

RELEVANSI KEBIJAKAN DESENTRALISASI DENGAN KONSEPSI NEGARA KESATUAN

Andi Kasmawati

Fakultas Ilmu Sosial UNM

Jl. AP. Petta Rani Kampus UNM Gunung Sari Baru Gedung BD Lt. 2 Ma
email: kasmawati@mri@yahoo.co.id

Abstract

The agreement at the beginning of the reform of the Indonesian nation to maintain the Unitary State, following a suggestion to change into a federal state, a cornerstone of government formation to accommodate both forms of the country by replacing Law. 1974 on regional administration, which tend to be centralized, with Law no. 22, 1999 are decentralized, the way this law causes a lot of tension and problems relating to local government authorities, thus replaced by Law no. 32 of 2004 which is hoped able to resolve the issue. The concept of a unitary state in the government putting As with sub-national governments are delivered / transferred desentralisasi government based on the theory that one theory of the delegation of authority in local government, it is not relevant to the theory of decentralization G. Cheema and Rondinelly, but the conception of the unitary state of Indonesia are relevant to the theory of imperfect decentralization proposed by Hans Kelsen.

Key words : Decentralization and Unity state

Abstrak

Kesepakatan bangsa Indonesia di awal reformasi untuk tetap mempertahankan Negara Kesatuan, setelah ada wacana untuk merubah menjadi negara federal, menjadi landasan pembentukan pemerintahan yang mengakomodir kedua bentuk negara tersebut dengan mengganti UU No. Tahun 1974 tentang Pemerintahan daerah, yang cenderung sentralistik, dengan UU No. 22 Tahun 1999 yang desentralistik, dalam perjalanannya UU ini banyak menimbulkan ketegangan dan permasalahan yang berkaitan dengan kewenangan pemerintahan daerah, sehingga diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 yang diharapkan mampu mengatasi masalah tersebut. Konsep negara kesatuan dalam pemerintahan menempatkan pemerintah daerah sebagai sub nasional yang diserahkan/dilimpahkan pemerintah berdasarkan teori desentralisasi yang salah satu teori pelimpahan wewenang dalam pemerintah daerah, tidak relevan dengan teori desentralisasi G. Cheema dan Rondinelly, namun konsepsi negara kesatuan di Indonesia relevan dengan teori desentralisasi tidak sempurna yang dikemukakan oleh Hans Kelsen.

Kata Kunci: Desentralisasi dan Negara Kesatuan

A. Pendahuluan

Wacana perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia diawal reformasi, menempatkan otonomi daerah sebagai wacana publik pada masa transisi pemerintahan, muncul berbagai pendapat tentang kehendak untuk membentuk pemerintahan yang berdasarkan federalisme disatu pihak dan dipihak lain menginginkan tetap dalam negara kesatuan.

Posisi masing-masing pihak pada saat itu sangat kuat. Namun kekuatan politik yang ada tidak memberikan dukungan yang positif terhadap kemungkinan untuk menciptakan pemerintahan yang federalistik, bahkan hampir semua partai politik yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat tidak mendukung munculnya ide pembentukan pemerintahan yang federalis. Hal ini ditunjukkan

pada saat proses perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Panitia ad Hoc 1 menyusun kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kesepakatan dasar tersebut adalah: 1) Tidak mengubah perubahan UUD NRI Tahun 1945. 2) Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia. 3) Mempertegas sistem pemerintahan presidensial. 4) Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 ditiadakan serta hal-hal normatif dalam penjelasan dimasukkan dalam pasal-pasal. 5) Perubahan dilakukan dengan cara "adendum" (perubahan dengan melakukan tambahan)¹

Kesepakatan tersebut bermuarah pada digantinya UU No. 5 Tahun 1974 tentang pemerintahan Daerah menjadi UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, selanjutnya diganti lagi dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah kemudian direvisi melalui UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah yang tujuannya untuk memberdayakan pemerintah daerah dengan mempertegas kewenangan masing-masing tingkat pemerintahan melalui salah satu kebijakan yaitu kebijakan desentralisasi.

Pembagian kewenangan mengurus urusan pemerintahan berdasarkan kebijakan desentralisasi oleh berapa pakar mengemukakan berbagai teori seperti Shabir Chemma dan Rondinely yang menganut teori desentralisasi yang bercirikan federal, sedangkan Hans Kelsen dengan desentralisasi sempurna dan desentralisasi tidak sempurna.

Konsep dan teori yang dikemukakan pakar menunjukkan bahwa dalam menerapkan konsep desentralisasi sebagai suatu asas pelimpahan wewenang dalam negara kesatuan dapat menimbulkan berbagai benturan terutama dalam menilai relevansi antara teori desentralisasi dengan konsepsi negara kesatuan. Untuk itulah maka dalam artikel ini akan diungkap pada pembahasan mengenai: 1) Bagaimakah konsepsi negara kesatuan dalam pemerintahan daerah di Indonesia? 2) Bagaimakah esensi otonomi daerah dan kewenangan mengurus urusan pemerintahan dalam Negara Kesatuan? 3) Bagaimakah

relevansi dan derajat desentralisasi pada penyerahan wewenang oleh pemerintah kepada pemerintahan daerah dalam Negara Kesatuan?

B. Pembahasan

1. Konsepsi Negara Kesatuan dalam Pemerintahan Daerah di Indonesia.

Bentuk negara kesatuan (*eenheidsstaat*) adalah bentuk negara yang merdeka dan berdaulat, yang di dalam seluruh wilayah negaranya hanya ada satu pemerintahan yang berkuasa (pusat). Negara kesatuan mewujudkan kebulatan tunggal dan yang berpusat satu (*monosentris*).

Negara kesatuan tidak mempunyai kesatuan-kesatuan pemerintahan didalamnya yang mempunyai kedaulatan. Dalam negara kesatuan kedaulatan melekat pada rakyat, bangsa, dan negara, tidak akan terbagi diantara kesatuan-kesatuan pemerintahan. Kesatuan-kesatuan pemerintahan lain di luar pemerintah, tidak memiliki apa yang disebut oleh R. Kranenburg² "Sebagai *pouvoir constituant*, yaitu kekuasaan untuk membentuk UUD/ UU dan organisasinya sendiri".

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan prinsip dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dimana pada konsepsi tersebut disatu sisi mengukuhkan keberadaan daerah sebagai bagian nasional, tetapi di sisi lain memberikan stimulan bagi masyarakat daerah untuk mengartikulasi semua kepentingannya, termasuk masalah otonomi daerah dalam sistem hukum dan kebijakan nasional.

Otonomi menurut UU No. 32 Tahun 2004, Jo. UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, adalah otonomi seluas-luasnya, dalam otonomi terkandung makna sistem desentralisasi dalam arti luas sebagai pembentuk otonomi daerah.

2. Esensi Otonomi Daerah dan Kewenangan Mengurus Urusan Pemerintahan

Otonomi diartikan sebagai, "Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan keperluan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan." Sebagaimana diatur pada Pasal 1 angka 5 UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.

1 Suko Wiyono, 2006, *Otonomi Daerah dalam Negara Hukum Indonesia*, Jakarta, Faza Media, hlm 47.

2 Kranenburg, dalam Hanif Nurcholis, 2005, *Teori dan Paraktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta, Garasindo, hlm. 7.

Kemudian Van der Pot³ guru besar Hukum Tata Negara Belanda, mengartiksn otonomi adalah:

“Autonomie betekent anders van het eoord sou doen vermoeden regeling en bestuur van eigen zaken, van wet degrounwet noemtegen huishouding”. (Pada dasarnya otonomi itu berarti pengaturan, pengurusan dan penyelenggaraan pemerintahan sendiri).

Lebih lanjut dikemukakan bahwa konsep otonomi daerah dikenal dalam tiga ajaran yaitu :

- 1) Sistem rumah tangga secara materil atau *Materiele huishourdings begrip*. adalah sistem rumah tangga daerah yang ditentukan sepenuhnya secara rinci (detail) oleh pemerintah pusat berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- 2) Sistem rumah tangga secara formal atau *Formaele huishourdings begrip* adalah sistem rumah tangga daerah yang tidak menentukan secara pasti isi atau macam urusan rumah tangga daerah dalam undang-undang.
- 3) Sistem rumah tangga Rill atau *Riele huishourdings begrip*. Sistem ini lebih lentur dan cukup fleksibel dengan tidak mengurangi kepastian hukum.

UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008 dapat dikatakan menganut sistem rumah tangga formil dan sistem rumah tangga riil, karena pengaturan tentang pembagian kewenangan antara pemerintah dengan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang secara umum, begitu pula dalam peraturan pelaksanaan lainnya.

Untuk menjaga keseimbangan kewenangan antara pemerintah daerah dengan pemerintah secara teoritis dalam pelaksanaan otonomi daerah oleh Muchsan⁴ mengemukakan tiga sendi sebagai

pilar penyangga otonomi yaitu : 1. *Shering of power* (pembagian kewenangan) 2. *Distribution of income* (pembagian pendapatan) 3. *Empowering* (kemandirian/pemberdayaan pemerintah daerah).

Ketiga sendi ini terakomodir dalam undang-undang pemerintahan daerah sebagaimana isi Pasal 10 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 yaitu: Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.

Kemudian pada Pasal 10 ayat (3) diuraikan mengenai Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. Politik luar Negeri, b. Pertahanan, c. Keamanan, d. Yustisi, e. Moneter dan Fiskal Nasional, dan f. Agama.

Selanjutnya pada Pasal 10 ayat (4) dijelaskan bahwa:

“Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada Pasal 10 ayat (3), pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa.”

Kewenangan pemerintah daerah untuk mengurus urusan pemerintahan, diatur pada Pasal 13 dan Pasal 14 UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, dibandingkan dengan pemerintah, urusan pemerintah daerah, lebih banyak, yang dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1 Frekwensi kewenangan mengurus urusan Pemerintahan antara pemerintah dengan pemerintah daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004.

No.	Tingkat Pemerintahan	Jumlah Urusan	Persentasi
1.	Pemerintah	6	27,28 %
2.	Pemerintah Provinsi, dan Kabupaten/Kota	16	72,72 %
	Jumlah	22	100 %

Sumber: Data sekunder yang dioleh Tahun 2012

3 Van Der Pot, dalam Suko Wiyono, 2006, *Otonomi Daerah dalam Negara Hukum Indonesia*, Jakarta, Faza Media, hlm. 31.

4 Muchsan, dalam Suko Wijoyo, 2006, *Otonomi Daerah Dalam Negara Hukum Indonesia*, Jakarta, Faza Media, hlm. 49

Pada Tabel 1 tersebut menunjukkan bahwa pemerintah memiliki kewenangan mengurus urusan pemerintahan sebanyak 6 urusan atau 27,28 % dari 22 urusan pemerintahan, sedangkan pemerintah daerah provinsi, dan kabupaten/kota memiliki kewenangan mengurus urusan pemerintahan sebanyak masing-masing 16 urusan atau 72,72 % dari 22 urusan.

Mencermati tabel tersebut nampak bahwa

kewenangan pemerintah daerah lebih besar dibanding kewenangan pemerintah, namun pengaturan itu di reduksi oleh lahirnya PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, secara rinci dapat kita lihat tabel berikut:

Tabel 2 Distribusi Kewenangan Mengurus Urusan Pemerintahan Berdasarkan PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota

No.	Urusan	Pusat	Prov.	Kab/Kota	Jmh.
1.	Bidang Pendidikan	49	45	38	132
2.	Bidang Kesehatan	29	32	37	98
3.	Bidang Pekerjaan Umum	166	124	127	417
4.	Bidang Perumahan	278	275	275	828
5.	Bidang Penataan Ruang	41	37	28	106
6.	Bidang Per.Pembangunan	27	32	41	70
7.	Bidang Perhubungan	362	158	140	660
8.	Bidang Ling. Hidup	86	55	52	193
9.	Bidang Pertanahan	22	41	60	123
10.	Bidang Kepend. & Capil.	43	31	68	142
11.	Bidang Peb.Perp & Anak	24	28	28	80
12.	Bidang KB & Kel. Sej.	25	29	81	135
13.	Bidang Sosial	37	36	31	104
14.	Bidang Nakertrans.	113	114	127	354
15.	Bidang Kop.&Ush.Kecil	71	33	33	137
16.	Bidang Pen. Modal	32	25	25	82
17.	Bidang Kebud.&Pariwisata	107	106	108	321
18.	Bidang Kepmd&OlahRaga	77	74	73	224
19.	Bid. Kesbang&Politik DN.	25	25	25	75
20.	Bidang Otoda, Pemerit. Umum, Adm. Keuangan Daerah, Perakat. Daerah, Kepegw. & Persandian.	284	225	171	680
21.	Bidang Peb.Masy.&Desa	89	88	100	277
22.	Bidang Satatistik	16	9	7	32
23.	Bidang Kearsipan	11	13	9	33
24.	Bidang Perpustakaan	23	18	15	56
25.	Bidang Komunikasi & Inf.	82	18	23	123
26.	Bidang Pertanian	208	362	452	1022
27.	Bidang Kehutanan	68	61	60	189
28.	Bidang Energi & SDM	72	57	51	180
29.	Bidang Kelautan/Perikan.	105	104	100	309
30.	Bidang Perdagangan	74	63	60	197
31.	Bidang Perindustrian	40	29	29	98
	Jumlah	2686	2348	2474	7508
	Persentasi	35,78%	31,27%	32,95%	100%
	Pemerintah Povinsi dan Kabupaten/Kota	35,78%		64, 22%	100%

Sumber: Data Sekunder yang di olah Tahun 2012

Data yang ditampilkan pada Tabel 2 nampak bahwa pada tingkat pemerintah terdapat 2686 atau 35,78 % urusan dari 31 jenis urusan, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota terdapat 4822 atau 64,22 % urusan dari 31 jenis urusan, bila diurai antara kewenangan pemerintah dan pemerintah kabupaten/kota maka, persentase kewenangan mengurus urusan pemerintahan untuk pemerintah provinsi sebanyak 2348 atau 31,27%, kewenangan mengurus urusan pemerintahan untuk kabupaten/kota sebanyak 2474 atau 32,95% urusan, ini menunjukkan bahwa pemerintah lebih besar bila dibandingkan kewenangan pemerintah sekitar 35,78% untuk pemerintah daerah provinsi 31,27% dan pemerintah daerah kabupaten/kota 32,95%. Berarti bahwa urusan yang dibagi dalam PP No. 38 Tahun 2007 terdapat pembagian urusan yang relatif seimbang antartingkat pemerintahan, dan dalam pembagian urusan tersebut masing-masing tingkat pemerintahan mempunyai kewenangan mengurus semua urusan pemerintahan, pembagian ini tidak relevan dengan pengaturan kewenangan mengurus urusan pemerintahan sesuai Pasal 13 dan Pasal 14 UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, selain itu pembagian urusan pemerintahan yang diatur dalam PP No. 38 Tahun 2007, mereduksi kewenangan mengurus urusan pemerintahan yang dimiliki oleh pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, karena pemerintah seharusnya tidak lagi mengurus urusan yang telah diserahkan kepada pemerintah daerah, selama pemerintah daerah mampu melaksanakan urusan tersebut, sehingga harapan untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang otonom dengan kebijakan desentralisasi dalam Negara Kesatuan semakin sulit terwujud.

3. Penerapan Teori Desentralisasi pada Penyerahan Wewenang oleh Pemerintah kepada Pemerintahan Daerah dalam Negara Kesatuan

G. Shabbir Cheema & Rondinelli⁵ mengemukakan bahwa desentralisasi adalah

bentuk lain dari devolusi:

"Devolution, in its purest form has certain fundamental characteristics. First, local units of government are autonomous, independent and clearly perceived as separate levels of government over which central authorities exercise little or no direct control. Second, the local governments have clear and legally recognized geographical boundaries within which central authority and perform public functions. Third, local governments have corporate status and the power to secure resources to perform their functions. Fourth, devolution implies the need to develop local government as institutions in the sense that they are perceived by local citizens as organizations providing services that satisfy their needs and as governmental units over which

Pandangan lainnya dari G. Shabbir Cheema dan Rondinelli⁶ tentang rumusan desentralisasi yang lebih merujuk pada perspektif yang lebih luas namun tergolong perspektif administrasi, bahwa desentralisasi adalah:

"The transfer of planning, decision-making, or administrative authority from central government to its field organisation, local administrative units, semi autonomous and parastatal organisation, local government, or non-government organisations.

Berdasarkan definisi tersebut Rondinelli dan Cheema⁷, sedikitnya merumuskan empat tipe desentralisasi yaitu:

1. *Deconcentration*
2. *Delegation to semi-autonomous or parastatal organizations.*
3. *Devolution*
4. *Transfer of functions from government to non government institutions.*

Selanjutnya Sodjuango Situmorang⁸ mengemukakan bahwa:

"Desentralisasi merupakan antitesa dari sentralisasi penyelenggaraan pemerintahan. Antara dua kutub ini didalam

5 G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli dikutip Mawhood dalam Syarif Hidayat, 2007, *Too Much Too Soon, Local State Elite's Prefektive On and The Puzzel of Contemporary Indonesian Regional Autonomy Policy*. Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm. 234.

6 G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (ed) 1983, *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, London/New Delhi, Sage Publication, Bavarly Hills, hlm. 18.

7 G. Shabbir Cheema dan Rondinelli, 1983, *Ibid*, hlm. 18 -24, lihat juga dalam Syarif Hidayat Op. Cit. hlm. 235.

8 Sojuango Situmorang, 1995, *Perilaku Politik*, IKIP Semarang, Semarang Press, hlm. 21

perkembangannya tidak jarang diletakkan pada kutub yang berlawanan, padahal dalam negara kesatuan disamping keliru untuk mempertentangkan keduanya, juga antara keduanya tidak bisa ditiadakan sama sekali. Kedua konsep, sistem pemerintahan ini bahkan saling melengkapi dan membutuhkan dalam kerangka yang ideal sebagai sendi negara demokrasi.”

Kebijakan desentralisasi relevan dengan negara kesatuan, dengan syarat bahwa segala perangkat perundang-undangan dapat mendukung dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang ada yaitu pemerintah secara adil dalam meletakkan prinsip pembagian urusan dan penyelenggaraan pemerintahan yang diatur dalam : 1) Norma, 2) Standard, 3) Prosedur, 4) Kriteria

Hal ini sejalan dengan apa yang termaktub dalam peraturan pemerintah mengenai Negara Kesatuan Republik Indonesia TAP. MPR. No. IV/MPR/1999 yaitu :

1. Kebijakan desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah, merupakan suatu wewenang dari pemerintah kepada pemerintah daerah.
2. Sebagai konsekuensi dari tingkatan pemerintahan yang berada dalam Negara kesatuan.
3. Letak relevansinya yaitu barada pada adanya pembagian urusan yang menjadi kewenangan masing-masing tingkat pemerintahan. Pembagian urusan tersebut menjadi tatanan normatif etik yang menyajikan keseimbangan antara gerakan sentrifugal (gerakan yang menyebar) atau desentralisasi dan gerakan sentripetal (gerakan yang memusat) atau sentralisasi.

Dalam teori Negara Kesatuan, Menurut Bhenyamin Hoessin⁹

”Indonesia termasuk negara yang menganut asas desentralisasi dengan ciri federal”.

Sedangkan C. F. Strong¹⁰ mengemukakan bahwa:

”Kekuasaan pemerintah sub-nasional dalam negara kesatuan diberikan oleh pemerintah pusat melalui atau dengan undang-undang. Pembagian kekuasaan pada negara kesatuan, kewenangan pada dasarnya berada atau dimiliki oleh pemerintah pusat yang kemudian diserahkan atau dilimpahkan kepada daerah. Penyerahan atau pelimpahan kewenangan di negara kesatuan biasanya dibuat secara eksplisit (*ultravires*). Dengan kata lain, daerah memiliki kewenangan/kekuasaan terbatas atau limitatif.”

Teori Negara Kesatuan yang dikemukakan oleh Bhenyamin Hoessin mempertegas bahwa konsep desentralisasi di Indonesia bercirikan federal, hal ini nampak pada undang-undang pemerintahan daerah (UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008) yang memberikan kewenangan yang lebih luas kepada pemerintah daerah, sedangkan teori negara kesatuan yang dikemukakan oleh C.F. Strong menegaskan bahwa pemilik kewenangan adalah pemerintah dan pemerintah menyerahkan kewenangan kepada pemerintah daerah secara *ultravires*. Ini berarti bahwa kewenangan daerah itu diserahkan secara terperinci dalam perundang-undang

Pemberian wewenangan berupa urusan pemerintahan kepada pemerintah daerah melalui undang-undang inilah yang tidak relevan antara kebijakan desentralisasi dengan teori Negara Kesatuan. Karena undang-undang telah mengatur pembagian urusan sebagaimana diatur pada Pasal 13 dan Pasal 14 UU No. 32 Tahun 2004 Jo. UU No. 12 Tahun 2008 secara rinci urusan pemerintahan, antara urusan pemerintah dengan urusan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota, tapi dalam tataran pelaksanaan dilahirkan lagi peraturan yang meniadakan kewenangan pemerintah daerah, dengan demikian pengaturan ini tidak sesuai dengan teori desentralisasi yang merupakan dasar pelimpahan kewenangan mengurus urusan pemerintahan sebagaimana dikemukakan oleh Rondinelli dan Cheema.

9 Bhenyamin Hoessin, 2008, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan dan Federal*, Jakarta, Universitas Indonesia, bahan kuliah MKPD FISIP hlm. 1

10 C. F. Strong, 1966. *Modern Political Constitutions: An Introduction to comparative study Their History and Existing*. SPA Timework. Editor: Derta Sri Widowatie dan Waluyati Handayani, 2004, Dalam terjemahan *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*. Ujungberung Bandung, Nuansa dan Nusasembada, hlm. 115

Pandangan ini menunjukkan bahwa desentralisasi yang dibangun Cheema dan Rondilelli, bukan hanya urusan yang diserahkan namun perencanaan dan pengambilan keputusan berada pada pemerintah daerah (*local government*) sebagai ciri desentralisasi.

Konsepsi ini tidak dapat terlaksana dengan baik karena pemerintah sebagai pemegang *residual power* belum berjalan dengan baik sesuai fungsinya, hal ini disebabkan karena urusan yang telah diserahkan masih tetap dilaksanakan oleh pemerintah, dimana pemerintah memandang bahwa apabila urusan yang diserahkan memberikan kewenangan yang besar kepada pemerintah daerah, maka pemerintah daerah dapat mengancam integritas negara kesatuan. Dengan demikian apa yang telah diatur dalam PP. No. 38 Tahun 2007, sesungguhnya mengerdilkan peran pemerintah daerah provinsi, khususnya pemerintah daerah kabupaten/kota yang hanya mengurus urusan pemerintahan yang berada pada ruang lingkup daerahnya pada skala kecil, sedangkan urusan yang berskala besar diurus oleh pemerintah meskipun urusan tersebut seharusnya menjadi kewenangan pemerintah daerah.

Kondisi ini terjadi karena konsepsi bentuk Negara Kesatuan yang cenderung sentralistik, menerapkan kebijakan pemerintahan desentralistik yang bercirikan federal. Oleh karena itu konsepsi bentuk Negara Kesatuan tidak relevan dengan kebijakan desentralisasi sebagaimana teori desentralisasi Cheema dan Rondinelli, begitu pula dengan derajat desentralisasi James Fesler, penerapan desentralisasi di Indonesia cenderung menggunakan desentralisasi tidak sempurna sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen¹¹ bahwa dikatakan desentralisasi tidak sempurna apabila:

"Suatu hukum pusat mengandung prinsip-prinsip umum yang penerapan cirinya saja yang harus dijabarkan oleh undang-undang daerah."

Lawan dari desentralisasi tidak sempurna ini adalah desentralisasi sempurna sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen¹² bahwa:

"Desentralisasi sempurna apabila pembuatan norma-norma daerah adalah yang terakhir (final) dan tidak terikat oleh norma-norma pusat. Pembuatan norma daerah ini disebut yang terakhir apabila tidak ada kemungkinan dihapuskannya dan digantikannya norma daerah ini oleh suatu norma pusat."

Teori desentralisasi Hans Kelsen tersebut menjadi acuan untuk menyimpulkan bahwa sesungguhnya negara kesatuan dapat dikatakan relevan dengan kebijakan desentralisasi pada tataran desentralisasi tidak sempurna, sebagai konsekuensi dari bentuk negara kesatuan yang menjadi konsesus negara Indonesia yang telah ditetapkan dalam konstitusi.

Bentuk desentralisasi ini menunjukkan bahwa dalam menerapkan desentralisasi dari berbagai negara dapat saja berbeda antara satu negara dengan lainnya karena kondisi negara dan potensi masing-masing negara berbeda-beda terutama perbedaan pada bentuk negaranya.

C. Simpulan

Berdasarkan uraian pembahasan terhadap masalah yang dikemukakan dapat disimpulkan bahwa:

1. Konsepsi negara kesatuan merupakan prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan, karena selain mengukuhkan pemerintahan nasional juga memberikan stimulus bagi daerah untuk mengartikulasi semua kepentingannya, melalui pelimpahan/penyerahan wewenang dari pemerintah kepada pemerintah daerah.
2. Esensi otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengurus sendiri urusan yang menjadi kewenangan yang telah diserahkan oleh pemerintah kepada pemerintah daerah, namun kewenangan tersebut oleh pemerintah melalui perundang-undangan lainnya, sehingga sehingga otonomi daerah tidak berjalan sesuai tujuan yang diharapkan.
3. Penerapan teori desentralisasi tidak sepenuhnya relevan dengan negara kesatuan, kecuali teori desentralisasi tidak sempurna.

11 Hans Kelsen, 1971, *General Theory of law and State*, New York, Rassel and Russel, diterjemahkan Raisul Muttaqien, penyunting: Nurainun Mangunsong, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Ujungberung, Bandung, Nusamedia, hlm, 443

12 Hans Kelsen, 1971, *General Theory of law*Ibid hlm.443

DAFTAR PUSTAKA

- Cheema G, Shabbir dan A. Rondinely Dennis) (ed) 1983, *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries* Sage Publication, Bavarly Hills, London/New Delhi.
- Kelsen, Hans, 2006, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Nusamedia.
- Hidayat, Syarif Hidayat, 2007, *Too Much Too Soon, Local State Elite's Presfektive On and The Puzzel of Contemporary Indonesian Regional Autonomy Policy*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Hoessin, Benyamin, 2008, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan dan Federal*, Makalah (bahan kuliah) pada kuliah MKPD di FISIP-UI.
- Nurtcholis, Hanif, 2005, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Grasindo.
- Sitimorang, Sojuangon, 1995, *Perilaku Politik*, IKIP Semarang: Semarang Press.
- Smith B. C., 1985, *Decentralization The Territorial Dimension of the State*, Geoge Allen & Unwin (publishers), London WCIAILU, UK: Ltd 40 Museum Street.
- Strong C.F., 1966. *Modern Political Constitutions: An Introduction to comparative study Their History and Existing*. Dalam terjemahan Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia. SPA Timework. Editor: Derta Sri Widowatie dan Waluyati Handayani, 2004, Bandung Ujungberung: Nuansa dan Nusasembada.