

ISSN : 1410-3648

Kajian Masalah Hukum dan Pembangunan

PERSPEKTIF

PUBLISH OR PERISH

DAFTAR ISI :

Editorial

Artikel :

- * **Telaah Teoritik Terhadap Penerapan Azas Pemisahan Horisontal dalam UU No. 4 Th. 1996**
Oleh Priyo Handoko
- * **Semiotika Reformasi Hukum : Res Republika, Res Konstitusi, dan Res Ketuhanan**
Oleh Marcus Lukman
- * **Kajian Manusia dan Eksistensinya Dalam Perlindungan Hukum Bagi Korban Kejahatan**
Oleh Titik Suharti
- * **Eksistensi Organisasi Subak di Bali**
Oleh Ngakan Putu Muderana
- * **Analisis Terhadap Penilaian Eks Narapidana Warga Yayasan Modjopahit**
Oleh Umi Enggarsasi
- * **Posisi Nasabah dan Tanggung Jawab Direksi Bank Terlikuidasi dan Bank Beku Operasional**
Oleh Zudan Arif Fakrulloh
- * **Negara Federasi Sebagai Kebutuhan atau Alternatif Bentuk Negara Republik Indonesia**
Oleh Seto Cahyono

VOLUME 3 NOMOR 3 TAHUN 1998, EDISI JULI
Terbit 4 (empat) kali tiap akhir April, Juli, Oktober, Januari

ISSN: 1410-3648
Pusat Pengkajian Hukum dan Pembangunan

PERSPEKTIF

PUBLISH OR PERISH

DAFTAR ISI

ditorial

tikel:

Analisis Teoritik terhadap Penerapan Azas Pemisahan Horizontal dalam UU No. 4 Th. 1996

Oleh Priyo Handoko 1

Politika Reformasi Hukum: Res Republika, Res Konstitusi, dan Res Ketuhanan

Oleh Marcus Lukman 9

Peranan Manusia dan Eksistensinya dalam perlindungan Hukum bagi Korban Kejahatan

Oleh: Titik Suharti 13

Keberhasilan organisasi Subak di Bali

Oleh: Ngakan Putu Muderana 19

Analisis terhadap Penilaian Eks Narapidana Warga Yayasan Adijopahit

Oleh: Umi Enggarsasi 27

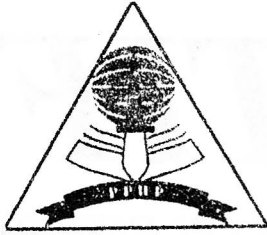
Kepercayaan Nasabah dan Tanggung Jawab Direksi Bank Terlikuidasi dan Bank Beku Operasional

Oleh Zudan Arif Fakrulloh 37

Persepsi Negara Federasi sebagai Kebutuhan atau alternatif Bentuk Negara Republik Indonesia.

Oleh Cahyono 41

VOLUME 3 NOMOR 3 TAHUN 1998, EDISI JULI
Terbit 4 (empat) kali tiap akhir April, Juli, Oktober, Januari



PUSAT PENGAJIAN HUKUM DAN PEMBANGUNAN
FAKULTAS HUKUM
 UNIVERSITAS WIJAYA KUSUMA SURABAYA

Pemimpin Umum / Penanggung Jawab
 Dekan Fakultas Hukum
 Universitas Wijaya Kusuma Surabaya

- Ny. Sonny Baksono, S.H.

Pemimpin Redaksi

- Zudan Arif Fakrulloh, S.H., M.H.

Sekretaris Redaksi

- Achmad Basuki, S.H.

Wakil Pemimpin Redaksi

- Joko Nur Sariono, S.H., M.H.

Anggota Redaksi

- ♦ Dr. Marcus Lukman, S.H., M.H.
- ♦ Ari Puwadi, S.H.
- ♦ Bambang Yunarko, S.H.
- ♦ Umi Enggarsasi, S.H., M.H.
- ♦ Dwi Tatak Subagiyo, S.H., M.H.
- ♦ Titik Suharti, S.H., M.H.
- ♦ Priyo Handoko, S.H., M.H.
- ♦ Noor Tri Hastuti, S.H., M.Hum.

Manajer Pengembangan

- Nur Yahya, S.H., M.H.

Manajer Pemasaran

- Besse Sugiswati, S.H.

Bendahara

- Ratna Winahyu, S.H., S.Ked

Penerbit

Pusat Pengkajian Hukum dan Pembangunan
 Fakultas Hukum
 Universitas Wijaya Kusuma Surabaya

Alamat Penerbit

Jl. Dukuh Kupang XXV / 54
 Telp. (031) 5677577, 568936 – 40
 Fax. (031) 5679791
 Surabaya (60225)

Pencetak

Badan Penerbit Fakultas Hukum
 Universitas Wijaya Kusuma Surabaya

Bank : BNI 1946

Capem Mayjen Sungkono

Atas Nama : qq.PPHP

No. Rekening : 077.000200862.901

SIT

Pengganti ongkos cetak Rp. 6.500,-/ eks

Terbit 4 (empat) kali setahun

Tiap akhir April, Juli, Oktober, Januari



Editorial

Majalah **Perspektif** kembali hadir di lingkungan anda dengan pokok bahasan yang lebih beragam dan aktual untuk diikuti. Kajian-kajian di dalamnya merupakan kristalisasi gagasan-gagasan dan ide yang dijabarkan dari visi untuk mengembangkan kajian hukum ekonomi dan sistim peradilan dan advokasi.

Persoalan-persoalan yang ditampilkan meliputi kajian teoritis terhadap penerapan asas pemisahan horisontal dalam UU No. 4 Tahun 1996, Semiotika Reformasi Hukum, Perlindungan Hukum bagi korban kejahatan, analisa kritis terhadap penilaian eks narapidana, posisi nasabah bank dan tanggung jawab Direksi Bank terlikuidasi dan bank beku operasional dan terakhir ditutup dengan bahasan tentang gagasan negara federasi.

Dalam dunia akademik segala sesuatunya tidak ada yang tabu untuk dikaji oleh karena itu marilah kita melepaskan diri dari belenggu-belenggu normatik untuk mencoba berpikir kritis, konstruktif dan merdeka serta dapat menempatkan posisinya sekaligus menjalankan perannya di tengah situasi reformasi, akhirnya redaksi mengajak semua pihak untuk menghasilkan suatu karya yang lebih baik bagi pengembangan dan Pembangunan Hukum di Indonesia.

Redaksi mengucapkan terima kasih kepada penulis yang telah menyumbangkan sumbangsih pemikirannya yang dituangkan dalam penerbitan kali ini dengan harapan semoga buah gagasannya dapat memperkaya kasanah ilmu hukum.

Redaksi

NEGARA FEDERASI SEBAGAI KEBUTUHAN ATAU ALTERNATIF BENTUK NEGARA REPUBLIK INDONESIA

Oleh:
Seto Cahyono

Bentuk negara federasi dapat diartikan sebagai alternatif paradigma daripada bentuk negara kesatuan. Gagasan bentuk negara federasi muncul didasarkan pada akibat pelaksanaan bentuk negara kesatuan yang dinilai belum sesuai harapan yang dicitakan seperti yang berlaku di Indonesia, sehingga sebagai alternatif juga harus mempertimbangkan segi-segi ilmiah/teoritis apabila akan dilaksanakan. Gagasan tersebut nampaknya belum dapat dijadikan sebagai kebutuhan yang mendesak untuk merubah bentuk negara dari negara kesatuan ke negara federasi.

1. PENDAHULUAN

Perbincangan mengenai gagasan negara federasi sebagai alternatif bentuk-susunan Negara Indonesia, akhir-akhir ini menjadi salah satu sumber perdebatan yang mengarah pada kepentingan dan tujuan politik. Perdebatan tersebut tentunya membawa pada pemikiran yang pro dan kontra, mengingat Indonesia masih memberlakukan UUD 1945 yang secara tegas menyatakan dalam Pasal 1 ayat (1) "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik". Bagi kalangan akademisi membicarakan bentuk negara atau membicarakan suatu sistem pemerintahan tertentu bukanlah suatu yang tabu dan tidak perlu dipolitisir.

Munculnya gagasan tersebut bukan tidak ada dasarnya, paling tidak bagi kita (kalangan akademisi) adalah untuk lebih membuka cakrawala keilmuan dengan alternatif-alternatif paradigma, sehingga tidak terbelenggu oleh dogma-dogma yang tidak menguntungkan. Pada sisi lain bentuk-susunan negara kesatuan yang dipraktekkan Indonesia terhadap hubungan pusat dan daerah selama ini belum memenuhi semua harapan. Hal ini

dapat dilihat dari beberapa indikator, antara lain: *Pertama*, dari segi yuridis UU No. 5 tahun 1974 banyak memberikan deledasi peraturan perundangan-undangan, dan belum dilaksanakan, bahkan menimbulkan beberapa kerancuan pengertian baik yang menyangkut dekonstruksi maupun tugas pembantuan. Lain dari itu Pemerintah di daerah lebih dilihat sebagai bagian dari teknik penyelenggaraan pemerintahan secara umum. Otonomi sendiri masih dipandang sebagai perkara penyerahan urusan. Akibatnya, urusan yang menguntungkan pusat tidak pernah diserahkan kepada daerah. Rezim orde baru menerapkan sentralisme kekuasaan yang berlebihan tidak hanya pada pemerintah pusat dan bahkan semakin personal di tangan Presiden Soeharto. Lebih parah lagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diartikan sebagai Pemerintah Daerah, sehingga perwujudan demokrasi (kedaulatan rakyat) menjadi kabur, bahkan mungkin terjadi penyimpangan yang begitu jauh, karena Kepala Daerah cenderung sebagai alat kekuasaan pusat dan tidak bertanggung jawab kepada rakyat (DPRD).

Kedua, titik berat otonomi tidak didukung oleh kebijaksanaan pemerintah di bidang keuangan. Hal tersebut

• *Seto Cahyono adalah dosen Fak. Hukum UWKS*

tercermin dari pertimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang sampai saat ini belum ada ketentuan yang mengaturnya. Di samping itu daerah-daerah yang memiliki sumberdaya ekonomi besar tidak diberlakukan secara adil, tidak hanya dalam hal pembagian hasil eksploitasi kekayaan alam dari daerah tersebut, tetapi juga dalam hal cara-cara mengeksploitasi sumber alam tersebut.

Ketiga, negara kesatuan diterjemahkan sebagai penyeragaman kultural seluruh daerah di Indonesia yang mengikuti budaya penguasa pusat, yang tidak lain berupa Budaya Jawa Kraton yang feodal dan monopolistik (Surbakti, 1988).

Dari uraian di atas timbul beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Gagasan negara federasi merupakan kebutuhan yang dapat dilaksanakan di Indonesia atau sebagai alternatif?
2. Bagaimana prospek perwujudan bentuk-susunan Negara Indonesia di masa yang akan datang?

2. NEGARA FEDERASI ATAU NEGARA KESATUAN

Secara teoretis bentuk-bentuk negara ditinjau dari susunannya akan menimbulkan dua kemungkinan bentuk yaitu:

- a. Negara Kesatuan (*unitarisme*), yaitu negara yang bersusun tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara dalam negara.
- b. Negara Federasi, yaitu negara yang bersusun jamak, artinya tersusun dari beberapa negara yang semula berdiri sendiri-sendiri, kemudian negara-negara itu mengadakan ikatan kerjasama yang efektif, tetapi di samping itu negara-negara tersebut masih ingin mempunyai wewenang-wewenang yang dapat diurus sendiri.

Pada dasarnya antara bentuk negara kesatuan maupun federasi adalah merupakan cara membagi-bagi macam pemerintahan atas dasar banyak sedikitnya kekuasaan pemerintahan yang dide-

sentralisir, dan atas caranya pembagian kekuasaan itu dilakukan. Namun demikian banyak kalangan yang membuat perbedaan besar antara negara kesatuan dan negara federasi. Di dalam negara kesatuan kekuasaan-kekuasaan pemerintah seluruh negara menurut undang-undang "tiada terbatas", dan kekuasaan-kekuasaan pemerintah daerah dibatasi olehnya serta berada di bawah kekuasaannya. Di dalam negara federasi kekuasaan-kekuasaan pemerintahan dibagi-bagi antara pemerintahan untuk seluruh negara dan pemerintahan regional untuk bagian-bagian negara tadi, demikian rupa sehingga ke dua kekuasaan pemerintahan tadi terbatas, biasanya oleh Undang-undang Dasar, dan yang satu tidak berada di bawah kekuasaan yang lain (Wheare, 1951).

Dilihat dari dasar pembentukannya negara kesatuan dibentuk atas **asas unitarisme** yang mempunyai kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah atau daerah yang dipegang sepenuhnya oleh pemerintah pusat, hal ini disebabkan daerah-daerah tidak mempunyai kedaulatan wilayah. Negara federasi/serikat terbentuk karena adanya dua atau lebih kesatuan politik yang sudah atau belum berstatus sebagai negara, berjanji untuk bersatu dalam satu ikatan politik yang mewakili mereka sebagai keseluruhan. Kesatuan-kesatuan politik yang tergabung itu melepaskan kedaulatan beserta atribut-atribut kenegaraan lainnya (Abdurahman, 1987).

Dengan demikian antara negara kesatuan dan negara federasi terdapat persamaan-persamaan serta perbedaan-perbedaan tertentu.

Persamaan-persamaannya:

1. Pembagian daerah atau wilayah, hanya namanya yang berbeda. Di dalam negara kesatuan yang didesentralisir daerah-daerah bagian itu namanya "daerah", apakah Daerah Tingkat I, Daerah Tingkat II, dan sebagainya yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sedangkan pada negara serikat,

daerah-daerah bagian itu namanya "negara-negara". Jadi di sini ada negara dalam negara, tidak demikian halnya pada negara kesatuan yang didesentralisir.

2. Adanya dua macam pemerintahan pada ke dua negara tersebut, yaitu: pada negara kesatuan yang didesentralisir terdapat pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sedangkan pada negara serikat terdapat pemerintah federal atau pemerintah negara gabungan dan pemerintah negara bagian (Soehino, 1991).

Perbedaan-perbedaannya.

Perbedaan antara sistem negara kesatuan yang didesentralisir dengan sistem negara serikat adalah bahwa perbedaan-perbedaan itu tidak saja terdapat pada perbedaan sebutannya, melainkan perbedaan-perbedaan itu tersebut sungguh-sungguh mengenai hukum positifnya, yaitu:

1. Wewenang mengadakan atau membuat undang-undang dasar. Dalam negara kesatuan, karena susunannya tunggal (tidak ada negara dalam negara) maka wewenang untuk membuat undang-undang dasar hanya ada pada pemerintah pusat dan atau lembaga yang mempunyai wewenang untuk itu, sedangkan daerah tidak mempunyai wewenang untuk membuat undang-undang dasar. Dalam negara federasi karena ada dua susunan negara yaitu negara federal dan negara-negara bagian, maka masing-masing mempunyai wewenang untuk mengadakan atau membuat undang-undang dasar, sehingga terdapat dua bentuk undang-undang dasar yaitu undang-undang dasar federal dan undang-undang dasar negara bagian (negara-negara bagian).
2. Sistem pembagian kekuasaan di dalam undang-undang dasar. Pada negara kesatuan wewenang atau kekuasaan pemerintah pusatlah yang dirumuskan secara umum, sedangkan urusan, wewenang atau kekuasaan dari pada pemerintah daerah disebutkan atau dirumuskan satu persatu secara

terperinci melalui penyerahan urusan pemerintahan. Pada negara serikat urusan-urusan yang menjadi wewenang atau kekuasaan pemerintah federal atau pemerintah negara gabungannya itu disebutkan satu per satu secara terperinci di dalam undang-undang dasarnya. Malahan sering diadakan lampiran khusus untuk menyebutkan hal-hal atau urusan-urusan yang pengurusan-nya itu diserahkan kepada atau menjadi wewenang pemerintah federal, dan biasanya ini adalah hal-hal atau urusan-urusan yang menyangkut kepentingan bersama dari semua negara bagian.

3. Tentang asal kekuasaan asli. Pada negara kesatuan, kekuasaan asli itu ada pada pemerintah pusat, jadi segala kekuasaan itu berasal dari pemerintah pusat, kemudian sebagian daripadanya diserahkan kepada atau diberikan kepada pemerintah-pemerintah daerah untuk dilaksanakan (*distribusi kekuasaan dari pusat ke daerah*). Pada negara serikat kekuasaan asli itu berasal dari negara-negara bagian, dan sebagian dari kekuasaan mereka itu diserahkan kepada pemerintah gabungan atau pemerintah federal (*kontribusi kekuasaan dari negara-negara bagian ke negara federal*).
4. Tentang Kedaulatan. Biasanya pada ke dua negara tersebut kedaulatan ada pada pusat, jadi dapat dikatakan ada persamaan, tetapi meskipun demikian kedaulatan yang ada pada pemerintah pusat pada negara kesatuan yang didesentralisir lebih kuat daripada kedaulatan yang ada pada pemerintah pusat negara serikat, terlebih pada perserikatan negara. Karena di sini tiap-tiap negara bagian itu dapat dikatakan mempunyai kedaulatan, baik ke dalam maupun ke luar (Suhino, 1991).

Menurut A. Ramlan Surbakti (1988), perbedaan antara bentuk-susunan negara kesatuan dan bentuk-susunan negara federasi adalah konsep

kategorik, akan tetapi secara substansial, dan yang dipraktekkan oleh sejumlah negara (empirik), sifat keduanya adalah kesinambungan. Otonomi sendiri dapat dibagi menjadi otonomi terbatas, otonomi media, dan otonomi seluas-luasnya, sedangkan federasi dapat pula diklasifikasikan menjadi federasi terbatas, federasi, dan konfederasi.

Dalam pada itu Hans Kelsen (1995) berpendapat, hanya derajat desentralisasi yang membedakan antara negara kesatuan yang dibagi-bagi ke dalam provinsi-provinsi dan negara federasi. Pada skala desentralisasi, negara federasi berada di antara negara kesatuan dan perserikatan negara-negara menurut hukum internasional. Negara federasi menunjukkan derajat desentralisasi yang masih sesuai dengan suatu masyarakat hukum yang dibentuk oleh hukum nasional, yakni sesuai dengan suatu negara, dan suatu derajat desentralisasi yang tidak sesuai dengan suatu masyarakat hukum internasional (yang dibentuk oleh hukum internasional).

Lebih lanjut dikatakan bahwa, dalam negara federasi mensyaratkan validitas material tata hukum, atau dengan kata lain kompetensi legislatif dari negara dibagi di antara satu wewenang negara pusat dan sejumlah negara-negara bagian. Negara-negara bagian memiliki derajat otonomi konstitusional, sehingga perubahan-perubahan dalam konstitusi negara-negara bagian dapat dilakukan melalui undang-undang dari negara-negara bagian itu sendiri. Namun demikian adakalanya otonomi konstitusional ini terikat oleh prinsip-prinsip konstitusional dari konstitusi federal; misalnya, menurut konstitusi federal, negara-negara bagian dapat diwajibkan untuk memiliki konstitusi republik demokratik. Di dalam negara kesatuan sifatnya lebih sentralistis, artinya undang-undang dasar dan undang-undang hanya dibuat oleh pusat.

Negara federal umumnya lahir melalui suatu perjanjian internasional yang ditandatangani oleh negara-negara mer-

deka, sedangkan pada negara kesatuan tidak demikian halnya (Kelsen, 1995).

Dengan demikian dapat dikatakan, karakteristik utama negara federasi adalah **asas federasi** atau suatu keseimbangan kekuasaan sedemikian rupa yang menempatkan pemerintah pusat dan pemerintah-pemerintah bagian dalam susunan tertentu berderajat sama dan di antara satu sama lain mempunyai kebebasan.

Dengan melihat pengertian-pengertian, persamaan-persamaan dan perbedaan-perbedaan antara negara kesatuan dan negara federasi, maka akan lebih tepat uraian selanjutnya apabila didasarkan pada konstruksi sistem hukum.

Sangat disadari, negara itu pada dasarnya adalah merupakan suatu proses yang setiap waktu dapat mengalami perubahan, perubahan mana adalah sesuai dengan keadaan. Perubahan tersebut pada dasarnya untuk memperbaiki/-membarui penyelenggaraan pemerintahan secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan atau cita-cita negara yang didasarkan atas konsep negara hukum yang di dalamnya mencakup asas demokrasi, konstitusionalisme, pembagian/-pencaran kekuasaan. Contoh negara yang mengalami perubahan adalah Uni Negara-negara Amerika atau Amerika Serikat, sebelum menjadi negara federasi pada tahun 1787 merupakan negara yang berbentuk konfederasi. Indonesia pada saat berlakunya Konstitusi RIS 1949 juga mengalami perubahan dari negara kesatuan menjadi negara federasi, dan kemudian menjadi negara kesatuan lagi setelah diberlakukannya UUDS 1950.

Federalisme dipandang dari aspek ketatanegaraan semata-mata memang bentuk yang diperlukan oleh Indonesia, apalagi dari sudut geografis, etnologis, kesatuan-kesatuan ekonomi, dan praktek ketatanegaraan yang sentralisme selama ini secara ketatanegaraan federalisme dapat dipertanggungjawabkan.

Dilihat dari sejarah pergerakan Indonesia menuju terbentuknya Negara Indonesia merdeka baik pada saat

Sumpah Pemuda maupun Proklamasi 1945 tidak memberikan harga mati bahwa bentuk negara Indonesia harus negara kesatuan. Sumpah Pemuda 1928 pada dasarnya adalah hendak menghimpunkan diri dalam perserikatan "jong ini dan jong itu". Dasar daripada penegakan "jong ini" dan "jong itu" ialah supaya para pemuda dari suatu "volk" (suatu bangsa) menggabungkan diri dalam suatu perserikatan di mana pemuda-pemudi sesuatu "volk" salaing menginsafkan, bahwa mereka anak suatu daerah yang mempunyai kebudayaan yang tidak perlu dikesampingkan karena kebudayaan Barat, walaupun pada akhirnya juga melahirkan ide kesatuan negara. Namun demikian Sumpah Pemuda tidak harus dimaknakan membuang jauh-jauh ide federasi dari negara kesatuan.

Proklamasi 1945 tidak juga mengandung makna atau pengertian bahwa Indonesia harus berbentuk Negara Kesatuan, dan selanjutnya berkianat terhadap Proklamasi itu apabila kita membuka gagasan Negara Federasi bagi Republik Indonesia. Klausul Proklamasi menyatakan; "Hal-hal mengenai pemindahan kekuasaan dll. diselenggarakan dengan cara seksama dan dalam tempo yang sesingkat-singkatnya". Hal ini memberikan bukti bahwa, pemberian bentuk Negara Kesatuan kepada Republik Indonesia merupakan suatu pelaksanaan kemudian daripada tindakan proklamasi tersebut (UUD 1945). Dengan demikian pemberian bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia janganlah digambarkan sebagai suatu pengalihan mutlak (otomatis) dari Proklamasi 1945.

Gagasan ke arah transformasi bentuk negara kesatuan menjadi negara federasi pada dasarnya bukanlah hal yang baru, dan akan selalu muncul baik sebagai alternatif maupun langkah nyata bila sentralisme dan penyeragaman budaya yang membelenggu keanekaragaman budaya itu sendiri yang secara tidak adil berlangsung terus. Pertanyaan yang timbul adalah, dapatkan negara kesatuan ditransformasi menjadi negara federal?

Jawabnya secara singkat adalah dapat akan tetapi harus memenuhi beberapa persyaratan antara lain:

1. Hal itu dikehendaki dan atau didukung oleh rakyat secara demokratis dan berdasarkan konsep negara hukum.
2. Efisiensi dan efektifitas pembagian/pemencaran kekuasaan harus lebih baik daripada pelaksanaan bentuk negara kesatuan.
3. Kesiapan lembaga, personil, pembiayaan (kebijaksanaan keuangan pusat dan negara-negara bagian), dan peralatan harus benar-benar nyata dan tidak dipaksakan.
4. Dapat menjamin tidak terjadi disintegrasi atau separatisme yang dikarenakan keanekaragaman budaya, keadaan geografis, dan kesatuan-kesatuan ekonomi.
5. Transformasi harus bisa menjamin lebih sederhananya birokrasi dalam melayani kepentingan masyarakat.

Apabila kita mengikuti jejak **Hans Kelsen** di mana negara dipandang sebagai tata hukum, maka gagasan transformasi dari negara kesatuan ke negara federal seperti di Indonesia akan membawa konsekuensi kepada revolusi tata hukum dan bukan evolusi tata hukum. Hal ini didasarkan beberapa persoalan antara lain:

1. Indonesia menganut sistem Supremasi Konstitusi, bila perubahan itu benar-benar menjadi kebutuhan yang mendesak, maka konsekuensi yuridisnya harus mengganti dan atau merubah UUD 1945 baik yang menyangkut Pasal 1 ayat 1 maupun dalam hal pembagian/pemencaran kekuasaan, sistem pemerintahan dan lain sebagainya dengan tidak mengurangi materi muatan yang harus ada dalam UUD/Konstitusi.
2. Karena sifatnya rigid dan fleksibel, UUD/Konstitusi mempunyai fungsi sebagai dasar peraturan perundang-undangan selanjutnya, sehingga masih diperlukan penjabaran lebih lanjut terhadap UUD/Konstitusi itu sendiri,

apakah itu berbentuk undang-undang, peraturan pemerintah dan lain sebagainya sampai pada peraturan yang sifatnya teknis.

3. Penggantian dan atau perubahan UUD 1945 akan dihadapkan pada beberapa pilihan, apakah melalui hukum/ melalui lembaga yang berwenang dan atau referendum atau politik; penentuan pilihan ini bukanlah hal yang mudah.
4. Sebelum dilaksanakan transformasi sangat dipandang perlu adanya pengkajian terhadap daerah-daerah tentang kemauan dan kesiapannya bila dijadikan negara-negara bagian baik yang menyangkut lembaga, personil, pembiayaan, peralatan, dan partisipasi masyarakat. Setidaknya persoalan-persoalan di atas sangat memakan waktu, tenaga dan biaya yang cukup tinggi.
5. Sangat dimungkinkan munculnya persoalan/sengketa yang menyangkut antar wewenang negara bagian yang semakin kompleks, hal ini perlu pemikiran tersendiri dengan dikembangkannya hukum antar wewenang oleh negara federal.

Dengan pertimbangan berbagai persoalan di atas maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Transformasi dari Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi Negara Federasi belum dapat diartikan sebagai kebutuhan yang mendesak.
2. Praktek penyelenggaraan pemerintahan yang sentralisme dengan tidak mengindahkan demokrasi dalam pemerintahan di daerah, tidak dihormatinya budaya lokal serta perlakuan yang tidak adil selama ini yang memunculkan gagasan negara federasi belum dapat dijadikan alasan yang kuat untuk mentransformasi menjadi negara federasi.
3. Pembaruan hukum yang sifatnya evolusi masih mempunyai peluang untuk memperbaiki keadaan, dengan demikian gagasan Negara Federasi masih merupakan alternatif (konsep

teoritis) kecuali bila bentuk negara kesatuan benar-benar tidak berjalan sesuai harapan.

4. Pada dasarnya sulit sekali menentukan tolok ukur perbedaan antara negara kesatuan dan negara federasi secara substansial karena sifatnya kesinambungan.

Gagasan negara federasi bukan tidak ada nilai atau segi-segi positifnya. Segi positif gagasan negara federasi antara lain:

1. Negara-negara bagian lebih mempunyai otonomi konstitusi dan sangat dimungkinkan lebih cepat mengadakan pembaruan bila terjadi penyimpangan-penyimpangan hukum, tentunya harus disertai keseriusan dan kemauan yang tinggi.
2. Hubungan antara pemerintah dan rakyat yang didasarkan pada demokrasi akan lebih sederhana.
3. Kepentingan-kepentingan negara-negara bagian yang menyangkut pelayanan terhadap masyarakat lebih cepat diantisipasi baik mulai perencanaan maupun pelaksanaannya tanpa harus menunggu perintah pusat.
4. Keanekaragaman budaya akan lebih dapat diperhatikan dan dapat dijadikan modal penunjang pemberdayaan negara bagian.

3. PROSPEK BENTUK-SUSUNAN NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Dari aspek ketatanegaraan prospek negara kesatuan sangat dipengaruhi oleh sistem atau tata hukum, baik yang menyangkut kedudukan lembaga-lembaga negara, cara pengisian anggota-anggota lembaga tersebut, tugas dan wewenang yang melekat padanya, serta faktor-faktor yang berpengaruh yaitu sumber daya manusia dan keuangan serta sumber daya lainnya.

Dari aspek kedudukan legislatif pemakalah sepakat dengan pendapat Z. Baharuddin bahwa di masa yang akan datang, legislatif terdiri dari dua kamar.

Perlunya kamar ke dua itu diadakan, ialah:

1. Supaya soal-soal kedaerahan mendapat perhatian secukupnya, sehingga legislasi berada lebih dekat kepada masalah-masalah langsung dalam kehidupan sosial, dan memperhatikan hal yang aktual terhadap kepentingan suku-suku bangsa.
2. Supaya mencapai pencerminan yang lebih eksak daripada aliran-aliran dan pendapat-pendapat dalam negara dan supaya aliran yang berada dalam negara dapat imbang-mengimbangi.
3. Supaya mencapai suatu stabilitas dalam aktivitas dan despotisme Dewan Perwakilan Rakyat.
4. Supaya pekerjaan legislasi dapat berjalan lebih sempurna.
5. Supaya dapat dihalangi perubahan-perubahan dan keputusan-keputusan yang tiba-tiba dan ekstrim.
6. Supaya ada suatu badan pemisah bila timbul pertentangan besar antara Pemerintah dan DPR (Baharoeddin, 1957).

Karena UU No. 5 tahun 1974 tidak banyak memberikan peluang terselenggaranya desentralisasi yang demokratis, efisien dan efektif, maka harus segera diadakan perubahan terhadapnya. Akan tetapi cukup disayangkan; menurut informasi Tim pembuat Rancangan Undang-undang pengganti UU No. 5 tahun 1974 tidak seorangpun ahli hukum masuk di dalamnya. Tentunya hal ini menimbulkan tanda tanya besar, bila demikian halnya dapatkan tujuan negara hukum tercapai?

Dalam melakukan pembaruan, desentralisasi harus dipandang secara lebih realistis, bukan sebagai pemecahan umum bagi masalah-masalah keterbelakangan, tetapi sebagai salah satu cara yang dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas dan kepekaan dari berbagai tingkat pemerintahan dalam kondisi normal (yang baik). Seperti aktivitas manajerial, usaha desentralisasi yang berhasil adalah usaha yang disiapkan dan dijalankan secara seksama. Dalam melaksanakan desen-

tralisasi perlu diciptakan kondisi-kondisi antara lain:

1. Para pejabat pusat dan birokrasi pusat harus mendukung desentralisasi, demikian pula yang diserahi tanggung jawab.
2. Sikap dan budaya yang dominan mendukung atau kondusif terhadap desentralisasi pembuatan keputusan.
3. Kebijakan-kebijaksanaan dan program-program dirancang dan dilaksanakan secara tepat untuk meningkatkan desentralisasi pembuatan keputusan dan manajemen.
4. Sumber daya manusia, keuangan, dan fisik tersedia bagi organisasi-organisasi yang diserahi tanggung jawab.

Dalam usaha untuk mencapai tingkat desentralisasi yang maksimal, maka ada beberapa prinsip operasional yang harus dipertimbangkan yaitu:

1. Program-program desentralisasi berskala kecil yang ditujukan untuk menghasilkan dampak yang terbatas akan memberikan hasil yang lebih positif daripada program-program yang berskala besar. Dalam hal ini, program-program harus direncanakan dalam skala kecil dan dikembangkan secara bertahap.
2. Perencanaan dan prosedur administrasi yang abstrak dan kompleks tidak mungkin dijalankan secara efektif, sehingga program-program desentralisasi harus tetap sederhana, luwes, dan sesuai dengan kapasitas atau kemampuan organisasi lokal yang diserahi tanggung jawab.
3. Desentralisasi memerlukan waktu yang lama sebelum keuntungan-keuntungannya dirasakan; oleh karena itu program-program harus direncanakan untuk jangka panjang.
4. Program-program desentralisasi yang berusaha mendidik para personil dan masyarakat lokal tentang bagaimana memikul tanggung jawab baru pada tahap-tahap awal akan lebih berhasil daripada program-program lain yang tidak melibatkan usaha ini.

5. Program-program desentralisasi akan lebih berhasil jika melibatkan lembaga-lembaga donor.
6. Program-program desentralisasi akan lebih berhasil jika berusaha melatih para pejabat pusat dan pejabat daerah.
7. Program-program desentralisasi yang menyerahkan sumber-sumber keuangan, kekuasaan, dan tanggung jawab yang cukup akan lebih besar daripada program-program yang hanya membutuhkan konsultasi dan partisipasi pejabat dan masyarakat daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi*, Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990.
- , *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan Dan Undang-undang Pelaksanaannya)*, Unsika, 1993.
- Baharoeddin, Z., *Menyongsong Lahirnya Undang Undang Dasar Baru Dengan Konstitusi Tujuh Negara Sebagai Bahan Perbandingan*, Tintamas, Jakarta, 1957.
- Kelsen, Hans alih bahasa Somardi, *Teori Hukum Murni Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-deskriptif*, Rimdi Press, Bandung, 1995.
- Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Binacipta, Jakarta, 1979.
- Muhammad Yamin, *Proklamasi Dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jambatan, Jakarta, 1954.
- , *Konstituante Indonesia Dalam Gelanggang Demokrasi*, Jambatan, Jakarta, 1956.
- Ramses Sutumorang, *Telaah Yuridis Atas Pelaksanaan Penyerahan Urusan Pemerintahan Kepada Pemerintah Daerah Tingkat II (Studi Kasus Di Kabupaten Daerah Tingkat II Bandung)*, Tesis, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1996.
- Ramlan Surbakti, *Otonomi Politik Seluas-luasnya Ataupun Federasi*, Makalah Seminar Pada Seminar Nasional tentang Pemerintahan Di Daerah Dan Permasalahan Tentang Otonomi Daerah Dalam Era Reformasi Di Negara Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Surabaya, 1988.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1991.
- Wheare, K.C., alih Bahasa Soedjono Hardjosoediro, *Parlemen Dan Politik*, Yayasan Pembangunan, 1951.