan sentralisasi ataupun dekonsentrasi melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintah Daerah. *Keempat*, pemantapan demokrasi politik. Demokrasi tanpa ada penguatan politik lokal akan menjadi sangat rapuh, karena tidaklah mungkin sebuah demokrasi dibangun dengan hanya memperkuat elit politik nasional semata. *Kelima*, keadilan. Desentralisasi/otonomi daerah akan mencegah terjadinya kepincangan di dalam menguasai sumber daya yang dimiliki dalam sebuah negara. Sumber daya yang tedapat di sebuah daerah sudah seharusnya dipelihara, dijaga, dan dinikmati oleh masyarakat setempat.

Jadi, jika sebelum reformasi otonomi daerah hanya berpegang pada prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab, pasca reformasi terdapat satu tambahan prinsip yaitu prinsip otonomi luas. Dalam bagian penjelasan UU Nomor 22 Tahun 1999, pengertian otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab dapat ditemukan. Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan 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 bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Di samping itu, keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi. Sedangkan otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah. Terakhir, yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar-daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁹

Mengacu pada ketentuan di atas, setidaknya ada dua pokok bahasan yang sangat relevan dengan penelitian ini, yaitu kewenangan otonomi luas pemerintah daerah serta keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan bidang tertentu yang sesuai dengan kondisi daerahnya. Ketentuan ini secara normatif diatur di dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999, *Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.*

¹⁹ Lihat ketentuan Penjelasan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.



Ketentuan dalam Pasal 7 ayat (1) di atas, menunjukkan bahwa semangat yang dibawa oleh UU Nomor 22 Tahun 1999 ini, sebagaimana yang disampaikan oleh konseptornya, adalah memberikan kewenangan yang besar kepada daerah untuk menangani urusan domestik. Oleh karena itu, dapat dimaklumi jika kewenangan pemerintah daerah menjadi demikian besar. Otonomi luas biasanya bertolak pada prinsip: semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat.²⁰ Ketentuan ini, sejalan pula dengan tuntutan masyarakat luas yang ketika itu menginginkan otonomi yang seluas-luasnya.

Namun demikian, pada tahap selanjutnya kewenangan otonomi luas yang dimiliki oleh daerah itu mengalami inkonsistensi. Dalam catatan penulis, inkonsistensi ini setidaknya mencakup dua hal. *Pertama*, inkonsistensi pada tataran regulasi. UU Nomor 22 Tahun 1999 sendiri pada pasal-pasal selanjutnya justru menegaskan keberadaan kewenangan otonomi luas tersebut. Kewenangan residu pemerintah daerah dieliminasi melalui frasa “kewenangan lain” dalam Pasal 7 ayat (1) UU ini. Terutama setelah lahirnya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 25 Tahun 2000, sebagai pelaksana dari undang-undang pemerintahan daerah ini. Inkonsistensi terhadap keberadaan Pasal 7 ayat (1) menjadi demikian jelas.

Begitupun halnya dalam UU Pemerintahan Daerah yang lain sebagai ganti dari UU Nomor 22 Tahun 1999 ini. UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 23 Tahun 2014 juga menyatakan bahwa *Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta*

²⁰ Lihat Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi...*, Op.Cit., hlm. 37.

kewenangan bidang lain.²¹ Namun, kewenangan itu juga dieliminir pada pasal-pasal yang lain dalam UU yang sama. Jauh sebelum UU Nomor 32 Tahun 2004 lahir, amandemen telah lebih dulu dilakukan atas UUD 1945. Keberadaan otonomi luas yang menjadi kewenangan daerah ini, diakomodir dalam Pasal 18 ayat (5) yang dengan tegas menyebutkan, “*Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat*”.

Kedua, inkonsistensi pada tataran implementasi. Bentuk inkonsistensi ini lebih disebabkan karena rendahnya *political will* dari pemerintah pusat untuk memberikan kewenangan yang luas kepada masing-masing daerah, sehingga dalam praktiknya berbagai kewenangan itu tidak dapat dilaksanakan karena bertentangan dengan UU lain yang disahkan oleh pusat.²² Hal ini, diperparah pula dengan berbagai bentuk penyeragaman pengaturan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan otonomi, sehingga semangat penyelenggaraan bidang tertentu yang sesuai dengan kondisi daerah tidak dapat terlaksana. Padahal, secara normatif, ketentuan ini telah diatur di dalam Pasal 18A ayat (1)²³ dan Pasal 18B ayat (1)²⁴ UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Inkonsistensi pengaturan hubungan pusat dan daerah ini, tidak terlepas dari tolak tarik antara pihak yang mendukung

²¹ Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 ketentuan ini terdapat dalam Pasal , sedangkan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 dapat dilihat di dalam Pasal.

²² Misalnya untuk pengelolaan lingkungan hidup diberikan kepada daerah tetapi biaya untuk penyelenggaraan kekuasaan daerah itu diambil dari APBN. Dengan demikian harus mendapatkan persetujuan dari pemerintah pusat. Hal lain misalnya soal HGU untuk perkebunan, Hak Penguasaan Hutan (HPH), kontrak karya pertambangan masih tetap ditangani oleh pemerintah pusat. Lihat Cornelis Lay, *Pemberdayaan Lembaga-Lembaga Legislatif Daerah dalam Rangka Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Insist Press, 2000), hlm. 17.

²³ Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

²⁴ Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.



bentuk negara kesatuan dan yang menginginkan negara federal. Sebagaimana diskursus mengenai hal ini sudah terjadi sejak sebelum kemerdekaan. Pasca reformasi, meskipun keputusan yang diambil adalah tetap menjadi negara kesatuan, namun tolak tarik itu akhirnya juga menyepakati negara kesatuan dengan otonomi luas atau otonomi seluas-luasnya.²⁵ Hal ini berdampak pada besarnya kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah, bahkan menyerupai kewenangan pemerintah daerah di negara federal. Lihat misalnya ketentuan dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999, dengan jelas dinyatakan bahwa kewenangan pusat hanya terdiri dari lima (5) bidang, sisanya menjadi kewenangan daerah.

Namun tidak berhenti sampai disitu, di berbagai peraturan lain, kewenangan itu ditarik kembali menjadi kewenangan pemerintah pusat. Hal ini menunjukkan bagaimana tarik-menarik kepentingan dalam hal penataan hubungan pusat dan daerah ini masih terus terjadi bahkan hingga hari ini. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk menelitinya lebih dalam, sebagai *standing point* dalam rangka mencari titik temu hubungan pemerintah pusat dan daerah masa depan. Belum berhasilnya Republik Indonesia mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat merupakan suatu bukti bahwa penyelenggaraan otonomi dalam rangka penataan hubungan pusat dan daerah sampai hari ini belum berhasil,²⁶ oleh karena itu pencarian model desentralisasi masih harus terus dilakukan. Dalam rangka itulah penelitian ini dilakukan.

²⁵ UU Nomor 22 Tahun 1999 menggunakan otonomi luas, sedangkan UUD N RI 1945 pasca reformasi menggunakan istilah otonomi seluas-luasnya. Namun jika ditelusuri lebih jauh, esensi dari dari istilah ini adalah sama, yaitu merujuk pada besarnya kewenangan yang diberikan kepada daerah, kecuali kewenangan yang oleh undang-undang dinyatakan sebagai urusan pemerintah pusat.

²⁶ Dalam pandangan penulis, buruknya penataan hubungan pusat dan daerah ini, merupakan satu dari sekian banyak penyebab, namun dampaknya yang paling signifikan, karena tidak saja melahirkan kesenjangan pusat dan daerah tetapi juga gerakan “separatisme” di beberapa daerah.

B. Rumusan Masalah

Bertitik tolak dari uraian latar belakang penelitian sebagaimana dikemukakan di atas, maka timbul permasalahan pokok yang dapat dikristalisasikan berkenaan dengan perjalanan otonomi daerah di Indonesia, dengan memfokuskan obyek penelitian pada tarik-menarik kepentingan dan titik temu penataan hubungan pemerintah pusat dan daerah, antara lain sebagai berikut :

1. Bagaimana tarik-menarik antara pendukung konsepsi negara kesatuan dan negara federal dalam mendesain hubungan kewenangan pusat dan daerah pasca reformasi?
2. Bagaimana titik temu penataan hubungan kewenangan pusat dan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia masa depan?

C. Orisinalitas Penelitian

Tema penelitian ini dengan rumusan masalah sebagaimana telah diuraikan di atas, sepanjang penelusuran penulis belum pernah diteliti secara mendalam oleh para penstudi hukum dalam bentuk disertasi, khususnya di Universitas Islam Indonesia. Orisinalitas sekaligus kebaruan dalam penelitian ini terletak pada dua hal: *Pertama*, pandangan penulis yang melihat tarik-menarik kepentingan antara pemerintah pusat dan daerah, tidak hanya sebatas pergulatan mengenai siapa mendapatkan apa yang sifatnya sangat praktis. Namun, ada persoalan paradigma yang jauh lebih ideologis yaitu mengenai bentuk negara Indonesia, apakah berangkat dari perspektif negara kesatuan atau negara federal. *Kedua*, peneliti mencoba menemukan titik temu antara tarik-menarik pendukung negara kesatuan dan negara federal tersebut untuk menjadi konstruksi penataan hubungan pemerintah pusat dan daerah masa depan. Penegasan tentang orisinalitas penelitian penting dilakukan untuk menghindari

pengulangan (*duplikasi*) kajian dengan sebuah tema dengan fokus studi yang sama.²⁷ Kajian-kajian yang sudah pernah dilakukan berkaitan dengan otonomi daerah memang telah banyak dilakukan, baik dalam bentuk disertasi maupun penelitian lain. Namun fokus studi yang peneliti gunakan, berbeda dengan berbagai penelitian terdahulu yang sudah dilakukan.

Oleh karena itu, penegasan tentang orisinalitas ini adalah dalam rangka menghindari penelitian dengan pokok bahasan yang sama dan terjadinya duplikasi. Karena duplikasi dan pengulangan penelitian tidak akan menjadikan penelitian ini bermanfaat melainkan justru melanggar perundang-undangan serta etika akademisi. Peneliti melakukan penelusuran di berbagai literatur perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia maupun perpustakaan lain untuk mengetahui apakah pokok permasalahan pernah diteliti oleh peneliti lain atau belum. Dari beberapa penelitian yang berhasil penulis himpun, menurut penulis tidak ada kesamaan yang substansial antara penelitian tersebut di atas dengan penelitian yang akan penulis lakukan. Oleh karena itu, penulis yakin bahwa penelitian ini bersifat orisinal dan belum pernah diteliti sebelumnya.

D. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian dan Pendekatan

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis-normatif.²⁸ Penentuan jenis penelitian ini di dasarkan pada beberapa argumentasi: *Pertama*, penelitian ini pertama-tama akan menggunakan pendekatan historis, di mana penulis akan mendekati masalah yang hendak dianalisis dari fakta-fakta

²⁷ Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, *Buku Pedoman Penulisan Tugas Akhir (Tesis) Magister Ilmu Hukum*, (Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Islam, 2010), hlm. 12-13.

²⁸ Lihat Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing 2006), hlm. 295.

yang ada dan terjadi di masa lampau. Khususnya dalam wacana amandemen UUD N RI Tahun 1945 dan undang-undang, hal ini untuk mengetahui ruh atau jiwa akan prinsip-prinsip otonomi daerah yang dijadikan sebagai pilihan. Di samping itu, juga untuk mengetahui tarik-menarik antara pendukung negara kesatuan dan negara federal dalam semua proses persidangan. Pendekatan selanjutnya yang akan digunakan adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan ini penulis gunakan juga untuk menggambarkan tolak tarik kewenangan antara pusat dan daerah dalam undang-undang melalui perumusan norma-normanya. Beberapa norma dalam pasal-pasal undang-undang pemerintah daerah akan penulis paparkan dengan mencoba untuk membandingkannya dengan teori sekaligus ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945, inilah model pendekatan ketiga yaitu pendekatan komparatif. Selain itu, penulis juga akan menggunakan pendekatan komparatif untuk melihat bagaimana desentralisasi dan otonomi daerah dijalankan di beberapa negara. Hal ini dilakukan untuk melihat sejauh mana berbagai model itu relevan untuk diterapkan di Indonesia. Adapun negara yang penulis jadikan sebagai objek penelitian yaitu: 1) Negara Kesatuan yang terdiri dari Prancis, Inggris, dan Jepang; 2) Negara Federal yang terdiri dari Malaysia dan Australia. Terakhir, penulis akan menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

2. Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan data sekunder sebagai kajian utama, oleh karenanya menjadikan bahan kepustakaan sebagai tumpuan. Sedangkan penelitian lapangan hanya dijadikan sebagai pelengkap informasi yang secara operasional akan dilakukan dalam bentuk wawancara kepada narasumber yang memiliki kapasitas keilmuan yang relevan dengan



masalah yang penulis kaji.²⁹ Secara rinci, bahan hukum dalam penelitian kepustakaan ini meliputi:

a. Bahan Hukum Primer yang terdiri dari:

- UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Konstitusi Republik Indonesia.
- Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah penelitian. Khususnya mengenai undang-undang pemerintahan daerah, diantaranya: UU No 22 Tahun 1999, UU No 32 Tahun 2004, dan UU No 23 Tahun 2014.

b. Bahan Hukum Sekunder

- Berbagai buku mengenai risalah pembentukan UUD N RI Tahun 1945, risalah amandemen UUD N RI Tahun 1945, dan risalah UU pemda.
- Berbagai buku mengenai bentuk negara dan pelaksanaannya; Berbagai artikel dan makalah di dalam jurnal, majalah, dan sumber ilmiah lain.

c. Bahan hukum tersier³⁰ yang terdiri dari Kamus Hukum, ensiklopedi, Kamus Politik, dan berbagai kamus lain yang relevan.

²⁹ Wawancara, terhadap beberapa ahli hukum tata negara dan ahli politik untuk memberikan kekayaan informasi. Informan yang di wawancarai adalah Tim Lindsey, Greg Barton, Moh. Mahfud MD, dan Bagir Manan. Namun, penulis tidak mengkategorikan data wawancara ini sebagai data primer. Menurut penulis, untuk dapat menjadi data primer maka sebuah data harus memenuhi tiga unsur, yaitu relevansi, urgensi, dan korelasi. Sedangkan, wawancara yang penulis lakukan hanya sebagai pelengkap informasi saja, hasil wawancara tidak memiliki banyak kontribusi untuk menjawab rumusan masalah, baik rumusan masalah pertama maupun kedua. Disarikan dari hasil wawancara dengan Suparman Marzuki, pada tanggal 30 April 2020, pukul 04.00 WIB.

³⁰ Bahan hukum tersier dalam penelitian ini difungsikan sebagai entri atau pintu masuk untuk membuka akses menuju sumber hukum yang sebenarnya. Lihat Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum: Konsep dan Metode*, (Malang: Setara Press, 2013), hlm. 84-85. Lihat dan bandingkan dengan Johnny Ibrahim, *Op.Cit.*, hlm. 296.

3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan Hukum penelitian ini dikumpulkan dengan cara:

- a. Studi kepustakaan, terhadap bahan-bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier yang terkait dengan pokok penelitian;
- b. Studi dokumenter, terhadap dokumen pribadi atau data arsip pemerintah;

Selanjutnya bahan hukum yang terkumpul akan di narasikan dalam bentuk rangkaian ide kemudian di telaah, dikaji, serta dibahas untuk disajikan secara deskriptif-analitik dalam Bab Pembahasan guna memperkaya dan mendukung argumentasi penulis. Kemudian ditarik kesimpulan darinya, pada tataran ini, penulis harus melakukan spekulasi-spekulasi dengan dasar analisis terhadap data-data yang telah di olah.

BAB II

ANALISIS TERHADAP HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA PUSAT DAN DAERAH PASCA REFORMASI

A. Tarik-Menarik Gagasan Bentuk Negara Pasca Reformasi

Pasca reformasi tahun 1998, tarik-menarik antara gagasan negara kesatuan dan negara federal terus terjadi. Kalau pada penjelasan sebelumnya, diskursus mengenai bentuk negara baru terjadi pada tataran gagasan teoritis semata. Dalam paparan kali ini, penulis akan menunjukkan bahwa tarik-menarik gagasan itu mengenai negara federal dan negara kesatuan, juga terjadi pada saat amandemen UUD 1945 dan pembentukan UU tentang pemerintahan daerah. Jika banyak peneliti yang menilai bahwa perdebatan mengenai hubungan pusat dan daerah pada saat merumuskan norma di dalam UUD maupun UU, hanya berkaitan dengan tarik-menarik kewenangan semata antara pusat dan daerah. Namun bagi penulis, perdebatan mengenai hubungan pusat dan daerah itu justru menggambarkan tarik menarik antara pendukung gagasan negara kesatuan dan pendukung gagasan negara federal. Dalam sub bab berikut ini, penulis akan mencoba menguraikannya lebih jauh.

1. Tarik Menarik Gagasan Negara Kesatuan dan Negara Federal dalam UUD

a. Pembahasan Pasal 1 Mengenai Bentuk Negara

Salah satu keberhasilan nyata reformasi Indonesia sejak tahun 1998, adalah keberhasilan dalam melakukan desakralisasi konstitusi.³¹ Padahal 32 tahun di bawah

³¹ Konstitusi dan UUD dalam tulisan ini dimaknai sama sehingga kerap digunakan secara bergantian. Penulis tidak memungkiri bahwa ada ahli yang membedakan

kekuasaan orde baru, amandemen terhadap konstitusi hampir tidak mungkin, selain karena mekanismenya yang begitu rumit, juga karena *political will* dari pemerintah (MPR) tidak ada. Padahal sebagaimana dipahami bersama, konstitusi Indonesia adalah salah satu sebab terbesar muncul dan berkembangnya otoritarianisme di Indonesia.³²

Desakralisasi terhadap UUD ini, tentu tidak lepas dari jasa besar presiden Habibie. Menggantikan presiden Soeharto yang mundur dari jabatannya pada tanggal 21 Mei 1998, konstitusionalitas jabatan presiden Habibie dipermasalahkan oleh banyak pihak.³³ Namun sejarah membuktikan, Habibie mampu membawa Indonesia ke arah bangunan negara hukum demokratis yang lebih substantif. Di bawah tekanan publik, Habibie mengambil langkah-langkah populer: (i) mendorong dilakukannya Sidang Istimewa MPR untuk menentukan jadwal pemilu 1999; (ii) mendukung reformasi pemilu 1999; (iii) meliberalisasi kebebasan pers dan kebebasan berekspresi;

antara UUD dan konstitusi, dimana konstitusi dinilai lebih luas dari pada UUD, karena tidak hanya menyangkut peraturan tertulis namun juga peraturan tidak tertulis. Namun hal itu tidaklah selamanya benar, di Amerika serikat misalnya disebut dengan Konstitusi Amerika, begitupun di Indonesia pada tahun 1949 disebut dengan Konstitusi RIS.

³² Indikasi yang paling utama adalah tidak adanya pembatasan kekuasaan terhadap presiden, baik dari aspek substansi, maupun jangka waktu kekuasaan itu sendiri. Sebastian Pompe misalnya, menunjukkan dengan sangat baik bagaimana kekuasaan kehakiman, dengan berbagai macam cara “dipaksa” tunduk pada kekuasaan presiden. Lebih lengkap lihat, Sebastian Pompe, *Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung*, (Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan, 2012).

³³ Golkar misalnya, berpendapat bahwa karena Habibie dan Soeharto pada saat itu dipilih sebagai satu paket, maka seharusnya pada saat Soeharto mengundurkan diri, Habibie juga secara otomatis ikut mundur sebagai wakil presiden. Tentu argumen ini keliru karena UUD sendiri, Pasal 6 misalnya, menegaskan bahwa MPR harus memilih Presiden dan Wakil Presiden. Tidak ada satu pasalpun dalam UUD yang menyatakan bahwa jabatan keduanya adalah satu paket. Lalu Pasal 8 menegaskan, “Jika presiden diangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh wakil presiden sampai habis masa waktunya.



(iv) membebaskan para tahanan politik; dan (v) melaksanakan pemilu 1999.³⁴ Bagaimanapun, berbagai langkah yang diambil oleh Presiden Habibie telah membuka peta jalan menuju perubahan atau amandemen UUD N RI Tahun 1945 dari tahun 1999-2000.³⁵

Secara substansial, UUD 1945 telah mengalami perubahan-perubahan mendasar sejak perubahan pertama pada tahun 1999 sampai perubahan keempat pada tahun 2002. Perubahan-perubahan itu juga meliputi materi yang sangat banyak, sehingga mencakup lebih dari 3 kali lipat jumlah materi muatan asli UUD 1945. Jika naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, setelah empat kali perubahan, kini jumlah materi muatan UUD 1945 seluruhnya mencakup 199 butir ketentuan. Pasal tentang Pemerintahan Daerah misalnya, yang sebelumnya hanya terdiri dari satu pasal saja sebelum amandemen, setelah amandemen menjadi 3 pasal dan 11 ayat. Dengan demikian menurut Jimly Asshiddiqie, dapat dikatakan bahwa meskipun namanya tetap merupakan UUD 1945, dari sudut isinya UUD pasca-perubahan keempat tahun 2002 sekarang ini sudah dapat dikatakan merupakan konstitusi baru sama sekali dengan nama resmi “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.³⁶

³⁴ Lihat Marcus Mietzner, “From Soeharto to Habibie: The Indonesian Armed Forces and Political Islam During the Transition” dalam Geoff Forrester (ed), *Post-Soeharto Indonesia: Renewal or Chaos (1999)*, hlm. 91, dalam Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, (Bandung: PT Mizan Pustaka, 2007), hlm. 170.

³⁵ Ada perdebatan mengenai berapa kali amandemen terhadap UUD 1945 ini. Mahfud MD misalnya berpendapat bahwa UUD hanya diamandemen sebanyak 1 (satu) kali dengan 4 kali tahapan perubahan. Sementara Prof. Saldi Isra justru berpendapat bahwa amandemen terhadap UUD telah dilakukan sebanyak empat kali, di mana setiap tahun dalam masa perubahan ditetapkan dalam waktu yang berbeda oleh MPR.

³⁶ Jimly Asshiddiqie, “Perihal Amandemen Konstitusi Indonesia”, Pengantar dalam Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945...., Ibid.*, hlm. 31.

Dalam hasil penelitiannya, Denny Indrayana menunjukkan bahwa konstitusi Indonesia pasca amandemen meskipun dilakukan dengan proses amandemen yang tidak demokratis,³⁷ namun menghasilkan konstitusi yang jauh lebih demokratis.³⁸ Dibandingkan dengan sebelum amandemen, konstitusi saat ini telah mengatur masa jabatan pejabat negara, *check and balances*, kedaulatan rakyat, perlindungan HAM, dan lain sebagainya.

Proses amandemen terhadap ketentuan mengenai hubungan pusat dan daerah atau mengenai pemerintah daerah dilakukan pada tahun 2000 atau pada proses amandemen kedua UUD. Proses amandemen kedua ini terjadi di tengah-tengah masa krisis transisi Indonesia.

Selain mengesahkan perubahan pertama serta menetapkan Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarnoputri masing-masing sebagai presiden dan wakil presiden, Sidang Umum MPR bulan November 1999 juga memutuskan bahwa MPR akan menggelar sidang-sidang tahunan sejak tahun 2000.³⁹ Sidang-sidang ini akan memungkinkan MPR melanjutkan amandemen terhadap UUD 1945 yang belum rampung pada tahun 1999. Sidang MPR tahun 2000 dilaksanakan hingga 18 Agustus 2000.

Sidang tahunan MPR saat itu dibayang-bayangi dengan tarik ulur politik antara presiden dan partai-partai di Parlemen.⁴⁰ Enam fraksi besar MPR: Golkar, PDIP, PPP, Reformasi, PBB, dan PDU, merekomendasikan agar

³⁷ Misalnya dilakukan dengan kompromi, *deal-making*, dan pendekatan tambal sulam yang tak beraturan.

³⁸ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945....*, *Ibid.*

³⁹ Pasal 57 Tap MPR No. 1 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan.

⁴⁰ Sebenarnya termasuk dengan wakil presiden sendiri, yang pasca pemecatan Laksamana Sukardi hubungan keduanya semakin memburuk. Lihat Greg Barton, *Biografi Gusdur*, (Yogyakarta: LkiS, 2003).



Gusdur terus memimpin negara dan Wapres Megawati dijadikan Perdana Menteri. Bagi Moh. Mahfud MD, usulan ini melanggar UUD 1945, yang tidak mengakui sistem parlementer,⁴¹ tetapi pada akhirnya, Gusdur setuju melimpahkan sebagian peran teknis tanpa memindahtangankan kekuasaannya selaku presiden. Menurut Bagir Manan, penugasan itu melanggar konstitusi, karena wakil presiden sejatinya bertanggung jawab membantu presiden dengan mengepalai administrasi pemerintahan, tetapi kekuasaan eksekutif pemerintahan mutlak, baik di bidang kenegaraan maupun pemerintahan, tetap berada di tangan presiden.⁴²

Selain konflik Presiden-Parlemen, satu persoalan besar yang terjadi pada tentang waktu 1999-2000 adalah hubungan antara pusat dan daerah. Isu separatisme meningkat menjadi gerakan bersenjata yang harus berjuang untuk memerdekakan diri, khususnya di Aceh dan Papua. Daerah-daerah lain seperti Maluku, Poso (Sulteng), Kupang (NTT), dan Lombok (NTB) digerogoti oleh konflik-konflik antar komunitas yang tersebar luas. Pada bulan Februari 2000, diperkirakan bahwa sebagai akibat dari konflik-konflik tersebut, 300.000 orang Indonesia menjadi pengungsi.⁴³

Terkait dengan tarik-menarik mengenai gagasan negara kesatuan dan negara federal dalam UUD N RI Tahun 1945, penulis akan mengidentifikasi dan mengkajinya melalui dua hal. *Pertama*, adalah dari bunyi pasal yang ada dalam Pasal 18, 18A, dan 18B UUD N RI

⁴¹ Moh, Mahfud MD, "Wapres Akan Laksanakan Tugas Pemerintahan", *Kompas*, 10 Agustus 2000.

⁴² Bagir Manan, "Membagi Pekerjaan Bukan Wewenang", *Tempo* (Jakarta), No. 25/XXIX/21-27 Agustus 2000.

⁴³ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945....*, *Op.Cit.*, hlm. 203.

Tahun 1945. *Kedua*, melalui risalah sidang pada saat melakukan amandemen terhadap Pasal 18 UUD N RI Tahun 1945 pada tahun 2000. Namun keduanya akan penulis narasikan secara bersamaan.

Salah satu pokok pembicaraan yang cukup hangat dibicarakan adalah mengenai batasan perubahan. Pada awal pembicaraan, Fraksi Partai Golkar (FPG) dengan juru bicara Tubagus Harjono menyampaikan perlunya batasan tersebut. Batasan sebagaimana dimaksud salah satunya adalah agar tidak merubah pembukaan UUD, karena di dalam pembukaan terdapat ketentuan mengenai Proklamasi Kemerdekaan RI, bentuk Negara Kesatuan RI, dan dasar negara Pancasila. F-PG mengemukakan:⁴⁴

“Beberapa sikap politik patut kami sampaikan berkaitan dengan amendemen tersebut. Pertama, bahwa amendemen hendaknya mempunyai batasan yakni hanya berlaku pada Batang tubuh dan Penjelasan UUD 1945. Sedangkan Pembukaan UUD 1945 dibiarkan tetap. Prinsip ini berdasarkan pertimbangan bahwa Pembukaan UUD 1945 membuat pernyataan bangsa Indonesia yang sangat fundamental yang bersifat sekali dan selamanya yakni Proklamasi Kemerdekaan RI, bentuk Negara Kesatuan RI, dan dasar negara Pancasila. Kedua, amendemen dilakukan dengan cara membuat lampiran pada akhir naskah UUD 1945. Jadi UUD 1945 hendaknya dibiarkan utuh. Oleh karena itu, kami mengusulkan agar hal ini dilaksanakan

⁴⁴ MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 1999-2002, Tahun Sidang 1999* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 45.

oleh Badan Pekerja MPR yang kemudian membentuk Panitia Ad Hoc guna membahas agenda tersebut.”

F-PG berpandangan bahwa ketentuan mengenai bentuk negara terdapat di dalam Pembukaan UUD 1945. Oleh karena pembukaan tidak dapat dilakukan perubahan, maka dengan demikian bentuk negara pun tidak dapat dilakukan perubahan. Dengan pandangan yang berbeda, fraksi PBB juga menyatakan bahwa ketentuan mengenai bentuk negara tidak dapat dilakukan perubahan. F-PBB yang diwakili Hamdan Zoelva⁴⁵ menyatakan:⁴⁶

“Pertama-tama kami dari Partai Bulan Bintang ingin menyampaikan sependapat dengan apa yang disampaikan oleh rekan dari Partai Golkar tadi bahwa yang kita ingin amendir adalah bukan Mukadimah, bukan Pembukaan. Kemudian hanya menyangkut batang tubuh dan Penjelasan yang perlu kita tinjau kembali. Kemudian dalam batang tubuh itu sendiri tidak kita robah mengenai pasal bentuk negara. Jadi, kami pikir bentuk

⁴⁵ Hamdan Zoelva lahir di Bima, dari pasangan TG. KH. Muhammad Hasan, BA dan Hj. Siti Zaenab. Gelar Sarjana Hukumnya ia dapatkan dari Universitas Hasanuddin, Makassar, jurusan Hukum Internasional. Semasa mahasiswa, Hamdan aktif di berbagai organisasi kemahasiswaan, salah satunya adalah Himpunan Mahasiswa Islam (HMI). Pada tahun 2004, ia berhasil mendapatkan gelar Magister Hukum dari Universitas Padjajaran, Bandung, dan meraih gelar doktor S3 di bidang Ilmu Hukum Tata Negara dari universitas yang sama pada tahun 2010, dengan disertasi berjudul "Pemakzulan Presiden di Indonesia." Ia adalah salah satu tokoh yang paling vokal mewakili partainya, Partai Bulan Bintang, pada masa perubahan UUD. Ia hampir selalu berpendapat pada setiap perubahan Pasal dalam UUD. Kelak, pada tahun 2013 ia menjadi Ketua Mahkamah Konstitusi, lembaga yang dibentuk dengan amandemen UUD dan memiliki peranan penting dalam mengawal konstitusi Indonesia.

⁴⁶ Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945....., *Op.Cit.*, hlm. 149.

negara itu adalah sudah final, bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jadi, tidak akan kita ubah sampai ke sana. Boleh kita tinjau pasal lain, tapi tidak mengenai itu.”

Meskipun menyatakan sependapat dengan F-PG mengenai ketidakbolehan merubah bentuk negara, namun F-PBB tidak memasukkan bentuk negara sebagai bagian dari pembukaan. Melainkan terdapat dalam batang tubuh, yang tetap saja tidak dapat dilakukan perubahan. Sehingga dalam perjalanannya kelak, F-PBB sendiri juga mengusulkan perubahan bentuk negara. Senada dengan itu, PDIP juga melalui wakilnya Harjono⁴⁷ mengatakan bahwa:⁴⁸

“...Kedua: Kita tidak akan melakukan perubahan terhadap bentuk negara kesatuan dan Republik di mana kedaulatan ada di tangan rakyat....”

Saat penyampaian pandangan fraksi MPR pada Rapat PAH I, F-PG melalui juru bicaranya Agun

⁴⁷ Anak pertama dari pasangan Adi Soedarmo dan Soewarni, yang lahir pada hari Rabu Pon 31 Maret 1948 di Nganjuk, Jawa Timur. Lulus SMA, Harjono melanjutkan pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya. Setelah merampungkan sarjana hukumnya, Harjono berhasil meraih beasiswa menempuh kuliah master di bidang hukum di Southern Methodist University, Dallas, Texas, AS. Harjono menempuh program *Master of Comparative Law* (MCL). Ia menjadi salah satu anggota MPR tahun 1999 dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP). Di gedung wakil rakyat itulah akhirnya Harjono menjadi salah satu sosok penting di balik perubahan UUD 1945, berkat gagasan-gagasannya yang cemerlang. Atas prestasinya itu, pada 2003 Presiden Megawati Soekarnoputri, mencalonkan dirinya sebagai Hakim Konstitusi. Saat ini Harjono menjadi salah satu Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi.

⁴⁸ Disampaikan dalam Komisi C membahas rancangan Perubahan UUD 1945 yang dihasilkan oleh BP MPR dalam rapat yang dipimpin Wakil Ketua Komisi C, Slamet Effendy Yusuf. Pembahasan rancangan perubahan UUD 1945 tersebut didahului dengan pengantar fraksi MPR dalam Rapat Komisi C MPR, 17 Oktober 1999.



Gunandjar Sudarsa menyampaikan beberapa pokok pikiran yang tertuang dalam rancangan perubahan tahap kedua UUD 1945. Poin pertama dalam usulan Golkar itu kembali menguatkan gagasan F-PG atas negara kesatuan.⁴⁹ Agun Gunandjar menyatakan:⁵⁰

“.....Peneguhan bentuk negara kesatuan. Isinya meliputi bentuk negara, asas-asas dasar negara, wilayah negara, pembagian wilayah negara, dan otonomi daerah dengan keragaman kondisi geografi dan demografi. Fraksi Partai Golkar meyakini bentuk negara kesatuan adalah paling tepat dalam ikhtiar mencapai cita-cita bangsa. Asas-asas dasar negara berisi pedoman bagi penyelenggara negara dalam menjalankan tugas pemerintahannya dengan menjunjung tinggi aspirasi rakyat dan melindungi hak-hak asasi manusia. Aspek wilayah negara berisi penegasan tentang wilayah-wilayah yang berada di dalam yurisdiksi Negara Republik Indonesia serta suatu keharusan atas persetujuan MPR apabila terdapat suatu gagasan atau suatu keinginan tentang perubahan wilayah negara. Pembagian wilayah negara dan otonomi daerah berisi

⁴⁹ Dalam pandangan penulis, sikap Golkar sendiri yang tetap ingin mempertahankan negara kesatuan sejatinya dapat dimaklumi. Golkar adalah partai yang dibentuk dan dibesarkan oleh mantan Presiden Soeharto, maka adalah wajar jika Golkar menginginkan peninggalan Presiden Soeharto tetap dipertahankan, termasuk mengenai bentuk negara kesatuan, dan yang tidak dapat dilupakan adalah Golkar merupakan partai yang paling diuntungkan dengan dianutnya sistem sentralisasi dalam negara kesatuan Indonesia.

⁵⁰ Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945....., *Op.Cit.*, hlm. 246-247.

pengakuan negara terhadap daerah-daerah dalam wilayah Republik Indonesia dan jaminan otonomi daerah yang seluas-luasnya kepada setiap daerah.....”⁵¹

Meski beberapa partai besar telah mengajukan gagasannya untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan, namun ada juga partai yang mengusulkan agar bentuk negara harus terlebih dahulu didiskusikan secara lebih mendalam. Dalam kaitan ini, yang cukup menarik adalah pernyataan Lukman Hakim Saifudin⁵² dari Fraksi PPP, ia menyatakan:⁵³

“Pembaharuan Pemerintahan Daerah dan kaitan dengan bentuk negara perlu lebih dicermati sehubungan dengan berbagai perkembangan dalam masyarakat akhir-akhir ini. Jaminan terhadap otonomi yang seluas-luasnya itu perlu ditegaskan secara rinci dalam Undang-Undang Dasar sehingga

⁵¹ Pernyataan partai Golkar ini kontras dengan sikap-sikap yang diambil oleh partai golkar pada saat tampuk pemerintahan mereka kuasai. Soeharto, yang merupakan pendiri Golkar, dalam 32 tahun masa jabatannya menjadikan rakyat dan wakil rakyat tidak berdaya. Siapapun yang mencoba untuk kritis terhadap kebijakan yang diambil oleh pemerintah, dengan mudah dapat dihilangkan tanpa ada proses pengadilan apapun. Pejalanan orde baru disertai dengan berbagai pelanggaran HAM berat masa lalu, mulai dari peristiwa pasca G 30 September 1965, peristiwa Malari 1974, peristiwa tanjung priok, penculikan dan penghilangan aktivis mahasiswa 1998, peristiwa Trisakti I, dan lain sebagainya. Tulisan yang mengupas dengan komprehensif berbagai pelanggaran HAM masa lalu ini lihat, Suparman Marzuki, *Pengadilan HAM di Indonesia : Melanggengkan Impunity*, (Jakarta : Erlangga, 2012).

⁵² Lahir di Jakarta, 25 November 1962. Ia adalah anak dari Menteri Agama Republik Indonesia kesembilan, Saifudin Zuhri. Jabatan yang kelak juga didudukinya dari tahun 2014 hingga 2019. Dalam catatan penulis, ia merupakan salah satu tokoh yang juga sangat vokal dalam amandemen UUD 1945, termasuk dalam pembahasan mengenai hubungan pusat dan daerah.

⁵³ Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945....., *Op.Cit.*, hlm. 255.



penjabaran lebih lanjut dalam Undang-undang tidak bias. Apabila gambaran otonomi sudah sedemikian jelas tapi dalam bingkai negara kesatuan hampir tiada bedanya dengan pemerintahan negara bagian dalam suatu bentuk negara federasi, maka tinggal masalah pemberian namanya yang berbeda.

Oleh karena itu Fraksi Partai Persatuan Pembangunan mengajak semua anggota Panitia Ad Hoc I ini agar dapat membahas lebih dalam hubungan antara Pasal 1 dan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dalam rangka menampung semua aspirasi masyarakat yang nyaring disuarakan akhir-akhir ini. Dalam hubungan keseluruhan Batang Tubuh Undang-Undang Dasar ini tidaklah kurang pentingnya perlu penjabaran lebih lanjut hal-hal yang berkaitan dengan penegakan hak asasi manusia. Untuk itu, perlu ada Bab tersendiri dalam Undang-Undang Dasar kita tentang penegakan hak asasi manusia.”

F-PPP berdasarkan pada kuatnya aspirasi masyarakat, mendukung agar hubungan antara pusat dan daerah didiskusikan secara lebih mendalam. Pendapat F-PPP ini dapat dipahami karena pada saat itu, muncul gagasan di kalangan masyarakat yang berseberangan. Ada yang menginginkan tetap pada negara kesatuan, namun ada pula yang mengusulkan bentuk negara federal. Oleh karena itu, F-PPP setelah mendengar aspirasi masyarakat,

tetap mendukung bentuk negara kesatuan, namun memberikan hak otonomi yang seluas-luasnya kepada pemerintah dan masyarakat daerah. Otonomi yang seluas-luasnya ini menurut F-PPP, tidak ada bedanya dengan kewenangan pemerintah daerah di negara federal, hanya saja dibingkai dengan nama yang berbeda.

Selain itu, F-PBB melalui Hamdan Zoelva yang pada sidang sebelumnya menyatakan bahwa bentuk negara telah final, yaitu negara kesatuan. Namun, pada sidang tanggal 6 Desember tahun 1999, Hamdan Zoelva memberikan sinyal yang berbeda dari pandangan F-PBB sebelumnya. Menurut Hamdan Zoelva membicarakan mengenai bentuk negara adalah hal yang sah-sah saja. Masyarakat daerah sejatinya harus dimintai masukan, mengenai bentuk negara apa yang menurut mereka paling tepat bagi Indonesia. Jangan sampai, MPR hanya memutuskan apa yang terbaik menurut mereka saja, padahal menurut rakyat tidak demikian adanya. Selengkapnya ia menyatakan:

“Menurut hemat kami, bukanlah hal yang tabu dan tentunya bukanlah hal yang diharamkan atau melanggar sumpah jabatan untuk membicarakan kembali masalah bentuk negara kita dalam forum persidangan yang sangat terhormat ini. Untuk itu dalam rangka pengambilan keputusan mengenai pilihan bentuk negara ini perlu kiranya kita mendengarkan dengan sungguh-sungguh apa keinginan dari daerah-daerah di seluruh Indonesia. Janganlah kita mengambil keputusan hanya karena tuntutan dari satu atau dua daerah saja, ataukah dari beberapa



tokoh politik saja. Fraksi kami mengharapkan agar masalah ini betul-betul kita pikirkan dengan jernih dan jujur dengan memperhatikan dan menghitung berbagai resiko dan konsekuensi logis dari setiap pilihan yang diambil.”⁵⁴

Secara tidak langsung, pernyataan dari F-PBB dan F-PPP ini mendapatkan penguatan dari F-TNI/Polri yang diwakili oleh Hendy Tjaswadi, dia mengatakan bahwa merubah bentuk negara bukanlah kewenangan parlemen, melainkan kewenangan rakyat. Oleh karena itu, untuk merubahnya rakyat harus ditanya langsung, seperti halnya yang terjadi di negara Australia.⁵⁵ Demikian pandangan beberapa fraksi mengenai batasan perubahan UUD 1945.

Dalam Rapat PAH I BP MPR RI ke-15, 15 Mei 2000 yang dipimpin Harun Kamil mengagendakan pembahasan perubahan UUD 1945 Bidang Politik dan Hukum, salah satu tim ahli menjelaskan tentang bentuk Negara:

“...tren yang berkembang beberapa puluh tahun terakhir, dalam melihat bentuk negara federasi atau kesatuan tidak hanya melihat bentuk formalnya tetapi juga bentuk empiriknya. Saya melihat kecenderungan bahwa bentuk negara kesatuan secara formal tetapi semangatnya itu *federalism* atau istilahnya otonomi luas. Sebaliknya bentuk negara federasi tetapinya semangatnya kesatuan. India federasi tapi semangatnya

⁵⁴ Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945....., *Ibid.*, hlm. 256.

⁵⁵ Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945....., *Ibid.*, hlm. 285.

kesatuan. Negara-negara dengan bentuk kesatuan yang tanpa semangat federalism, hancur semua. Karena itu yang penting di sini bukan bentuk formalnya kesatuan atau federasi tetapi, ada apa tidak ada kebutuhan akan keterwakilan daerah ini atau Pak Afan tadi menyebut fragmentarisme kepentingan dalam masyarakat.

Saya kira Indonesia secara geopolitik memang kita perlu negara kesatuan tetapi dalam segi sosiokultural kita perlu *federalism* kalau mau ngomong terus terang. Tapi kita rumuskan negara kesatuan dengan semangat *federalism* tetapi kita tidak pergunakan istilah *federalism* tetapi otonomi luas seperti sudah diadopsi Pasal 18A, B dan seterusnya itu.”

Dua pernyataan ahli yang terakhir menunjukkan akan pentingnya Indonesia menjadi negara federal, atau paling tidak mengadopsi beberapa prinsip dalam negara federal meskipun tetap mendaulatkan diri sebagai negara kesatuan. Federal dalam arti kewenangan yang besar yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri, yang oleh banyak ahli menggunakan terminologi otonomi luas atau otonomi yang seluas-luasnya.

Perdebatan di atas, menunjukkan pula bahwa meskipun dalam skala yang sangat kecil, namun gagasan mengenai negara federal pada saat membahas bentuk negara juga muncul. Ada fraksi yang berpandangan bahwa mengenai bentuk negara sudah final, tidak dapat dilakukan perubahan lagi karena ia merupakan satu

kesatuan dengan Pembukaan UUD. Namun ada pula fraksi yang berpandangan berbeda, bahwa letak bentuk negara bukan di Pembukaan UUD sehingga mungkin saja dirubah namun harus melibatkan seluruh rakyat Indonesia. Fraksi Golkar, PDIP, dan PBB menyatakan agar ketentuan mengenai perubahan yang di dalamnya terdapat bentuk negara agar tidak dilakukan perubahan. Sedangkan Fraksi PPP, mengusulkan agar perubahan UUD juga menyentuh pada aspek hubungan pusat dan daerah.

Dapat dimaklumi jika pada pandangan awal fraksi ini, sama sekali tidak ada yang membicarakan mengenai perubahan bentuk negara, karena semua fraksi masih bersikap sangat hati-hati. Khawatir jika terlalu radikal, upaya perubahan UUD 1945 akan gagal, mengingat masih banyak pihak yang resisten terhadap upaya perubahan. Namun, sebagaimana yang akan penulis tunjukkan kelak, setelah perubahan UUD 1945 mulai dibahas, pembicaraan mengenai perubahan bentuk negara kembali ramai dibicarakan. Termasuk Hamdan Zoelva dari fraksi PBB, yang sebelumnya menyatakan bentuk negara sudah final, juga menyuarakan wacana perubahan bentuk negara. Sementara PDIP dan Golkar, termasuk kedua tokohnya Tubagus Harjono dan Harjono sendiri, tetap konsisten dengan mempertahankan bentuk negara kesatuan.

Bagi partai Golkar, mempertahankan bentuk negara kesatuan sebenarnya dapat dimaklumi. Golkar adalah partai yang paling diuntungkan pada masa 32 tahun sentralisme kekuasaan orde baru, oleh karenanya mempertahankan *status quo*, merupakan ciri utama fraksi Golkar pada saat amandemen. Namun yang cukup membingungkan adalah sikap PDIP, yang pada mulanya merupakan simbol demokrasi dan ketertindasan, namun

pada saat menjadi partai “penguasa” justeru terlihat “khawatir” dengan berbagai perubahan. PDIP adalah partai yang sangat resisten terhadap wacana perubahan bentuk negara. Dalam analisis singkat penulis, hal ini erat kaitannya dengan “watak” PDIP yang sangat mengagungkan Soekarno, sedangkan negara kesatuan,⁵⁶ pancasila, dan pembukaan UUD 1945, sangat identik dengan warisan Soekarno.

Pandangan lain yang cukup menarik adalah dari Fraksi TNI/Polri. Bukan rahasia umum bahwa TNI adalah otak di balik otoritarianisme orde baru, TNI merupakan pihak yang paling berperan penting dalam pemerintahan Soeharto. Mereka juga memiliki kepentingan yang besar terhadap bisnis-bisnis yang mereka jalankan di beberapa daerah. Namun pandangan mereka dalam sidang MPR cukup progresif, misalnya pernyataan Hendy Tjaswadi yang meminta agar wacana perubahan bentuk negara ditanyakan langsung kepada rakyat. Perubahan sikap Fraksi TNI/Polri sesungguhnya adalah wajar, selain mereka dianggap sebagai pihak yang juga bertanggung jawab atas otoritarianisme Soeharto, juga karena tekanan publik ketika itu, memaksa semua orang untuk bersikap reformis.

b. Pembahasan Pasal 18 Mengenai Pemerintahan Daerah

Meskipun Pasal 1 ayat (1) telah disepakati, bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan. Bahkan telah pula dibentuk kesepakatan dasar akan komitmen bersama untuk tidak mengubah bentuk negara negara. Namun dalam pembahasan Pasal 18 UUD, pasal yang secara

⁵⁶ Dalam pembahasan terdahulu, penulis sudah menerangkan bagaimana perdebatan panjang dalam sidang BPUPKI mengenai bentuk negara. Soekarno, bersama dengan Soepomo dan Yamin adalah tokoh yang sangat kuat menginginkan bentuk negara kesatuan.



khusus berbicara mengenai pemerintahan daerah, gagasan mengenai negara federal sendiri tidaklah hilang. Memang bukan gagasan dalam bentuk peristilahan negara federal secara langsung, karena Pasal 1 ayat (1) sudah tidak memungkinkan itu terjadi, namun gagasan yang dimaksud adalah gagasan terkait dengan prinsip-prinsip negara federal agar diakomodir dalam negara kesatuan Indonesia.

Gagasan itu tampak salah satunya pada saat pengamandemen UUD, termasuk para ahli, mendiskusikan hubungan pusat dan daerah. Dalam pembahasan ini, penulis akan menunjukkan bahwa tarik-menarik kewenangan antara pusat dan daerah sejatinya bukanlah hanya terkait dengan tarik-menarik kepentingan semata antara pusat dan daerah. Melainkan keduanya berangkat dari paradigma yang berbeda mengenai bentuk negara. Pihak yang menginginkan agar daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, bebas, mandiri, serta kewenangan yang besar untuk mengurus urusan pemerintahannya masing-masing sesungguhnya berangkat dari paradigma negara federal. Tesis ini berangkat dari hakikat negara federal dan negara kesatuan⁵⁷ itu sendiri, bahwa hakikat negara kesatuan adalah sentralisasi, di mana hanya terdapat satu kekuasaan tertinggi di tangan pusat. Sebaliknya, negara federal memiliki karakteristik utama yaitu desentralisasi, bahkan dalam keadaan tertentu (meskipun tidak semuanya), kekuasaan yang sesungguhnya terletak di negara bagian. Meskipun dalam perjalanannya, keduanya mengalami penyesuaian, di mana negara kesatuan yang semula sentralisasi namun juga telah mengadopsi desentralisasi,

⁵⁷ Mengenai keduanya, hakikat negara federal dan negara kesatuan, telah penulis paparkan dalam BAB II landasan teori.

namun desentralisasi dalam negara kesatuan berbeda dengan desentralisasi dalam negara federal. Kewenangan pemerintah daerah dalam negara kesatuan, masih bergantung pada kewenangan apa yang didistribusikan oleh pemerintah pusat.

Kalau kita mengikuti perjalanan perubahan UUD sejak awal, maka gagasan mempertahankan negara kesatuan, namun mengadopsi prinsip atau karakteristik yang dimiliki oleh negara federal memang sudah mengemuka. Baju yang digunakan memang negara kesatuan, namun isinya lebih condong pada negara federal. Hal ini dilakukan berangkat dari kesadaran akan pentingnya menjawab tantangan globalisasi dengan mengakomodir desentralisasi dalam negara federal.⁵⁸

Keinginan untuk mengubah atau mengamendemen Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah, telah muncul sejak proses perubahan UUD 1945 yang pertama pada Rapat Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat (BP MPR) ke-2, yang salah satu agendanya yakni pandangan umum fraksi-fraksi tentang materi Sidang Umum (SU) MPR. Rapat tersebut diselenggarakan pada tanggal 6 Oktober 1999 yang dipimpin oleh Ketua MPR, M. Amien Rais.⁵⁹ Akan tetapi, tidak semua fraksi menyinggung mengenai pemerintahan daerah dalam pandangan umumnya. Beberapa fraksi itu misalnya: F-PDIP, F-Reformasi, F-KKI, F-DU, dan F-PPP.

Selanjutnya, pada Rapat PAH III BP MPR ke-2, 8 Oktober 1999, yang dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf, dengan agenda membahas materi SU MPR sesuai bidang

⁵⁸ Lihat penjelasan penulis dalam Sub Bab Pembahasan Pasal 1 Mengenai Bentuk Negara di atas.

⁵⁹ Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945....., *Ibid.*, hlm. 1107.



tugas PAH BP MPR, pembahasan secara intens terhadap perubahan Pasal 18 belum ada karena forum saat itu lebih banyak membahas rencana perubahan pada pasal-pasal yang terkait kekuasaan eksekutif (Presiden), legislatif (MPR dan DPR), dan yudikatif (Mahkamah Agung).⁶⁰

Pembahasan mengenai perubahan Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah muncul lagi pada Perubahan Kedua. Pada Rapat PAH I BP MPR ke-3, 6 Desember 1999, yang dipimpin oleh Jakob Tobing, dengan agenda pengantar musyawarah fraksi, Agun Gunandjar Sudarsa sebagai juru bicara F-PG menyatakan perlunya membahas permasalahan otonomi daerah. Selengkapnya uraian F-PG mengenai hal tersebut sebagai berikut,

...melalui forum PAH I Badan Pekerja MPR ini, Fraksi Partai Golkar siap membahas berbagai materi rancangan perubahan UUD 1945 bersama-sama fraksi-fraksi lain. Adapun materi rancangan itu meliputi hal-hal sebagai berikut.

Peneguhan bentuk negara kesatuan. Isinya meliputi bentuk negara, asas-asas dasar negara, wilayah negara, pembagian wilayah negara, dan otonomi daerah dengan keragaman kondisi geografi dan demografi. Fraksi Partai Golkar meyakini bentuk negara kesatuan adalah paling tepat dalam ikhtiar mencapai cita-cita bangsa. Asas-asas dasar negara berisi pedoman bagi penyelenggara negara dalam menjalankan tugas pemerintahannya dengan menjunjung tinggi

⁶⁰ Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945....., *Ibid.*, hlm. 1109.

aspirasi rakyat dan melindungi hak-hak asasi manusia. Aspek wilayah negara berisi penegasan tentang wilayah-wilayah yang berada di dalam yurisdiksi Negara Republik Indonesia serta suatu keharusan atas persetujuan MPR apabila terdapat suatu gagasan atau suatu keinginan tentang perubahan wilayah negara. Pembagian wilayah negara dan otonomi daerah berisi pengakuan negara terhadap daerah-daerah dalam wilayah Republik Indonesia dan jaminan otonomi daerah yang seluas-luasnya kepada setiap daerah.....⁶¹

Pandangan dari Fraksi Partai Golkar di atas memang cukup menarik. Golkar tidak lagi bicara mengenai kefinalan bentuk negara kesatuan, namun hanya menyinggung soal ketepatan bentuk negara kesatuan dalam mencapai cita-cita bangsa Indonesia. Selain itu, Golkar juga menginginkan agar setiap daerah diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Istilah otonomi yang seluas-luasnya memang menjadi “primadona” pada saat amandemen UUD, hampir semua fraksi membicarakannya. Meskipun hanya sedikit yang memahami makna dari otonomi yang seluas-luasnya itu, atau paling tidak setiap orang memiliki konsep yang berbeda mengenai otonomi yang seluas-luasnya. Selanjutnya, Lukman Hakim Saifuddin sebagai juru bicara dari F-PPP mengatakan bahwa pembahasan Pasal 18

⁶¹ Lihat Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999 – 2002 Tahun Sidang 2000*, Buku Satu, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR, 2008), hlm. 88.



berkaitan dengan Pasal 1 UUD 1945. Selengkapny pendapat tersebut sebagai berikut.

...Pembaharuan Pemerintahan Daerah dan kaitan dengan bentuk negara perlu lebih dicermati sehubungan dengan berbagai perkembangan dalam masyarakat akhir-akhir ini. Jaminan terhadap otonomi yang seluas-luasnya itu perlu ditegaskan secara rinci dalam Undang-Undang Dasar sehingga penjabaran lebih lanjut dalam Undang-undang tidak bias. Apabila gambaran otonomi sudah sedemikian jelas tapi dalam bingkai negara kesatuan hampir tiada bedanya dengan pemerintahan negara bagian dalam suatu bentuk negara federasi, maka tinggal masalah pemberian namanya yang berbeda.

Oleh karena itu Fraksi Partai Persatuan Pembangunan mengajak semua anggota Panitia Ad Hoc I ini agar dapat membahas lebih dalam hubungan antara Pasal 1 dan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dalam rangka menampung semua aspirasi masyarakat yang nyaring disuarakan akhir-akhir ini.

Frasa otonomi seluas-luasnya kembali muncul dan diusulkan oleh F-PPP. Namun ada gagasan lain yang cukup menarik disampaikan oleh Lukman Hakim Syaifuddin, *pertama* dengan otonomi seluas-luasnya ini, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah, hampir tidak ada bedanya dengan penyelenggaraan negara bagian

dalam negara federal. Namanya berbeda namun substansinya sama, yaitu memberikan desentralisasi yang lebih besar kepada daerah. *Kedua*, pernyataan F-PPP ini berangkat dari suara atau aspirasi yang ada di masyarakat. Hal ini menandakan bahwa pada saat itu, diskursus mengenai bentuk negara, otonomi, dan desentralisasi juga tengah hangat dibicarakan di kalangan masyarakat daerah.

Selanjutnya Hamdan Zoelva, juru bicara dari F-PBB, menyampaikan pendapat fraksinya sebagai berikut.

“Masalah Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Dasar 1945 sangat ringkas mengatur masalah ini yaitu hanya satu pasal tanpa ayat, padahal betapa besar masalah daerah ini baik berkaitan dengan bagaimana hubungan pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Dalam Undang-Undang Dasar ini seharusnya ditentukan secara jelas apa-apa yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan hal apa saja yang diserahkan kepada pemerintah daerah. Menurut fraksi kami, masalah pembagian kewenangan ini walaupun pada hal-hal yang pokok saja perlu diatur dalam Undang-Undang Dasar ini untuk memberikan jaminan dan kejelasan kepada daerah-daerah sebagai pembentuk republik ini sekaligus menghindari ancaman disintegrasi bangsa pada saat ini yang dipicu oleh ketidakpuasan daerah.”⁶²

Pengaturan hubungan pusat dan daerah yang lebih adil dan seimbang, memang disadari sebagai sebuah

⁶² Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-...., Ibid.*, hlm. 102.



keharusan. Pada tahun 1999, Indonesia telah kehilangan satu provinsi, yaitu Provinsi Timor-Timur. Tidak hanya berhenti disitu, ancaman disintegrasi juga datang dari beberapa daerah lain, sebut saja Aceh, Kalimantan Timur, Papua, dan Riau. Menurut Hamdan Zoelva, ancaman disintegrasi itu dapat muncul salah satunya karena ketidakpuasan daerah terhadap pusat. Oleh karena itu, pengaturan yang jelas mengenai hubungan pusat dan daerah harus diletakkan dalam konstitusi.

Usulan perubahan Pasal 18 tentang Pemerintah Daerah juga disinggung dalam Rapat PAH I BP MPR ke-4, 7 Desember 1999, dengan agenda melanjutkan pengantar musyawarah fraksi, yang dipimpin oleh Jakob Tobing. Tentang pemerintahan daerah, F-Reformasi melalui A.M. Luthfi menyatakan bahwa pemerintah daerah harus diberikan otonomi secara sempurna. Bedanya pendapat F-Reformasi dengan fraksi lain adalah mengenai letak otonomi, menurut F-Reformasi, otonomi sempurna ini sejatinya diletakkan pada pemerintah provinsi. F-Reformasi sendiri mengakui bahwa ini mirip dengan konsepsi negara federal, namun jangan sampai masyarakat anti dengan kata federal karena pada kenyataannya, istilah itu digunakan sendiri oleh bapak pendiri republik ini. Pernyataan lengkap A.M. Luthfi perwakilan F-Reformasi⁶³ sebagai berikut,

“.....Selanjutnya dalam menjalani kehidupan berbangsa dan bernegara tersebut apakah visi kebersamaan kita sebagai satu bangsa? Apakah kita komitmen pada persatuan

⁶³ Fraksi reformasi menjadi salah satu fraksi yang dengan gigih memperjuangkan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Melalui beberapa tokohnya, AM Luthfi, Patrialis Akbar, dan lain-lain mengkritik model negara kesatuan yang dijalankan oleh orde baru selama 32 tahun.

(unity) atau keseragaman (*uniformity*)? Selama ini semboyan-semboyan ideologis berkenaan dengan hal tersebut terasa dipaksakan. Semboyan persatuan dan kesatuan dalam dirinya membawa konsekuensi otoriter dari Pemerintah Pusat. Ini jauh berbeda dengan ideologi yang diletakkan oleh para pendiri republik ini yaitu *Bhinneka Tunggal Ika (unity in diversity)*, sehingga Pemerintahan Daerah di masa datang adalah Pemerintahan Daerah yang *bhinneka* tersebut minimum memiliki otonomi sempurna di tingkat propinsi. Propinsi dan sistem negara federal bagi sebagian masyarakat umum memang masih menakutkan, karena berkonotasi historis yang negatif. Tetapi wacana tentangnya jangan ditabukan karena fakta berbicara bahwa Mohammad Hatta-lah salah satu pencetus ide awalnya.”⁶⁴

Kalau diperhatikan, kelima fraksi yang berbicara mengawali pembahasan Pasal 18 UUD tentang Pemerintah daerah di atas, menghendaki agar prinsip penyelenggaraan hubungan pusat dan daerah mendatang adalah otonomi yang seluas-luasnya. Memang tidak ada kesepakatan mengenai batasan apa yang dimaksud otonomi yang seluas-luasnya tersebut, sehingga ada fraksi yang menyamakannya dengan kewenangan daerah seperti dalam negara federal. Namanya tetap negara kesatuan namun isinya seperti halnya negara federal. Oleh karena

⁶⁴ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-..., Op.Cit.*, hlm. 114.



itu, menurut penulis kelompok ini sesungguhnya mewakili paradigma negara federal, meskipun gagasan yang disampaikan tanpa disadari merupakan gagasan yang berpijak dari paradigma federal. Meskipun tidak menutup kemungkinan bahwa ada fraksi yang seolah-olah mendukung sepenuhnya otonomi yang seluas-luasnya hanya karena ingin mendapatkan simpati dari masyarakat luas yang ketika itu diliputi oleh semangat reformasi di segala bidang.

Namun demikian, pada keesokan harinya, Kamis 9 Desember 1999, rapat kembali dilanjutkan untuk mendengarkan penjelasan dan tanggapan fraksi-fraksi terhadap materi perubahan UUD 1945. Rapat PAH I BP MPR ke-5, dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf. Masing-masing fraksi yang berbicara kembali menegaskan agar pengaturan mengenai otonomi daerah tetap berpegang pada kesepakatan dasar bahwa negara kesatuan tidak dapat dilakukan perubahan dan Pasal 1 ayat (1) UUD yang sudah mengamanatkan bahwa Indonesia adalah Negara Kesatuan yang Berbentuk Republik.

Pada pokoknya, Fraksi PDI-P dan Golkar sesungguhnya mengingatkan bahwa pengaturan hubungan pusat dan daerah harus memperhatikan mengenai batasan dasarnya, yaitu negara kesatuan. Janganlah otonomi daerah yang akan diatur kelak mengingkari prinsip-prinsip negara kesatuan. Namun pernyataan ini kembali ditanggapi oleh Fraksi Reformasi pada keesokan harinya, F-Reformasi melalui Patrialis Akbar menyatakan,

“Bahwa selama ini dalam sistem pemerintahan di negara kita mengutamakan sistem sentralisasi di mana pusat kekuasaan

sangat terfokus kepada pemerintah pusat sehingga daerah-daerah tidak memiliki kesempatan yang cukup dalam mengembangkan diri. Apabila ada daerah yang mencoba untuk mengembangkan sistem secara desentralisasi itu dianggap tidak sejalan dengan kebijaksanaan pemerintah pusat maka ancaman subversi dengan pendekatan keamanan serta momok demi kepentingan nasional telah menjadikan daerah-daerah tidak berani. Disadari sepenuhnya sistem yang terlalu sentralistik telah memicu ketidakadilan dan bahkan ancaman disintegrasi sekarang ini juga disebabkan oleh ketidakadilan tersebut.

Oleh karena itu pola desentralisasi sangat perlu dikembangkan berdasarkan pikiran-pikiran pokok para pendiri republik ini agar kita memiliki sistem pemerintahan yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Ketidakadilan harus diperangi atau keadilan harus ditegakkan justru untuk menegakkan persatuan. Tanpa keadilan sulit dicapai persatuan. Dalam rangka inilah, fraksi kami mendukung gerakan untuk mencapai keadilan antara pusat dan daerah baik dalam pembagian keuangan maupun kekuasaan.

Seluruh wacana untuk mencapai tujuan keadilan tersebut dilaksanakan dalam satu kerangka negara Republik Indonesia yang lebih bersatu. Dalam rangka mewujudkan



negara Republik Indonesia yang bersatu, dan berkeadilan itulah Fraksi Reformasi telah menghidupkan wacana federalisme, lagi pula ide ini federalisme ini telah pula digagas oleh Proklamator Moh. Hatta. Perlu ditegaskan tidak ada dalam benak kami untuk menyetujui suatu pemisahan dari bagian-bagian negara Republik Indonesia menjadi negara terpisah dan merdeka.”⁶⁵

Fraksi reformasi memulai gagasannya dengan pokok pikiran para pendiri republik Indonesia yang pada intinya mengamatkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, jalan menuju keadilan dalam mengatur hubungan pusat dan daerah adalah dengan desentralisasi. Bagaimanapun desentralisasi lebih dekat dengan keadilan, dari pada sentralisasi yang diterapkan semasa orde baru. Namun demikian, keadilan harus pula berdasarkan pada tujuan memperkuat persatuan Indonesia, jangan sampai justeru memecah belah Indonesia menjadi negara yang terpisah-pisah. Dalam rangka mewujudkan negara Republik Indonesia yang bersatu dan berkeadilan, itulah Fraksi Reformasi mengusulkan gagasan membentuk negara Indonesia federal, sebagaimana yang pada masa lalu digagas oleh Moh. Hatta.

Namun demikian, pernyataan dari Fraksi Reformasi ini kembali mendapatkan tanggapan berbeda dari fraksi lain, salah satunya adalah F-KKI melalui Anthonius Rahail yang menyatakan bahwa F-KKI tetap menginginkan negara kesatuan dan menolak segala macam usulan mengenai negara federal. Meskipun F-KKI sendiri

⁶⁵ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-...., Ibid.*, hlm. 169.

menyadari bahwa pengaturan mengenai hubungan pusat dan daerah perlu diperbaiki secara lebih baik. F-KKI juga memaparkan bahwa otonomi daerah sebaiknya diletakkan di daerah Provinsi, agar Provinsi lebih mudah mengkoordinasikannya baik ke bawah maupun ke atas. Anthonius Rahail menyatakan,

“Berkaitan dengan masalah bentuk negara, F-KKI tetap pada pendirian semula, yakni mempertahankan Negara Kesatuan yang berbentuk Republik dan secara tegas menolak bentuk federalisme, apalagi upaya perubahan ke bentuk federalisme ini disertai dengan manipulasi keinginan rakyat secara keseluruhan. Bahwa dalam pelaksanaan sehari-hari selama setengah abad lebih sedikit terdapat aneka kekurangan.

F-KKI tidak menutup mata dan karena itu harus segera diperbaiki dengan memberikan otonomi yang seluas-luasnya, nyata dan bertanggungjawab ditingkat propinsi serta ditunjang dengan penyediaan dana yang mencukupi, baik dari pendapat asli daerah (PAD) maupun subsidi dari pusat. Berkaitan dengan ini, maka UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, dimana otonomi ada di Daerah Tingkat II harus segera dilakukan perubahan pula, yakni otonomi di Daerah Tingkat I (propinsi).

Sebab jika otonomi tetap diletakkan pada daerah tingkat II, maka akan terjadi kesenjangan antar Dati II secara terus menerus. Dati II yang kaya memang bisa



terus kaya, tetapi Dati II yang miskin sumber daya alam dan sumber daya manusia akan bertambah miskin. Sebaliknya jika otonomi diletakan pada Dati I, maka pihak Dati I dapat mengkoordinasikan pembangunan antar Dati II agar terjadi keseimbangan pertumbuhan dan kesejahteraan rakyatnya satu sama lain secara harmonis.”⁶⁶

Berkaitan dengan letak otonomi, apakah di daerah provinsi (daerah tingkat I) atau di daerah Kabupaten/Kota (daerah tingkat II) memang memunculkan diskursus yang cukup panjang.⁶⁷ Banyak ahli yang berpandangan bahwa letak otonomi atau titik berat otonomi sebaiknya di daerah kabupaten/kota, karena paling tidak ada dua alasan. *Pertama*, daerah kabupaten/kota lah yang berhubungan secara langsung dengan masyarakat di tingkat daerah, oleh karena itu pemerintah daerah kabupaten/kota lah yang paling tahu kebutuhan masyarakatnya masing-masing. *Kedua*, provinsi lebih baik diposisikan sebagai daerah adminitratif, hal ini penting untuk menghindari stigma negara federal. Di negara yang menganut sistem federal, letak otonominya berada di daerah provinsi. Selain itu, daerah kabupaten/kota yang belum mampu menyelenggarakan otonomi secara keseluruhan, untuk sementara waktu dapat diambil alih oleh pemerintah provinsi, sampai pemerintah kabupaten/kota yang bersangkutan siap melaksanakannya. UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 32

⁶⁶ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang...., Ibid.*, hlm. 172.

⁶⁷ Mengenai hal ini, penulis juga sudah membahasnya dalam Bab II. Lihat juga Bhenyamin Hoessein, *Berbagai Faktor yang....., Loc.Cit.*

Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dapat dikatakan menganut prinsip ini.⁶⁸

Sementara itu, ada pula yang menganggap otonomi daerah lebih cocok diletakkan di daerah provinsi, salah satu alasannya jika otonomi tetap diletakan pada daerah kabupaten/kota, maka akan terjadi kesenjangan antar kabupaten/kota secara terus menerus. Kabupaten yang kaya memang bisa terus kaya, tetapi kabupaten/kota yang miskin sumber daya alam dan sumber daya manusia akan bertambah miskin. Sebaliknya jika otonomi diletakan pada provinsi, maka pihak provinsi dapat mengkoordinasikan pembangunan antar kabupaten/kota agar terjadi keseimbangan pertumbuhan dan kesejahteraan rakyatnya satu sama lain secara harmonis. Paradigma yang digunakan oleh UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menganut paradigma ini, yaitu meletakkan otonomi daerah yang luas kepada daerah Provinsi. Namun, provinsi juga secara bersamaan ditetapkan sebagai wilayah administratif dan wakil pusat di daerah. Artinya, sama saja dengan tidak memiliki otonomi.

Usulan yang disampaikan oleh Fraksi Reformasi dan Fraksi PBB di atas, meskipun dalam konteks negara kesatuan, namun lebih dekat pada prinsip-prinsip negara federal. Di negara federal, pemerintah lokal atau negara bagian memiliki kewenangan yang luas dibandingkan dengan pemerintah federal. Selain itu, model pembagian wewenangnya menggunakan model residu, di mana konstitusi hanya menyebutkan kewenangan pemerintah pusat saja sedangkan sisanya (yang lebih luas) menjadi kewenangan pemerintah negara bagian. Kewenangan

⁶⁸ Lihat Despan Heryansyah, *Politik Hukum Otonomi....., Loc.Cit.*



pusat biasanya seputar urusan: pertahanan, peradilan, hubungan luar negeri dan moneter. Selebihnya menjadi kewenangan masing-masing negara bagian. Kalau diperhatikan, ruh yang di bawa oleh usulan dari kedua fraksi ini, sama dengan prinsip yang berlaku di negara federal.

Kekuasaan di negara federal (termasuk juga kesatuan) bisa didistribusikan dengan salah satu dari dua cara berikut: konstitusi merumuskan kekuasaan yang dimiliki otoritas federal dan menyerahkan sisanya pada unit-unit federasi, atau konstitusi merumuskan kekuasaan yang dimiliki unit-unit federasi dan menyerahkan sisanya kepada otoritas federal. Sisa kekuasaan itu umumnya disebut dengan istilah *"reserve of power"*⁶⁹ (kekuasaan simpanan). Perumusan kekuasaan tersebut bertujuan untuk mendefinisikan pembagian kekuasaan dan karenanya memberikan batasan-batasan pada kekuasaan. Oleh karena itu, diyakini bahwa jika konstitusi federal mendefinisikan kekuasaan unit-unit federasi, maka tujuannya adalah untuk memperkuat kekuasaan federal dengan mengorbankan masing-masing anggota federasi itu. Dengan demikian, jika *"kekuasaan simpanan"* ada pada otoritas federal, maka konstitusinya lebih mendekati konstitusi negara kesatuan dibandingkan jika *"kekuasaan simpanan"* ada pada otoritas negara bagian. Dengan kata lain, semacam ini bisa dikatakan kurang bersifat federal.⁷⁰

Jika konstitusi mendefinisikan kekuasaan otoritas federal seperti pada kasus Amerika Serikat (AS) dan Australia, tujuannya adalah untuk mengawasi kekuasaan

⁶⁹ Ini yang oleh penulis disebut sebagai kewenangan residu, atau kewenangan sisa. Dalam perkembangan saat ini, dalam negara kesatuan dikenal pula istilah ini dan mulai direplikasi dalam sistem ketatanegaraan.

⁷⁰ Lihat CF., Strong, *Modern Political Constitutions...., Loc.Cit.*, hlm. 144.

otoritas federal, demikian pula halnya dengan kekuasaan otoritas unit-unit federasi. Oleh sebab itu, semakin besar kekuasaan simpanan (*reserve of powers*) yang ada pada negara bagian, semakin menonjol sifat federal negara yang konstitusinya mengizinkan adanya simpanan semacam itu bagi unit-unit federasi. Dengan kata lain, negara federal yang konstitusinya mendefinisikan kekuasaan otoritas federal bersifat kurang terpusat dibandingkan dengan negara federal yang konstitusinya mendefinisikan kekuasaan unit-unit federasi.⁷¹

Di Australia misalkan, pemerintah pusat memiliki kewenangan yang sangat terbatas dan dicantumkan di dalam konstitusi, seperti parlemen federal membuat undang-undang tentang obyek tertentu saja. Kebanyakan hal yang diatur bersifat nasional, seperti perdagangan antar negara, imigrasi dan hubungan luar negeri. Demikian halnya dengan peradilan federal yang berkaitan dengan kasus-kasus tertentu, misalnya kasus yang berkaitan dengan konstitusi atau sebagai akibat dari pelaksanaan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah federal. Demikian pula halnya dengan pemerintahan. Pemerintah pusat hanya mempunyai kekuasaan yang terbatas sebagaimana diatur dalam konstitusi.⁷²

Berkaitan dengan pembagian wewenang ini, Ali Marwan Hanan dari Fraksi PPP menyatakan agar dimasukkan ke dalam UUD, karena jika tidak atau jika hanya diamanatkan di dalam UU saja, maka akan bergantung kepada konfigurasi politik⁷³ dari DPR pada

⁷¹ Lihat CF., Strong, *Modern Political Constitutions....*, Loc.Cit., hlm. 145.

⁷² Ketentuan ini telah penulis singgung dalam Bab II terdahulu.

⁷³ Di Indonesia, istilah konfigurasi politik ini dikembangkan oleh Moh. Mahfud MD, melalui disertasinya pada Universitas Gadjah Mada. Menurut Moh Mahfud MD, kualitas suatu undang-undang apakah akan bersifat responsif atau ortodoks, bergantung



saat UU itu dibuat. Ia mencontohkan dengan hadirnya UU Nomor 22 Tahun 1999, yang meskipun sudah cukup baik mengakomodir otonomi daerah, namun direduksi oleh PP Nomor 25 Tahun 2000.

Kaitannya dengan hubungan pusat dan daerah, ada tiga point yang saat itu menjadi perdebatan panjang baik di DPR, pemerintah, maupun ahli, yaitu mengenai titik berat otonomi, kedudukan DPRD, dan keberadaan daerah administrasi. *Pertama*, mengenai titik berat otonomi ini sebagaimana telah penulis singgung sebelumnya, memunculkan pertanyaan daerah manakah yang akan menjalankan otonomi yang seluas-luasnya dan daerah manakah yang akan diposisikan sebagai daerah administratif. Ada yang berpendapat sebaiknya otonomi diletakkan di kabupaten/kota, namun ada juga yang mendukung untuk diletakkan di daerah provinsi. Hingga amandemen selesai pada tahun 2002, diskursus mengenai letak otonomi ini belum juga diselesaikan sehingga memunculkan tafsir yang berbeda-beda dari para pembentuk UU. UU Nomor 32 Tahun 2004 misalnya, meletakkan otonomi luas di daerah kabupaten/kota, sedangkan UU Nomor 23 Tahun 2014 justru meletakkan di daerah provinsi.

Kedua, mengenai kedudukan DPRD juga memunculkan perdebatan panjang. Diskursus DPRD ini seputar kedudukan DPRD apakah sebagai legislatif di tingkat daerah, ataukah sebagai bagian dari pemerintah

pada konfigurasi politik para pembuatnya. Konfigurasi politik yang demokratis akan menghasilkan UU yang responsif, sebaliknya konfigurasi politik yang konservatif atau otoriter akan menghasilkan UU yang ortodoks. Istilah UU yang responsif sendiri diperkenalkan oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick. Lihat Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif*, (diterjemahkan oleh: Raisul Muttaqien), Bandung: Nusamedia, 2007.

daerah. Memposisikan DPRD sebagai legislatif di tingkat daerah, sebagaimana dianut oleh UU Nomor 22 Tahun 1999, mendapatkan penolakan karena dianggap menyerupai negara federal. Sebagaimana ciri pokok negara federal yaitu memiliki legislatif di negara bagian selain di tingkat pusat. Oleh karena itu, sebagai negara kesatuan, Indonesia sebaiknya memposisikan DPRD sebagai bagian dari pemerintah daerah, bukan legislatif daerah. Sehingga pada saat membicarakan judul Bab yang mengatur hubungan pusat dan daerah ini terjadi perdebatan panjang, sebagian menginginkan agar judul Bab-nya adalah pemerintahan daerah. Namun ada pula yang menolaknya karena menganggap jika judulnya adalah pemerintahan daerah, maka kurang tepat karena Bab ini juga mengatur tentang keberadaan DPRD, padahal DPRD bukanlah bagian dari pemerintah daerah. Menanggapi hal ini, F-TNI/Polri, Hendi Tjaswadi berpendapat sebagai berikut,

“Jadi kami mendukung yang disampaikan oleh Fraksi PBB. Jadi memang Pertama mengenai judul Bab dulu Pak. Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, memang berbeda Pak. Pengertian sekarang, Pemerintahan itu mencakup Kepala Daerah dan DPRD kalau yang dulu Pemerintah itu ya Kepala Daerah dan DPRD. Sekarang itu Pemerintah itu hanya Kepala Daerah saja, jadi kalau Pemerintahan itu mencakup Kepala Daerah dan DPRD. Kalau di dalam rumusan pasal-pasal ini tidak ada DPRD, saya kira cocok itu Pemerintah Daerah, kalau tidak ada DPRD. Tapi kalau ini menyinggung

DPRD seyogyanya ini adalah Pemerintahan Daerah.”⁷⁴

Memperhatikan dasar kerakyatan di satu pihak dan keperluan-keperluan obyektif di pihak lain, bagaimanakah sebaiknya hubungan kepala daerah dengan pusat? Sebagaimana dahulu telah ditunjukkan oleh UU Nomor 22 Tahun 1948, kepala daerah dapat dibebani (oleh peraturan perundang-undangan) wewenang tugas dan kewajiban untuk melaksanakan urusan atau kepentingan pusat di daerah, tanpa menempatkan kepala daerah sebagai *ondergeschikt* terhadap pusat. Wewenang, tugas, dan tanggungjawab tersebut semata-mata timbul karena peraturan perundang-undangan. Dengan perkataan lain, hubungan khusus antara kepala daerah dan pusat bukan atas dasar hubungan atasan dan bawahan, tetapi karena ketentuan peraturan perundang-undangan.⁷⁵

Lalu bagaimanakah menjamin bahwa kepala daerah akan melaksanakan wewenang, tugas, dan tanggung jawab tersebut sebaik-baiknya, kalau tidak ada hubungan atasan bawahan? Apabila kepala daerah sungguh-sungguh atau lalai melaksanakan wewenang, tugas dan tanggung jawab tersebut, dapat dianggap sebagai perbuatan tidak melaksanakan wewenang, tugas, tanggungjawab sebagaimana mestinya atau sebagai pelanggaran terhadap sumpah jabatan. Pemerintah pusat dalam fungsi pengawasan dapat melakukan tindakan terhadap kepala daerah yang lalai atau tidak melaksanakan tugas jabatan sebagaimana mestinya.⁷⁶

⁷⁴ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-...., Ibid.*, hlm. 541.

⁷⁵ Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah....., Op.Cit.*, hlm. 203.

⁷⁶ Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah....., Ibid.*

Demikian diskursus seputar pembahasan Pasal 1 ayat (1) tentang negara kesatuan dan Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tarik menarik gagasan antara pihak yang mendukung negara kesatuan dengan pihak yang mendukung negara federal memang sangat terasa. Disepakatinya Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 bahwa Indonesia adalah negara kesatuan dan dibuatnya kesepakatan dasar untuk tidak mengubah bentuk negara, rupanya tidak menyurutkan gagasan untuk tetap memperjuangkan keinginan menerapkan prinsip-prinsip negara federal di Indonesia. Bahkan masih ada saja fraksi yang tetap membahas mengenai negara federal. Dari fraksi reformasi, pada akhirnya menyatakan setuju dengan bentuk negara kesatuan, namun gagasan yang mereka usulkan dalam pengaturan hubungan pusat dan daerah di Pasal 18, lebih condong pada model penataan negara federal. Begitupun dengan fraksi PBB dan PPP, melalui dua tokoh utamanya, Hamdan Zulva dan Lukman Hakim Saifudin, meski telah setuju dengan perumusan Pasal 1 ayat (1) UUD mengenai bentuk negara, namun tetap menginginkan perubahan mendasar dalam hal penataan hubungan pusat dan daerah. Mereka mengusulkan agar pembagian kewenangan antara pusat dan daerah dicantumkan dengan tegas dalam UUD, paling tidak mencantumkan lima (5) kewenangan pusat, sisanya menjadi kewenangan daerah. Begitupun mengenai keberadaan DPRD, ketiga fraksi ini (F-Reformasi, F-PBB, dan F-PPP) menginginkan agar DPRD tidak dijadikan sebagai bagian dari pemerintah daerah, melainkan wakil rakyat atau legislatif di daerah.

Di sisi lain, ada pula fraksi yang sama sekali tidak berkompromi terhadap usulan perubahan bentuk negara.



Mereka adalah fraksi PDIP dan Golkar, melalui beberapa tokohnya semisal Harjono, Hobbes Sinaga, Sitjipno, Tubagus Harjono, dan Hatta Musthafa. Sejalan dengan hal itu, dalam pembahasan mengenai hubungan pusat dan daerah, kedua fraksi ini sangat hati-hati dan justeru sangat condong pada penguatan negara kesatuan, dari pada penguatan kewenangan daerah. Fraksi PDI-P dan Golkar selalu mengingatkan mengingatkan bahwa pengaturan hubungan pusat dan daerah harus memperhatikan mengenai batasan dasarnya, yaitu negara kesatuan. Janganlah otonomi daerah yang akan diatur kelak mengingkari prinsip-prinsip negara kesatuan.

Fraksi lain yang juga cukup vokal adalah Fraksi TNI/Polri melalui beberapa tokoh, diantaranya Hendi Tjaswadi dan Taufiqurrahman Ruki. Sayangnya mereka tidak konsisten, karena pada saat membahas bentuk negara, mereka mengkritik model negara kesatuan massa lalu, kemudian membuka peluang perubahan bentuk negara, namun harus atas kehendak rakyat. Namun, pada saat membahas hubungan pusat dan daerah, F-TNI/Polri justeru lebih banyak berbicara mengenai kepentingan negara kesatuan. Kondisi serupa juga terjadi di tubuh PDIP, melalui tokohnya I Dewa Gede Palguna, kerap menyampaikan usulan yang berbeda dengan karakter PDIP pada umumnya. Palguna justeru menginginkan agar otonomi daerah diperkuat, karena selama ini hampir seluruh kekayaan daerah diangkut ke pusat.

Memang, sebagian besar dari usulan dari ketiga fraksi yang menginginkan penguatan pemerintah daerah ini tidak disetujui. Namun bagaimanapun, usulan itu tidaklah sia-sia. Paling tidak, ia telah menghasilkan kompromi mengenai penataan hubungan pusat dan

daerah. Jika sebelumnya pasal yang membahas pemerintahan daerah hanya terdiri dari satu pasal, kini telah menjadi tiga pasal dengan sebelas (11) poin pembahasan. Kompromi itulah yang melahirkan model otonomi daerah hingga hari ini. Sayangnya, tafsir penguasa terhadap hubungan pusat dan daerah, masih sangat condong pada kepentingan pusat. Meskipun tidak sepenuhnya kesalahan kita tumpahkan pada penguasa (baca: pembentuk UU), karena memang UUD sendiri tidak memberikan batasan yang jelas, mengenai hubungan pusat dan daerah.

Dalam pandangan penulis, amandemen UUD tahun 1999 hingga tahun 2002, memposisikan beberapa fraksi dan tokohnya saling berhadap-hadapan. Fraksi pertama, mewakili fraksi yang sangat reformis, khususnya dalam hal pembahasan mengenai bentuk negara dan penataan hubungan pusat dan daerah. Fraksi ini diantaranya adalah Fraksi PBB, Fraksi Reformasi, dan Fraksi PPP, dengan tokoh-tokohnya Hamdan Zoelva, Patrialis Akbar, Fuad Bawazier, dan Luqman Hakim Saifudin. Fraksi kedua, mewakili fraksi yang dalam bahasa penulis menginginkan *status quo*, dalam hal bentuk negara dan penataan hubungan pusat dan daerah. Fraksi ini diantaranya adalah Fraksi PDIP, Fraksi Golkar, dan Fraksi TNI/Polri, dengan beberapa tokohnya: Harjono, Hobbes Sinaga, Tubagus Harjono, dan Hatta Musthafa.

Namun demikian, seperti yang kita baca bersama, ada banyak gagasan yang pada saat itu menjadi perdebatan panjang namun tidak berhasil dimasukkan ke dalam Pasal 18 UUD. Misalnya, usulan agar menjadikan DPRD sebagai badan legislatif di daerah, meskipun telah banyak anggota badan perumus yang menyinggungkannya namun tetap tidak



berhasil dimasukkan. Berikutnya adalah terkait dengan kejelasan pembagian kewenangan antara pusat dan daerah, meskipun sejak semula sudah diusulkan agar UUD dengan tegas mencantumkan lima (5) kewenangan pusat, sedangkan sisanya menjadi kewenangan daerah, namun hal itu tidak berhasil dimasukkan ke dalam UUD.

Reformasi institusional melalui perubahan (amandemen) atas UUD 1945 pada dasarnya merupakan upaya strategis untuk mewujudkan berbagai tuntutan reformasi tersebut, termasuk di dalamnya perubahan Pasal 18 dan penambahan Pasal 18A dan 18B yang berkaitan dengan pemerintah daerah. Hanya persoalannya, hasil amandemen kedua konstitusi pada era Presiden Abdurrahman Wahid tersebut tidak sepenuhnya konsisten dengan semangat revolusioner agenda desentralisasi dan otonomi daerah yang dianut UU Nomor 22 Tahun 1999 yang diterbitkan pada era Presiden B.J. Habibie.⁷⁷ Di satu pihak, UU Nomor 22 Tahun 1999 mengubah secara mendasar prinsip desentralisasi yang diwariskan oleh orde baru melalui UU Nomor 5 Tahun 1974, di pihak lain Pasal 18, 18A dan 18B hasil amandemen kedua UUD pada tahun 2000 tersebut, cenderung tidak mengamanatkan secara tegas prinsip-prinsip dan dasar desentralisasi Indonesia.

Bahkan, dalam pengamatan penulis, amandemen terhadap Pasal 18 UUD 1945, adalah amandemen yang paling “buruk” dibandingkan dengan pasal-pasal yang lain. Meskipun harus diakui bahwa hasil amandemen

⁷⁷ Perlu diketahui, kebijakan desentralisasi di bawah UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ini dapat dipandang sebagai solusi “jalan tengah” antara tuntutan pemberlakuan sistem federal di satu pihak dan sentralisasi politik ala rezim Soeharto di pihak lain. Lihat, M. Ryaas Rasyid, “Regional Autonomy and Local Politics in Indonesia”, dalam Edward Espinall dan Greg Fealy, ed., *Local Power and Politics in Indonesia*, (Singapore: ISEAS, 2003), hlm. 63-67.

sudah lebih baik dibandingkan dengan bunyi pasal asli, namun sama sekali belum menjawab persoalan yang muncul dalam kaitannya hubungan pusat dan daerah ketika itu. Pasca amandemen, justru lahir undang-undang yang dinilai jauh lebih mundur dibandingkan dengan UU Nomor 22 Tahun 1999, puncaknya dengan lahirnya UU Nomor 23 Tahun 2014. Karena belum ada ketegasan mengenai prinsip hubungan pusat dan daerah, sehingga pembuat UU menafsirkan sendiri menurut kehendaknya masing-masing. Di tambah lagi, *political will* dari pemerintah untuk melaksanakan otonomi yang seluas-luasnya masih lemah.

Dalam beberapa aspek, perumusan Pasal 18 UUD, meskipun judul Babnya adalah mengenai pemerintahan daerah, namun lebih menampakkan diri sebagai negara kesatuan. Dalam risalah rapat tim perumus, kita menemukan catatan bahwa memang ada gagasan untuk menegaskan negara kesatuan dalam Pasal 18 ini.⁷⁸ Sehingga tidak mengherankan jika bunyi pasal pasca amandemen pun sangat bernuansa negara kesatuan. Untuk menyebut beberapa contoh misalnya Pasal 18 ayat (1) *Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.* Sebelumnya, bunyi pasal yang diusulkan adalah “*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah besar dan kecil.....*” Frasa di bagi atas daerah besar dan kecil ini lebih menunjukkan kenetralan yang artinya antara pusat dan daerah bukanlah atasan dan bawahan melainkan sama-sama bagian dari negara kesatuan yang memiliki

⁷⁸ Lihat Risalah Rapat Tim Perumus PAHL....., *Op.Cit.*, hlm. 3.

kedudukan sejajar. Namun gagasan ini ditolak, yang diterima justeru berbunyi, “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota.....” Dalam frasa ini, nuansa negara kesatuannya lebih tampak karena mengisyaratkan bahwa pusat adalah atasan dari provinsi dan kabupaten/kota.

Pasal lain misalnya Pasal 18B ayat (2) yang berbunyi, *Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.* Sebelumnya, fraksi reformasi mengusulkan ditambahkan frasa, “.....dengan memperhatikan kebutuhan dan keadaan daerah. Dengan adanya frasa ini, mengamanatkan agar pembagian keuangan, sumber daya dan hal lain antara pemerintah pusat dan daerah lebih mengutamakan atau mendahulukan kepentingan daerah dari pada pusat. Sedangkan pasal yang disepakati tidak, maka tidak heran jika saat ini, perimbangan keuangan maupun pembagian pengelolaan sumber daya alam antara daerah dan pusat masih jauh lebih didominasi baik kualitas maupun kuantitasnya oleh pemerintah pusat. Sehingga pasal ini pun lebih menampakkan nuansa negara kesatuan.

Selain itu, seperti yang penulis telah paparkan sebelumnya, pasal yang sangat penting namun ditolak dimasukkan karena dirasa akan mengganggu eksistensi negara kesatuan di dalam Pasal 18 adalah pasal yang mengatur sekaligus membatasi kewenangan pusat, sebelumnya gagasan itu berbunyi, “*Kewenangan Pemerintah Pusat dalam pelaksanaan otonomi luas hanya mencakup bidang*

politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama.....”

Ada pula beberapa pasal di dalam UUD N RI Tahun 1945 pasca amandemen yang lebih kental nuansa negara federalnya, atau paling tidak bersumber pada prinsip-prinsip negara federal. Misalnya Pasal 18 ayat (2) yang berbunyi, *“Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”*. Bagi sebagian pihak, Pasal 18 ayat (2) ini bernuansa negara federal karena tidak mengatur dekonsentrasi sebagai ciri utama negara kesatuan. Biasanya, penyelenggaraan pemerintahan daerah selain menganut prinsip otonomi dan tugas pembantuan juga prinsip dekonsentrasi. Ketiganya tidak terpisahkan karena sama-sama mengatur hubungan pusat dan daerah.

Oleh karena itu, Pasal 18, 18A, dan 18B pasca amandemen ini sejatinya juga mengatur mengenai dekonsentrasi. Otonomi merupakan kewenangan penuh yang dimiliki daerah, tugas pembantuan merupakan kewenangan pusat yang didistribusikan kepada daerah, sedangkan dekonsentrasi merupakan kewenangan pusat yang dilaksanakan oleh daerah atas nama pemerintah pusat. Maka, sebagai ciri utama negara kesatuan, dekonsentrasi ini seharusnya lebih diperkuat.

Menurut Bagir Manan, ketentuan mengenai dekonsentrasi tidak perlu dimasukkan ke dalam Pasal 18 UUD karena dua hal: *Pertama*, Pasal 18 ini berjudul Pemerintahan Daerah, maka isinya pun harus berkaitan dengan kedudukan dan kewenangan pemerintahan daerah. Sementara dekonsentrasi pada pokoknya berbicara tentang kedudukan dan kewenangan pemerintah pusat,



bukan daerah, maka tidak tepat jika diletakkan dalam Pasal 18. *Kedua*, otonomi dan tugas pembantuan, keduanya merupakan bagian dari desentralisasi, sedangkan dekonsentrasi bukan, ia bagian dari sentralisasi.⁷⁹

B. Titik Temu Penataan Hubungan Pusat dan Daerah dalam NKRI

Ada masalah besar di dalam praktek pemerintahan daerah di Indonesia. Banyak sekali kalau mau disebut dengan cara sektoral, dengan cara urutan *managerial*, dengan cara masalah-masalah yang berkembang, terutama jika membandingkan dengan negara lain berdasarkan pada pengalaman penataan hubungan pusat dan daerah di Indonesia. Menurut Irfan Ridwan Maksam,⁸⁰ ada satu benang merah yang menjadi akar persoalannya, yakni inkonsistensi. Inkonsistensi di dalam mengembangkan model sehingga menjadi acuan pembentukan undang-undang, lalu praktek itulah yang menyebabkan masalah menumpuk. Inkonsistensi banyak sekali, salah satunya adalah inkonsistensi terhadap model. Inkonsistensi ini ternyata merambah kerancuan atas asas pemerintahan. Sebagaimana telah penulis paparkan dalam Bab II, model desentralisasi di adopsi banyak negara baik negara Kesatuan maupun negara federal.⁸¹

Salah satu hal terpenting dalam praktek penataan hubungan pusat dan daerah adalah dengan menentukan model apa yang akan diikuti, tentu dengan terlebih dahulu melihat model mana yang paling relevan dari semua yang ada. Dengan

⁷⁹ Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme.....*, Op.Cit.

⁸⁰ Irfan Ridwan Maksam, Penyampaian Makalah sebagai Pakar / Ahli dalam Rapat Pansus DPR dalam Pembahasan Mengenai Revisi Undang-undang Pemerintahan Daerah, Jakarta: 2012.

⁸¹ Dalam Bab II penulis mengambil perbandingan beberapa negara, yaitu Inggris, Francis, Jepang, Australia, dan Malaysia.

menentukan model atau mazhab yang akan diikuti ini, sehingga bisa konsisten karena akan penting untuk meminimalisir masalah-masalah yang berkembang.

Secara konseptual, sejak tahun 1960 dikenal ada model dasar di seluruh dunia ini hanya terdiri dari empat, sedangkan yang lain hanya mencontoh karena penjajahan, karena sejarah, karena bersentuhan, karena bertetangga sehingga mirip-mirip, namun yang paling *basic* hanya ada empat.⁸² Keempat model itu adalah Soviet, Prancis, Jerman, dan Inggris. Tiga model yang pertama itu model *Eropa continental*. Yang terakhir Inggris dengan model yang berbeda sendiri. Secara umum bisa melihatnya dari dua dimensi. Dimensi yang horizontal ini adalah wakil pemerintah, penggunaan wakil pemerintah dan instansi vertikal. Inggris misalnya, mereka tidak mengenal adanya wakil pemerintah. Beberapa negara lain yang mengikuti model ini adalah negara bekas jajahan Inggris yang kebanyakan menjadi negara federal, misalnya Australia, Malaysia, dan Amerika, di tiga negara ini tidak akan ada wakil pemerintah pusat. Sedangkan tiga yang lain mengenal adanya wakil pemerintah. Soviet *dual sub organization*, artinya ada instansi vertikal, ada wakil pemerintah. Prancis *dual supervision* di bawahnya, ada wakil pemerintah, ada instansi vertikal. Jerman pun demikian, ia menganut instansi vertikal namun hanya sampai pada pemerintahan tingkat I. Ini dilihat dari sisi yang vertikal. Semakin ke bawah, semakin lepas kontrol pusat. Semakin ke atas, seperti Soviet karena partainya partai komunis yang berkuasa dulu, sekarang China, maka pemerintah pusat dengan pemerintah daerah hubungannya seperti atasan bawahan karena kepala politik biro nasional adalah Presiden sendiri, dan kepala politik daerah pasti menjadi kepala daerah, jadi yang mengontrolnya

⁸² Irfan Ridwan Maksum, Penyampaian Makalah sebagai Pakar....., *Op.Cit.*, hlm.



adalah atasan-bawahan. Maka dari empat sistem yang berbeda tersebut, Inggris berlawanan dengan yang lain karena indikatornya wakil pemerintah. *Eropa continental* kenal wakil pemerintah, sedangkan *anglo saxon* tidak kenal.

Indonesia telah menganut sistem prefektur bertahun-tahun sejak Hindia-Belanda karena dijajah Belanda, Belanda dijajah Prancis ini harus konsisten persoalannya. Beda prefektur Prancis dan Jerman adalah wakil pemerintah di Prancis hirarki sampai bawah, sedangkan Jerman hanya di level pertama atau di Indonesia istilahnya di level provinsinya saja. Lalu apakah Indonesia sekarang butuh wakil pemerintah? Itu yang harus dipikirkan secara mendalam. Wakil pemerintah itu adalah wakil presiden di daerah karena definisi pemerintah itu Presiden Republik Indonesia menurut undang-undang.

Dalam sejarah hubungan pusat dan daerah di Indonesia, model yang digunakan mirip dengan model Jerman dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004, karena mengenal wakil pemerintah di tingkat provinsi saja, sedangkan kabupaten/kota menjalankan otonomi penuh. Sedangkan dalam UU Nomor 5 Tahun 1974, pada masa orde baru Soeharto, Indonesia mengikuti model Prancis karena mengenal wakil pemerintahan sampai ke tingkat bawah. Ada hubungan yang jelas, jadi wakil pemerintah dan instansi vertikal jelas tegas. DPRD di level terendah Jerman lebih kuat mengontrol pemda daripada kontrol pusat. Di Prancis tidak demikian, pusat tetap dominan mengontrol daerah. Tugas wakil pemerintah di kedua model sama-sama kuat terutama sebagai integrator dan koordinator instansi vertikal di wilayahnya. Instansi vertikal baik di Prancis maupun Jerman menjangkau wilayah sesuai pembagian urusan.⁸³

⁸³ Irfan Ridwan Maksum, Penyampaian Makalah sebagai Pakar....., *Ibid.*, hlm. 5.

Demikian persoalan terkait dengan penataan hubungan dari perspektif vertikal. Indonesia memang tidak pernah konsisten, dari UU Nomor 5 Tahun 1974 menyatakan bahwa daerah provinsi dan kabupaten/kota merupakan wilayah administrasi dan melahirkan hierarki. Dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, secara radikal menyatakan bahwa pemerintah daerah tidak memiliki hubungan hierarki dengan pusat, lalu UU Nomor 32 Tahun 2004 kembali memunculkan hierarki namun hanya pemerintah provinsi yang disebut sebagai wilayah administratif sekaligus wakil pusat. Terakhir, dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, kembali seperti UU Nomor 5 Tahun 1974 yang mengatur hubungan hierarki sampai ke tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

Sisi lain adalah penataan hubungan pusat dan daerah yang dilakukan secara sporadis, bahkan terkadang salah mendeteksi pokok persoalan. Kondisi ini oleh Syarief Hidayat, salah satu peneliti LIPI, dinyatakan bahwa Indonesia terperangkap pada upaya-upaya untuk mencari terapi atau obat dari otonomi desentralisasi dan otonomi daerah ini dengan pola-pola pragmatis dan parsialistik.⁸⁴

Dalam melihat berbagai persoalan desentralisasi di Indonesia dewasa ini, tidak bisa hanya dengan perspektif desentralisasi *an sich*. Begitu rumit persoalan yang dihadapi dalam penataan hubungan pusat dan daerah. Jika hanya dengan perspektif desentralisasi saja, atau *an sich*, dapat dipastikan tidak bisa menangkap akar persoalannya. Berbagai persoalan yang terjadi di daerah saat ini, tidak seluruhnya karena akibat dari desentralisasi dan otonomi daerah. Tapi dalam banyak hal, banyak orang bahkan ahli masih sangat bias memahami

⁸⁴ Syarief Hidayat, *otonomi daerah dalam pusaran peristiwa, akar persoalan dan solusi perbaikan*, Makalah pada Sidang Pansus Pembahasan RUU tentang Pemerintahan Daerah, hlm. 7.

persoalan itu, sehingga sering juga menjustifikasi sesuatu yang sebenarnya bukan karena otonomi daerah, disebut sebagai akibat dari otonomi daerah. Misalnya persoalan kemiskinan. Persoalan kemiskinan itu bukan saja hanya persoalan otonomi daerah semata, dia terkait dengan persoalan ketimpangan ekonomi, persoalan sosial, yang artinya tidak semata-mata karena otonomi daerah, begitupun dengan pengangguran, korupsi, dan lain sebagainya. Oleh karena itu, tidak bisa kemudian dengan gampang mengatakan, “itulah akibat otonomi daerah, kemiskinan semakin besar, ketimpangan semakin lebar, ujung-ujungnya, diresentralisasi karena hanya ini obatnya”.⁸⁵

Jadi, pohon otonomi daerah memang lain. Akibat dari layunya pohon otonomi daerah ini memang ada ulat di dalam pohon. Tetapi, ada juga sejumlah penyakit hama alang-alang yang ada di sekitar pohon yang ikut berpengaruh, membuat pohon ini layu. Ada hama tanaman serta alang-alang yang disekeliling pohon otonomi daerah, itulah yang disebut dengan dinamika politik lokal. Akibat dari transisi demokrasi. Maka dari itu harus juga dipahami realitas transisi demokrasi dan dalam konteks hubungan *state society relations*. Jadi yang membuat pohon otonomi daerah itu layu, selain karena ada ulat di pohon itu, ada serangga di daunnya, tetapi ada juga sejumlah penyakit yang tumbuh disekeliling pohon otonomi daerah. Penyakit yang tumbuh disekeliling ini tidak semata-mata diakibatkan dari otonomi daerah, tetapi juga akibat dari reformasi, akibat dari transisi demokrasi, yang kemudian sering disebut sebagai *dinamica local politics*. Sebenarnya, hal ini bukan lagi ranahnya otonomi daerah, ranahnya *local politics*. Di situ ada pemilu, ada pemilukada, dan sebagainya. Sehingga tidak semuanya karena otonomi daerah. Sekali lagi, memahami persoalan otonomi daerah tidak bisa semata-mata dari perspektif desentralisasi *an*

⁸⁵ Syarief Hidayat, *otonomi daerah dalam, Ibid.*, hlm. 8.

sich, tetapi juga harus dikaitkan dengan realitas transisi demokrasi atau realitas transisi relasi negara dan masyarakat Indonesia.

Oleh karena itu, penataan hubungan pusat dan daerah harus bersinergi dengan agenda reformasi yang dicetuskan pada tahun 1998. Sayangnya selama 20 tahun terakhir ini, agenda reformasi lebih difokuskan kepada apa yang disebut dengan *state institutional reform*, atau reformasi institusi negara. Termasuk dalam hal desentralisasi dan otonomi daerah yang lebih banyak dalam upaya reformasi kelembagaannya. Reformasi kelembagaan tentu penting, harus sadari, namun tidak cukup hanya semata-mata dalam konteks reformasi kelembagaan saja, tetapi juga dalam konteks kapasitas. Yang selama ini terus terjadi dalam perubahan undang-undang pemerintahan daerah, hanya terfokus pada kelembagaan, namun kapasitas belum tersentuh.

Menurut Syarif Hidayat, setidaknya ada tiga persoalan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia pasca kemerdekaan hingga saat ini. *Pertama*, dari tataran konseptual. Bangsa Indonesia belum terbebas dari konsep dasar desentralisasi dan otonomi daerah, yaitu adanya konflik antara orientasi ideologis dengan orientasi teknis. Bagaimana secara ideologis, menginginkan kehadiran desentralisasi dan otonomi daerah sebagai upaya mewujudkan demokratisasi, untuk peningkatan pelayanan publik. Tetapi sayangnya secara teknis, desentralisasi penuh dengan belenggu, penuh dengan rambu-rambu, yang memungkinkan daerah sendiri kurang memiliki ruangan untuk bisa bergerak. Karena memang secara orientasi teknis, selalu orientasinya efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan Pemerintahan. Ditambah lagi kekeliruan dalam memaknai otonomi daerah dalam negara kesatuan, sehingga yang muncul selalu sinergisitas yang dalam prakteknya mereduksi kemandirian daerah. Orientasi yang demikian, selalu diikuti dengan pengawasan, juklak, juknis dan

sebagainya. Inilah yang kemudian membuat akhirnya otonomi daerah lagi-lagi, “nyata tapi tak kentara”. Karena secara ideologis pemerintah selalu menggebu-gebu untuk demokrasi dan untuk pelayanan publik, tetapi secara orientasi teknis, selalu disertai oleh sejumlah rambu-rambu yang kadang-kadang tanpa disadari, sangat ketat membuat desentralisasi itu sendiri tidak bisa bernafas, tidak bisa bergerak.

Kedua, munculnya bias relasi antara negara dan masyarakat sehingga proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan yang lebih diwarnai oleh interaksi antara elite akibat dari transisi demokrasi. Dalam studi Moh. Mahfud MD, masa transisi seharusnya memunculkan pemerintahan yang demokratis. Namun sayangnya, hal itu tidak terjadi di Indonesia. Jika menggunakan indikator konfigurasi politik Mahfud MD tersebut, di mana pemerintahan yang demokratis akan menghasilkan undang-undang otonom,⁸⁶ pada kenyataannya UU tentang Pemerintahan Daerah pasca reformasi selalu tidak konsisten, yang nampak justru munculnya resentralisasi. Atas realitas itu, Mahfud MD menilai, karena disebabkan oleh sistem politik Indonesia pasca referomasi pada kenyataannya belum dapat dikatakan demokratis, namun masih oligarkis, di mana hanya dimainkan oleh sekelompok elit penguasa saja. *Ketiga*, yaitu bias agenda reformasi. Sebagaimana telah penulis singgung sebelumnya, Indonesia baru berhasil menghadirkan reformasi institusi negara, reformasi institusi desentralisasi dan otonomi daerah minus penguatan kapasitas desentralisasi otonomi daerah sendiri.

Kalau diperhatikan, undang-undang tentang Pemerintahan Daerah selalu memunculkan perubahan-perubahan yang sangat ekstrim. Bahkan terkadang melintasi dua kutub yang berseberangan, dari ekstrim kiri ke ekstrim kanan.

⁸⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia...*, Lo.Cit.,

Sehingga, terkadang suatu konsep belum benar-benar dapat diterapkan dengan konsisten dalam praktek hubungan pusat dan daerah, sudah diganti lagi dengan menggantinya pada konsep lain yang sangat jauh berbeda.

Point utama dalam analisis ini yaitu serangkaian masalah dalam penataan hubungan pusat dan daerah di Indonesia, salah satu sebab utamanya adalah pergeseran paradigma berotonomi yang begitu radikal dari satu undang-undang ke undang-undang yang lain. UU Nomor 22 Tahun 1999 menggeser paradigma otonomi dengan sangat radikal dari UU sebelumnya yaitu UU Nomor 5 Tahun 1974. Beberapa point pergeseran itu diantaranya:

1. Ketidadaan hierarki antara semua tingkatan pemerintahan, model ini lebih dekat kepada model Jerman, meskipun Jerman sendiri adalah negara federal. Padahal berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1974, pemerintah daerah adalah bawahan dari pemerintah pusat seperti model Prancis.
2. DPRD diposisikan sebagai legislatif di daerah, bahkan setiap tahun menerima laporan pertanggungjawaban dari kepala daerah.
3. Muncul istilah otonomi yang seluas-luasnya, yang bermakna bahwa daerah menjalankan seluruh kewenangan pemerintahan kecuali yang menurut peraturan perundang-undangan menjadi kewenangan pusat. Kewenangan pusat ini meliputi: Politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, dan agama.

Demikian titik ekstrim yang ada pada UU Nomor 22 Tahun 1999. Namun tidak bertahan lama, UU ini mengalami beberapa perubahan. Pertama kali direduksi dengan lahirnya PP Nomor 25 Tahun 1999 yang menggeser secara ekstrim kewenangan pemerintah daerah. Lalu lahir UU Nomor 32 Tahun 2004, adapun pergeseran paradigma yang ada meliputi:

1. Kembali memunculkan hierarki pemerintahan, di mana dinyatakan bahwa daerah kabupaten/kota menjalankan otonomi penuh, sedangkan daerah provinsi menjalankan otonomi terbatas karena merupakan wakil pemerintah pusat. Model ini seperti model Inggris, di mana mengenal adanya wilayah administratif pada daerah tingkat I.
2. DPRD yang semula diposisikan sebagai legislatif daerah, kembali ditarik menjadi bagian dari pemerintahan daerah bersama-sama dengan kepala daerah.
3. Model pengawasan terhadap perda yang dilakukan secara eksekutif review maupun eksekutif preview, sehingga ruang gerak daerah untuk mengeluarkan perda menjadi sangat terbatas.

Selanjutnya, dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 kembali memunculkan beberapa titik ekstrim perubahan, yaitu:

1. Hierarki pemerintahan kembali muncul dengan memosisikan daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagai daerah administratif. Model ini kembali seperti model Prancis yang pernah diterapkan dengan UU Nomor 5 Tahun 1974.
2. Menggeser arah titik berat otonomi yang sebelumnya berada di wilayah Kabupaten/Kota ke daerah provinsi, artinya pemerintah daerah provinsi lah yang pada saat ini menjalankan otonomi penuh.
3. Mengembalikan pemilihan kepala daerah yang sebelumnya langsung oleh rakyat menjadi oleh DPRD. Namun kebijakan ini ditarik kembali oleh Presiden dengan Perppu Nomor 2 Tahun 2014.
4. Perda yang sebelumnya dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat baik melalui *executive review* maupun *executive preview*, dalam ketentuan terbaru pasca putusan MK, tidak lagi dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat, namun harus melalui proses *judicial review*.

Perubahan yang sangat radikal dalam kurun waktu yang relatif singkat tersebut, menjadikan otonomi Indonesia tak kunjung menemukan bentuknya yang baku. Jika saja konsisten pada satu paradigma, lalu setiap waktu memperbaiki kekurangan dari paradigma tersebut, paling tidak semakin lama otonomi Indonesia akan semakin membaik. Namun yang terjadi justru inkonsistensi paradigma, sehingga tiap kali ada perubahan regulasi, terjadi pula perubahan paradigma yang sangat substansial.⁸⁷

Dalam subbab ini, penulis akan melihat titik temu pendukung negara kesatuan dan negara federal di Indonesia. Sekilas rumusan di atas memang terlihat sangat praktis karena hanya memadukan pertemuan antara penggagas negara kesatuan dan negara federal di Indonesia. Oleh karena itu, penting untuk penulis kemukakan, *pertama*, fokus utama pada subbab ini adalah pencarian bentuk hubungan pusat dan daerah di Indonesia, namun demikian, sejarah menunjukkan bahwa penataan hubungan pusat dan daerah di Indonesia tidak pernah lepas dari pertautan antara pihak yang mendukung negara kesatuan dan pihak yang mendukung negara federal. Sehingga tidak mengherankan apabila dalam rumusan UU yang disahkan

⁸⁷ Terhadap hal ini, ada anekdot yang cukup baik dari Irfan Ridwan, dalam Sidang Pansus di DPR ia mengatakan, “....Pada saat diucapkan, seorang guru berada di depan kelas, pegang kayu, yang dipegang untuk memotong adalah pedang yang tumpul, tapi dia konsisten ditempat yang sama, dengan mengucap “*man jadda wa jada*”. Diikuti sama muridnya. Kayu itu terpotong juga. Sebetulnya sistem pemerintahan daerah itu alat. Alatnya tumpul, tidak bagus, kerepos atau lemah. Kalau yang menggunakan itu konsisten, kuat, dia serius untuk memperbaiki sistem, memperbaiki kualitas pelayanan public, jadilah, *kun fayakuun*. Hanya itu yang sulit. Sudah kita tidak tahu sistem yang bagus, karatan atau tidak, orangnya tidak konsisten. Yang pakai tidak konsisten. Sudah dipotong didepan, balik lagi kesini, bahkan dia istirahat dulu, ganti alat, lalu ganti orang, anak buahnya yang potong, wah sudah, akhirnya tidak kepotong-potong. Nah, sebetulnya, saya berusaha untuk menawarkan bahwa praktek pemerintahan daerah disejumlah Negara itu tidak ditelan mentah-mentah, karena bisa modifikasi. Modifikasi itu tergantung sejarah, tergantung sistem sosial, struktur politik, budaya dan sebagainya ditempat itu. Asal konsisten, tidak terlalu jauh, begitu. Itu akan sedikit banyak ditemukan alat yang tidak karatan, Pak. Tinggal kita cari, siapa yang menjalankan itu, supaya bisa tepat sasaran....”.



menunjukkan kompromi sekaligus tarik-menarik dua kekuatan tersebut. *Kedua*, menggagas hubungan pusat dan daerah tentu tidak dapat dilepaskan dari Pancasila dan UUD Negara RI Tahun 1945, meskipun ruang untuk mengkritik norma dalam UUD pasca amandemen terkait dengan pemerintahan daerah tetap dimungkinkan.

Berkaitan dengan penataan hubungan pusat dan daerah, paling tidak ada dua isu besar yang menjadi pertanyaan pokok, yaitu: bagaimana wujud negara kesatuan tetap dipertahankan, utamanya dalam konteks Indonesia, dengan diterapkannya desentralisasi banyak pihak yang khawatir hal itu akan mengganggu keutuhan NKRI? Pertanyaan berikutnya, bagaimana penyelenggaraan desentralisasi akan dilakukan, tentu akan berkaitan pula dengan sistem rumah tangga apa yang akan dipilih, apakah rumah tangga formal, materil, ataukah riil? Kesemuanya, tentu menjadikan sejarah penataan hubungan pusat dan daerah di Indonesia sebagai *standing point*.

1. Aktualisasi Negara Kesatuan Republik Indonesia

Bentuk negara, jika ditarik dari dasar falsafah bangsa Indonesia sesungguhnya diambil dari nilai Persatuan, yaitu Persatuan Indonesia dalam Pancasila sila ketiga. Persatuan Indonesia adalah sebuah manifestasi dari kesadaran bahwa bangsa Indonesia merupakan bangsa yang plural, bhinneka, multikultur, yang berbagai perbedaan itu diakui eksistensinya, namun tetap berada di bawah jiwa Persatuan Indonesia sebagai sebuah negara merdeka dan berdaulat.

Kata “persatuan” merupakan kata yang netral, ia dibutuhkan oleh setiap bangsa atau *nation* atau entitas apapun yang ingin menjadi negara. Tanpa adanya rasa persatuan, nyaris tidak akan mungkin ada negara yang dapat bertahan. Oleh karena ia merupakan kata yang netral, maka baik negara

federal maupun negara kesatuan sama-sama membutuhkan persatuan.⁸⁸ Persatuan adalah ruh yang mempersatukan beragam identitas menjadi sebuah negara, sedangkan bentuk negara baik federal maupun kesatuan adalah cara negara mencapai tujuan sekaligus mempertahankan persatuan tersebut.

Dalam konteks negara bangsa (*nation-state*) Indonesia, bentuk negara yang dipilih oleh bapak pendiri bangsa, maupun pengamandemen konstitusi adalah bentuk negara kesatuan. Dalam sidang BPUPKI, pada tanggal 11 Juli 1945, Moh. Yamin berbicara,

...saya hendak memilih aliran-aliran yang hendak menyusun...negara kesatuan. Negara serikat tidaklah kuat... saya menolak pembentukan negara serikat... menurut pandangan dan penyelidikan pergerakan kemerdekaan Indonesia di dalam berpuluh-puluh tahun ini, aliran yang sangat dalam, yaitu membutuhkan negara yang bersifat *unitarisme*....⁸⁹

Pilihan terhadap bentuk negara kesatuan ini, tentu mengandung konsekuensi tersendiri, terutama terkait dengan model penataan kekuasaan dalam negara antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (lokal). Di negara federal, yang dianut adalah pemisahan kekuasaan (*separation of power*), sehingga kewenangan pusat dan daerah sudah terbagi dengan jelas serta tidak dapat saling mencampuri karena terpisah satu sama lain. Biasanya, negara federal hanya memiliki lima kewenangan yang bersifat nasional, sedangkan sisanya

⁸⁸ Penulis di Bab II mengutip penjelasan dari CF. Strong bahwa negara federal sekalipun membutuhkan persatuan. Lihat CF. Strong, *Modern Political Constitution*....., *Loc.Cit.*

⁸⁹ Sekretariat Negara RI, *Risalah Sidang Badan*....., *Loc.Cit.*, hlm. 185-187.

menjadi kewenangan daerah/negara bagian. Hal ini berbeda dengan negara kesatuan, di negara kesatuan yang terjadi bukanlah *separation of power* melainkan *division of power* atau *sharing of power* antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Meskipun kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah sudah dibagi, baik dalam konstitusi maupun UU, namun tidaklah terpisah secara kaku, karena diantara keduanya ada hubungan pengawasan yang khas sebagai negara kesatuan. Meskipun demikian, keberadaan daerah bukanlah sebagai bawahan pemerintah pusat.

Sebagaimana disampaikan oleh Bagir Manan, memperhatikan dasar kerakyatan di satu pihak dan keperluan-keperluan obyektif di pihak lain, bagaimanakah sebaiknya hubungan kepala daerah dengan pusat? Kepala daerah dapat dibebani (oleh peraturan perundang-undangan) wewenang tugas dan kewajiban untuk melaksanakan urusan atau kepentingan pusat di daerah, tanpa menempatkan kepala daerah sebagai *ondergeschikt* terhadap pusat. Wewenang, tugas, dan tanggungjawab tersebut semata-mata timbul karena peraturan perundang-undangan. Dengan perkataan lain, hubungan khusus antara kepala daerah dan pusat bukan atas dasar hubungan atasan dan bawahan, tetapi karena ketentuan peraturan perundang-undangan.⁹⁰

Bagaimana menjamin bahwa kepala daerah akan melaksanakan wewenang, tugas, dan tanggung jawab tersebut sebaik-baiknya, kalau tidak ada hubungan atasan bawahan? Apabila kepala daerah sungguh-sungguh atau lalai melaksanakan wewenang, tugas dan tanggung jawab tersebut, dapat dianggap sebagai perbuatan tidak melaksanakan wewenang, tugas, tanggungjawab sebagaimana mestinya atau sebagai pelanggaran terhadap sumpah jabatan. Pemerintah

⁹⁰ Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah.....*, Loc. Cit., hlm. 203.

pusat dalam fungsi pengawasan dapat melakukan tindakan terhadap kepala daerah yang lalai atau tidak melaksanakan tugas jabatan sebagaimana mestinya.⁹¹

Selain itu, hal penting lain dalam konteks *division of power* atau *sharing of power* adalah kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah daerah adalah kekuasaan yang diberikan oleh pusat menurut UU. Itulah mengapa, dalam negara kesatuan untuk membentuk suatu daerah baru selalu diadakan Undang-Undang Pembentukan Daerah. Di Indonesia, kalau diikuti sejarah perkembangan pemerintahan daerah, provinsi Jawa Barat itu sudah dibentuk tahun 1926. Provinsi Jawa Tengah, Jawa Timur, juga pada 1926. Artinya provinsi-provinsi itu sudah terbentuk pada masa Belanda, secara fisik sudah provinsi dari sejak tahun 1926. Tapi mengapa setelah merdeka, pemerintah Indonesia kembali membentuk Undang-undang Pemerintahan Daerah, Undang-undang Pembentukan Daerah? Hal ini untuk menyatakan bahwa pusat adalah entitas yang berdiri lebih dulu, baru setelah pusat berdiri, dibentuk daerah-daerah.

Oleh karena itu, dalam pandangan penulis ada dua hal selintas bertentangan namun sesungguhnya saling menguatkan dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan prinsip desentralisasi. *Pertama*, *Division of power* atau *sharing of power* menjadikan pemerintah daerah memiliki kekuasaan dan kewenangan tersendiri untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri. Meskipun kewenangan itu merupakan pemberian dari pusat, namun tidak berarti daerah menjadi bawahan pemerintah pusat, keduanya merupakan satuan pemerintahan yang menjalankan amanat UUD dan UU. *Kedua*, jika pemerintah daerah menjalankan pemerintahannya dengan tidak

⁹¹ Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah.....*, *Ibid*.

mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau lalai melaksanakan wewenang, tugas, dan tanggung jawab, maka pusat dapat menggunakan mekanisme pengawasan, untuk mengambil tindakan terhadap pemerintah daerah. Namun, jika tindakan daerah sudah mengarah kepada gerakan yang mengancam keutuhan NKRI, maka pusat dapat mencabut kewenangan yang sudah diberikannya kepada daerah.

2. Prinsip Hubungan Pusat dan Daerah dalam UUD

Dalam subbab terdahulu, penulis sudah menyimpulkan bahwa dibandingkan dengan semua pasal yang diamandemen pada tahun 1999-2002, amandemen paling “lemah” dalam UUD adalah mengenai penataan hubungan pusat dan daerah. Dibandingkan dengan ketentuan sebelum amandemen, substansi norma memang sudah jauh lebih baik dan demokratis, namun karena sifatnya yang sangat abstrak serta tidak memuat prinsip-prinsip penataan hubungan pusat dan daerah dengan jelas, hingga hari ini masalah otonomi daerah di Indonesia belum selesai, kalau tidak semakin memburuk. Sekalipun subbab ini akan berisi prinsip-prinsip penataan hubungan pusat dan daerah, namun sifatnya hanyalah tafsiran dari penulis, sehingga bisa saja ditafsirkan berbeda oleh pihak lain.

UU Nomor 32 Tahun 2004 yang lahir pasca amandemen dinilai jauh lebih “bermasalah” dibandingkan dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang disahkan pra amandemen. Namun demikian, konstitusi tetaplah konstitusi, ia adalah sumber bagi peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya, termasuk undang-undang. Tidak boleh ada undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi, jika

sampai itu terjadi maka undang-undang harus dibatalkan melalui mekanisme *judicial review*.

Sebelum amandemen, Pasal 18 UUD hanya terdiri dari satu pasal dan 1 ayat. Ia hanya menjelaskan bahwa pemerintahan daerah terbagi atas daerah besar dan kecil,⁹² dengan menghormati hak asal-usul daerah yang bersifat istimewa.⁹³ Sedangkan pasca amandemen, Pasal 18 menjadi

⁹² Bagir Manan menjelaskan makna yang terkandung dalam frasa daerah besar dan kecil ini, menurutnya ketentuan Pasal 18, dasar permusyawaratan juga diadakan pada tingkat daerah. Dengan demikian, permusyawaratan/perwakilan tidak hanya terdapat pada pemerintah pusat, melainkan juga pada pemerintahan di tingkat daerah. Dengan perkataan lain, Pasal 18 UUD 1945 menentukan bahwa pemerintahan daerah dalam susunan daerah besar dan kecil harus dijalankan melalui permusyawaratan atau harus mempunyai badan perwakilan. Dalam susunan kata atau kalimat Pasal 18 tidak terdapat keterangan atau petunjuk yang memungkinkan pengecualian dari prinsip atau dasar permusyawaratan perwakilan itu. Moh. Hatta menafsirkan, “dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa” selanjutnya menurut Hatta, “Bagian kalimat yang akhir ini, dalam UUD, menyatakan bahwa hak melakukan pemerintahan sendiri bagi segenap bagian rakyat menjadi sendi kerakyatan Indonesia. Diakui hak tiap-tiap bagian untuk menentukan diri sendiri dalam lingkungan rakyat yang satu, supaya hidup jiwa rakyat seluruhnya dan tersusun tenaga pembangunan masyarakat akan segala golongan, untuk kesejahteraan Republik Indonesia dan kemakmuran penduduknya”. Hak melakukan pemerintahan sendiri sebagai sendi kerakyatan dalam sebuah negara kesatuan (*eenheidsstaat*) tidak lain berarti otonomi yaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahan sendiri. Dengan demikian makin kuat alasan bahwa pemerintahan dalam susunan daerah besar dan kecil menurut Pasal 18 tidak lain dari pemerintahan yang disusun atas dasar otonomi. Lihat Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah....., Op.Cit.*, hlm. 157.

⁹³ Dari pembicaraan dalam rapat-rapat BPUPKI, tidak dijumpai penjelasan mengenai makna atau pengertian “hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”. Dalam IS atau RR, tidak pernah diketemukan penggunaan istilah “istimewa” atau “khusus” untuk menunjuk sifat suatu satuan pemerintahan tertentu. Penjelasan UUD 1945, pasal 18 mengidentifikasi “hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa” sebagai daerah-daerah yang mempunyai susunan asli yaitu *zelfbesturende lan schappen* dan *volksgemeenschappen*. *Zelfbesturende lan schappen* dan *volksgemeenschappen* bukan suatu susunan pemerintahan bentukan atau ciptaan peraturan perundang-undangan atau pemerintahan Hindia Belanda, melainkan pemerintahan yang diciptakan dan dijalankan oleh bumiputra atau merupakan pemerintahan asli Indonesia. Lalu apakah dan bagaimanakan susunan asli *zelfbesturende lan schappen* dan *volksgemeenschappen* itu? Pada masa kemerdekaan, *zelfbesturende lan schappen* dikenal dengan istilah Swaparaja. Swaparaja adalah persekutuan hukum teritorial Indonesia asli dengan sifat hukumnya sendiri. Pada masa Hindia Belanda keberadaan Swaparaja didasarkan pada perjanjian khusus baik dalam bentuk perjanjian pendek maupun panjang. Dalam susunan pemerintahan Hindia Belanda Swaparaja termasuk dalam *indirect bestuursgebied*. Kedudukan hukum Swaparaja diatur di

tiga pasal yang benar-benar baru.⁹⁴ Sub judul ini akan membicarakan prinsip-prinsip hubungan pusat dan daerah dalam UUD NRI Tahun 1945.

a. Prinsip kerakyatan

Pancasila adalah filsafat negara Republik Indonesia⁹⁵ yang secara resmi disahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 dan tercantum dalam pembukaan UUD 1945, diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia Tahun II No. 7 bersama-sama dengan batang tubuh UUD 1945.⁹⁶ Meskipun dalam pembukaan dan batang tubuh UUD 1945 tidak terdapat kata Pancasila satupun, namun dari kalimat “yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada.....” frasa “berdasarkan

dalam ketentuan IS Pasal 21 ayat 2. Sedangkan yang dimaksud dengan *volksgemeenschappen* dalam Penjelasan UUD adalah desa, negeri, dusun, marga, dan sebagainya. *Volksgemeenschappen* adalah daerah otonom yang dibiarkan mengatur dan mengurus urusan-urusan rumah tangga mereka sendiri sebagaimana diatur dalam IS Pasal 128 ayat (3). Dengan demikian maka, “memandang dan mengingak hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa” menurut Pasal 18, sepanjang mengacu kepada *zelfbesturende lan schappen* dan *volksgemeenschappen* berarti merujuk kepada daerah otonom asli Indonesia yaitu Swapraja dan desa. Lihat Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah.....*, *Ibid.*, hlm. 159-160.

⁹⁴ Penggantian secara menyeluruh ini, berakibat juga bagi penjelasan. Penjelasan yang selama ini ikut-ikutan menjadi acuan dalam mengatur pemerintahan daerah tidak berlaku lagi. Selain meniadakan kerancuan, penghapusan penjelasan Pasal 18 sekaligus juga sebagai penataan tatanan UUD baik dari sejarah pembuatan penjelasan (dibuat kemudian), maupun meniadakan keganjilan bahkan anomali. Selain tidak lazim UUD memiliki penjelasan, juga selama ini penjelasan dianggap sebagai sumber hukum disamping (bahkan sederajat dengan) ketentuan batang tubuh UUD. Lihat Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi.....*, *Op.Cit.*, hlm. 7.

⁹⁵ Salah satu lingkup pengertian filsafat adalah fungsinya sebagai suatu pandangan hidup suatu masyarakat atau bangsa tertentu. Harold Titus, Marilyn S. Smith, and Richard T. Noland, *Living Issues Philosophy*, 1984. Tulisan ini pernah pula diterbitkan dalam *Jurnal Ius Quia Iustum* FH UII, lihat Despan Heryansyah, *Peran Pemuda Dalam Masa Depan Pancasila*, No. 4, Vol. 21, Oktober 2014, hlm. 607-631.

⁹⁶ Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, Edisi Kedelapan, (Yogyakarta: Paradigma Offset, 2004), hlm. 10.

kepada” dalam Pembukaan UUD 1945 di atas menandakan bahwa yang dimaksud adalah Pancasila, mengingat Pancasila sendiri maknanya adalah dasar negara.

Sila kerakyatan, sebagai sila yang menjadi dasar bagi penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia mengandung makna yang komprehensif. Nilai filosofis yang terkandung di dalamnya adalah bahwa hakikat negara adalah sebagai penjelmaan sifat kodrat manusia sebagai makhluk Individu dan makhluk sosial. Hakikat rakyat adalah sekelompok manusia sebagai makhluk Tuhan yang Maha Esa yang bersatu dan bertujuan mewujudkan harkat dan martabat manusia dalam suatu wilayah negara. Rakyat adalah merupakan subjek pendukung pokok negara, oleh karena itu rakyat merupakan asal mula kekuasaan negara.⁹⁷

Sila kerakyatan mengandung makna bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, segala kebijakan negara dijalankan dari, oleh, dan untuk rakyat. Rakyat menjadi elemen penting dalam negara, oleh karenanya kepentingan rakyat harus berada di atas kepentingan individu, golongan, partai politik ataupun yang lainnya. Yang perlu dicatat adalah bahwa di dalam sila kerakyatan ini tidak berlaku ajaran mayoritas menguasai minoritas. Suatu pikiran dan perasaan dari suatu anggota tetap dihargai dan tetap berperan dalam menyusun keputusan bersama.⁹⁸

Kerakyatan dalam artian kedaulatan rakyat tidak hanya ada dan dijalankan oleh pemerintah pusat, namun juga pemerintah daerah. Dalam artian, rakyat di tingkat

⁹⁷ Kaelan, *Ibid.* hlm. 83.

⁹⁸ Mudzakkir, *Selayang Pandang Sistem Hukum Indonesia menurut H. Moh. Koesnoe*, Himpunan Tulisan dalam *Majalah Varia Peradilan*, Jakarta, 1997, hlm. 150.



daerah juga memiliki hak untuk mengurus dan mengatur urusan rumah tangganya sendiri melalui penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh sebab itu, keberadaan pemerintah daerah haruslah otonom, sebab arah pelaksanaan pemerintahan mengikuti kehendak masyarakat daerah bukan pemerintah pusat. Dalam konteks ini, maka sejatinya keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan legislatif di daerah yang pada hakikatnya mengagregasikan kepentingan rakyat di daerah.

b. Prinsip Hak Asasi Manusia

HAM lazimnya dimaknai sebagai hak-hak yang inheren pada setiap manusia, makhluk psikosomatis, yang terbentuk dari materi dan roh, yang mampu merasa (dihargai atau terhina), yang rentan terhadap berbagai penderitaan dan rasa sakit serta manipulasi. Kerentanan ini adalah bagian dari *condition humane* (keadaan dasar manusia), bagian utuh dari kodrat manusia sebagai makhluk berakal budi, berhati nurani, dan berperasaan. Ini boleh disebut sebagai dasar filosofis HAM, bahwa HAM melekat pada setiap manusia karena dirinya adalah manusia.⁹⁹

Konteks penyelenggaraan negara sejatinya adalah dalam rangka pemenuhan hak asasi setiap warga negara. Sifat hak asasi manusia adalah hak yang dimiliki oleh setiap orang, sehingga menghasilkan rumus rakyat sebagai pemegang hak dan negara sebagai pemangku kewajiban. Sebagaimana negara memiliki kewajiban untuk memenuhi (*to fulfill*), menghargai (*to respect*), dan menghormati (*to protect*), hak yang dimiliki oleh setiap orang.

⁹⁹ Lihat Knut D. Asplund, Suparman Marzuki, Eko Riyadi., Ed., *Hukum Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: Pusham UII, 2008).

Dalam kaitannya dengan negara Indonesia, maka ada dua hal yang menjadi prinsip dasar dalam kaitannya dengan penelitian ini, *Pertama*, pemaknaan negara dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tidak hanya terbatas pada pemerintah pusat saja melainkan juga pemerintah daerah. Ketentuan ini sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, 18A, dan 18B UUD bahwa pemerintah terdiri dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah. *Kedua*, kewajiban untuk memenuhi, menghargai, dan menghormati Hak Asasi Manusia bagi negara secara eksplisit dicantumkan dalam Pasal 28, 28A sampai 28J UUD.

Bertolak pada dua prinsip di atas, maka dapat disimpulkan bahwa prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah juga dalam rangka pemenuhan hak asasi manusia. Ketentuan ini membawa konsekuensi logis bahwa penyelenggaraan otonomi daerah harus pula menjadi hak asasi manusia, baik hak sipil, politik, ekonomi, sosial, budaya, dan hak lain yang telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia. Pertanyaan besar yang patut menjadi refleksi bersama adalah apakah penyelenggaraan desentralisasi selama ini sudah memperkuat perlindungan, pemenuhan, dan penghormatan HAM masyarakat daerah?¹⁰⁰

¹⁰⁰ Wawancara penulis dengan Herlambang P. Wiratraman di Genewa 5 Mei 2019 menyatakan dalam prakteknya tidak demikian. Hasil penelitiannya di Aceh dan Papua khususnya terkait dengan pengelolaan hutan menunjukkan bahwa belum ada komitmen dari pemerintah daerah maupun pemerintah pusat dalam melakukan perlindungan HAM. Di tingkat lokal, izin pemanfaatan hutan diberikan dengan tidak memperhatikan kepentingan masyarakat setempat sehingga justru kerap menjadi korban pelanggaran HAM.

c. Prinsip Pembagian Negara Kesatuan

Penulis telah menyinggung dalam penjelasan terdahulu bahwa sebagai negara kesatuan, pemerintah pusat lebih dahulu terbentuk (secara formal) dari pada pemerintahan daerah.¹⁰¹ Hal ini mengandung makna bahwa pemilik awal kekuasaan sesungguhnya adalah pemerintah pusat, lalu pemerintah pusat membagikan kekuasaan tersebut kepada pemerintah daerah dalam rangka desentralisasi dan demokratisasi. Itulah mengapa keberadaan setiap daerah selalu disahkan dengan undang-undang, sehingga jika suatu ketika daerah dianggap membahayakan keutuhan NKRI maka pemerintah pusat dapat saja mencabut undang-undang tentang keberadaan daerah tersebut.

Dalam konteks ini, maka ketakutan yang berlebihan oleh pemerintah pusat terhadap desentralisasi yang dinilai akan membahayakan NKRI dapat ditolak. Otonomi yang seluas-luasnya dapat terus dijalankan oleh daerah dalam wujud kebebasan dan kemandirian untuk melindungi, memenuhi, menghormati hak masyarakat daerah. Kalau memang suatu ketika otonomi itu dinilai bertentangan dengan kebijakan pusat, pemerintah pusat dapat menggunakan mekanisme pengawasan, atau jika benar-benar membahayakan NKRI, maka pusat dapat saja mencabut otonomi yang sudah diberikan tersebut. Prinsip ini ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁰¹ Meskipun dalam realitasnya banyak pihak yang mempertanyakan argumen ini, ada dua alasan dasar, yaitu: pertama, sejak kemerdekaan 17 Agustus 1945, daerah tidak pernah benar-benar dilibatkan secara proporsional dalam konteks pembentukan NKRI, adalah klaim anggota BPUPKI/PPKI bahwa wilayah Indonesia merupakan wilayah bekas jajahan Belanda. Kedua, jauh sebelum Indonesia merdeka, daerah-daerah sudah lebih dahulu terbentuk menjadi satu kesatuan pemerintahan dalam bentuk kerajaan.

d. Prinsip Mengatur dan Mengurus Sendiri Urusan Pemerintahan Menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan

Keberadaan prinsip ini menegaskan bahwa keberadaan pemerintahan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota merupakan daerah otonom, yang menjalankan otonomi daerah. Baik otonomi dan tugas pembantuan keduanya merupakan kewenangan daerah yang dikelola secara mandiri oleh pemerintah daerah. Tugas pembantuan meskipun pada mulanya adalah kewenangan pusat yang diperbantukan kepada daerah, namun pembantuan itu dilakukan berdasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh undang-undang, sehingga sepenuhnya menjadi kewenangan sekaligus tanggung jawab daerah. Hal ini sekaligus menegaskan bahwa baik pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota adalah daerah otonom, bukan wilayah administratif atau perpanjangan tangan pemerintah pusat atau wakil pusat di daerah. Oleh karena itu pengaturan yang ada dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 memang sangat rancu karena menentukan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota keduanya sebagai wilayah administratif.

Namun bukan berarti, pembentukan satuan pemerintahan Dekonsentrasi di daerah menjadi terlarang. Sepanjang benar-benar diperlukan, untuk efisiensi dan efektivitas, satuan pemerintahan pusat yang menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu di daerah dapat membentuk satuan pemerintahannya di daerah. Tetapi satuan atau badan tersebut, tidak termasuk dalam sistematika pemerintahan daerah. Inilah yang dimaksud dengan dekonsentrasi.¹⁰² Namun harus

¹⁰² Lihat Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi....*, Op.Cit., hlm. 9.



dipahami, bahwa dalam konteks desentralisasi dan demokratisasi, penggunaan dekonsentrasi harus dikurangi seminim mungkin atau bahkan ditiadakan atau dapat menggunakan tugas pembantuan. Apalagi pasca amandemen UUD, telah ditegaskan bahwa asas penyelenggaraan desentralisasi adalah otonomi dan tugas pembantuan, dengan demikian tidak ada unsur dekonsentrasi. Prinsip ini terkandung dalam Pasal 18 ayat (2) UUD.

e. Prinsip otonomi yang seluas-luasnya.

Prinsip ini terkandung dalam Pasal 18 ayat (5) UUD, menyatakan bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. *Pertama*, kalau mencari makna yang terkandung dalam frasa “otonomi yang seluas-luasnya”, dalam literatur peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah, frasa ini hampir selalu ditemukan. Maknanya bahwa pemerintah daerah menjalankan semua kewenangan pemerintahan kecuali enam hal yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, yaitu bidang hubungan luar negeri, moneter dan fiskal, peradilan, pertahanan, keamanan, dan agama. Meskipun dalam prakteknya, keberadaan frasa ini pasti selalu didistorsi oleh peraturan pelaksanaannya. *Kedua*, kalau mencari *original intent* keberadaan pasal ini dalam UUD, ditemukan dalam risalah sidang bahwa yang dimaksud dengan otonomi yang seluas-luasnya bahwa pemerintah pusat hanya menjalankan empat kewenangan dasar, yaitu hubungan luar negeri, moneter dan fiskal, pertahanan dan

keamanan, dan peradilan.¹⁰³ Selibhnya menjadi kewenangan pemerintah daerah.

f. Prinsip Memperhatikan Kekhususan dan Keragaman Daerah

Prinsip ini mengandung makna bahwa penyelenggaraan otonomi daerah tidak harus seragam atau sama bagi seluruh daerah di Indonesia. Masing-masing daerah memiliki kelebihan, potensi, dan keunggulan berbeda dengan daerah yang lainnya. Oleh karena itu, otonomi daerah harus dilakukan secara berbeda pada setiap daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh daerah yang bersangkutan. Ini yang dimaksud dengan desentralisasi asimetris, atau Bagir Manan menyebutnya dengan Otonomi Uniformitas.

Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah. Otonomi untuk daerah-daerah pertanian dapat berbeda dengan daerah-daerah industri, atau antara daerah pantai dan pedalaman, atau antara daerah perhutanan dan perkotaan, dan lain sebagainya. Begitu pula perbedaan potensi-potensi daerah harus menjadi dasar menentukan bentuk dan isi otonomi. Inilah aspek penting paham otonomi nyata atau otonomi riil, yaitu otonomi yang beragam. Harus diakui, pelaksanaan otonomi semacam ini lebih sulit dan kompleks dibandingkan dengan yang lain. Tetapi masalah utama bukanlah mudah atau sulit melaksanakan, tetapi upaya maksimum dan konsistensi untuk mewujudkan cita-cita otonomi yaitu masyarakat daerah yang demokratis dan sejahtera.

¹⁰³ Belakangan bertambah urusan bidang keagamaan.

Selain itu, berkait kelindan dengan kekhususan dan keragaman daerah ini, UUD pasca amandemen juga mengakui adanya prinsip daerah khusus dan istimewa. Apakah perbedaan antara faktor kekhususan dengan faktor istimewa? Kalau mengikuti penjelasan Pasal 18 lama, pengertian istimewa dikaitkan dengan pemerintahan asli seperti desa dan swapraja atau pemerintahan yang diselenggarakan pribumi seperti Daerah Istimewa Yogyakarta (di masa penjajahan). Tetapi dengan pembentuk Daerah Istimewa Aceh, pengertian istimewa bergeser. Tidak lagi semata-mata menunjuk pemerintahan asli atau yang diselenggarakan pribumi di masa penjajahan, sebagaimana Daerah Istimewa Aceh bertalian dengan pelaksanaan Syariat Islam. Demikian pula pengertian khusus, tidak ada sebutan “khusus” dalam UUD sebelum amandemen. Undang-undanglah yang mengatur hal tersebut, yaitu untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya (Ibukota Negara). Sekarang pengertian kekhususan diperluas mencakup Provinsi Aceh dan Provinsi Irian Jaya.¹⁰⁴

Berkaca pada prinsip-prinsip penyelenggaraan otonomi daerah dan desentralisasi yang telah penulis uraikan di atas, serta berbagai dinamika tarik-menarik kewenangan pusat dan daerah yang selama ini berlansung, maka konstruksi penataan hubungan pusat dan daerah dalam disertasi ini adalah sebagai berikut:

Pertama, pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya, di mana pemerintah pusat hanya memiliki enam (6) kewenangan pokok dan kewenangan lain yang sifatnya lintas provinsi saja. Sedangkan sisa kewenangan yang lain menjadi kewenangan pemerintah daerah. Namun, dorongan otonomi yang

¹⁰⁴ Lihat Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi.....*, Op.Cit., hlm. 16.

dikembangkan oleh daerah bergantung pada potensi apa yang dimiliki oleh daerah tersebut. Jika potensi yang dimiliki daerah adalah dibidang kehutanan, maka otonomi yang seluas-luasnya dibidang kehutatan, dan begitu seterusnya. Otonomi yang seluas-luasnya bermakna kemandirian dan kebebasan yang dimiliki oleh daerah untuk mengelola dan mengurus kewenangannya.

Kedua, otonomi diletakkan di daerah provinsi, sedangkan kabupaten/kota hanya menjalankan otonomi yang terbatas. Titik berat otonomi terhadap daerah provinsi ini penulis dasarkan pada empat argumentasi: 1) Dari aspek posisi tawar (*bargaining position*) di tingkat pusat, posisi pemerintah provinsi jauh lebih kuat. Hal ini akan berdampak pada terakomodirnya aspirasi masyarakat daerah, baik dalam aspek hukum, politik, ekonomi, pembangunan, dan sebagainya; 2) Potensi sumber daya alam dan manusia yang dimiliki oleh satu kabupaten/kota dengan kabupaten/kota lainnya dalam satu provinsi sangat beragam. Ada kabupaten/kota yang memiliki potensi sumber daya besar namun sebaliknya ada pula yang lemah. Dalam kondisi ini, provinsi dapat menjadi penyeimbang antara satu kabupaten/kota dengan kabupaten/kota lainnya. Bisa saja menerapkan bantuan silang seperti yang dianut oleh Australia¹⁰⁵; 3) UUD tidak pernah menentukan titik berat otonomi akan diletakkan di mana, sehingga baik kabupaten/kota maupun provinsi dapat saja diposisikan sebagai pelaksana otonomi penuh; 4) Selama ini, setidaknya sejak UU Nomor 5 Tahun 1974, otonomi diletakkan di daerah kabupaten/kota, namun belum juga menunjukkan hasil yang mengembirakan, sebaliknya justru memunculkan beberapa

¹⁰⁵ Wawancara dengan Tim Lindsey dan Greg Barton di Australia pada bulan Oktober 2018.

persoalan. Sehingga sudah saatnya meletakkan titik berat otonomi ke daerah provinsi. Belum lagi posisi Indonesia sebagai Negara Kepulauan (*Archipelagic State*) nusantara, mempunyai luas wilayah ± 7.8 juta Km², dimana luas laut 5,8 juta Km² dengan jumlah pulau 17.504 dimana 92 pulau merupakan pulau-pulau terdepan Indonesia. Kondisi ini, lebih memungkinkan dan menguntungkan jika otonomi diletakkan di daerah provinsi.

Ketiga, kondisi di atas meniscayakan adanya penguatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). DPRD sebagai penyalur aspirasi masyarakat daerah diposisikan sebagai legislatif daerah, sehingga dapat menjadi penyeimbang kekuasaan kepala daerah dalam fungsi pengawasan, penganggaran, dan legislasi. Sedangkan DPD menjadi penyalur aspirasi masyarakat daerah ditingkat pusat, sehingga DPD diposisikan menjadi kamar lain selain DPR, agar pusat tidak serta-merta dapat memutuskan hal yang berkaitan dengan daerah tanpa persetujuan dari DPD.

Keempat, meskipun letak otonomi ada di daerah provinsi, namun kabupaten/kota dapat saja menjalankan otonomi yang penuh dengan menjadi daerah khusus atau daerah istimewa. Model ini dianut oleh negara Jepang, di mana Kota dapat saja memiliki otonomi yang seluas-luasnya dengan menjadi daerah khusus. Bagi Indonesia sendiri, peluang menjadi daerah khusus dan istimewa diatur di dalam 18A ayat (1) dan 18B ayat (1) UUD, hanya saja selama ini tidak pernah dibuat peraturan pelaksanaannya sehingga hanya menjadi hak prerogatif empat provinsi saja.

Kelima, dengan demikian, konstruksi di atas meniscayakan dianutnya desentralisasi asimetris di Negara



Kesatuan Republik Indonesia. Mengenai desentralisasi asimetris ini akan penulis paparkan dalam sub bab tersendiri.

BAB III

PENUTUP

A. Kesimpulan

Kesimpulan yang dapat diambil berdasarkan rumusan masalah dan uraian di atas adalah sebagai berikut:

1. Pengelolaan hubungan pusat dan daerah secara sentralistik pada masa orde lama dan orde baru, memunculkan gagasan perubahan bentuk negara menjadi negara federal Indonesia. Sekalipun bukan gagasan baru, namun reformasi memberikan ruang yang besar bagi mencuatnya diskursus bentuk negara tersebut. Gagasan negara federal muncul pada saat pembahasan UU Nomor 22 Tahun 1999 dan Amendemen ketiga UUD 1945 pada tahun 2001, dan mendapatkan penolakan kuat dari pihak yang tetap menginginkan negara kesatuan. Meskipun pada akhirnya kompromi tetap menjadikan Indonesia sebagai negara kesatuan, namun disertai dengan pengadopsian otonomi daerah yang seluas-luasnya, substansinya menjadikan NKRI lebih condong pada model-model di negara federal. Tarik-tarik menarik gagasan bentuk negara ini kembali berlanjut pada saat pembahasan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 23 Tahun 2014, sekalipun tidak lagi membicarakan gagasan negara federal, namun substansi gagasannya lebih mencerminkan prinsip-prinsip negara federal. Meski pada akhirnya yang terjadi justru resentralisasi. Beberapa fraksi yang konsisten menginginkan penguatan negara kesatuan sejak pembahasan UU Nomor 22 Tahun 1999 hingga saat ini adalah F-PDIP, F-Golkar, dan F-TNI/Polri. Sedangkan fraksi yang juga konsisten memperjuangkan bentuk negara federal atau paling

tidak prinsip-prinsip dalam negara federal adalah F-PBB, F-PPP, F-Reformasi, dan belakangan Dewan Perwakilan Daerah. Sementara pemerintah (diwakili oleh Mendagri) menunjukkan sikap yang berbeda, di mana pasca reformasi sangat condong pada kebebasan dan kemandirian daerah, namun sejak tahun 2004, justru menunjukkan sikap yang sebaliknya.

2. Titik temu penataan hubungan pusat dan daerah berdasarkan prinsip-prinsip yang digali dari Pancasila dan UUD N RI Tahun 1945 yaitu: pemerintah pusat dan daerah berada dalam kedudukan yang setara sebagai mitra dan menjalankan ketentuan peraturan perundang-undangan. Daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, dalam artian membatasi kewenangan pusat hanya pada enam kewenangan pokok dan kewenangan lain yang bersifat lintas provinsi. Sedangkan daerah mengelola reduksi dari enam kewenangan itu, namun bergantung pada potensi apa yang dimiliki oleh suatu daerah. Otonomi yang seluas-luasnya ini diletakkan di daerah provinsi, sedangkan kabupaten/kota menjalankan otonomi yang terbatas. Hal ini dikarenakan provinsilah yang memiliki *bargaining* lebih besar di tingkat pusat dan provinsi pula yang dapat menyeimbangkan potensi sumber daya yang beragam antara satu kabupaten/kota dengan yang lainnya. Ketentuan ini meniscayakan penguatan DPRD dan DPD, sebagai penyalur aspirasi masyarakat daerah. Meskipun kabupaten/kota menjalankan otonomi terbatas, namun dapat memperoleh status daerah khusus atau istimewa sehingga dapat pula menjalankan otonomi luas. Ketentuan ini berarti desentralisasi yang berlaku di Indonesia adalah desentralisasi asimetris, yaitu desentralisasi yang beragam antara satu daerah dengan daerah yang lain, bergantung pada potensi masing-masing daerah tersebut.



B. Rekomendasi

Tulisan ini mengusulkan beberapa rekomendasi yang dapat menjadi pertimbangan dalam rangka penataan hubungan pusat dan daerah di Indonesia, yaitu:

1. Salah satu alasan mengapa penataan otonomi daerah selalu mengalami inkonsistensi di Indonesia, adalah karena UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak mengamanatkan secara tegas dan jelas prinsip-prinsip dasar desentralisasi di Indonesia sebagai dasar penataan hubungan pusat dan daerah. Oleh karena itu, sebagai rencana jangka panjang, maka amandemen lanjutan terhadap UUD NRI Tahun 1945 khususnya Pasal 18, 18A, dan 18B penting untuk dilakukan. Selama ini, meskipun konstitusi telah memberikan kewenangan yang cukup besar bagi pemerintah daerah, namun karena tidak tegas dan jelas memberikan batasan, sehingga sangat bergantung pada *political will* pemerintahan yang berkuasa.
2. Perubahan terhadap UU tentang Pemerintahan Daerah dengan memperhatikan beberapa catatan: mempertahankan keberadaan daerah provinsi sebagai pemegang otonomi, membuka ruang kemandirian dan kebebasan pemerintah provinsi dengan menghapuskan kedudukan pemerintah provinsi sebagai wakil serta bawahan pemerintah pusat, dan memperluas penerapan desentralisasi asimetris tidak hanya mencakup empat provinsi saja. Selama ini, meskipun UUD telah memungkinkan pengakomodiran desentralisasi asimetris, namun karena tidak ada pengaturan lebih lanjut, sehingga tidak dapat terlaksana secara menyeluruh.

RINGKASAN DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- AA. Birch, *Federalism, Finance, and Social Legislation in Canada, Australia and the United States*. (Oxford: Oxford University Press, 1957).
- AB. Kusuma, *Lahirnya UUD 1945*, (Jakarta: UI Press, 2000).
- Abdul Gaffar Karim (Editor), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003).
- Astim Riyanto, *Negara Kestuan, Konsep, Asas, dan Aktualisasinya*, (Bandung, Yapemdo, 2006).
- Ateng Syafrudin, , *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, (Bandung: Tarsito, 1976).
- B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara: Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, (Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2013).
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*. Disertasi Doktor, (Bandung: Universitas Padjadjaran, 1990).
- _____, *Lembaga Kepresidenan*, Cetakan Kedua (Yogyakarta: FH UII Press, 2003).
- _____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: PSH FH UII, 2001).
- _____, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*, Cetakan Pertama, (Karawang: Penerbit UNSIKA, 1993).
- Benedict Anderson, *Komunitas-Komunitas Terbayang*, (terj.) (Yogyakarta: Insist Press Bekerjasama Dengan Pustaka Pelajar, 2001).



- Benedict R. O'G. Anderson, "The Idea of Power Cultur", Dalam Claire Holt, ed., *Culture and Politics in Indonesia*, (Cornell: Cornell University Press, 1972).
- BJ. Habibie, *Detik-Detik yang Menentukan: Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi*, (Jakarta: THC Mandiri, 2006).
- Bonar Simorangkir dkk, *Otonomi atau Federalisme*, Cetakan Kesatu, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000).
- Bonar Simorangkir dkk, *Otonomi atau Federalisme*, Cetakan Kesatu, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000).
- Bonar Simorangkir et al., *Otonomi atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan dan Harian Suara Pembaharuan, 2000).
- Brian C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimention of The State*, (London: George Allen & Unwin (Publishers) Ltd., 1985).
- C. W. Van der Pot, *Handboek van Nederlandse Staatsrecht*, (Zwolle: Tjeenk Willink, 1983).
- CF. Strong, *Modern Political Constitutions An Introduction to the Comparative Study of the History And Existing Form*, Fifth Printed, (London: Sidgwick & Jackson Limited, 1960).
- Cornelis Lay, *Pemberdayaan Lembaga-Lembaga Legislatif Daerah dalam Rangka Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Insist Press, 2000).
- Damsar, *Pengantar Sosiologi Politik*, (Jakarta: Kencana, 2010).
- David Easton, *A System Analysis of Political Life*, (Ner York: John Wiley and Sons, 1965).
- Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, (Medan: Dwipa, 1965).
- Deni Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitor dan Pembongkaran*, (Bandung: Mizan, 2007).
- Despan Heryansyah, *Realitas dan Tantangan HAM di Indonesia; Dalam Bayang-Bayang Adat dan Agama*, dalam Al Khanif dan Menunggal K. Wardaya (ed.), *Politik, Hukum, dan Agama di Indonesia*, (Yogyakarta: LkiS, 2018).

- Edward Espinall dan Greg Fealy, ed., *Local Power and Politics in Indonesia*, (Singapore: ISEAS, 2003).
- Faisal H. Basri, *Otonomi Atau Federalisme*, Cetakan Pertama (Jakarta: Sinar Harapan, 2000).
- Frans Magnis Suseno, *Etika Jawa: Sebuah Analisis Falsafi tentang Kebijakan Hidup Jawa*, (Jakarta: PT. Gramedia, 1984).
- Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan Kelima (Bandung: Binacipta, 1974).
- Frederick Hertz, *Nationality in History and Politics, A Psychology and Sociology of National Sentiment and Nationalism*, (London: Routledge Kegan Paul, 1951).
- Moh. Mahfud MD., *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009).
- _____, *Tampilnya Negara Kuat Orde Baru, Studi Teoritis dan Konstitusional tentang Perkembangan Peranan Negara di Indonesia*, Tesis S-2 Ilmu Politik, Pascasarjana UGM, 1989.
- _____, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Penerbit Gama Media, 1999).
- _____, *Politik Hukum di Indonesia*, Ed. Revisi, Cet. 5, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012).
- _____, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Penerbit Gama Media, 1999).
- _____, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012).
- Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI; Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otsus.*, (Bandung: Nusa Media, 2014)
- _____, *Otonomi Daerah; Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematikanya*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005).
- _____, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: FH UII Press, 2010).



- _____, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematikanya*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005).
- _____, *Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah atnara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2009).
- _____, *Hukum Pemerintah Daerah*, Cetakan Pertama, (Bandung: Nusa Media, 2009).
- _____, *Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Review*, (Yogyakarta: UII Press, 2005).
- Suparman Marzuki, *Politik Hukum Hak Asasi Manusia*, (Jakarta: Erlangga, 2014).



CURRICULUM VITAE

I. DATA PRIBADI

Nama Lengkap : Dr. Despan Heryansyah, SH. SHI., MH.
Pendidikan : Doktor (S3)
Tempat, Tanggal Lahir : Liwa, 22 Desember 1991
Umur : 28 Tahun
Jenis Kelamin : Laki-laki
Status Perkawinan : Kawin
Kewarganegaraan : Indonesia
HP : 0819 9715 1513
E-mail : despan.her@gmail.com



II. PENDIDIKAN

- SD N 1 Sukau
- SMPN 1 Sukau
- SMAN 1 Sukau
- S1 UIN Raden Intan Lampung
- S1 Universitas Cokroaminoto Yogyakarta
- S2 MH UII



No	Jenjang Pendidikan	Lembaga		Judul Penelitian	Tahun Lulus
		Institusi	Jurusan		
1	S3	Program Doktor FH UII	Ilmu Hukum	Dinamika Hubungan Kewenangan Antara Pusat Dan Daerah Pasca Reformasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Studi tentang Diskursus Pilihan antara Negara Federal dan Negara Kesatuan)	2020
2	S2	Magister Ilmu Hukum UII	Ilmu Hukum	Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah di Indonesia (Studi terhadap Kedudukan dan Kewenangan Gubernur dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah Pasca Reformasi)	2016
3	S1	FSH	Ilmu Hukum	Efektifitas Peraturan Daerah Berbasis Syari'ah di Kota Bandar Lampung	2014

III. PUBLIKASI TULISAN BUKU

No	Judul	Media	Penerbit	Edisi	Bulan/ Tahun
1	Reformasi Kedudukan MPR dan Pengujian Ketetapan MPR di Indonesia	UII Press	UII Press	-	2015
2	Negara Hukum Yang Demokratis	UII Press	UII Press	-	2016



No	Judul	Media	Penerbit	Edisi	Bulan/ Tahun
3	Refleksi Demokrasi Kontemporer: Antara Harapan dan Realitas		Total Media	-	2017
4	Hak Asasi Manusia; Politik, Hukum, dan Agama di Indonesia		LkiS	-	2018
5	Potret Kebebasan Beragama di Daerah		Pusham UII Press	-	2017
6	Perluasan Kompetensi Absolut PTUN di Indonesia		Total Media	-	2018
7	Pemenuhan HAM di Indonesia		Total Media	-	2020

IV. PUBLIKASI TULISAN JURNAL ILMIAH

No	Judul	Media	Penerbit	Edisi	Bulan/ Tahun
1	Tanggung Jawab Pemuda dalam Masa Depan Pancasila	Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM	FH UII Yogyakarta	Volume 21 Nomor 4, 2014	Juni 2014
2	Problematika Diskresi dalam Sistem Hukum Indonesia (Studi Terhadap UU No 30 Tahun 2014)	Jurnal Yuridis	FH Univ. Veteran Jakarta	Volume II Nomor 2, 2015	2015
3	<i>The Problems Of Law Enforcement And Ideas Of Prophetic Paradigm In Indonesia</i>	Jambe Law	FH Unja		2018



No	Judul	Media	Penerbit	Edisi	Bulan/ Tahun
4	Relevansi Putusan MK dalam Pembentukan UU pada Sistem Check and Balances	Jurnal Undang	FH Unja		2020
5	Urgensi Pembatasan Sifat Final dan Mengikat Putusan Mahkamah Konstitusi	Jurnal MPR	MPR RI	Vol 1, Mei	2018
6	Peluasan Kompetensi Absolut PTUN dalam UU Administrasi Pemerintahan	Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM	FH UII Yogyakarta	Vol. Novemb er	2018
7	Edukasi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas di Kecamatan Sewon Kabupaten Bantul	Jurnal Jamali	DPPM UII		2019
8	Kompleksitas Persoalan Otonomi dan Gagasan Negara Federal di Indonesia, Jurnal IUSTISIA IUSTUM	Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM	FH UII Yogyakarta		2019



V. PUBLIKASI TULISAN OPINI KORAN

No	Judul	Media	Penerbit	Edisi
1	Pro dan Kontra Ormas Asing	Opini	Kompas	Januari 2017
2	Menakar Potensi Sengketa Pilkada	Opini	Kompas	Februari 2017
3	Potensi Konflik Pilkada	Opini	Kompas	12 Desember 2017
4	Putusan Final dan Mengikat MK	Opini	Kompas	27 Desember 2017
5	Demokrasi Ada Batasnya	Opini	Kompas	11 Agustus 2017
6	Masa Jabatan Legislatif	Opini	Kompas	17 April 2018
7	Persentuhan Hukum Administrasi dan Pidana	Opini	Kompas	23 Mei 2018
8	Polemik KPU vs Bawaslu	Opini	Kompas	28 Agustus 2018
9	Masa Depan Perda	Opini	Kompas	21 Maret 2018
10	Etika dan Hukum	Opini	Kompas	23 Februari 2018
11	Polemik Seputar Peraturan KPU	Opini	Kompas	4 Juli 2018
12	Penguatan Sistem Pengawasan	Opini	Kompas	6 Desember 2018
13	Sengketa Pasca Pemilu	Opini	Kompas	9 Februari 2019
14	Perselisihan Hasil Pemilu	Opini	Kompas	8 Juni 2019
15	Ambang Batas Parlemen dan Sistem Presidensial	Opini	Kompas	16 April 2019
16	Perbaikan Sistem Ketatanegaraan	Opini	Kompas	10 Januari 2019
17	Prasyarat Pimpinan MPR	Opini	Kompas	10 Agustus 2019
18	Polemik Syarat Keterpilihan Presiden	Opini	Detik	6 Mei 2019



No	Judul	Media	Penerbit	Edisi
19	Perda Qanun dan Sistem Negara Kesatuan	Opini	Detik	12 Juli 2019
20	Jokowi dan Pusaran Sistem Anomali	Opini	Detik	15 Oktober 2019
21	Implikasi Calon Tunggal	Opini	Republika	2017
22	Demokrasi Ada Batasnya	Opini	Media Indonesia	2018
23	Hatta dan Republikanisme Indonesia	Opini	Sindo	22 Desember 2018
24	Implikasi Calon Tunggal	Opini	Republika	November 2016
25	Dinasti Politik dan Pelanggaran Pemilu	Opini	Suara Merdeka	Januari 2017
26	Problematika Peraturan KPU	Opini	Suara Merdeka	Oktober 2016
27	Archandra dan Konsistensi Jokowi	Opini	Suara Merdeka	September 2016
28	Urgensi UU Miras di Indonesia	Opini	Suara Merdeka	Juni 2016
29	Demokrasi dan Demonstrasi	Analisis KR	Kedaulatan Rakyat	November 2016
30	Darurat Terorisme	Analisis KR	Kedaulatan Rakyat	Januari