

## Otonomi Daerah dan Negara Federasi

oleh

M. Ali Zavi Nazarudin dan Reny Yulianti

### Abstrak

Pilihan untuk menerapkan gagasan otonomi yang seluas-luasnya, otonomi khusus, dan federasi sama-sama dapat diharapkan untuk menjawab berbagai persoalan yang dihadapi bangsa Indonesia seperti saat ini. Tetapi pilihan mana yang menjadi terbaik seyogyanya harus dilihat dalam konteks kebutuhan bangsa kita dewasa ini. Oleh karena itu, janganlah kita bersikap secara mutlak dan apalagi saling mengancam seakan-akan perahu republik pasti pecah jika negara kesatuan dirubah menjadi federasi ataupun jika dipertahankan mati-matian sebagai negara kesatuan. Biarlah pilihan-pilihan tersebut dimengerti dulu secara luas, baru kemudian orang siap untuk menetapkan pilihan rasional. Dalam pandangan penulis baik Negara Kesatuan maupun Negara Federasi sama-sama mengandung kelebihan dan kelemahan. Karena itu, yang pertama-tama harus mendapat perhatian adalah soal jaminan keadilan yang dapat tumbuh dan berkembang di dalam salah satu dari kedua bentuk negara itu, dan yang kedua adalah soal jaminan integrasi nasional untuk mengatasi gejala disintegrasi nasional yang merebak akhir-akhir ini.

Kata Kunci : Otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokrasi, Negara Federasi

### Pendahuluan

*The founding fathers* ketika mendesain model negara Indonesia lebih mengedepankan perdebatan mengenai dasar negara, bentuk negara (kesatuan atau federal), bentuk pemerintahan (kerajaan atau republik) dan ide/cita negara (individualistik, kolektivistik, atau totalitas integralistik) (Sholikin, 2013). Sedikit sekali dibahas terkait dengan negara hukum dan pemerintahan yang demokratis konstitusional khususnya mengenai perlu tidaknya Hak Asasi Manusia (HAM) masuk dalam konstitusi. Sebagian besar dari mereka terlalu disemangati oleh obsesi sebuah bangunan negara yang berciri khas Indonesia sehingga terlalu mengidealisasikan prinsip kekeluargaan, demokrasi desa, asas keserasian, keselarasan dan keseimbangan. Hal ini demi terciptanya politik pengintegrasian ketimbang politik pembebasan melawan absolutisme kekuasaan sebagai corak paham konstitusionalisme, yang mengakibatkan bangsa ini tidak pernah curiga terhadap kemungkinan penyalahgunaan.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Mukthie Fadjar, *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik*, In-Trans, Malang, 2003. Hlm 3-4

Problem konstusionalitas terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam lingkup negara kesatuan atau memilih alternatif otonomi sebagai alternative pilihan bentuk negara federal telah diletakan sejak masa pergerakan kemerdekaan. Hingga akhirnya terimplementasikan dalam wujud Undang-undang Dasar 1945 sebelum amandemen. Bahkan pada saat penyusunan Undang-undang Dasar 1945, otonomi menjadi persoalan pokok dalam pembahasannya. Persoalan tersebut yang menyebabkan pengaturan pemerintahan daerah dalam konstitusi sangat sedikit dan kurang substansi, yaitu: “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”, ketentuan tersebut yang memberikan peluang pemerintah pusat untuk menafsirkan format ideal “otonomi daerah”.<sup>2</sup>

Persoalan otonomi daerah dan desentralisasi merupakan masalah yang paling sering dibicarakan di negeri ini, disamping integrasi nasional, korupsi, partai politik, dan kohesi nasional. Otonomi daerah adalah sebuah proses bernegara yang tidak akan pernah tuntas dan mengalami perubahan secara terus menerus dan tidak berkesudahan. Hal ini wajar karena tuntutan-tuntutan baru akan selalu muncul sesuai kebutuhan, maupun disebabkan adanya koreksi atas kelemahan formulasi pada faktor perubahan lingkungan baik internal maupun eksternal (Solikhin, 2017). Sadar atau tidak sesungguhnya pertumbuhan otonomi daerah di Indonesia sejak masa kemerdekaan sampai sekarang (masa reformasi) telah mengalami perubahan-perubahan secara fluktuatif (naik-turun) sesuai dengan realitas di lapangan yang dilalui dengan rezim pemerintahan yang berganti-ganti.

Melihat pertumbuhan dan perkembangannya ternyata berlangsung tidak sesuai apa yang diinginkan para pendiri republik ini. Tentu, tidaklah mengherankan bila Bagir Manan<sup>3</sup> mengatakan, “dalam tataran pelaksanaan, belum pernah otonomi dijalankan sebagaimana mestinya”. Menurut Bagir, pemerintahan pusat dan legislatif tetap gamang dan tidak tulus hati dalam merumuskan dan menjalankan arti otonomi yang sesungguhnya dengan berbagai alasan pembenaran. Peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah sudah mengalami perubahan sebanyak 8 (delapan) kali<sup>4</sup>, sejak UU Nomor 1 Tahun 1945 hingga UU Nomor 32 Tahun 2004, hanya dalam rentang waktu 65 tahun menunjukkan permasalahan otonomi daerah yang begitu kompleksitas.

Ketidakjelasan format otonomi daerah tersebut yang menjadikan pemerintah pusat menerapkan sistem sentralisasi yang berlebihan

---

<sup>2</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2005. Hlm. 21

<sup>3</sup> Ibid. Hlm. 27-29

<sup>4</sup> Peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah yang dimaksud sebanyak delapan kali mengalami perubahan itu adalah UU Nomor 1 tahun 1945, UU Nomor 22 Tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957, Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959, UUNomor 18 Tahun 1965, UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004.

(*overcentralization*). Sentralisasi yang berlebihan merupakan salah satu kebijakan pemerintah orde baru yang menjadi sumber malapetaka bagi format Negara Kesatuan, sebab selama penerapan negara kesatuan dengan sistem sentralisasi telah mematikan aspirasi dan kreatifitas serta inovasi rakyat di daerah (Faturahman, Rozikin, & Sarwono, 2017), sumber daya alam daerah dikeruk oleh pusat dan diberikan dengan tidak adil dan tidak transparan, keistimewaan daerah kurang dihargai bahkan disamaratakan oleh Pemerintah Pusat (SHOLIKIN & Abdul Gaffar Karim, 2015). Sentralisasi yang berlebihan tersebut telah menghancurkan sistem pemerintahan yang diciptakan orde baru, hancurnya pemerintahan orde baru melalui gerakan reformasi tersebut mengukuhkan niat bangsa Indonesia ini untuk mewujudkan bangsa yang adil dan makmur. Gerakan reformasi yang membawa angin segar demokrasi, telah menginspirasi sebagian masyarakat untuk menciptakan suatu tatanan Negara Indonesia dalam wadah Federalisme, hal ini mengingat muncul ancaman disintegrasi yang terjadi akibat dari sistem pemerintahan negara kesatuan yang sentralistis dan banyaknya tuntutan pemerintahan daerah untuk merdeka, seperti Papua, dan lainnya (Saraswati & Sholikin, n.d.).

Perdebatan mengenai konsep federalisme semakin menguat pada era reformasi seperti sekarang ini, namun konsep tersebut masih diragukan sebab federalisme ditakutkan akan menjadi ancaman kesatuan dan nasionalisme bangsa. Perdebatan idealisasi sistem pemerintahan daerah yang melahirkan keinginan untuk menjadikan Negara federasi mengemuka, sehingga pertentangan semakin mengerucut kearah format ideal pemerintahan daerah (otonomi). Pada kenyataannya desentralisasi yang menjadi lokomotif demokrasi lokal ternyata menciptakan raja-raja kecil di daerah karena pemerintahan daerah panen kekuasaan (Sholikin, 2018b). Rakyat daerah tetap saja tidak mempunyai keleluasaan, sehingga menimbulkan ketidakadilan, kecemburuan sosial, dan pelayanan umum yang tidak maksimal. Inilah sesungguhnya yang menjadi perhatian kita bahwa ternyata logika kekuasaan pada format ketatanegaraan kita masih terjadi kerancuan-kerancuan paradigmatis yang menyebabkan kita terpaksa memerlukan format-format khusus dan istimewa pada saat otonomi daerah itu diterapkan. Realitas sosiologis bangsa Indonesia memaksa kita untuk berupaya me-reformat ulang logika kekuasaan negara menyangkut penerapan otonomi daerah yang seluas-luasnya yang benar.

Logika kekuasaan bangsa Indonesia selalu mencerminkan dominasi kelompok terkuat menekan yang lemah atau sebaliknya memamerkan kekuatan daerah dengan jiwa atau semangat penaklukan. Hal ini juga bisa kita teropong melalui analisis seorang peneliti barat yang sangat kompeten dengan masalah nasionalisme Indonesia, yaitu Ben Anderson. Menurut Ben Anderson (*Benedict, 1999*), Nasionalisme Indonesia sering kali terlalu sarat dengan semangat penaklukan. Anderson menganalogkan hal ini dengan semangat yang mendasari sebuah perang terbesar dan tersistematis yang pernah dikobarkan oleh bangsa Jawa melawan Belanda: Perang Diponegoro. Semangat menaklukkan ini tampaknya masih sangat kuat mencengkeram logika politik kekuasaan di Indonesia hingga sekarang. Sama halnya dengan bagaimana para pendiri negeri ini ambisius memilih berpegang tangan di atas ide negara kesatuan daripada

negara federal yang kala itu hingga kini dianggap sebagai sebuah bentuk keterpecahbelahan (Sholikin, 2018a).

Pengaturan otonomi luas dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia ini tentunya menjadi perhatian yang menarik, sebab lahir atas pertentangan idealisasi bentuk Negara kesatuan atau federalisme. Sehingga dalam hal ini penulis menepungkan implementasi konsepsi negara kesatuan dalam sistem otonomi luas di Indonesia. Apakah dengan penerapan otonomi yang seluas-luasnya dalam kedaulatan NKRI tidak mengarahkan Indonesia pada konsep Negara federasi ? Selain itu tulisan ini juga melihat apakah gagasan Negara federasi cocok untuk bisa diimplementasikan dalam konteks kenegaraan Indonesia ?

### **Otonomi Daerah Sebagai Ujung Tombak Proses Demokrasi**

Negeri ini telah lebih dari satu dekade menapaki proses demokratisasi dan desentralisasi yang telah digulirkan sejak reformasi. Pencapaian Indonesia dalam mengarungi proses ini menunjukkan kearah yang positif, dan bahkan mendapatkan pengakuan dari dunia internasional.<sup>5</sup> Indonesia dengan statusnya sebagai negeri muslim terbesar di muka bumi ini, bahkan disebut-sebut sebagai model Negara demokrasi. Tetapi disisi lain kita harus tersadar akan besarnya tuntutan dan tantangan mengemuka, kita tidak semestinya segera berpuas diri dengan pencapaian-pencapaian tersebut. Proses perubahan yang *tanggung* akan menyeret kita kembali ke titik awal, kembali pada situasi yang kita tidak kehendaki. Yang jelas, kita belum pernah merasakan praktek berdemokrasi yang sebenar-benarnya dan oleh karena itu niscaya akan selalu terkejut dengan realita baru yang kita ciptakan bersama dalam berdemokrasi. Tetapi kalaulah sejauh Indonesia berbesar hati dengan julukan orang asing Negara demokrasi, kita masih akan harus bergulat dengan dirinya sendiri untuk melakukan pendalaman demokrasi itu sendiri.<sup>6</sup>

Esensi dari pendalaman demokrasi sebetulnya adalah penerapan faham demokrasi ke dalam kehidupan sehari-hari. Dalamnya demokrasi sama dengan kuatnya faham demokrasi mencengkeram cara kita berfikir dan berbuat.<sup>7</sup> Kebiasaan untuk menyepelkan demokrasi ini tidak lagi meresahkan, karena kita terbiasa mengasumsikan orang lain membuat demokrasi untuk kita. Dalam benak kita, demokrasi adalah kebijakan pemerintah, dan karena kita adalah *target group* dari kebijakan, maka kita sebagai penerima manfaat cukup menunggu dibuat jadi oleh pemerintah. Perlu diingat bahwa, demokrasi sebetulnya telah sama-sama kita batalkan saat kita secara diam-diam bersepakat untuk menjaga jarak dengannya. Kita membatalkan demokrasi dengan cara yang sangat tersamar: mengharap

---

<sup>5</sup> Larry Diamond; "How is Indonesia's democracy doing?", *East Asia Forum*, October 26th, 2009, diunduh dari <http://www.eastasiaforum.org/> pada tanggal 13 Juli 2016 pada jam 10.40 WIB.

<sup>6</sup> Maribeth Erb, Priyambudi Sulistiyanto (eds); *Deepening Democracy In Indonesia?: Direct Elections For Local Leaders* (Pilkada), Institute of Southeast Asian Studies, 2009.

<sup>7</sup> Ronald Inglehart and Christian Welzel; "Political Culture and Democracy: Analyzing Cross-Level Linkages," *Comparative Politics*, Vol. 36, No. 1 (Oct., 2003).

orang lain mewujudkannya untuk kita. Repotnya, proses pendidikan yang kita tempuh kiranya sangat bagus dalam menghasilkan pemahaman, namun membiarkan kita tetap berjarak dengan, dan bahkan mengelak untuk, berdemokrasi. Ketika mengikuti kuliah di perguruan tinggi, para pemimpin memperoleh nilai A dalam mata kuliah demokrasi, dan pidatonya perihal demokrasi juga sangat meyakinkan, namun perilakunya tidak mencerminkan penghayatan akan demokrasi, dan sama sekali tidak bisa diharapkan menjadi motor untuk mereproduksi demokrasi.

Dalam *mainstream* kajian desentralisasi, titik keberangkatan proses desentralisasi adalah persoalan kewenangan para lembaga dan pejabat publik, yang karena satu dan lain hal harus ditransfer ke tingkat lokal. Dalam tradisi kajian ini, desentralisasi dibayangkan sebagai persoalan transfer kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah.<sup>8</sup> Yang menjadi pemilik kewenangan adalah pejabat negara, dan ruang kebebasan yang dibahas adalah kebebasan terhadap kontrol dari pejabat yang lebih tinggi. Wacana desentralisasi selama ini sangat *state-centric*, sehingga proses itu difahami sebagai proses internal birokrasi pemerintahan. Jika difahami dari cara berfikir yang *society-centric*, desentralisasi adalah transformasi tata pemerintahan daerah dengan cara membuka ruang dan melembagakan inovasi untuk semakin nyata mewujudkan prinsip kedaulatan rakyat. Dengan demikian, cara berfikir dan bekerja birokrasi yang baku, kalau bukan kaku, justru harus diubah agar demokrasi lebih bermakna. Sehubungan dengan hal tersebut di atas, cukuplah alasan bagi kita untuk membayangkan bahwa muara dari desentralisasi bukanlah sekedar ada dan tumbuhnya otonomi daerah berkat adanya pelimpahan kewenangan. Perlu ditegaskan bahwa desentralisasi memang tidak mungkin lepas dari persoalan kewenangan, hanya saja tujuan akhir dari desentralisasi bukanlah penjaminan kewenangan. Manakala perwacanaan tentang desentralisasi berangkat dan berakhir dengan persoalan kewenangan, maka akuntabilitas dalam praksis penggunaan kewenangan cenderung terabaikan. Kewenangan tidak semestinya dijadikan poros atau pangkal pemikiran tentang desentralisasi agar kita mudah membedakan kewenangan dan kewenang-wenangan.<sup>9</sup> Apalah artinya otonomi daerah dijamin dan dikembangkan kalau kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga itu dikelola secara otoriter.

Lebih dari itu, jika demokrasi adalah persoalan rakyat, maka level pemerintahan yang paling mudah diakses rakyatlah yang harus didahulukan untuk didemokratiskan. Dalam konteks ini tawaran Joel Migdal untuk memperlakukan negara sebagai bagian masyarakat yang dikenal dengan *state-in-society perspective* penting untuk dipertimbangkan.<sup>10</sup> Dengan cara pandang seperti ini,

---

<sup>8</sup> Josef Riwo Kaho; *Prospek otonomi daerah di Negara Republik Indonesia*, Rajawali Pers, 1988.

<sup>9</sup> Mark E. Warren, "Deliberative Democracy and Authority," *The American Political Science Review*, Vol. 90, No. 1 (Mar., 1996).

<sup>10</sup> Juan José Linz, Alfred C. Stepan; *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, John Hopkins University Press, 1996, Hlm. 9.

demokrasi dan desentralisasi tidak bisa lagi diperlakukan sebagai dua persoalan yang terpisah. Sejalan dengan hal itu, kajian antropologis terhadap proses demokrasi bukan hanya sangat menarik, namun juga memiliki potensi besar untuk menguak persoalan secara lebih seksama, lebih kontekstual. Karena itulah perbincangan tentang desentralisasi sekedar sebagai pengaturan kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak lagi memadai. Desentralisasi justru harus difahami secara terbalik sebagai pengembangan otonomi daerah dalam kondisi Indonesia yang sangat beragam namun harus demokratis, dalam suatu kerangka kerja Indonesia. Yang menjadi kunci persoalan bukan lagi ‘ada tidaknya’ dan ‘spesifikasi’ kewenangan pemerintah di setiap lapisannya melainkan peran-peran baru pemerintah nasional demi semakin dapat diandalkannya daerah sebagai lokus ekspresi semangat kerakyatan (Solikhin, 2016).

Yang diperlukan adalah kepastian bahwa di setiap daerah berotonomi dengan melangsungkan *policy-making* yang demokratis. Ini memiliki setidaknya dua makna. Pertama, *policy making* yang diperlukan adalah yang efektif dalam mengatasi masalah publik yang mengedepan atau teridentifikasi. Kedua, *policy making* tersebut semakin mengejawantahkan gagasan demokrasi.<sup>11</sup>

### **Relevankah Federasi Bagi Republik Indonesia; Sebuah Tinjauan Kritis Atas Gagasan Alternative Federalisme**

Bukanlah sebuah kebetulan diskursus mengenai bentuk negara semakin marak diperbincangkan di masa reformasi ini. Reformasi merupakan suatu masa liberatif dan transparatif yang tepat untuk mengkaji ulang berbagai tatanan politik dalam negeri. Pada kesempatan ini, berbagai isu tentang tata pemerintahan bisa saja muncul dan perlu diperdebatkan untuk mendapat afirmasi “ya” atau “tidak”. Ada suatu ruang terbuka bagi publik untuk mengkaji horizon politik praktis berbasis pada apa yang dinamakan sebuah “politik metafisik” ala John Rawls, yaitu sebuah pengandaian tentang nilai universal dan hakikat kemanusiaan sebagai inti kemerdekaan (Solikhin, 2017). Artinya, pembicaraan faktual seputar negara federalisme hanya muncul ketika ada ruang keterbukaan dan kebebasan yang menjamin.

Dalam perjalanan sejarah republik Indonesia, proyek negara kesatuan ternyata mengalami berbagai distorsi. Timbul berbagai keserampangan dan kegamangan dalam praktek politik. Negara kesatuan telah terbukti memperkokoh sistem represi dari suatu pemerintahan otoriter Orde Baru. Sistem sentralistik yang dipraktekkan menimbulkan sekian banyak problem kesenjangan yang mengindikasikan adanya ketidakadilan, permainan kekuasaan dan segenap kebusukan praktek KKN. Dalam hal inilah, wacana federalisme muncul sebagai sebuah tawaran alternatif yang kiranya dapat membangun republik ini ke arah yang lebih baik di masa mendatang.

---

<sup>11</sup> Robert E. Goodin, “Democracy, Preferences and Paternalism,” *Policy Sciences*, Vol. 26, No. 3, Democracy and the Policy Sciences (Aug., 1993).

Memang diakui bahwa gagasan federalisme memiliki sederetan amanat luhur demi meningkatkan kemaslahatan hidup masyarakat secara adil dan merata. Model RIS yang diusulkan Romo Mangun mempunyai tujuan mulia demi pemekaran potensi jutaan manusia di daerah, pemerataan pembangunan dan penciptaan korps kedalam secara lebih kuat (Faturahman, 2017a). Federalisme juga merupakan suatu bentuk yang paling representatif menggambarkan situasi riil negeri ini yang terdiri dari keragaman suku, agama dan ras. Dalamnya, setiap perbedaan diakui dan dihormati bukannya dicekok lantas dibantai. Prinsipnya, RIS membawa konsekuensi signifikan untuk membangun tata pemerintahan yang tidak saja adil secara struktural tapi juga secara praktis. RIS dipercaya dapat mengeliminir bentuk-bentuk penindasan dan *peng-garong-an* (pencurian) aset-aset daerah yang potensial demi kepentingan “perut” pusat. Hanya saja di sini timbul masalah soal jalan yang mesti ditempuh demi membentuk suatu pemerintahan Republik Federal Indonesia. Karena, langkah pertama yang mesti ditempuh adalah dengan membubarkan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Langkah kedua adalah memberi keleluasaan bagi daerah-daerah untuk menyatakan kemerdekaannya kemudian membentuk negara atau wilayah pemerintahan independen yang baru dan terakhir, berkonsensus untuk membentuk suatu negara federal. Pertanyaan untuk hal ini, mungkinkah ini semua terjadi secara damai? Kalau pun mungkin, berapa besar budget yang dibutuhkan untuk merealisasikan semua maksud di atas ?

Selain itu, perlu juga dipertimbangkan di sini adalah adanya kemungkinan terciptanya suatu kesenjangan baru antarnegara bagian. Pasalnya, setiap daerah tidak memiliki potensi dan sumber daya yang merata, sama dan memadai. Ada daerah kaya-potensi dan ada juga daerah miskin. Memberi wewenang yang sama terhadap masing-masing negara bagian tidak niscaya akan menghasilkan kemakmuran yang sama bagi tiap daerah. Sebaliknya, memberi apresiasi yang sama bagi daerah untuk mengembangkan diri justru akan memperjelas perbedaan tingkat kemakmuran. Bisa jadi oleh karena perbedaan yang mencolok ini timbullah perselisihan dan semangat ekspansif-eksploratif dari suatu negara otonom yang lebih kaya terhadap negara bagian lain yang miskin. Disini memungkinkan juga timbulnya “gap” relasi antarnegara bagian.

Dikatakan bahwa dengan sistem baru (Republik Indonesia Serikat), segala bentuk kemaksiatan pusat atas daerah tereliminir. Daerah tidak lagi bergantung penuh pada “*petuah-petuah*” yang datang dari pemerintahan pusat. Akan ada suatu *cross check and balance* pusat dan daerah yang memungkinkan tereliminirnya permainan kekuasaan yang sarat KKN. Negara federal memungkinkan keseimbangan kekuasaan yang dengannya otoritas suatu pemerintah tunggal-mutlak tidak ada tempatnya. Namun yang perlu diwanti-wanti tentang hal ini adalah jangan sampai penciptaan negara-negara baru hanya akan melahirkan sejumlah “bos-bos baru” di daerah. Bisa saja terjadi. Jikalau demikian, apa yang perlu dibuat dan solusi apa yang kiranya tepat untuk mengatasi kerawanan ini? Sudah pasti bentuk federasi yang murni federal serta yang terdiri dari *the associated states* tidak memungkinkan bagi format negara ini. Alasannya seperti yang dikemukakan sebelumnya, kedua model ini dikuatirkan

menimbulkan kesenjangan dan kesulitan baru bagi bangsa dan negara ini. Membentuk negara federasi murni bagi Indonesia dikuatirkan dapat memicu sengketa dan keributan baru. Membentuk sebuah *united states* bagi Indonesia bukan pekerjaan mudah yang tidak berurusan dengan korban materi bahkan nyawa. Malah sebaliknya pembentukannya itu mengandaikan kesediaan untuk rela berkorban. Persoalannya adalah mampukah kita? Karena itu yang mungkin *suitable* adalah bentuk negara dengan sistem *federal arrangement* alias yang memberikan otonomi penuh kepada masing-masing wilayah bagian. Entah itu harus diproklamarikan dahulu suatu sistem federasi atau cukup dengan pemberian label otonomi penuh bagi semua daerah bukanlah persoalan yang penting (Sholikin, 2018a). Hal terpenting adalah adanya otonomi yang luas dan penuh. Masing-masing daerah harus diberi kewenangan luas untuk mengatur dan mempotensikan daerahnya sendiri. Pengaturan desentralisasi kekuasaan di mana kekuatan pusat tidak dapat bertindak semena-mena demikian juga pemerintah daerah (Faturahman, 2017b) tidak bisa seenaknya saja menjalankan kebijakan-kebijakan internalnya sehingga intergrasi kebijakan pusat dan daerah mutlak dilaksanakan.

Dalam pada itu pemerintahan daerah tidak bergerak sendiri; tetapi tetap mendapat persetujuan dan bantuan dari pemerintah pusat. Bukan petuah, petunjuk dan perintah pusat yang mengatur tetapi suatu koordinasi yang kompak antara pusat dan daerah. Dengan ini menjadi jelas bahwa yang dibutuhkan sekarang bukannya soal format negara yang mesti federal atau mesti kesatuan tapi soal bagaimana setiap perbedaan dan keunikan diakomodir demi pembangunan yang merata dan tepat sasaran. Entah itu federasi, entah itu kesatuan, yang penting ada otonomi penuh, sempurna dan hidup yang diberikan pada masing-masing daerah untuk mengatur kebijakannya ke dalam mau pun ke luar.

## **Kesimpulan**

Wacana tentang perubahan dari bentuk negara kesatuan menjadi negara persatuan ini sesuatu yang masuk akal dan hendaknya terus dikembangkan secara terbuka. Baik Negara Kesatuan maupun Negara Persatuan sama-sama mengandung kelebihan dan kelemahan. Karena itu, yang pertama-tama harus mendapat perhatian adalah soal jaminan keadilan yang dapat tumbuh dan berkembang di dalam salah satu dari kedua bentuk negara itu, dan yang kedua adalah soal jaminan integrasi nasional untuk mengatasi gejala disintegrasi nasional yang merebak akhir-akhir ini. Gagasan otonomi yang seluas-luasnya, otonomi khusus, dan federasi sama-sama dapat diharapkan untuk menjawab ke persoalan di atas, tetapi yang mana yang paling baik untuk dipilih, seyogyanya dilihat dalam konteks kebutuhan bangsa kita dewasa ini, yang tengah menghadapi keadaan carut marut yang serius. Karena itu, janganlah ada yang bersikap mutlak-mutlakan dan apalagi saling menakut-nakuti, seakan-akan perahu republik pasti pecah jika negara kesatuan dirubah menjadi federasi ataupun jika dipertahankan mati-matian sebagai negara kesatuan. Biarlah pilihan-pilihan tersebut dimengerti dulu secara luas, baru kemudian orang siap untuk menetapkan pilihan rasional.

Tentang bagaimana cara perubahan itu sendiri harus dilakukan, seperti dikemukakan di atas, di samping dapat dilakukan melalui amandemen berdasarkan Pasal 37 UUD 1945, juga perlu dipertimbangkan penyelenggaraan referendum nasional menurut sistem distrik, sehingga segenap rakyat Indonesia dan seluruh daerah dapat dilibatkan dalam mengambil keputusan. Mudah-mudahan hal ini dapat sekaligus meringankan beban bagi mereka yang menolak ide federasi, tetapi dapat menampung keinginan para federalis yang makin hari makin mendapat dukungan luas. Yang terpenting adalah bahwa pada akhirnya nanti, tuntutan perasaan akan keadilan di seluruh tanah air, dapat dipenuhi dengan sebaik-baiknya; dan kita sebagai bangsa dapat kembali bangkit menjadi bangsa yang maju dalam keadaan kokoh bersatu.

### **Daftar Pustaka**

- Abdullah, Rozali. *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*. Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2000.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengaturan Pemikiran Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jakarta: The Habibie Center, 2001.
- Barendt, Eric. *An Introduction to Constitutional Law*. New York : Oxford University Press, 1998.
- Basri, Faisal H. Tantangan dan Peluang Otonomi Daerah, dalam: Indra J. Pilliang dkk. (eds.), *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*, Divisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa, 2003.
- Bennett, Walter Hartwell. *American Theories of Federalism*. Alabama : University of Alabama Press, 1964.
- Budisetyowati, Dwi Andayani. *Keberadaan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jakarta: Disertasi Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- Daniel J. Elazar, Op.Cit., hlm. 40. Lihat juga: Jutta Kramer, Introduction, dalam: *Federalism and Civil Societies (An International Symposium)*, Jutta Kramer dan Hans-Peter Schneider (eds.), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999
- Diamond, Larry. "How is Indonesia's democracy doing?", *East Asia Forum*, October 26th, 2009, diunduh dari <http://www.eastasiaforum.org/>.
- Elazar, Daniel Judah. *Exploring Federalism*. Alabama: The University Alabama Press Tuscaloosa, 1987.

- Fadjar, Mukthie. *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik*. Malang: In-Trans, 2003.
- Faturahman, B. M. (2017a). Pemetaan Potensi Wilayah untuk Menunjang Kebijakan Pangan Kabupaten Pacitan. *JISPO*, 7(2), 43–62.
- Faturahman, B. M. (2017b). REFORMASI ADMINISTRASI DALAM MANAJEMEN BENCANA. *MIMBAR YUSTITIA*, 1(2), 185–201.
- Faturahman, B. M., Rozikin, M., & Sarwono. (2017). Innovation of Local Government in Improving Food Security in Pacitan Regency. *IJMAS*, 4(06), 70–75.
- Goodin, Robert E. “Democracy, Preferences and Paternalism,” *Policy Sciences*, Vol. 26, No. 3, Democracy and the Policy Sciences (Aug., 1993).
- Inglehart, Ronald and Christian Welzel. “Political Culture and Democracy: Analyzing Cross-Level Linkages,” *Comparative Politics*, Vol. 36, No. 1 (Oct., 2003).
- Kaho, Josef Riwu. *Prospek otonomi daerah di Negara Republik Indonesia*. Yogyakarta: Rajawali Pers, 1988.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*, 20th Century Legal Philosophy Series: Vol. I, Translated by Anders Wedberg, Russell & Russell, New York, 1973.
- Knight, Maurice. *Desentralisasi Pengelolaan Wilayah Pesisir di Amerika Serikat: Contoh bagi Indonesia*. Program Pengelolaan Sumber Daya Alam (NRM) USAID-BAPPENAS dan USAIDCRC/ URI, Coastal Resources Center, University of Rhode Island, Narragansett, Rhode Island, USA, 2001.
- Linz, Juan José and Alfred C. Stepan. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. John Hopkins University Press, 1996.
- Livingston, Williams S. *Federalism and Constitutional Change*. Oxford: The Clarendon Press, 1956.
- Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2005.
- Prasojo, Eko. *Federalisme dan Negara Federal – Sebuah Pengantar*. Depok : Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2005.
- Prihatmoko, Joko J. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*. Yogyakarta : Penerbit Pustaka Pelajar, 2005.

- Rasyid, Ryaas. *Indonesia Mengarah Federalisme*. Media Indonesia, 22 Agustus 2005.
- Saraswati, A., & Sholikin, A. (n.d.). Reposisi CSR (Corporate Social Responsibility) di Indonesia.
- Sholikin, A. (2013). Pemikiran Politik Negara Dan Agama “Ahmad Syafii Maarif.” UNIVERSITAS AIRLANGGA.
- Sholikin, A. (2018a). Gerakan Politik Islam di Indonesia Pasca Aksi Bela Islam Jilid I, II dan III. *MADANI Journal of Social and Political Science*, 10(1), 12–33.
- Sholikin, A. (2018b). PERBEDAAN SIKAP POLITIK ELEKTORAL MUHAMMADIYAH ANTARA PUSAT DAN DAERAH. *POLINTER*, 3(2).
- SHOLIKIN, A., & Abdul Gaffar Karim, M. A. (2015). DEVIASI SIKAP POLITIK ELEKTORAL MUHAMMADIYAH ANTARA PUSAT DAN DAERAH (Studi Kasus Sikap Politik Elite Muhammadiyah pada Pilihan Presiden 2014 dan Pilkada 2010 di Sleman dan Maros). Universitas Gadjah Mada.
- Solikhin, A. (2016). ISLAM, NEGARA, DAN PERLINDUNGAN HAK-HAK ISLAM MINORITAS. *Journal of Governance*, 1(1).
- Solikhin, A. (2017). Menimbang Pentingnya Desentralisasi Partai Politik di Indonesia. *Journal of Governance*, 2(1).
- Strong, C.F. *Modern Political Constitutions: An Introduction to The Comparative Study of Their History and Existing Form*. London : Sidgwick & Jackson Limited, 1952.
- Sulistiyanto, Priyambudi, Maribeth Erb, (eds). *Deepening Democracy In Indonesia?: Direct Elections For Local Leaders (Pilkada)*. Institute of Southeast Asian Studies, 2009.
- Thahir, Andi Samad. *Otonomi Daerah, Pemilu, dan Pembangunan Politik Bangsa*, Editor: M. Sarief Arief dan A. Toha Almansur, Jakarta: Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan, 2002.
- Warren, Mark E. “Deliberative Democracy and Authority,” *The American Political Science Review*, Vol. 90, No. 1 (Mar., 1996).