

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. LATAR BELAKANG

Pentas politik nasional saat ini seakan tidak pernah terhenti akan hal - hal yang berbau usungan terhadap konsep perubahan aturan – aturan yang telah lahir dari kepemimpinan Soekarno dan Soeharto. Usungan konsep-konsep perubahan yang mengemuka tidak hanya lahir tentang format perubahan wewenang dan tanggung jawab pada pemerintah daerah, akan tetapi ide-ide perubahan tersebut banyak menyentuh banyak segmen, termasuk penataan kelembagaan negara, pembentukan komisi-komisi *independent*, amandemen UUD, bahkan sampai pada usungan konsep perubahan bentuk negara kesatuan menjadi bentuk negara federal.

Wacana federalisme mengemuka tidak dengan sendirinya melainkan ada multi sebab yang mendasarinya, yang jelas ini semua mengemuka pasca pemerintah orde baru yang menjalankan roda pemerintahannya pada bentuk negara yang unitaris telah terbukti gagal dalam menerapkan konsepnya mewujudkan masyarakat madani.<sup>1</sup>

Wacana federalisme Indonesia hampir redup setelah terkubur hampir enam tahun lamanya, namun wacana federal kini kembali muncul, menyusul penandatanganan nota kesepahaman antara Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Beberapa butir dalam nota kesepahaman tersebut, khususnya

---

<sup>1</sup> Syahda Guruh, *Menimbang Otonomi Vs Federal*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, Halaman 176

bidang pemerintahan, ekonomi dan politik, ditengarai dalam jangka panjang akan mendorong Aceh menjadi sebuah "Negara Federal".

Bidang pemerintahan menyebutkan, undang-undang baru tentang Pemerintahan Aceh akan diresmikan dan akan diberlakukan paling lambat 31 Maret 2006; Aceh berhak menggunakan simbol-simbol kedaerahan seperti bendera, lambang dan himne. Bidang pemerintahan mencantumkan, dalam waktu setahun Pemerintah Republik Indonesia akan memfasilitasi terbentuknya partai politik lokal berbasis Aceh. Dalam waktu 18 bulan partai-partai itu atas persetujuan parlemen RI, akan dibentuk, pemilihan umum akan dilaksanakan dengan UU Pemerintahan Aceh untuk memilih pemerintahan daerah pada April 2006 dan untuk memilih legislatif pada 2009.<sup>2</sup>

Banyak pertanyaan yang muncul dibenak anak bangsa Indonesia tentang maraknya tuntutan federalisme Indonesia yang timbul dari daerah - daerah, apakah semangat kedaerahan yang timbul sekarang ini adalah kondisi nyata bangsa Indonesia dan masih merupakan tuntutan yang rasional?, Ataukah hanya merupakan ungkapan emosional sebagai akibat akumulasi kekecewaan perilaku politik penguasa Orde Baru selama ini yang dianggap tidak menghargai aspirasi daerah?, Apakah semangat kedaerahan memang berlawanan atau berbanding terbalik dengan semangat kebangsaan dalam negara bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia?, Apakah memang konsep federalisasi yang kini banyak digaungkan adalah merupakan

---

<sup>2</sup> Pikiran Rakyat Cyber Media, Jumat, 26 Agustus 2005

jawaban bagi permasalahan keadilan yang selama ini terjadi? Atau, apakah konsep negara kesatuan, memang tidak relevan lagi?

Wacana negara federal itu sendiri pertama kali timbul dari Amien Rais, yang dikutip oleh Sulardi<sup>3</sup>, : “Pemikiran Amien Rais, Ketua Umum Partai Amanat Nasional ( PAN ) tentang kemungkinan pada masa yang akan datang negara Indonesia menjadi negara federasi justru muncul setelah melihat adanya ancaman disintegrasi yang terjadi akibat dari sistem pemerintahan negara kesatuan yang sentralistis. Selanjutnya dikatakan bahwa dialog negara federasi sebagai alternatif negara kesatuan menunjukkan bahwa sesungguhnya nasionalisme suatu bangsa tidak harus terpecah hanya karena negara berganti wajah”.

Ide yang dilontarkan tersebut ternyata menuai kritik yang sangat tajam dari berbagai kalangan, utamanya dari akademisi dan politisi. Dari kalangan akademisi antara lain seperti Pakar Hukum Tata Negara Harun Alrasid<sup>4</sup> beliau memberikan kritiknya atas penolakan bentuk negara federal saat berbicara dalam seminar “Menimbang Otonomi Versus Federasi” yang diselenggarakan Program Pengkajian Ketahanan Nasional Pascasarjana Universitas Indonesia (UI) bekerja sama dengan LKBN Antara, di Jakarta, Minggu 5 Februari 1999, menurut beliau ;

“Dalam sejarah kelompok yang ingin merdeka membentuk negara sendiri di Indonesia, tidak pernah berhasil. Bahwa Timor - Timur menjadi negara merdeka, itu karena keputusan pemerintah Presiden BJ. Habibie yang otoriter karena melanggar Ketetapan (Tap) MPR dan tidak mau lebih dahulu mendengar saran DPR. Jadi no way kalau ada propinsi di Indonesia yang ingin mengikuti jejak Timur – Timor. Gejala disintegrasi bangsa seperti keinginan memerdekakan diri merupakan suatu

---

<sup>3</sup> Lihat, Sulardi dalam *Tata Negara Indonesia Menuju Perubahan*, 1999: halaman 60-61

<sup>4</sup> Kompas, Senin, 7 Februari 2000

indikator bahwa pembangunan bangsa belum tuntas, sementara ada pihak yang mau mengobok-obok Sumpah Pemuda. Bentuk negara kesatuan harus tetap dipertahankan tetapi mengadopsi semangat federalisme, yakni dengan adanya bentuk pemerintahan dua kamar (*bicameral*)”.

Letnan Jendral Johny Lumintang, Gubernur Lemhannas, yang berbicara pada sesi kedua dalam seminar "Menimbang Otonomi Versus Federasi" yang diselenggarakan Program Pengkajian Ketahanan Nasional Pascasarjana Universitas Indonesia (UI) bekerja sama dengan LKBN Antara, di Jakarta, Minggu 5 Februari juga mendukung tetap berdirinya negara kesatuan, tetapi dengan menekankan bahwa otonomi daerah segera dibentuk disosialisasikan dan dilaksanakan .<sup>5</sup>

Begitu pula dengan Andi Alfian Mallarangeng dan M. Ryaas Rasyid,<sup>6</sup> menurut mereka;

” Inti tuntutan federasi adalah reaksi terhadap sentralisme yang berlebihan selama orde lama dan orde baru. Menurut mereka konsekwensi dari mengubah negara kesatuan menjadi negara federal adalah mengikuti tahapan pembentukan negara federal, yaitu menciptakan dulu negara – negara itu-negara yang sudah berdaulat ini – membuat kesepakatan tentang negara federal. Artinya harus membubarkan dulu Negara Kesatuan Republik Indonesia hasil proklamasi 17 Agustus 1945, lalu memberi kesempatan waktu yang cukup panjang bagi negara-negara yang telah di bubarkan tadi untuk memikirkan kedalam referendum atau membuat kesepakatan baru tentang pemberian sebagian kedaulatannya kepada suatu badan yang bernama federal. Persoalannya ialah, apakah dapat dilaksanakan secara damai?. Barangkali jalan yang terbaik adalah suatu bentuk pemerintahan dalam negara kesatuan, tetapi dengan otonomi yang penuh yang kira-kira esensinya federasi”.

---

<sup>5</sup> *Ibid*

<sup>6</sup> Lihat Andi Alfian Mallarangeng dan M. Ryaas Rasyid, “*Otonomi dan Federalisme*”, dalam *Federalisme Untuk Indonesia*, Adnan Buyung Nasution, dkk., PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta, 1999, halaman 30

Kritik bentuk negara federal juga datang dari Adnan Buyung Nasution<sup>7</sup>, menurut beliau;

” Munculnya berbagai pemikiran bahkan tuntutan untuk meninggalkan bentuk negara kesatuan dan beralih ke federalisme, lebih disebabkan kenyataan telah terdistorsinya konsep ”kesatuan” menjadi ”perseatuan dan kesatuan” yang lebih dekat kepada penyeragaman”. Akibatnya, berbagai perbedaan yang ada tidak dilihat sebagai aneka kekayaan dalam rangka kebhinekaan, melainkan lebih dilihat sebagai potensi ancaman yang karenanya harus ditundukkan dibawah ”persatuan dan kesatuan” melalui sentralisasi kekuasaan. Pengakuan terhadap perbedaan keragaman itu baik yang bersifat lahiriah maupun batiniah hanya mungkin terwujud bila pemerintahan mendatang menganut sepenuhnya asas – asas konstitusionalisme. Jika kelak bisa ditegakkan suatu pemerintahan yang konstitusional di Indonesia, maka bentuk negara kesatuan masih merupakan pilihan terbaik bagi begara kepulauan seperti Indonesia”.

Kontra terhadap bentuk negara federal juga datang dari akademisi sekaligus politisi yaitu Yusril Izha Mahendra, menurut beliau;

” Sebagai ketua partai saya menolak konsep negara federal. Mungkin kami dikatakan ada ikatan emosional dengan masyarakat, karena kami banyak belajar dan menimba inspirasi dari Partai Masyumi dahulu. Kita tahu Partai Masyumi merupakan salah satu yang memelopori pembubaran negara – negara federal dengan mosi integral Moh. Natsir”.

Wacana negara federal menimbulkan keinginan merdeka berbagai daerah di Indonesia. Di Kalimantan Timur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) I Kalimantan Timur telah sepakat meminta agar Negara Kesatuan Republik Indonesia diubah menjadi negara federasi, sesuai aspirasi masyarakat yang berkembang, serta untuk mencegah kian melebarnya ancaman disintegrasi bangsa<sup>8</sup>. Sementara dari Makassar momentum hari pahlawan 10 November 1999, dimanfaatkan mahasiswa

---

<sup>7</sup> Lihat Adnan Buyung Nasution, “ *Dimensi Hukum Sistem Federal*”, dalam *Federalisme Untuk Indonesia*, Adnan Buyung Nasution, dkk., PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta, 1999, halaman 136

<sup>8</sup> Kompas, 11 September 1999

Makassar untuk mendesakkan pembentukan negara federasi. Mahasiswa yang datang dari berbagai perguruan tinggi ini berkumpul di Monumen Mandala, mereka mengadakan orasi yang dilanjutkan pawai keliling kota. Aksi bersama ini kemudian ditutup dengan doa bersama di Taman Makam Pahlawan Panaikang, Makassar.<sup>9</sup>

Tidak kalah dengan Sulawesi Selatan dan Kalimantan Timur, Propinsi Nangro Aceh Darussalam bahkan telah memiliki Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan Propinsi Papua telah memiliki (OPM) Organisasi Papua Merdeka dimana kedua organisasi tersebut siap membentuk negara merdeka atau dengan kata lain tuntutan mereka melampaui tuntutan untuk berfederal. Pasca pemberian otonomi khusus, kedua provinsi ini tetap diwarnai tuntutan federalisme dan bahkan merdeka. Banyak faktor yang menimbulkan hal tersebut, tetapi yang paling menonjol adalah masalah pembagian hasil kekayaan alam yang tidak transparan dan hasilnya disinyalir lebih menguntungkan pihak luar negeri dan segelintir warga negara Indonesia, ini dapat dilihat dari kemiskinan dan kelaparan yang terjadi di Papua yang tidak jauh dari lokasi penambangan emas PT. Freeport yang merupakan tambang emas yang dikelola asing dengan asset milyaran dollar Amerika, sungguh merupakan pemandangan yang ironis.

Penggelinding awal ide federalisme Indonesia Amien Rais memang sangat piawai dalam berpolitik, sebelum menghebohkan negara yang sangat korup ini dengan ide federalisme, beliau terlebih dahulu tenar melalui ide suksesi nasional pada

---

<sup>9</sup> *Ibid*

tahun 1993 tepatnya pada Sidang Tanwir ke 73 Muhammadiyah di Surabaya<sup>10</sup>. Tepatnya tanggal 1 Oktober 1997 yang bertepatan pada pelantikan Dewan Perwakilan Rakyat / Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Amien Rais pernah mengusulkan adanya dialog Nasional dimana didalamnya perlu membicarakan persoalan-persoalan yang muncul di Indonesia terutama mengantisipasi suksesi kepemimpinan nasional<sup>11</sup>. Tidak cukup sampai disitu, disaat bangsa Indonesia masih asing dan alergi sekaligus takut dengan pernyataan pencalonan diri menjadi presiden, beliau sudah berani melontarkan pernyataan yang dinilai kontroversial pada waktu itu yakni kesediaannya mecalonkan diri menjadi Presiden Republik Indonesia<sup>12</sup>.

Kepiawiannya dalam berpolitik sudah tidak diragukan lagi. Kendati partai yang dipimpinya bukan pemenang Pemilu 1999, tapi peranannya dalam pentas politik nasional sangat menonjol. Kecerdasannya menggalang partai-partai berbasis Islam membentuk Poros Tengah, suatu bukti kehandalannya berpolitik. Pembentukan Poros Tengah ini dimaksudkan untuk menghindari terjadinya kericuhan dan perpecahan bangsa, sebagai akibat kerasnya persaingan perebutan jabatan presiden.

Pada saat beliau mengulirkan ide federalisme, beliau tidak pernah mengungkapkan secara utuh ide federalisme yang diusungnya, melainkan hanya

---

<sup>10</sup> Lihat Umaruddin Masdar, *Membaca Pikiran Gus Dur dan Amien Rais tentang Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999, halaman 83

<sup>11</sup> Lihat Amien Rais dkk, dalam *Amien Rais Berjuang Memuntut Perubahan*, Pena Cendikia, Jogjakarta, 1998; halaman 6

<sup>12</sup> *Ibid.*, halaman 139

secara parsial. Pada saat menggulirkan ide federalisme Indonesia beliau berpendapat bahwa;

"Upaya pembentukan negara federasi sebaiknya tetap dilaksanakan. Untuk itu pemerintahan baru harus mempunyai kemauan politik (*political will*) dalam mewujudkan hal tersebut. Namun demikian, wacana federasi ini masih belum luas serta membutuhkan waktu yang cukup untuk mewujudkannya. Adanya negara federasi sangat diperlukan untuk mengatasi berbagai masalah fundamental, yaitu ketimpangan dalam bidang sosial, ekonomi, politik serta budaya. Untuk itu wacana negara federasi diperlukan dalam kerangka pemulihan Hak Asasi Manusia (HAM) serta membangun perimbangan antara pusat dan daerah. "Pembagian hasil (*revenue sharing*) antara pusat dan daerah sangat timpang. Kekayaan alam daerah sangat sedikit dirasakan oleh daerah penghasil. Dengan Kolusi Korupsi dan Nepotismenya, pemerintah pusat mendapatkan terlalu besar dari hasil tersebut,"<sup>13</sup>

Meskipun Ide Federalisme Indonesia yang dilontarkan Amien Rais telah bergulir tidak kurang dari delapan tahun, namun tidak ada satu tulisan pun yang secara lengkap yang mengangkat kepermukaan tentang konsep federalisme yang diusung Amien Rais secara utuh, termasuk tulisan yang ditulis oleh beliau selaku pengusung perdana isu federalisme Indonesia. Jadi bisa ditebak bahwa isu penentangan terhadap konsep beliau adalah murni penentangan terhadap judul/kulit ide dan bukan isi ataupun kandungan ide yang beliau miliki.

Pola hubungan pemerintah pusat dan daerah yang berlabel "Otonomi" dari awal kemerdekaan sampai sebelum lahirnya undang – undang Nomor 22 tahun 1999, dalam penerapannya sungguh tidak seperti yang ada dalam dataran konsep undang –

---

<sup>13</sup> Suara Pembaruan, 26 Oktober 1999



undang yang seharusnya diberlakukan, yang ada hanyalah sentralisasi kekuasaan yang berlebihan.

Melihat dari banyaknya ketimpangan-ketimpangan yang terjadi di negara terkorup ini, mungkin menggugah hati sang penggulir reformasi 1998 itu untuk menggulirkan isu federalisme, yang tidak menutup kemungkinan bahwa kata "federalisme" yang pernah dilontarkannya belum tentu berarti pemecahan negara Republik Indonesia yang kemudian akan dibentuk federasi negara-negara yang telah dipecah tersebut. Bisa jadi ide "federalisme" yang pernah dilontarkannya hanya merupakan gagasan betapa pentingnya manajemen negara ala federal tetapi masih dalam kerangka bentuk "Negara Kesatuan", mengingat sentralisasi kekuasaan yang terjadi hampir selama 32 tahun menyebabkan daerah hampir tidak memiliki kewenangan yang cukup berarti dalam mengambil keputusan terutama dalam bidang pengembangan daerah sehingga keinginan merdeka di daerah begitu kuat. Dalam hal ini bisa jadi pemikiran beliau tentang "federalisme" lebih menitikberatkan pola hubungan pusat – daerah yang akan diubah bentuk manajerialnya dengan mengadopsi semangat federalisme yang selama ini menjadi masalah serius yang menyebabkan disintegrasi negara.

Berangkat dari pemikiran tersebut, kami sangat tertarik untuk meneliti secara lebih detail dan utuh mengenai hakikat gagasan federalisme Amien Rais untuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## B. Permasalahan

### B.1. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian yang cukup panjang diatas maka penulis dapat melihat beberapa masalah yang cukup menarik yaitu :

- b.1.1. Gagasan federalisme yang diusung dan atau dilontarkan Amien Rais belum ada kejelasan format yang dapat dijadikan acuan kerangka pikir untuk dikritisi oleh seluruh kalangan, sehingga bila ada lontaran konsep yang senyatanya menyatakan irrelevansi konsep federal yang diusungnya maka itu pendapat tersebut terlalu *a-priori*.
- b.1.2. Banyak faktor yang dikemukakan masing – masing pakar politik tentang sebab-sebab tuntutan federalisme muncul baik dari masalah demokratisasi ditingkat lokal, distribusi hasil kekayaan alam yang tidak merata, bahkan sampai pada isu sentralisasi dan dominasi jawa atas pemerintahan.
- b.1.3. Pasca pemberian otonomi luas dan otonomi khusus bagi Papua dan Aceh masih ada tuntutan untuk berfederal bahkan merdeka.

### B.2. Perumusan Masalah

Dari uraian yang cukup panjang tentang diskursus negara federal dengan merujuk pada identifikasi masalah, maka penulis merumuskan masalah penelitian “Bagaimanakah gagasan Negara Federal Indonesia yang ada dalam pemikiran Amien Rais?”

### B.3. Batasan Masalah

Untuk membatasi penelitian kami tentang gagasan Federalisme Amien Rais, maka penulis akan membatasi perumusan masalah pada alasan penggagasan federalisme Indonesia dan gagasan umumnya tentang federalisme Indonesia.

### C. Tujuan Penelitian

Penulisan skripsi ini bertujuan untuk :

1. Untuk mengetahui secara lebih dekat bagaimana cara seorang pakar politik yang juga sebagai figur yang sangat kompleks melihat, mencermati, mempertimbangkan dan menganalisis sebuah fenomena politik yang tentunya suatu saat akan dijadikan rujukan oleh bangsa Indonesia dimasa mendatang.
2. Untuk mengetahui tentang gagasan federalisme Indonesia Amien Rais yang selama ini ditanggapi negatif oleh berbagai kalangan, yang kami nilai terlalu *a-priori*.
3. Untuk memenuhi persyaratan dalam memperoleh gelar kesarjanaan di lembaga Perguruan Tinggi, khususnya dalam bidang ilmu sosial dan politik.

#### D. Definisi Konsep

Untuk memberikan kejelasan variabel penelitian yang digunakan dan untuk memudahkan jalannya penelitian dan pembahasan, maka diperlukan adanya definisi konsep.

Adapun definisi konsep dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

D.1. Gagasan adalah hasil pemikiran; ide.

D.2. Negara adalah organisasi kekuasaan memiliki suatu wilayah dan mempunyai kekuasaan yang tertinggi yang sah yang ditaati oleh rakyat.

D.3. Federal adalah pemerintah yang terbentuk dari beberapa negara bagian. Dengan masing – masing negara bagian memiliki otonomi untuk mengatur masalah dalam negaranya yang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Kekuasaan terbagi sedemikian rupa sehingga pemerintah federal (pusat) dan pemerintah negara bagian dalam bidang – bidang tertentu bebas satu sama lain.

D.4. Federalisme, adalah kata yang dipergunakan untuk suatu struktur negara, yang menghendaki kekuasaan dibagi pada kesatuan-kesatuan yang lebih kecil tetapi bersatu dalam suatu serikat atau federasi.

D.5. Politik adalah bermacam – macam kegiatan dalam suatu sistem politik yang menyangkut proses penentuan tujuan-tujuan dan melaksanakan tujuan-tujuan tersebut.

## E. Kerangka Dasar Teori

### E.1. Negara

Terdapat banyak teori tentang negara. Menurut Miriam Budiardjo,<sup>14</sup>

“Negara adalah organisasi kekuasaan atau integrasi dari kekuasaan politik, ia adalah organisasi pokok dari kekuasaan politik. Negara adalah *agency* (alat) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan – hubungan manusia dalam masyarakat”.

Dalam pengertian tentang negara, ada baiknya kalau kita melihat pakar hukum dari belanda yaitu *Van Apeldorn LJ*, menurut beliau<sup>15</sup>;

Pengertian negara menunjuk kepada berbagai gejala yang sebagian termasuk kepada kenyataan, dan sebagian lagi menunjukkan pada gejala-gejala hukum. Lebih lanjut dikemukakan bahwa negara mempunyai berbagai arti, yaitu:

- a. Perkataan negara dipakai dalam arti penguasa, jadi untuk menyatakan orang atau orang – orang yang melakukan kekuasaan tertinggi atas persekututan rakyat yang bertempat tinggal dalam suatu daerah.
- b. Perkataan negara dapat diartikan persekutuan rakyat yakni; untuk menyatakan sesuatu bangsa yang hidup dalam suatu daerah, dibawah kekuasaan yang tertinggi, menurut kaidah – kaidah hukum yang sama.
- c. Arti yang ketiga, ialah arti sesuatu wilayah tertentu. Dalam hal ini, perkataan negara dipakai untuk menyatakan sesuatu daerah, dimana diam suatu bangsa dibawah kekuasaan yang tertinggi.
- d. Negara terdapat dalam arti kas negara atau fiskus, jadi untuk harta yang dipegang oleh penguasa guna kepentingan umum.

---

<sup>14</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 2001 halaman 38

<sup>15</sup> Van Apeldorn LJ., *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta. 2004, halaman 292

Beberapa arti negara sebagaimana dikemukakan oleh *Apeldorn* tersebut diatas menunjukkan bahwa unsur yang paling utama dan terpenting dari negara adalah kekuasaan dan penguasa. Hal ini berarti pemahaman negara menjadi satu kesatuan yang tak terpisahkan. Artinya suatu persekutuan atau organisasi kemasyarakatan yang ada tanpa unsur kekuasaan dan penguasa tentunya belum dapat dikategorikan sebagai negara.

#### E.1.1. Negara Kesatuan

Istilah negara kesatuan lebih dikenal dengan *uni* (Inggris) atau *eenheidstaats* dalam bahasa (Jerman). Bentuk negara kesatuan adalah bentuk negara yang terdiri dari satu negara saja betapapun besar dan kecilnya, dan ke dalam maupun ke luar merupakan kesatuan.<sup>16</sup>

Menurut *C.F. Strong*<sup>17</sup> negara kesatuan ialah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat. Yang menjadi hakekat negara kesatuan adalah bahwa kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan perkataan

---

<sup>16</sup> Sulardi, Cekli S Pratiwi, *Mengukuhkan Negara Kesatuan*, Universitas Muhammadiyah Malang Press, 2002, halaman 38

<sup>17</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar – Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, halaman 140

lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi oleh karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain selain dari badan legislatif pusat.

*C.F. Strong* selanjutnya menyatakan bahwa ada dua ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yaitu: (1) adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat; dan (2) tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat. Dengan demikian bagi para warga negaranya dalam negara kesatuan itu hanya terasa adanya satu pemerintah.

#### E.1.2. Negara Federal

Menurut *K.C. Wheare*<sup>18</sup> dalam bukunya *Federal Government*, prinsip federal adalah ialah bahwa kekuasaan dibagi sedemikian rupa sehingga pemerintah federal dan pemerintah negara bagian dalam bidang-bidang tertentu adalah bebas satu sama lain. Misalnya dalam soal hubungan luar negeri dan soal mencetak uang, pemerintah federal bebas sama sekali dari campur tangan pemerintah negara bagiannya; sedangkan dalam soal kebudayaan, kesehatan, dan sebagainya, pemerintah negara bagian biasanya bebas dengan tidak ada campur tangan dari pemerintah federal. Tetapi dalam beberapa hal oleh warga negara terasa adanya dua kekuasaan, oleh karena dalam beberapa hal ia harus mentaati dua pemerintahan. Misalnya saja seorang Amerika yang tinggal di negara bagian California harus membayar

---

<sup>18</sup> *Ibid*

pajak baik kepada pemerintah negara bagian California maupun kepada Pemerintah Federal Amerika Serikat.

Untuk membentuk negara federal, menurut *C.F. Strong* diperlukan dua syarat, yaitu<sup>19</sup>: Pertama, adanya perasaan sebangsa di antara kesatuan-kesatuan politik yang hendak membentuk federasi itu; dan kedua, adanya keinginan pada kesatuan-kesatuan politik tersebut untuk mengadakan ikatan terbatas, oleh karena apabila kesatuan-kesatuan politik itu menghendaki persatuan sepenuhnya, maka bukan federasilah yang dibentuk, melainkan negara kesatuan.

Menurut *Krenenburg*<sup>20</sup>, negara serikat ialah:

Negara berdaulat yang dibentuk menjadi satu dari sejumlah negara lain, sedangkan kekuasaan negaranya maju kemuka keluar daripada kesatuan negara dan negara – negara bagian yang bergabung. Negara bagian dari negara serikat tidak berdaulat; alat-alat tertinggi kekuasaan negara mereka dan dengan demikian mereka sendiri hanya sebagai *ersatz* kedaulatan yang diberikan sekedar menurut Undang – Undang Dasar bagian – bagian tertentu dalam melakukan kekuasaan negara-negara serikat itu. Dari apa yang dijelaskan diatas dapat dijelaskan bahwa pembentukan suatu negara federal bermula dari beberapa negara merdeka yang berdaulat, bersepakat

---

<sup>19</sup> *Ibid*

<sup>20</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, halaman 88



menggabungkan diri menjadi suatu negara baur, yang disebut juga Negara Federasi atau pun Negara Serikat.

Bentuk negara yang bersifat lebih menyentuh langsung kepada hukum nasional adalah Negara Kesatuan dan Negara Federal. Sementara konsep konfederasi lebih cenderung kepada pola hubungan antar negara dalam lingkup hubungan internasional. R. Kranenburg mengemukakan adanya dua kriteria untuk membedakan antara Negara Kesatuan dan Negara Federal berdasarkan hukum positif sebagai berikut<sup>21</sup>:

- a. Negara bagian suatu federasi memiliki "*pouvoir constituant*", yakni wewenang untuk membentuk undang-undang dasar sendiri serta wewenang mengatur bentuk organisasi sendiri dalam rangka dan batas-batas konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan organisasi bagian-bagian negara (yaitu pemerintah daerah) secara garis besarnya telah ditetapkan oleh pembentuk undang-undang pusat.
- b. Dalam negara federal, wewenang membentuk undang-undang pusat untuk mengatur hal-hal tertentu telah terperinci satu per satu dalam konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan wewenang pembentukan undang-undang pusat ditetapkan dalam suatu rumusan umum dan wewenang pembentukan undang-undang rendahan (lokal) tergantung pada badan pembentuk undang-undang pusat itu.

## E.2. Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah dikenal adanya empat asas penyelenggaraan, yaitu<sup>22</sup>:

---

<sup>21</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar – Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, halaman 143

<sup>22</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Andi Offset, Yogyakarta, 2003, halaman 133

### E.2.1. Sentralisasi

Adalah asas pemerintahan yang terpusat, artinya tidak dikenal adanya penyerahan wewenang kepada bagian – bagian ( daerah/wilayah ) dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Segala kewenangan pemerintahan baik ditingkat pusat maupun ditingkat lokal, berada dalam tangan pemerintah pusat. Kalaupun ada kewenangan dari pemerintah lokal, hal itu semata-mata hanya menjalankan perintah saja. Pemerintah lokal termasuk pejabat-pejabat ditingkat lokal hanya melaksanakan kehendak atau kebijakan dari pemerintah pusat.

### E.2.2. Desentralisasi

Sebagai kebalikan dari asas sentralisasi adalah asas desentralisasi. Asas ini pada hakikatnya menghendaki adanya sebagian kewenangan Pemerintah Pusat dilimpahkan atau diserahkan kepada pemerintah lokal. Menurut Undang – Undang Nomor 5 tahun 1974 asas desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan kepada Daerah atau Daerah Tingkat yang lebih atas kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangga sendiri<sup>23</sup>. Sedangkan menurut Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999, Desentralisasi

---

<sup>23</sup> Pasal 1 huruf b UU No. 5 tahun 1974

adalah Penyerahan wewenang pemerintahan kepada Daerah Otonom dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>24</sup>.

Secara doktriner dikenal adanya bentuk – bentuk desentralisasi sebagai berikut<sup>25</sup>:

- a. Desentralisasi teritorial, yakni penyerahan urusan pemerintahan (pelimpahan wewenang untuk menyelenggarakan suatu urusan pemerintahan) dari Pemerintah Pusat / Daerah tingkat yang lebih atas kepada badan-badan yang bersifat kewilayahan (teritorial). Desentralisasi ini menjelma dalam bentuk badan – badan yang berdasarkan aspek kewilayahan ( lihat pasal 18, 18<sup>a</sup>, dan 18B UUD 1945).
- b. Desentralisasi Fungsional, yakni penyerahan urusan-urusan pemerintahan (pelimpahan wewenang untuk menyelenggarakan suatu urusan pemerintahan) dari Pemerintah Pusat/Daerah tingkat yang lebih atas kepada badan-badan fungsional tertentu. Desentralisasi ini menjelma dalam bentuk badan – badan yang didasarkan

---

<sup>24</sup> Pasal 1 huruf c UU No. 22 tahun 1999

<sup>25</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Undang – Undang Dasar 1945*, Sinar Harapan Jakarta, 1994, Halaman 20-24, dalam <sup>25</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganagaraan dan Hak Asasi Manusia*, Andi Offset, Yogyakarta, 2003, halaman 140

pada tujuan-tujuan tertentu ( lihat penyelenggaraan Subagt di Bali ).

- c. Desentralisasi Politik, yaitu pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah yang dipilih rakyat dalam daerah – daerah tertentu. Pengertian ini sama dengan pengertian desentralisasi teritorial, karena didasarkan kepada sifat kedaerahan sebagai salah satu unsurnya.
- d. Desentralisasi Kebudayaan, yakni memberikan hak kepada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) untuk menyelenggarakan kebudayaan sendiri (mengatur pendidikan, agama, dan lain-lain). Dalam kebanyakan negara kewenangan ini diberikan pada kedutaan asing demi pendidikan warganegara masing-masing negara dari kedutaan yang bersangkutan. Dengan demikian ini bukan merupakan bentuk asas penyelenggaraan pemerintahan lokal.
- e. Desentralisasi Administratif, yakni pemerintah melimpahkan sebagian kewenangannya kepada alat-alat perlengkapan atau organ-organ pemerintahan sendiri di daerah, yakni pejabat-pejabat pemerintah yang ada di

daerah untuk dilaksanakan. Pengertian seperti ini tidak membedakan antara desentralisasi dan dekonsentrasi.

Sebagai suatu asas yang bermaksud untuk melakukan penyerahan urusan-urusan pemerintahan, maka dalam implementasinya dikenal ada dua bentuk penyerahan, yaitu<sup>26</sup>:

1. Penyerahan penuh, artinya baik tentang asas-asasnya (prinsip-prinsipnya) maupun tentang cara menjalankan kewajiban yang diserahkan itu, diserahkan semua kepada daerah sebagai hak otonomi; dan
2. Penyerahan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai cara-cara menjalankan saja, sedangkan mengenai prinsip-prinsip (asas-asasnya) ditetapkan oleh pemerintah pusat sendiri. Pola seperti ini disebut juga sebagai hak *medebewind* (asas tugas pembantuan).

Dengan adanya penyerahan dua bentuk penyerahan urusan (wewenang) pemerintahan tersebut, maka didalam asas desentralisasi

---

<sup>26</sup> Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 Undang – Undang Dasar 1945*, Unsika, Karawang, 1994, Halaman 55-56, dalam B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganagaraan dan Hak Asasi Manusia*, Andi Offset, Yogyakarta, 2003, halaman 141

disamping mengakibatkan adanya hak otonomi bagi suatu daerah, juga menimbulkan hak *medebewind*<sup>27</sup>.

#### E.2.3. Dekonsentrasi

Menurut pasal 1 huruf f Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil dari pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah. Penegasan seperti ini sangat berbeda dengan yang terdapat di dalam Undang – Undang Nomor 5 tahun 1974, dalam Pasal 1 huruf f Undang – Undang tersebut disebutkan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Adapun menurut UU nomor 32 tahun 2004 desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah, kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu<sup>28</sup>.

#### E.2.4. Medebewind

Asas *Medebewind* disebut juga sebagai asas pembantuan. Menurut pasal 1 d Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 tugas pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang

---

<sup>27</sup> *Ibid*

<sup>28</sup> Pasal 1 ayat 8 UU No. 32 tahun 2004

ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah atau pemerintah tingkat atasnya, dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Sedangkan menurut Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, *medebewind* adalah tugas pembantuan berupa penugasan dari pemerintah kepala daerah dan desa dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumberdaya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan<sup>29</sup>. Adapun menurut Undang – Undang Nomor 32 tahun 2004 tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepala daerah dan/atau desa dan dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.<sup>30</sup>

## **F. METODE PENELITIAN**

### **F.1. Sifat dan Jenis Penelitian**

Jenis penelitian ini adalah historis – faktual<sup>31</sup>, karena yang diteliti adalah pemikiran seseorang, dan adapun sifat dari penelitian ini adalah deskriptis analisis.

### **F.2. Teknik Pengumpulan Data**

Untuk pengumpulan data dan informasi penulis akan mendapatkannya melalui wawancara langsung tidak terstruktur dengan dengan nara sumber Amien

---

<sup>29</sup> Pasal 1 huruf g UU No. 22 Tahun 1999

<sup>30</sup> Pasal 1 ayat 9 UU No. 32 tahun 2004

<sup>31</sup> Anton Bakker, *Metode-Metode Filsafat*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, halaman 136

Rais, disamping itu penulis tetap akan melakukan studi pustaka, dari berbagai sumber tertulis seperti buku, majalah, makalah, surat kabar, jurnal berita, internet dan catatan-catatan lainnya sebagai data sekunder, yang berisi pemikiran Amien Rais tentang federalisme Indonesia. Wawancara tidak terstruktur kami pilih karena dalam penelitian yang menyangkut pemikiran seseorang, peneliti harus mengikuti alur pikir dan kondisi/keberadaan nara sumber yang terkadang tidak ingin memaparkan apa yang akan diteliti oleh peneliti, jadi penelitian ini harus dikondisikan dengan kemauan narasumber.

### **f.3. Teknik Analisis Data**

Data-data akan dianalisis secara kualitatif. Dalam menganalisis data, penulis akan memasukkan sebagian pendapat para pakar politik, akademisi dan budayawan serta mereka yang berkompeten dengan tema yang penulis teliti. Setelah itu penulis akan membanding-bandingkan rasionalitas gagasan, baik dari kubu yang pro gagasan federalisme Indonesia maupun yang kontra gagasan federalisme Indonesia, kemudian penulis akan sandingkan dengan gagasan federalisme Amien Rais dengan tetap berpijak pada konsep – konsep dan teori – teori umum federalisme, sehingga akan melahirkan analisis kritis tentang federalisme Indonesia serta kebaikan dan keburukan jika Indonesia berfederal.