

---

# KONSEPSI OTONOMI DAERAH SEBAGAI ALTERNATIF PILIHAN DARI TUNTUTAN BENTUK NEGARA FEDERAL DI INDONESIA

Darwin Ginting  
Dosen Tetap Sekolah Tinggi HUKUM Bandung  
E-mail : dr.darwinginting@yahoo.co.id

---

## *Abstract*

*Since the fall of the New Order regime, the courage to sue the state began to reverberate dipentas unitary national politics. The emergence of the idea of a federal state (united state) is the antithesis of the implementation of regional autonomy in Indonesia based on Law No.5 of 1974 on the Principles of Local Government is in the very setralisti. Through these legal instruments are the restraints and the dominance of local independence done so strict and systematic. Though conceptually the real regional autonomy is the freedom of movement (of expression) should be given to the autonomous regions to conduct their own initiatives to manage the interests of society in the region. Therefore there is a presumption that the imposition of the concept of regional autonomy through the form of a unitary state did not take the welfare of people in the region because the laws on local government implementation of the new order which is conceptually very repressive, also followed well as the behavior of authoritarian governments, harassing human rights, setralisme power sucking resources into the central region. To overcome this, then the solution is the democratization and decentralization of power through regional autonomy the broadest, not by changing the form of the state of federalism, but by changing the way state officials are concerned interest-existence of regions including the utilization of natural resources equity and pluralism (diversity) regions. This is where the importance of regional autonomy as one of the vanguard of the unitary Republic of Indonesia guard.*

**Keywords:** *Unitary - Federal - Regional Autonomy*

---

## **A. Pendahuluan**

Perihal otonomi daerah selalu menarik untuk dijadikan fokus pembicaraan dan terutama juga sebagai sentrum kajian dalam segi akademis. Di samping punya kaitan dengan permasalahan Hukum Tata Negara (*Staatsrecht*) dan Hukum Administrasi (*administratiefsrecht*) di Indonesia, juga yang tak kalah penting adalah bahwa dalam membahas otonomi daerah, kajian kita langsung bersentuhan dengan kehidupan masyarakat di daerah.

Sebagaimana diketahui, bahwa sejak jatuhnya Rezim Orde Baru – yang ditandai dengan pengunduran diri Presiden Soeharto – pada tanggal 21 Mei 1998, maka keberanian untuk menggugat bentuk negara kesatuan mulai bergaung di pentas politik nasional. Tampil pertama dalam menggelindingkan wacana negara federal adalah Amien Rais dan Faisal Basri. Keduanya melontarkan isu bahwa bentuk ideal negara Indonesia agar tidak terjerebab ke dalam jurang disintegrasi bangsa ialah dengan kembali ke bentuk

---

negara federal (baca : Negara Serikat).<sup>1</sup>

Dari segi dialektika sejarah, munculnya gagasan negara federal tersebut merupakan antitesis atas pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia berdasarkan undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, yang dinilai sangat sentralistis. Selanjutnya oleh banyak kalangan (baik itu politisi maupun akademisi) dipahami sebagai kegagalan bentuk negara kesatuan (*unitary state*). Melalui instrumen hukum (dalam bentuk undang-undang) ini, kekangan dan dominasi terhadap kemandirian daerah dilakukan dengan begitu ketat dan sistimatis. Padahal secara konseptual sesungguhnya otonomi daerah adalah kebebasan bergerak (berekspresi) yang harus diberikan kepada daerah otonom untuk melakukan prakarsa sendiri dalam mengurus kepentingan masyarakat di daerah.<sup>2</sup>

Alasan lain yang dikedepankan oleh kalangan yang menuntut bentuk negara federal bagi Indonesia di era reformasi, ialah bahwa resistensi daerah-daerah terhadap cara penyelenggaraan negara (kebijakan) pemerintah pusat (Jakarta) sebagai akibat dari upaya penyeragam (uniformitas) yang mengabaikan kebhinekaan (pluralitas) di semua daerah selama pemerintahan orde baru. Juga “pengerukan” atau “penghisapan” sumber

kekayaan daerah oleh pusat tanpa pembagian yang adil dan kurangnya distribusi kewenangan.<sup>3</sup> Oleh sebab itu, terdapat anggapan dari daerah-daerah, bahwa pemberlakuan konsep otonomi daerah lewat bentuk negara kesatuan (sama sekali) tidak membawa kesejahteraan masyarakat di daerah. Justru itu, tidak bisa tidak yang harus diubah adalah bentuk negaranya. Apalagi dalam praktik di negara-negara yang berbentuk federasi (federal) tidak terdapat masalah yang berkaitan dengan otonomi, sebagaimana ditegaskan oleh Kuntana Magnar,<sup>4</sup> bahwa:

”Dalam negara federasi, otonomi bukanlah masalah antara Pemerintah Pusat (Pemerintah Federal) dengan Negara Bagian. Sebab kekuasaan yang dimiliki Pemerintah Federal justru bersumber dari Negara-Negara Bagian, dan Negara Bagian memiliki kekuasaan asli (original) yang bukan bersumber dari suatu pelimpahan wewenang sebagaimana terdapat dalam hak otonomi”.

Tidak adanya permasalahan otonomi dalam negara federal juga merupakan faktor pendorong “kaum federalisme” untuk lebih menggaungkan manfaat bentuk negara federal bagi Indonesia kedepan. Apalagi secara kasat mata di negara-negara federal, seperti Amerika Serikat dan Australia mampu mensejahterahkan dan memakmurkan rakyatnya. Di samping itu, dari segi yuridis

---

<sup>1</sup> Bandingkan : Anhar Gonggong, *Amandemen Konstitusi, Otonomi Daerah dan Federalisme; Solusi Untuk Masa Depan*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2001, hlm. xi.

<sup>2</sup> Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Binacipta, Bandung, 1985, hlm. 23.

<sup>3</sup> Andi Alfian Malarangeng, *Kekuatan Otonomi*, dalam Bonar Simorangkir, et.al (Editor), *Otonomi atau federalisme*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hlm. 103.

<sup>4</sup> Kuntana Magnar, *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Otonom dan Wilayah Administratif*, Armico, Bandung, 1984, hlm. 18-19.

<sup>5</sup> Terkutip dalam : H. Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hlm. 89.

---

terdapat kelebihan-kelebihan yang dimiliki negara federal. Menurut Krannenburg,<sup>5</sup> kelebihan-kelebihan dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Dalam Negara Serikat, bagian-bagian mempunyai kekuasaan sendiri membuat konstitusi mereka, dapat mengatur sendiri bentuk organisasi mereka dalam batas-batas konstitusi seanteronya.
2. Dalam Negara Serikat kekuasaan pembuat undang-undang pusat untuk memberikan peraturan mengenai pelbagai perkara telah disebut satu persatu.

Pandangan Krannenburg ini menunjukkan, bahwa di dalam negara federal kewenangan negara bagian jauh lebih besar (kekuasaan membuat konstitusi dan undang-undang negara bagian) dari pada Daerah Otonom dalam bingkai dalam bentuk negara kesatuan.

Gagasan Negara Federal bagi Indonesia tersebut di atas, ternyata mendapat tantangan besar dari pihak-pihak yang tidak setuju dengan negara federal (unitaris). Antara lain yang tidak setuju adalah Letnan Jenderal (Purn) Sayidiman (Mantan Wakil KASAD dan Gubernur Lemhanas)<sup>6</sup> yang secara jelas menolak ide dikembalikannya bentuk negara federal, dengan didasarkan pada 2 (dua) hal penting:

**"Yang pertama,** daerah belum siap untuk mengatur dirinya sendiri, hal itu terutama jika dilihat belum adanya sumber daya manusia (SDM) di

daerah. Artinya warga di daerah masih kurang kemampuan untuk mengatur dirinya sendiri. **Yang kedua,** bentuk negara federasi pernah mempunyai cacat sejarah dalam perjalanan bangsa kita, yaitu ketika kita berusaha mempertahankan kemerdekaan kita, dalam perang kemerdekaan, 1945-1949".

Maksud Sayidiman tentang "cacat sejarah" dalam hal ini adalah "Trauma Van Mook"<sup>7</sup> yakni Letnan Gubernur Jenderal Belanda (Van Mook) yang menggagas Republik Indonesia Serikat (RIS) dengan tujuan untuk memecah belah bangsa Indonesia. "Trauma Van Mook" itu juga menjadi semacam *psychological barrier* (kendala psikologis).<sup>8</sup>

Terdapat pula alasan lain dari yang menolak bentuk Negara Federal. Sebagaimana ditegaskan oleh Sudrajat, bahwa:<sup>9</sup>

"Gagasan membentuk negara federasi di Indonesia hendaknya dikaji benar untung ruginya. Yang harus diwaspadai bila federasi jadi diwujudkan adalah kemungkinan bangsa kita akan terpecah menjadi kelompok-kelompok etnis, ... sementara pengalaman menunjukkan, masalah utama kita adalah masalah pertentangan etnis".

Ketakutan akan terjadinya disintegrasi bangsa menjadi argumentasi pokok dari Sudrajat sehingga menyarankan agar dikaji lebih seksama untung rugi bentuk Negara Federal. Saran tersebut menurut peneliti hanyalah pernyataan diplomatis, tapi sesungguhnya ia tidak setuju dengan konsep negara federal.

Membahas otonomi daerah dari sudut

---

<sup>6</sup> Anhar Gonggong, *Op. Cit.*, hlm. xii.

<sup>7</sup> Istilah ini digunakan Anhar Gonggong sebagai sikap traumatik bangsa Indonesia atas RIS yang dikenal sebagai ide Letnan Gubernur Jenderal Van Mook untuk memecah belah bangsa. *Ibid.*, hlm. xii.

<sup>8</sup> Sudrajat (Mayjen TNI), "Federalisme Masih Diperdebatkan", dalam Bonar Simorangkir, et.al (Editor), *Op. Cit.*, hlm. 183.

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 184-185.

---

hukum tata negara, sama sekali tidak bisa dipisahkan dari kajian-kajian mengenai bentuk suatu negara. Oleh sebab itu, kerangka pemikiran dalam makalah ini diuraikan mengenai bentuk negara.

Berbicara bentuk negara, maka dalam kajian hukum tata negara dapat diklasifikasi ke dalam 2 (dua) bentuk, yakni format negara kesatuan dan format negara federal.<sup>10</sup> Hal ini terkait pula dengan klasifikasi konstitusi berdasarkan bentuk negara, sebagaimana pendapat K.C. Wheare<sup>11</sup> yang antara lain mengelompokkan ke dalam "konstitusi serikat dan konstitusi kesatuan (*federal constitution* dan *unitary constitution*)".

Menurut C. F. Strong,<sup>12</sup> bahwa:

"Salah satu ciri negara federal adalah bahwa ia mencoba menyesuaikan dua konsep yang sebenarnya bertentangan, yaitu kedaulatan negara federal dalam keseluruhannya dan kedaulatan negara bagian. Penyelenggaraan kedaulatan keluar dari negara-negara bagian diserahkan sama sekali kepada pemerintah federal, sedangkan kedaulatan ke dalam dibatasi".

Meskipun terdapat banyak perbedaan penerapan konsep negara federal diberbagai negara, namun menurut Miriam Budiardjo,<sup>13</sup> ada satu prinsip yang dipegang teguh, yaitu bahwa soal-soal yang menyangkut negara dalam

keseluruhannya diserahkan kepada kekuasaan federal, misalnya mengadakan perjanjian internasional dan mencetak uang.

Untuk membentuk suatu negara federal, menurut C.F. Strong<sup>14</sup> diperlukan dua syarat, yaitu (1) adanya perasaan sebangsa di antara kesatuan-kesatuan yang hendak membentuk federasi itu, dan (2). Adanya keinginan pada kesatuan-kesatuan politik yang hendak mengadakan federasi untuk mengadakan ikatan terbatas, oleh karena apabila kesatuan-kesatuan politik itu menghendaki persatuan sepenuhnya, maka bukan federasi yang dibentuk, melainkan negara kesatuan.

Sedangkan pengertian negara kesatuan (*unitary state*) menurut C.F. Strong, bahwa:<sup>15</sup>

"Negara kesatuan ialah bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah. Pemerintah Pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat".

Di sini jelas terlihat, bahwa otonomi

---

<sup>10</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bhakti, Jakarta, 1988, hlm. 186-169.

<sup>11</sup> Terkutip dalam Sri Soemantri Martosoewignyo, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987, hlm. 63.

<sup>12</sup> Terkutip dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991, hlm. 141.

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm. 141.

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm. 142.

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 140.

<sup>16</sup> Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945; Perumusan dan Undang-Undang Pelaksananya*, Unsika, 1993, hlm. 2.

---

daerah merupakan konsekuensi logis dari bentuk negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Juga apabila dilihat dari segi hukum tata negara, khususnya teori bentuk negara menurut Bagir Manan,<sup>16</sup> bahwa:

"otonomi adalah sub sistem dari negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*). Otonomi adalah fenomena negara kesatuan. Segala pengertian (*begrip*) dan isi (*materie*) otonomi adalah pengertian dan isi negara kesatuan".

Pengertian otonomi daerah itu sendiri menurut Ateng Syafrudin,<sup>17</sup> bahwa:

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

Sedangkan menurut Bagir Manan,<sup>18</sup> bahwa:

"Otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakekat isi otonomi".

Jelas, bahwa hakikat otonomi adalah kebebasan dan kemandirian daerah, bukan kemerdekaan dalam arti memisahkan diri dari negara (separatisme). Lebih jelas lagi menurut Kuntara Magnar,<sup>19</sup> "otonomi daerah adalah bagian keseluruhan dari usaha mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan". Jadi otonomi itu merupakan implementasi dari demokrasi.

## **B. Pembahasan**

### **1. Prinsip - Prinsip Dasar Pembentukan Negara Federal dan Implementasinya di berbagai Negara**

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa apabila menelusuri konstitusi negara yang ada di dunia, maka dapat dibedakan konstitusi negara kesatuan dan konstitusi negara federal. Konstitusi negara federal antara lain terdapat pada Republik Federal Jerman, Republik Federal India, Kerajaan Malaysia, Australia, Kanada dan Amerika Serikat. Dari negara-negara yang berbentuk federal ternyata hampir semuanya merupakan republik kecuali Malaysia.<sup>20</sup>

Dalam hal proses pembentukan negara federal bermula dari beberapa negara-negara merdeka yang berdaulat, bersepakat menggabungkan diri menjadi suatu negara baru, yang sering disebut Negara Federal atau Negara Serikat. Dalam kesepakatan itu, negara-negara tersebut secara bersama-sama menyerahkan

---

<sup>17</sup> Ateng Syafrudin, *Op. Cit.*, hlm. 5.

<sup>18</sup> Bagri Manan, *Op. Cit.*, hlm. 2.

<sup>19</sup> Kuntana Magnar, *Op. Cit.*, hlm. 22.

<sup>20</sup> Sri Soemantri Martosoewignyo, "Federalisme di Berbagai Negara", dalam Bonar Simorangkir, et.al (Editor), *Op. Cit.*, hlm. 171.

---

sebagian kewenangan (kedaulatan) yang mereka miliki kepada negara baru, yaitu negara federal yang baru dibentuk, yang secara tradisional kewenangan yang diserahkan itu terdiri dari kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, serta kewenangan dalam bidang yang berkaitan dengan mata uang (moneter).<sup>21</sup>

Proses terbentuknya negara federal dimaksud, juga sempat diintroduksi oleh R. Juniarto,<sup>22</sup> bahwa dalam negara federal ada beberapa negara yang semula berdiri sendiri-sendiri, tetapi oleh karena membutuhkan kerjasama dalam hal-hal tertentu, maka dibentuklah organisasi gabungan, yaitu negara federal, untuk menyelenggarakan kerjasama itu.

Contoh kongkrit yang dapat dipaparkan dalam hal pembentukan negara federal adalah Amerika Serikat. Sebelum Amerika Serikat memproklamasikan kemerdekaannya pada 4 Juli 1776, wilayah daratan Amerika ini merupakan jajahan Inggris. Akibat dari kebijakan serta tindakan pemerintah Kerajaan Inggris yang sangat membebani rakyat di wilayah jajahan tersebut, sehingga timbul reaksi pada tahun 1774, yakni dengan berkumpulnya 50 orang (yang mewakili 12 daerah jajahan) di Philadelphia, yang disebut dengan Kongres Kontinental 1 (*the First Continental Congress*). Kongres Kontinental I ini kemudian dilanjutkan dengan Kongres Kontinental II yang menyepakati dibentuknya negara federal Amerika

(*United State America*) serta pengumuman kemerdekaannya yang terkenal yaitu *Declaration Of Independence*.<sup>23</sup>

Demikian pula dalam proses pembentukan Negara Federasi Australia, diawali dengan kesepakatan pembentukan Rancangan Konstitusi oleh masing-masing parlemen dari 7 (tujuh) koloni. Dalam rancangan konstitusi ini tertuang kesepakatan, bahwa bentuk negara Australia adalah federal, yang selanjutnya diadakan referendum pada tahun 1899 untuk meminta pendapat rakyat Australia tentang bentuk negara. Hasil akhirnya adalah mayoritas rakyat Australia setuju bentuk Negara Federal.<sup>24</sup>

Berangkat dari proses pembentukan negara federal tersebut di atas, maka dapat dipahami bahwa terdapat beberapa negara yang mempunyai kedaulatan sendiri-sendiri sepakat bergabung membentuk suatu negara baru dan menyerahkan sebagian kewenangan yang mereka miliki kepada negara baru (negara federal). Jadi, pemilik kewenangan berasal dari negara-negara bagian yang selanjutnya (sebagian) diserahkan kepada negara federal. Hal ini berbeda dengan negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) yang desentralistis, dimana kewenangan berasal dari pemerintah pusat, yang kemudian diserahkan (dipencarkan) ke daerah-daerah otonom.

## **2. Negara Kesatuan dan Otonomi sebagai Alternatif bagi Indonesia**

Setelah mengetahui proses

---

<sup>21</sup> H. Rozali Abdullah, *Op. Cit.*, hlm. 88.

<sup>22</sup> R. Juniarto, *Perkembangan Pemerintah lokal*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 47-48.

<sup>23</sup> Sri Soemantri Martisoewigno, *Federalisme...*, *Op. Cit.*, hlm. 172-173.

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm. 180.

---

pembentukan negara-negara federal tersebut di atas, maka timbul pertanyaan : apakah bentuk negara (kesatuan) Indonesia dapat diubah menjadi negara federal?. Untuk mengubah Indonesia menjadi bentuk negara federal, maka yang pertama-tama harus dilakukan adalah dengan cara memberikan kemerdekaan kepada provinsi-provinsi yang menginginkan negara federal. Setelah provinsi-provinsi tersebut dinyatakan sebagai negara merdeka yang berdaulat, barulah mereka membuat kesepakatan dalam satu negara federal dan menyerahkan sebagian kewenangannya (kedaulatan) yang mereka miliki kepada negara-negara federal yang baru dibentuk itu.<sup>25</sup>

Di samping analisis yang menggunakan tolok ukur proses pembentukan suatu negara federal tersebut di atas, tentang manfaat otonomi dalam bingkai negara kesatuan dapat pula ditelusuri berdasarkan harapan dari *the founding fathers* melalui sejarah (suasana kebathinan) perumusan UUD 1945 oleh Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI).

Sebagaimana diketahui, bahwa pada sidang BPUPKI tanggal 31 Mei 1945, Soepomo<sup>26</sup> sempat mempertanyakan, bahwa : “Apakah Indonesia akan berdiri

sebagai persatuan negara (*eenheidsstaat*) atau negara serikat (*bondstaat*) atau sebagai persekutuan negara (*statenbond*)”. Dalam hal ini terungkap, bahwa sesungguhnya bentuk negara itupun tetap menjadi persoalan yang dibahas dalam sidang BPUPKI. Selanjutnya pada sidang BPUPKI pada tanggal 10 Juli 1945, M. Yamin<sup>27</sup> menyatakan bahwa :

“Segala apa yang saya katakan tadi bukanlah menurut konstitusi negara serikat; tidak ada disebutkan di dalamnya, bahwa saya hendak memilih aliran-aliran yang hendak menyusun negara serikat atau negara sekutu, melainkan semua itu adalah hendak memenuhi syarat negara kesatuan, Negara Serikat tidaklah kuat, tidak berwarna dan tidak juga dijamin kekuatan atau keteguhannya di dalam kegoncangan zaman sekarang dan untuk zaman damai”.  
(kursif penulis)

Sebagai salah satu tokoh yang membidangi berdirinya negara ini, M. Yamin juga menolak konsep negara federal berlaku bagi Indonesia di kemudian hari (setelah kemerdekaan).

Pada akhirnya seluruh anggota BPUPKI menyetujui, bahwa pilihan yang paling tepat bagi bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan (*eenheidsstaat*). Sebagaimana dikatakan dalam pidato Soepomo<sup>28</sup> pada sidang BPUPKI tanggal 15

---

<sup>25</sup> Rozali Abdullah, *Op. Cit.*, hlm. 90-91. Bandingkan pula dengan pernyataan Ryaas Rasyid, bahwa untuk menjadi negara federal harus ada negara-negara dulu, baru dikumpulkan untuk membentuk federasi. Yang berarti dipecah dulu barulah dibentuk federasi. Sudrajat (Letjen TNI), “Federalisme Masih Diperdebatkan”, dalam Bonar Simorangkir, *Op. Cit.*, hlm. 185.

<sup>26</sup> Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Perseiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, Edisi 3, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1995, hlm. 32.

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm. 185.

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm. 271.

---

Juli 1945 bahwa:

“Kita telah menyetujui bentuk negara kesatuan (*eenheidsstaat*). Oleh karena itu, di bawah Negara Indonesia tidak ada negara bawahan, tidak ada “*onderstaat*”, akan tetapi hanya ada daerah-daerah pemerintahan belaka”.

Berdasarkan isi dari pidato Soepomo dan M. Yamin tersebut, maka dapat dipahami bahwa *the founding fathers* punya harapan besar agar Indonesia ke depan tetap berbentuk negara kesatuan.

Memang patut diakui, bahwa bangsa Indonesia pernah merasakan negara federal, yakni RIS (Republik Indonesia Serikat) sejak tanggal 27 Desember 1949 dan berakhir pada 17 Desember 1950 yang nota bene berbentuk negara federal. Penerimaan terhadap bentuk negara federal ini sebenarnya hanyalah siasat dalam menghadapi agresi militer Belanda, yang dengan harapan di kemudian hari akan kembali ke bentuk susunan negara kesatuan. Untuk ini Soehino<sup>29</sup> menegaskan sebagai berikut:

“Mengapa pemerintah RI menerima persetujuan akan didirikannya Negara RIS ? .... bahwa sesudah terjadinya agresi Belanda yang kedua, semangat perjuangan bangsa Indonesia untuk mempertahankan kemerdekaannya semakin meningkat dan pula ternyata bahwa kesadaran akan kesatuan juga semakin kuat. Kesempatan ini dipergunakan sebaik-baiknya oleh bangsa Indonesia untuk menerima persetujuan didirikannya Negara RIS

yang meliputi seluruh wilayah Indonesia dan kemudian mengadakan perubahan dalam negeri, yaitu mengubah bentuk susunan negara dari federal menjadi kesatuan kembali”.

Selain untuk menghadapi agresi militer Belanda, penerimaan terhadap bentuk negara federal (RIS), juga sebagai langkah diplomasi untuk memperoleh pengakuan kedaulatan dari pemerintah Belanda. Dalam hal ini Rozali Abdullah<sup>30</sup> menegaskan, bahwa:

“Pembentukan Negara RIS bukanlah merupakan keinginan seluruh bangsa Indonesia. Pembentukan Negara RIS ini merupakan hasil Konperensi Meja Bundah (KMB) di Den Haag. Bahasa Indonesia menerima bentuk negara RIS hanyalah merupakan diplomasi untuk memperoleh pengakuan kedaulatan dari pemerintah Belanda”.

Lahirnya negara federal (RIS) itupun sesungguhnya mendapat perlawanan rakyat yang menentang federalisme (kaum unitaris) di hampir seluruh wilayah Indonesia. Sehingga pada akhirnya pada tanggal 17 Agustus 1950 Indonesia kembali ke bentuk negara kesatuan.<sup>31</sup>

Keinginan besar bangsa Indonesia untuk tetap berada dalam bingkai negara kesatuan, ternyata tidak didukung oleh rezim-rezim otoriter yang berkuasa di Indonesia, baik pada masa orde lama maupun pada masa orde baru. Semua produk hukum otonomi daerah tidak responsif (ortodoks/konservatif). Pada

---

<sup>29</sup> Soehino, *Perkembangan Pemerintahan Di Daerah*, Yogyakarta, Liberty, 1988. Hlm. 36

<sup>30</sup> H. Rozali Abdullah, *Op. Cit.* Hlm. 93 - 94

<sup>31</sup> Hasan Zaini, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung, Alumni, 1985, Hlm. 316-319

---

masa orde lama misalnya, setelah keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 untuk kembali ke UUD 1945, Presiden Soekarno langsung mengeluarkan Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah. Penpres ini memberi jalan bagi semakin ketatnya pengendalian pusat terhadap daerah. Kepala Daerah diangkat oleh pusat.<sup>32</sup> Begitu pula dengan Undang-Undang nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, yang menurut Moh. Mahfud, MD<sup>33</sup> hanya meneruskan Penpres Nomor 6 Tahun 1959.

Begitu juga Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 terlihat berwatak konservatif, yang dapat dicirikan dari penggunaan asas otonomi nyata dan bertanggungjawab.<sup>34</sup> Termasuk bunyi Penjelasan Umum (butir f) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang menegaskan bahwa: “.... Jadi pada hakekatnya otonomi daerah ini lebih merupakan kewajiban dari pada hak, yaitu kewajiban daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan Rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab”.

Di samping eksistensi produk hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah pada masa orde baru yang secara konseptual sangat represif, juga dibarengi pula oleh perilaku pemerintah yang otoriter, melecehkan hak asasi manusia,

sentralisme kekuasaan yang “menghisap” sumber daya daerah ke pusat.<sup>35</sup> Karena itu, solusinya adalah demokratisasi dan desentralisasi kekuasaan melalui otonomi daerah yang seluas-luasnya, bukan dengan mengubah bentuk negara ke federalisme, tetapi dengan mengubah cara penyelenggaraan negara.<sup>36</sup> Bahkan dengan otonomi dapat meredam terjadinya disintegrasi bangsa. Hal ini dapat dipetik pendapat Bagir Manan,<sup>37</sup> sebagai berikut:

”Otonomi merupakan pertaruhan penting masa depan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi yang berhasil akan menjadi perekat negara kesatuan. Kalau gagal – seperti dicemaskan beberapa kaum sentralis – akan menjadi pemicu disintegrasi. ... Otonomi adalah salah satu garda depan penjaga negara kesatuan”.

Walaupun perdebatan tentang otonomi dan bentuk negara sudah menjadi wacana publik, namun hasil akhirnya adalah pada saat Perubahan Ketiga UUD 1945 disahkan tanggal 10 November 2001, secara substansial telah mengukuhkan kembali Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi : ”Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Bahkan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 ini tidak dapat diamandemenkan oleh apapun, siapapun dan kapanpun berdasarkan hasil Perubahan Keempat UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 10

---

<sup>32</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, Pustaka LP3ES Indonesia, 1998, hlm. 334-335

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm. 335

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm. 335

<sup>35</sup> Andi Alfian Malarangeng, *Op. Cit.*, hlm. 103.

<sup>36</sup> *Ibid.*, hlm. 103.

<sup>37</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001, hlm. vi-vii.

---

Agustus 2002, sebagaimana yang telah ditegaskan dalam Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 sebagai berikut : "Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan".

Perdebatan yang panjang dan sangat politis tentang bentuk Negara (apakah kesatuan ataukah federal) akhirnya terhenti pada tingkat undang-undang semenjak tanggal 17 Mei 1999, yakni sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3839), yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4437) dimana secara yuridis konsep otonomi dan bentuk negara kesatuan yang menjadi pilihan untuk Indonesia ke depan. Terlebih lagi substansi asas yang menjadi misi undang-undang ini adalah otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab. Tinggal sekarang adalah penerapan undang-undang tersebut lewat ketulusan pemerintah pusat (*political will*) terhadap upaya pemberdayaan masyarakat lokal melalui otonomi dan ketaatan pusat dengan produk-produk hukum (penyelenggaraan pemerintahan daerah) yang dibuatnya sendiri.

### C. Penutup

Bahwa bentuk negara yang paling tepat bagi Indonesia adalah negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) yang desentralistik, bukan bentuk negara

serikat (*federal state, bondsstaat*). Di samping telah diuji secara historis praktikal, seperti pemberlakuan Konstitusi RIS, juga yang paling penting adalah akar budaya Indonesia (kegotongroyongan) yang tidak dibentuk berdasarkan individualitas seperti yang terjadi di Amerika Serikat dan Australia.

Dari segi historis, pada saat perumusan UUD 1945, *the founding fathers* juga sepakat akan bentuk negara kesatuan bagi Indonesia. Demikian pula dari segi proses pembentukan negara, adalah tepat kalau Indonesia tidak merubah bentuk negara menjadi federalisme.

Bahwa resistensi daerah terhadap pusat bukan karena disebabkan oleh penerapan konsep bentuk negara, melainkan akibat dari cara penyelenggaraan pemerintah yang otoriter, militeristik, pelecehan HAM dan penghisapan sumber daya daerah ke pusat yang dilakukan rezim-rezim otoriter, baik orde lama maupun orde baru.

Jalan keluar dari ketidakseimbangan daerah terhadap pusat adalah dengan demokratisasi, desentralisasi kekuasaan dan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, melalui pembagian yang adil terhadap sumber kekayaan yang ada di daerah, serta menghormati pluralisme daerah dalam arti luas.

Pemerintah pusat harus memberikan keleluasaan kepada daerah dalam berotonomi agar (daerah) dapat lebih berekspresi dan mandiri, demi kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat/rakyat daerah.

---

## DAFTAR PUSTAKA

- Anonymous, *Undang-Undang Otonomi Daerah*, Arloka, Surabaya, 2000.
- Anhar Gonggong, *Amandemen Konstitusi, Otonomi Daerah dan Federalisme; Solusi Untuk Masa Depan*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2001.
- Arif Nasution, M., dkk., *Demokratisasi dan Problema Daerah*, Manda Maju, Bandung, 2000.
- Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Binacipta, Bandung, 1985.
- , *Titik Berat Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II Dan Perkembangannya*, Mandar Maju, Bandung, 1991.
- , *Sekilas Tentang Pemerintahan Daerah Di Jepang*, Refika Aditama, Bandung, 2006.
- Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945; Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya*, Unsika, Karawang, 1993.
- , *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Yogyakarta, 2001.
- Bambang Cipto, *Politik dan Pemerintahan Amerika*, Lingkaran, Yogyakarta, 2003.
- Bonar Simorangkir, et.al.(Editor), *Otonomi atau Federalisme*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000.
- Biro Program Informasi Internasional Departemen Luar Negeri AS, *Garis Besar Sistem Hukum Amerika Serikat*, <http://usinfo.state.gov>, diakses pada tanggal 1 Desember 2006.
- Hasan Zaini, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1985.
- Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2002.
- Joeniarto, R., *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Alumni, Bandung, 1982.
- Kuntana Magnar, *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Otonom dan Wilayah Administratif*, Armico, Bandung, 1984.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991.
- Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1988.
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 1998.

---

Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000.

Soehino, *Perkembangan Pemerintahan Di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1988.

Sri Soemantri Martosoewignyo, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987.

Stroink, F.A.M., *Pemahaman Tentang Dekonsentrasi*, Diterjemahkan oleh Ateng Syafrudin, Refika Aditama, Bandung, 2006.

Sekretariat Negara Republik Indonesia, Risalah Sidang Badan Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945 - 22 Agustus 1945, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1995.

UUD 1945 (Perubahan I, II, III dan IV).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.