

Sistem Federal Dalam Negara Kesatuan (Kasus Pengaturan Desentralisasi-Otonomi)^{*)}

Warsito Utomo^{**)}

Abstract

In fact, unitary state and federal state system has similarity in the relation between nation or pusat and states or daerah, emphasizing in power sharing, negotiation and distribution of income. New federalism shows how the states have more authority than the dual federalism and cooperative federalism. The applied of federal system as in the new federalism (a model that represents a return of powers and responsibilities to the state/daerah) will solve the conflict and dichotomies whether the desire as the unitary state (Negara Kesatuan) or developing federal state (Negara Federal) is still in the consideration.

PENGANTAR

Keinginan Dr. Amien Rais untuk menengahkan ide dan isu federasi atau federalism sebagai suatu wacana tercapai sudah dengan banyaknya tanggapan dan statemen baik di surat kabar dan majalah. Meskipun dalam gerak politik praktis isu dan ide federasi yang diangkat telah dijadikan salah satu isu politik untuk “menyerang” Amien Rais dan juga PAN (Partai Amanat Nasional) yang ia pimpin. “Penyerang-penyerang” ini beranggapan bahwa Amien Rais hendak merubah Negara Kesatuan menjadi Negara Federasi, mengubah Undang-Undang Dasar 1945, mengingkari Indonesia sebagai Negara Kesatuan.

^{*)} Tulisan ini pernah disampaikan pada Dialog Sehari “Perluasan Otonomi Daerah atau Negara Federasi Dalam Pelaksanaan Sistem Pemerintahan Menuju Indonesia Baru”, diselenggarakan oleh Fispol Universitas Muhammadiyah Malang, 26 Oktober 1998.

^{**)} Staf pengajar pada Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, dan pada Program Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada.

Memang reformasi menghentak kita untuk sadar bahwa perubahan tidak dapat kita hindari dan harus kita terima (*inevitable*), tetapi juga menyadarkan kita bahwa di dalam perubahan atau reformasi ini kita harus melakukan perencanaan-perencanaan yang mengarah kepada peningkatan, perbaikan, serta improvement (*planned change*).

Salah satu isu dalam politik-pemerintahan yang sangat menarik dan memperoleh tekanan untuk di-reformasi, baik yang diinginkan oleh Pemerintah Daerah khususnya dan masyarakat pada umumnya, adalah pengaturan Pemerintahan di Daerah atau hubungan antara Pusat dengan Daerah. Dalam hal ini menjadi menarik untuk membicarakan *federalism and decentralization (autonomy) as form of political association and organization to maintain its own fundamental political integrity*.

DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH (Realitas di dalam konsep dan implementasi)

Dalam pendekatan historik politik, formulasi dan implementasi desentralisasi-otonomi saat ini (berdasar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah) haruslah dilihat atau mendasarkan diri kepada sistem politik atau arahan politik yang dijadikan dasar atau landasan oleh Orde Baru pada waktu itu.

Tantangan utama yang harus ditampilkan oleh ORDE BARU adalah, (1) bagaimana membangun legitimasi sebagai penguasa; (2) bagaimana membangun stabilitas demi pembangunan; dan (3) bagaimana membangun kekuasaan sebagai pemerintah pusat yang mempunyai kewenangan di daerah-daerah. (Madelina K Hendytio, 1990). Untuk mencapai ketiganya tidaklah mengherankan apabila penerapan *use of authority* menjadi lebih besar, luas dan kuat daripada *freedom for subordinate*.

Otonomi atau desentralisasi bukanlah semata-mata bernuansa *technical administration* atau *practical administration* saja, tetapi juga harus kita lihat sebagai *process of political interaction*. Dan ini berarti bahwa desentralisasi atau otonomi sangat erat kaitannya dengan demokrasi, di mana yang diinginkan tidaklah hanya demokrasi pada tingkat nasional, tetapi juga demokrasi di tingkat lokal (*local democracy*) yang arahnya kepada pemberdayaan (*empowering*) atau kemandirian daerah. Dengan demikian

otonomi atau desentralisasi dapat kita lihat paling tidak dari 4 (empat sudut). *Pertama*, sudut politik, sebagai permainan kekuasaan yang dapat mengarah kepada penumpukan kekuasaan yang seharusnya kepada penyebaran kekuasaan (*distribution or dispersion of power*). Tetapi juga sebagai tindakan pendemokrasian untuk melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi. *Kedua*, sudut teknik organisatoris, sebagai cara untuk menerapkan dan melaksanakan pemerintahan yang efisien. *Ketiga*, sudut kultural, adanya perhatian terhadap keberadaan atau kekhususan daerah. *Keempat*, sudut pembangunan, desentralisasi atau otonomi secara langsung memperhatikan dan melancarkan serta meratakan pembangunan. (The Liang Gie, 1968)

Dengan demikian filosofi formulasi dan implementasi otonomi sesungguhnya berorientasi kepada:

- a. realisasi dan implementasi dari filosofi demokrasi;
- b. realisasi dari kemandirian secara nasional dan mengembangkan sensitivitas kemandirian daerah pula;
- c. melatih daerah dalam mencapai kedewasaannya dan dapat me-manage permasalahan dan kepentingannya sendiri sejauh memungkinkan;
- d. mempersiapkan “political schooling” untuk seluruh masyarakat;
- e. mempersiapkan saluran bagi aspirasi dan partisipasi daerah;
- f. membuat pemerintah dapat secara optimal mencapai efisien dan efektif (Soewargono, 1977).

Secara praktis dalam implementasi pemerintahan di daerah selama ini pemerintah sering terkena *overlearning lessons* yang berakibat kebijaksanaan-kebijaksanaan otonomi/desentralisasi justru mengarah kepada sentralisasi. Sehingga pembatasan dan kontrol dan arahan kepada daerah sering dirasakan terlalu ketat. Konotasinya nampak dalam hal formulasi dan implementasi UU Nomor 5/1974:

- Penguasa Tunggal
- Daerah = daerahnya pusat, Pusat = pusatnya daerah
- Dekonsentrasi sama kedudukan dan pentingnya dengan desentralisasi
- Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD
- Pembagian Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU 18/1997)

PERMASALAHAN PEMERINTAHAN DAERAH PADA MASA ORDE BARU

Selama pemerintahan Orde Baru, tepatnya dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di daerah, maka memang sudah nampak sekali adanya otoritas di dalam formulasinya dan juga implementasinya. Persoalan-Persoalan yang muncul dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, antara lain:

- Dominasi prinsip dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah;
- Penyeragaman struktur pemerintahan daerah secara nasional;
- Ketimpangan distribusi keuangan pusat dan daerah;
- Ketiadaan pemisahan kekuasaan di tingkat pimpinan di daerah;
- Rekrutmen pimpinan daerah yang ditentukan oleh pusat;
- Penyatuan fungsi kepala daerah dan kepala wilayah;
- Adanya struktur paralel pusat di daerah-daerah.

Dengan persoalan-persoalan penyelenggaraan pemerintahan di daerah tersebut, maka implikasi yang terjadi adalah :

- Rendahnya kewenangan daerah;
- Hilangnya kemajemukan struktur politik lokal dan hilangnya otonomi di tingkat lokal;
- Lemahnya kemampuan self-supporting pemerintah daerah dalam bidang keuangan;
- Munculnya lembaga-lembaga kolusi wewenang dan kekuasaan;
- Ketergantungan kepada pemerintah pusat dan lemahnya pertanggungjawaban kepada masyarakat daerah;
- Hilangnya inisiatif daerah;
- Konsentrasi kekuasaan di tangan Gubernur dan Bupati/Walikota/madya;
- Semakin kuatnya kontrol politik pusat terhadap daerah.

FEDERALISME SEBAGAI SUATU SISTEM DALAM PELAKSANAAN DESENTRALISASI-OTONOMI

Sesungguhnya isu federalisme, daerahisme, propinsialisme, atau dengan bahasa halusnya tuntutan daerah untuk lebih diberikan kebebasan sudah lama terjadi (nostalgia di era 50-an), yang justru sering menimbulkan ingatan *overlearning lessons* pemerintah pusat sehingga policy yang dibuatnya sering lebih menekankan kepada *tightening control* dari pada *promoting the efficiency*. Situasi ini — yang menjadi kenyataan akhir-akhir ini — lebih disebabkan atau dipicu oleh policy terhadap pemerintah daerah yang *bersifat top - bottom* dengan menggunakan manajemen sistem yang bercorak *benevolent autocrat, government for the people*.

Dari analisa dan penglihatan dari bawah (pemerintah daerah), sesungguhnya tuntutan yang mendesak ada pada 3 (tiga) pokok permasalahan:

- 1) *distribution of power*;
- 2) *sharing of income*
- 3) kemandirian sistem manajemen di daerah.

Untuk itulah diperlukan titik temu di antara pemerintah pusat dengan daerah-daerah di dalam memecahkan permasalahan tarik menarik kekuasaan di antara pusat dengan daerah-daerah.

Sistem federal berintikan pembagian kekuasaan dan fungsi pemerintahan di antara pemerintah pusat (*central government*) dengan daerah (*regional jurisdiction*), di antara *nation* dengan *state*. Meskipun, di dalam perjalanan sejarah hubungan kekuasaan atau pembagian kekuasaan ini sering ada di dalam kadar *continuum* di antara *nation centered federalism* dan *state centered federalism*. Pada waktu federalisme menggunakan model *dual federalism* maka tanggungjawab dan aktivitas di antara *nation* (pusat) dan *states* (daerah) benar-benar dipisahkan dan berbeda. Ketika penggunaan model *cooperative federalism* maka penekanannya adalah pada *linkages* dan *joint arrangements* di antara komponen-komponen level pemerintahan yang ada. Sedangkan pada waktu penggunaan model *new federalism*, (di USA dilaksanakan sejak Richard Nixon sampai saat ini) kecenderungan yang lugas untuk mengembalikan atau menyerahkan kembali *powers and responsibilities* kepada *states* (daerah-daerah). *Power sharing* merupakan kunci di dalam sistem federal yang mengkombinasikan di antara *self rule* dan *shared rule*;

di samping penekanan sangat pentingnya bargaining dan negosiasi di antara pusat-pusat kekuasaan.

Sistem federal didasarkan pada 6 (enam) prinsip dasar ialah: *noncentralized*; cenderung demokratis; pengembangan sistem *checks and balances*; proses tawar-menawar (*bargaining*) yang terbuka; ada di dalam konstitusi yang tertulis; penentuan secara tegas kekuasaan yang dimiliki unit-unit pemerintahan. Sebagai model organisasi matrik, sistem federal tidak memiliki pusat-pusat kekuasaan (*power centers*) dan periphery; ada pembagian atau perbedaan atau pemisahan tetapi ada di dalam kesamaan atau kesatuan; tidak ada peringkat lebih tinggi atau rendah, tetapi lebih besar atau kecil; demikian juga demokrasi-nya dikembangkan berbeda dengan demokrasi yang berdasarkan *parliament supreme* ataupun *consociational democracy*.

Selama ini pelaksanaan pemerintahan (pusat) dengan menggunakan corak *benevolent autocrat* yang berlandaskan paternalisme, menumbuhkan pemerintahan yang terpusat pada suatu kelompok atau kepentingan tertentu saja. Lebih-lebih dengan penggunaan *security approach* dalam dalih untuk menjaga stabilitas demi kelangsungan pembangunan dan negara kesatuan serta adanya persatuan, mendorong negara kita justru di ambang perpecahan.

Pemerintahan yang seperti ini, yang dijalankan oleh Orde Baru, sering tidak memberikan *public space* untuk mewujudkan tampilnya *civil society*, dan ini berarti pemasangan terhadap demokrasi sebagai hak-hak rakyat. Demikian juga yang nampak pada pemerintahan daerah, kurangnya atau bahkan tiadanya *local democracy*, dimana segalanya menunggu juklak, juknis dan tuntas. Akibatnya ketergantungan birokrasi pemerintahan di daerah dalam segala hal kepada birokrasi pemerintahan pusat. Dekonsentrasi yang kedudukannya sama pentingnya dengan desentralisasi, menjadikan pelaksanaan dekonsentrasi *overshadowing* terhadap desentralisasi.

Pelaksanaan otonomi dan desentralisasi di Daerah Tingkat II yang merupakan ujung tombak dalam pelayanan kepada masyarakat dikarenakan yang paling depan berhadapan dengan masyarakat, sering tidak memberikan gambaran yang mengembirakan di dalam kemandiriannya untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Meskipun bermacam-macam urusan telah diserahkan kepada Dati II tetapi urusan dengan berbagai-bagai kegiatan yang ada termasuk income-nya, masih dikuasai oleh pemerintahan tingkat atas.

Demikian juga jaringan kerja (*network*) untuk membuat dan memutuskan keputusan masih berada di tangan pemerintahan yang lebih atas. Sehingga sering tidak saja terjadi *bureaucratism*, tetapi juga *bureaunomia* dikarenakan para pembuat keutusan-pun juga berada pada tingkat dan pada kelompok-kelompok yang hanya berdekatan dan dapat menguntungkan power-elit.

Era reformasi telah muncul. Wacana atau suasana monolitik harus ditinggalkan, dan wacana atau suasana pluralistik harus kita terima. Reformasi yang pada hakekatnya adalah *change*, *improvement* atau *modernization* tidak saja harus kita lihat sebagai *inevitable* tetapi haruslah kita sadari sebagai *planned change*. Demikian juga di dalam formulasi dan implementasi otonomi-desentralisasi, tidak dapat kita hindari pasti harus dilakukan perubahan. Tuntutan akan demokrasi di tingkat lokal, tuntutan kewenangan daerah yang lebih besar, tuntutan kemandirian daerah yang lebih tangguh, seharusnya menyadarkan pemerintah pusat untuk membagikan kekuasaan yang selama ini terpusat, kepada daerah. Pemerintah pusat harus berani melakukan reformasi dalam melakukan hubungannya dengan daerah-daerah ialah dengan menerapkan atau melakukan konsep *loose and tight* atau yang sering disebut dengan *in search of excellence*. Konsep ini dalam artian *loose on rules and regulations and tight on vision, values and goal*. Sehingga akan nampak hubungan yang lebih erat di antara *giving orders* dengan *carrying them out*.

Khusus mengenai permasalahan *sharing of income*, perlu dilakukan pengaturan yang lebih *objektif* dalam arti lebih menguntungkan dan memberdayakan daerah untuk berkembang secara mandiri. Secara umum Pasal 55 sampai dengan Pasal 64 UU No. 5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah telah mengatur mengenai Pendapatan Daerah; dan UU No. 18/1997 sebagai “penyempurnaan” UU No. 32/1956 telah mengatur mengenai Pajak dan Retribusi Daerah; dan Instruksi Mendagri No. 10/1998 telah menentukan pencabutan Peraturan Daerah Tingkat I dan II mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, tetapi peraturan-peraturan tersebut tidak memberikan pembagian atau perimbangan yang objektif, hanya menentukan macam, bentuk dan larangan, untuk itu perlu pengaturan lebih lanjut perihal

Pertama, di manakah sesungguhnya akan diletakkan otonomi tersebut. Apabila propinsi merupakan dekonsentrasi, maka pajak dan retribusi yang masih berada di Dati I perlu diserahkan ke Dati II, baik keseluruhan maupun dengan prosentase yang lebih besar kepada Dati II.

Kedua, sedangkan apabila baik Dati I maupun Dati II merupakan daerah otonom, perlu dilakukan pembagian yang menguntungkan, objektif, proporsional, dimana objek pajak dan retribusi berada. Dalam hal ini perlu dilakukan perubahan struktur pendapatan Dati II yang lebih ADIL, RASONIL, dan yang mampu MENINGKATKAN PEREKONOMIAN MASYARAKAT. Demikian juga perlu dilakukan penelitian dan perhitungan POTENSI DAERAH/SUMBER PENDAPATAN DAERAH.

Ketiga, perhitungan menguntungkan ditentukan berdasarkan perencanaan yang dibuat oleh daerah yang bersangkutan (*planning oriented* untuk menentukan *budgeting authority*).

Keempat, untuk daerah-daerah yang tidak memiliki penghasilan atau pendapatan sebesar daerah yang lain, maka kewajiban pemerintah pusat untuk mensubsidinya yang diambil dari sisa perhitungan yang menguntungkan tadi. Misal: diperhitungkan dari 40% atau 60% yang diserahkan oleh daerah yang memiliki pendapatan daerah yang besar.

PENUTUP

Terakomodasikannya kemajemukan, perbedaan dan keberadaan daerah-daerah, dengan pengakuan adanya kemandirian daerah-daerah, di dalam penggunaan sistem federal dengan *sharing of power* yang lugas, akan lebih menyadarkan daerah-daerah untuk masih diperlukannya Negara Kesatuan. Sebaliknya apabila hanya demi tegaknya Negara Kesatuan, dengan penerapan sistem politik dan pemerintahan yang berorientasi kepada *benevolent autocrat* dengan memanfaatkan paternalisme, tanpa menghiraukan adanya kemajemukan, akan lebih menampakkan suasana keinginan berdirinya negara federal.

Sistem federal maupun kesatuan akan lebih bermakna apabila memiliki prospek untuk *distribution of power* dan *sharing of income* yang objektif serta sistem manajemen pemerintahan daerah yang memberikan *empowering* kepada daerah.

Daftar Pustaka

- Bowman, Ann O'm and Richard C. Kearney, *State and Local Government*, Houghton Mifflin Company, 1996.
- Cornelis Lay, *Hubungan Pusat-Daerah Dalam Rangka Pemberdayaan Daerah*, Makalah, Seminar dalam Kerjasama CIDES, FISIPOL UGM, Friedrich Naumann Stiftung, Yogyakarta, 21 Juli 1998.
- Lipset, Seymour Martin, *The Encyclopedia of Democracy*, Volume II, Congressional Quaterly Inc., Washington D.C., 1995
- Madelina K Hendytio, *Masalah Desentralisasi pada Masa Orde Baru*, Analisis, CSIS, 1990.
- Pratikno, *Catatan Desentralisasi dan Keuangan Daerah*, Makalah, 1998.
- , *Mengakhiri Pola Direktif - Parasitis Dalam Hubungan Pusat dan Daerah*, Makalah, Seminar dalam kerjasama CIDES, FISIPOL UGM, Friedrich Naumann Stiftung, Yogyakarta, 21 Juli 1998.
- Smith, B.C., *Decentralization, The Territorial Dimension of the State*, George Allen and Urwin, Boston 1995.
- Soewargono, *Makalah, The Local Government System in Indonesia*, Seminar on Financing Local Development, Kuala Lumpur, Malaysia, 1976.
- Warsito Utomo, *Makalah, Pengembangan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Dimensi Administrasi Publik)*, Seminar dalam Kerjasama CIDES, FISIPOL UGM, Friedrich Naumann Stiftung, Yogyakarta, 21 Juli 1998.
- , *Beberapa Point Penting Reformasi Otonomi Daerah*, Makalah pada Dengar Pendapat Umum Komisi II DPR RI, Jakarta, 15 September 1998.
- , *Urgensi Otonomi Daerah Dalam Era Reformasi*, Seminar diselenggarakan oleh HMI Badko Jateng, Semarang, 23 September 1998.
- Yosep Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Rajawali Pers, Jakarta, 1988.