



# JURNAL Hukum & Pembangunan

HOME ABOUT LOGIN REGISTER ARCHIVES  
EDITORIAL TEAM REVIEWERS

Home > Vol 50, No 3 (2020)

## JURNAL HUKUM & PEMBANGUNAN



Jurnal Hukum & Pembangunan (JHP) is one of the by Faculty of Law, Universitas Indonesia original: review policy, and focused on various subdiscipli

- Basic principle of jurisprudence
- Private law
- Criminal law
- Procedural law
- Economic and business law
- Constiitutional law
- Administrative law
- International law
- Law and society

In addition to these fields, JHP also accepts texts sociology, legal anthropology, law and economics

Published 4 (four) times a year in March, June, Se articles. JHP is published in Indonesian, but an Er

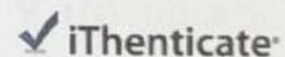
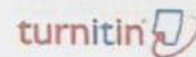


Available online since 2016

ISSN: 0125-9687 (Print) | 2503-1465 (Online)

Nationally Accredited (No. 48a/KPT/2017) 2017-2

Reference  
Management  
Tools:



ISSN:  
0125-9687 (Print)  
2503-1465 (Online)

Visitor:

00597051

Visitor Statistics

Indexed by:

Submission Guideline

Petunjuk Penulisan

Journal Policy

Kebijakan Jurnal

# JURNAL Hukum & Pembangunan

BERANDA  
REDAKSI

TENTANG KAMI  
PETUNJUK PENULISAN

LOGIN

DAFTAR  
MITRA BESTARI

ARSIP

*Beranda > Tentang Kami > Dewan Editorial*

## DEWAN EDITORIAL

ISSN:

0125-9687 (*Print*)

2503-1465 (*Online*)

### PEMIMPIN REDAKSI

**Arie Afriansyah**, Bidang Studi Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Indonesia

**Fernando Manullang**, Bidang Studi Dasar-Dasar Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Indonesia

### REDAKTUR PELAKSANA

- **Sugito**, Indonesia

**Dita Liliansa**, Program Studi Hukum Internasional, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Indonesia

### DEWAN REDAKSI

**Ari Wahyudi Hertanto**, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Indonesia

**Akhmad Budi Cahyono**, Bidang Studi Hukum Perdata, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Indonesia

**Eva Achjani Zulfa**, Bidang Studi Hukum Pidana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Indonesia

- **Junaedi**, Bidang Studi Hukum Acara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Indonesia

**Andri Gunawan Wibisana**, Bidang Studi Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Indonesia

**Fitra Arsil**, Bidang Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Indonesia

**Mutiara Hikmah**, Bidang Studi Hukum Internasional, Fakultas Hukum Universitas Indonesia

**Lidwina Inge Nurtjahyo**, Bidang Studi Hukum, Masyarakat dan Pembangunan, Indonesia

### PENGEMBANGAN SITUS DAN DIGITALISASI DATA

**Rizky Banyualam Permana**, Indonesia

ISSN: 2503-1465

**Pengunjung:**

**01886666**

Visitor Statistics

### PENGGUNA

Nama

Pengguna

Kata

Sandi

Ingat Saya

Login

# JURNAL HUKUM & PEMBANGUNAN

HOME ABOUT LOGIN REGISTER ARCHIVES  
EDITORIAL TEAM REVIEWERS

Home > Archives > Vol 50, No 2 (2020)

## VOL 50, NO 2 (2020)

DOI: <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol50.n2>



### TABLE OF CONTENTS

MEMPERTANYAKAN PANCASILA SEBAGAI  
GRUNDNORM: SUATU REFLEKSI KRITIS DALAM  
PERSPEKTIF FONDASIONALISME

E. Fernando M. Manullang

PDF (BAHASA  
INDONESIA)  
284-301

Reference  
Management  
Tools:

MODEL NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA  
DI ERA REFORMASI

- Mahmuzar

PDF (BAHASA  
INDONESIA)  
302-316



URGENSI MERATIFIKASI FRAMEWORK  
CONVENTION ON TOBACCO CONTROL (FCTC)  
DALAM UPAYA PENGENDALIAN KONSUMSI  
TEBAKAU DI INDONESIA

Fajar Kurniawan

PDF PDF  
(BAHASA  
INDONESIA)  
317-328



PENJATUHAN KEBIRI KIMIA BAGI PELAKU  
KEJAHATAN SEKSUAL TERHADAP ANAK DALAM  
PERSPEKTIF FALSAFAH PEMIDANAAN

Tunggal S., Nathalina Naibaho

PDF (BAHASA  
INDONESIA)  
329-343



INNOCENT UNTIL PRESENTED

Aristo Pangaribuan

PDF  
344-360

ISSN:  
0125-9687 (Print)  
2503-1465 (Online)

INSTRUMENTATION OF EX-OFFICIO RIGHTS OF  
RELIGIOUS COURTS JUDGE RELATED TO  
FULFILLING CHILDREN AND WIFE'S RIGHTS DUE  
TO DIVORCE

Adi Nur Rohman, - Sugeng, Hesti Widyaningrum

PDF  
361-378

Visitor:

**00597049**

Visitor Statistics

PENDANAAN PIHAK KETIGA (THIRD PARTY  
FUNDING) DALAM PENYELESAIAN SENGKETA  
MELALUI ARBITRASE DAN KEMUNGKINAN  
PENERAPANNYA DI INDONESIA

Carissa T.A. Temenggung, Yetty Komalasari Dewi

PDF (BAHASA  
INDONESIA)  
379-399

Submission Guideline  
Petunjuk Penulisan

Journal Policy

Kebijakan Jurnal

COVID-19, PEMENJARAAN BERLEBIHAN, DAN  
POTENSI KATASTROFE KEMANUSIAAN

PDF (BAHASA  
INDONESIA)  
400-422

Iqraq Sulhin

MODEL PENGATURAN KEDARURATAN DAN  
PILIHAN KEDARURATAN INDONESIA DALAM  
MENGHADAPI PANDEMI COVID-19

Fitra Arsil, Qurрата Ayuni

PDF (BAHASA  
INDONESIA)  
423-446

SUBSIDI ANGKUTAN UDARA KARGO DALAM  
KERANGKA PROGRAM JEMBATAN UDARA SEBAGAI  
KEWAJIBAN PELAYANAN PUBLIK DI INDONESIA

Muhammad Ikram Afif

PDF (BAHASA  
INDONESIA)  
447-461

ITIHAD BERBASIS MAQASHID SYARI'AH SEBAGAI  
PIJAKAN KONSEPTUAL DALAM PEMBARUAN  
HUKUM KELUARGA ISLAM INDONESIA

Ilham Tohari, Moh. Anas Kholish

PDF (BAHASA  
INDONESIA)  
462-475

SEBUAH KERANGKA TEORETIS HUBUNGAN  
INSTITUSIONAL BERBASIS KONSTITUSIONALISME

Titon Slamet Kurnia

PDF (BAHASA  
INDONESIA)  
476-491

TINJAUAN YURIDIS PROMPT RELEASE PROCEDURE  
DALAM MENANGANI TINDAK PIDANA PERIKANAN  
DI ZONA EKONOMI EKSKLUSIF INDONESIA

- Haridus, - Sudardi, Kresno Buntoro

PDF (BAHASA  
INDONESIA)  
492-518

FENOMENA HUKUM PENGAJUAN KEPAILITAN  
TERHADAP PENGUSAHA OLEH PEKERJA KARENA  
HAK PEKERJA YANG TIDAK DIBAYAR PENGUSAHA

M. Hadi Shubhan

PDF (BAHASA  
INDONESIA)  
519-539

THE IMPLEMENTATION OF MODEST AND SIMPLE  
PRINCIPLE TO MAHR AS A CONTRIBUTION TO THE  
INDONESIAN MARRIAGE LAW

Nur Mohamad Kasim

PDF  
540-548

Publication Ethics

Etika Penerbitan

Focus &amp; Scope

Fokus dan Lingkup

USER

Username Password  Remember meJOURNAL  
CONTENT

Search

Search Scope

All 

Browse

By Issue

By Author

By Title

LANGUAGE

Select Language

English 

ISSN: 2503-1465

## MODEL NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA DI ERA REFORMASI

Mahmuzar\*

\* Dosen HTN/HAN Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial Universitas Islam Negeri (UIN)  
Sulthan Syarif Kasim Riau  
Korespondensi: Muzar244@gmail.com  
Naskah dikirim: 26 April 2019  
Naskah diterima untuk diterbitkan: 21 Juli 2019

---

### Abstract

*Article 1 Paragraph (1) of the 1945 Constitution stated that the state of Indonesia shall be a unitary state, with the form of a Republic and in article 37 paragraph (5) is affirmed that the form of the unitary state of the Republic of Indonesia may not be amended. There are two kinds of unitary state, namely unitary state with centralistic system and unitary state with decentralized system. The unitary state with decentralized system has five variants, namely; (1) unitary state with centralized decentralized system; (2) unitary state with decentralized system that decentralistic; (3), unitary state with proportional decentralized system; (4) unitary state with federalistic decentralized system, and (5) unitary state with confederate decentralized system. Out of the five unitary state models with the decentralized system, Unitary State of the Republic of Indonesia in this reform era is unitary state with federalistic decentralized system when the the enactment of Law No. 22 of 1999 and Law No. 32 of 2004, and unitary state with centralized decentralization system when the implemented of Law No. 23 of 2014 concerning Local Government.*

*Keywords: Indonesian, Unitary State, Decentralization*

### Abstrak

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 menyatakan; Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Berdasarkan Pasal 37 UUD 1945, bentuk negara kesatuan tersebut merupakan harga mati yang tidak dapat diubah. Negara kesatuan ada dua macam yakni; negara kesatuan dengan sistem sentralistik dan negara kesatuan dengan sistem desentralistik. Negara kesatuan dengan sistem desentralistik memiliki lima varian model yakni; (1), negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang sentralistik; (2), negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang desentralistik; (3), negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang proporsional; (4), negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang federalistik dan (5) negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang konfederalistik. Dari lima model negara kesatuan dengan sistem desentralisasi tersebut, Negara Kesatuan Republik Indonesia di era reformasi ini merupakan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang federalistik ketika berlakunya Undang-Undang (UU) No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004, dan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang sentralistik berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kata Kunci: Indonesia, Negara Kesatuan, Desentralisasi

## I. PENDAHULUAN

Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menyatakan; “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Perlu disebutkan di sini, frasa “Negara Kesatuan” adalah untuk menjelaskan bahwa bentuk negara yang dianut oleh Indonesia adalah negara bersusunan kesatuan. Sedangkan istilah “Republik” adalah untuk menjelaskan bahwa sistem pemerintah yang dianut oleh negara Indonesia untuk melaksanakan kehidupan berbangsa dan bernegara adalah sistem republik yang dikepalai oleh Presiden, bukan sistem monarki yang dipimpin oleh Raja, Ratu, Kaisar, Sulthan atau Amir pada negara Islam.

Bentuk negara kesatuan (*unitary state*) dipilih oleh *The Founding Fathers* Indonesia melalui proses diskusi dan perdebatan panjang dalam Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI-PPKI) yakni, antara pihak yang menginginkan Indonesia merdeka nanti adalah berbentuk kesatuan yang dipelopori oleh M. Yamin dan kawan-kawan dan dipihak lain yang menginginkan bentuk negara Indonesia merdeka adalah negara federal yang dipelopori oleh M. Hatta.<sup>1</sup> Namun melalui voting pada Sidang Panitia Perancang Undang-Undang Dasar<sup>2</sup> yang diadakan tanggal 11 Juli 1945 diperoleh hasil, 17 orang setuju negara kesatuan dan 2 orang setuju negara federal.<sup>3</sup> Oleh karena itu diputuskan bahwa bentuk negara yang dianut oleh Indonesia merdeka nanti adalah Kesatuan, dan semenjak UUD 1945 disahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945, istilah Negara Kesatuan untuk Republik Indonesia resmi dipakai.

Namun, setelah tumbanganya Orde Baru akibat gerakan mahasiswa dan rakyat pada tahun 1998, dan datangnya era reformasi, timbul keinginan sebagian pihak yang dipelopori Amien Rais dan kawan-kawan yang menghendaki agar bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia diubah menjadi negara federal dengan cara mengubah ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945. Namun, keinginan tersebut tidak mendapat sambutan positif dari mayoritas Fraksi yang ada di Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) periode 1999-2004, termasuk dari Fraksi Reformasi yang berasal dari Partai Amanat Nasional tempat bernaungnya Amien Rais. Hal itu terlihat dari hasil Sidang Tahunan MPR RI tahun 2001, semua Fraksi yang ada di MPR RI yakni Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Fraksi Partai Golkar, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Fraksi Reformasi, Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Fraksi TNI/Polri, Fraksi Partai Bulan Bintang (PBB), Fraksi PDKB, Fraksi Daulat Ummah, Fraksi Utusan Goongan dan Fraksi Utusan Daerah sepakat menolak usul perubahan terhadap ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 sehingga Republik Indonesia tetap berbentuk kesatuan hingga saat ini.

Negara kesatuan (*unitary state*), ada yang bersifat sentralistik (*unitary state by centralization*) dan ada pula yang bersifat desentralistik (*unitary state by decentralization*). Pada negara kesatuan dengan sistem sentralistik, semua urusan pemerintahan menjadi kewenangan pemerintah pusat dan dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat. Sedangkan pada negara kesatuan dengan sistem desentralistik, sebagian urusan pemerintah (yang bersifat tidak pokok) diserahkan oleh pemerintah

---

<sup>1</sup> Perdebatan antara M. Yamin dan M. Hatta misalnya dapat dilihat dalam Muhammad Yamin, (1971), *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, (Jilid Pertama, Cetakan Kedua, 1971), hal. 9, 106, 236-238.

<sup>2</sup> Panitia Perancang Undang-Undang Dasar terdiri dari 19 orang anggota termasuk ketuanya yakni Soekarno.

<sup>3</sup> Muhammad Yamin, *Naskah*, hal. 258-259.

pusat kepada pemerintah daerah otonom. Urusan pemerintahan yang bersifat pokok tetap menjadi wewenang pemerintah pusat.

Negara kesatuan dengan sistem desentralistik ini memiliki lima macam varian model yakni; (1), negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang sentralistik. (2), Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang desentralistik. (3), Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang proporsional. (4), Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang federalistik dan (5), negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang konfederalistik.

Pada era reformasi, semenjak otonomi luas diberikan kepada daerah Provinsi dan daerah Kabupaten/Kota berdasarkan undang-undang (UU) tentang pemerintahan daerah, Indonesia dikenal dengan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Oleh karena itu timbul pertanyaan, dari lima model negara kesatuan dengan sistem desentralisasi di atas, termasuk ke dalam model varian yang manakah Negara Kesatuan Republik Indonesia? Untuk itu tulisan ini mencoba menjawab pertanyaan di atas dengan melakukan studi terhadap ketentuan UUD 1945 dan UU tentang Pemerintah Daerah yang berlaku pada era reformasi. Namun, sebelum membahas persoalan tersebut, terlebih dahulu akan dijelaskan hakikat dan karakteristik negara kesatuan serta jenis atau tipe negara kesatuan.

## II. PEMBAHASAN

### 2.1. Hakikat dan Karakteristik Negara Kesatuan

Hakikat atau esensi negara kesatuan (*unitary state*) dapat dilihat dari dua sisi yakni; sisi kedaulatan dan susunan negara.<sup>4</sup> Pertama, dari sisi kedaulatan, hakikat negara kesatuan ialah kedaulatannya tidak terbagi atau dengan kata lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi karena konstitusi negara kesatuan (*unitary state constitution*) tidak mengakui badan legislatif lain selain badan legislatif pusat. Adanya kewenangan pemerintah daerah (legislatif daerah) untuk membuat peraturan bagi daerahnya sendiri (Perda) bukan berarti pemerintah daerah itu berdaulat sebab pengawasan tertinggi dalam negara kesatuan tetap terletak di tangan pemerintah pusat.<sup>5</sup> Prinsip kedaulatan yang tidak terbagi sebagaimana terdapat pada negara kesatuan tersebut sesuai dengan prinsip kedaulatan yang sesungguhnya yakni tidak dapat dibagi-bagi.

Berbeda halnya dengan negara federasi. Pada negara federasi kedaulatan negara terbagi dua yakni kedaulatan negara federasi dan kedaulatan negara-negara bagian. Kedaulatan negara federasi dilaksanakan oleh pemerintah federal meliputi kedaulatan ke dalam (internal) dan kedaulatan ke luar (eksternal). Sedangkan kedaulatan negara bagian dijalankan oleh pemerintah negara bagian, namun hanya kedaulatan ke dalam (internal) saja, sedangkan kedaulatan ke luar (eksternal) tidak dimiliki oleh negara bagian karena setelah organisasi federasi terbentuk, negara bagian tidak lagi menjadi negara dalam arti yang sesungguhnya. Negara bagian tidak memiliki kedaulatan ke luar (eksternal) karena setelah federasi terbentuk, negara bagian memberikan urusan politik luar negeri kepada pemerintah federal.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Astim Riyanto, "Aktualisasi Negara Kesatuan Setelah Perubahan Atas Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", Disertasi Universitas Padjajaran, Bandung., 2006, hal. 73-74.

<sup>5</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta, Gramedia, Edisi Revisi, Cetakan Keempat, 2009), hal. 270-271.

<sup>6</sup> Lihat C.F.Strong, *Modern Political Constitution; An Introduction to the Comparatif Study of Their History and Existing Form*, (Sidwick & Jackson Limited, London, 1966), hal. 79.

Selanjutnya, (kedua) hakikat negara kesatuan dapat pula dilihat dari susunan negara. Negara kesatuan disebut juga dengan negara bersusunan tunggal atau dengan kata lain negara yang tidak terdiri dari beberapa negara seperti yang terdapat dalam negara federasi (*bondsstaat*). Oleh karena negara kesatuan merupakan negara bersusunan tunggal maka pada negara kesatuan hanya terdapat satu pemerintahan yakni pemerintah pusat. Konsekuensinya, segala urusan pemerintahan pada negara kesatuan menjadi kewenangan pemerintah pusat yang ditetapkan melalui konstitusi negara kesatuan. Negara kesatuan yang seperti ini menurut Thorsten V. Kalijarvi merupakan negara kesatuan dengan sistem sentralisasi.<sup>7</sup>

Menurut Thorsten V. Kalijarvi, negara kesatuan dengan sistem sentralisasi adalah negara-negara di mana seluruh kekuasaan dipusatkan pada satu atau beberapa organ pusat tanpa pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah bagian-bagian negara itu. Pemerintah bagian-bagian negara itu hanyalah bagian pemerintah pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil pemerintah pusat untuk menyelenggarakan administrasi setempat.<sup>8</sup> Dengan demikian terlihat bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah di daerah negara kesatuan merupakan pelaksanaan urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berdasarkan UU atau melalui tugas pembantuan (*mede bewind*).

Berbeda dengan negara federasi. Negara federasi disebut juga dengan negara bersusunan jamak karena tersusun dari beberapa negara yang semula telah berdiri sendiri sebagai negara merdeka dan berdaulat, mempunyai UUD sendiri dan pemerintahan sendiri.<sup>9</sup> Namun karena suatu kepentingan, negara-negara tersebut saling menggabungkan diri untuk membentuk suatu ikatan kerjasama yang disebut dengan federasi.

Penggabungan beberapa negara ke dalam suatu federasi dilakukan melalui suatu traktat (perjanjian) yang kemudian disebut dengan konstitusi federal sebagaimana disebutkan C.F. Strong, *the a constitution is a treaty*.<sup>10</sup> Melalui konstitusi negara federasi ini ditentukan urusan pemerintahan, baik yang menjadi kewenangan pemerintah federasi maupun yang menjadi kewenangan pemerintah negara bagian. Oleh karena itulah maka konstitusi negara-negara federasi merupakan konstitusi tertulis (*written constitution*).<sup>11</sup>

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah federasi yakni urusan pemerintahan yang berkaitan dengan kepentingan bersama negara-negara bagian, sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah negara bagian adalah yang berkaitan dengan kepentingan negara bagian belaka yang tidak termasuk kepentingan nasional.<sup>12</sup> Dengan demikian terlihat bahwa prinsip negara federasi sebagaimana disebutkan di atas sejalan dengan pendapat K.C. Wheare yang mengatakan bahwa kekuasaan negara federasi dibagi sedemikian rupa (*di dalam konstitusi federasi, penulis*) antara negara federasi dan negara bagian sehingga pemerintah federal dan pemerintah negara bagian dalam bidang-bidang tertentu adalah bebas satu sama lain.<sup>13</sup>

---

<sup>7</sup> Thorsten V. Kalijarvi dalam Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, (Bandung, Binacipta, Cetakan Kelima, 1974), hal. 179.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta, Liberty, Edisi Ketiga, Cetakan Kedelapan, 2008), hal. 226.

<sup>10</sup> C.F.Strong, *Modern*, hal. 79-80.

<sup>11</sup> Shepherd L. Witman and John J. Wuest, "Visual of Outline of Comparative Government", (New York, Adam & Co, Peterson, 1963), hal. 13.

<sup>12</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar*, hal. 270.

<sup>13</sup> K.C.Wheare, *Federal Government*, (New York, Oxford University, 1964, hal. Miriam, (2009), *Op.Cit.*, hal. 270.



Oleh karena itu C.F Strong membuat ciri khas atau karakteristik negara federasi (*bondsstaat*) yakni *pertama*, supremasi konstitusi karena konstitusi federasi merupakan traktat (perjanjian) antara negara-negara bagian yang membentuk federasi. *Kedua*, adanya pemancaran (*seharusnya pembagian, penulis*) kekuasaan antara negara federasi dengan negara bagian. *Ketiga*, adanya suatu kekuasaan tertinggi yang bertugas menyelesaikan sengketa-sengketa yang mungkin timbul antara negara federasi dan negara bagian.<sup>14</sup>

Karakteristik negara federasi yang disebutkan C.F.Strong di atas, mengutip pendapat Astim Riyanto merupakan suatu hal yang kurang tepat karena karakteristik yang pertama dan karakteristik yang kedua yakni supremasi konstitusi dan pemancaran kekuasaan juga terdapat pada negara kesatuan yang menerapkan sistem desentralisasi bagi penyelenggaraan pemerintahan di daerah.<sup>15</sup> Selanjutnya Astim Riyanto membuat karakteristik negara federasi (*bondsstaat*) dan sekaligus karakteristik negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang meliputi aspek; kelangsungan negara, alokasi kekuasaan dan cara menyelesaikan perselisihan atau konflik.<sup>16</sup> *Pertama*, ditinjau dari kelangsungan negara, faktor pertama dan utama kelangsungan negara federasi (*bondsstaat*) tergantung kepada supremasi konstitusi (*supreme constitution*) yang dilakukan oleh negara-negara bagian yang tergabung dalam federasi karena dalam negara federasi sebagaimana disebutkan di atas, konstitusi federasi merupakan perjanjian (*treaty*) bersama antara negara-negara pembentuk federasi. Sedangkan faktor pertama dan utama kelangsungan negara kesatuan (*unitary state*) tergantung kepada (*persatuan, penulis*) dan "kesatuan" (*unity*) yang dijamin atas kuasa konstitusi dan UU tentang pemerintahan di daerah. *Kedua*, alokasi kekuasaan pada negara federasi (*bondsstaat*) menggunakan teori pemisahan kekuasaan (*division or separation of power*) antara negara federasi dengan negara-negara bagian yang diatur dalam konstitusi federasi, sedangkan alokasi kekuasaan pada negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (*unitary state by centralization*) dilakukan melalui pemancaran kekuasaan yang ditetapkan melalui UU tentang pemerintahan daerah karena negara kesatuan pada dasarnya adalah negara satu negara (negara tunggal). Pemancaran kekuasaan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah di negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (*unitary state by centralization*) adalah sebagai konsekuensi logis diadanya asas desentralisasi (otonomi daerah) dan pengadministrasian wilayah. *Ketiga*, penyelesaian konflik antara pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian dalam negara federasi dilakukan oleh Mahkamah Agung (*Federal Supreme Court*) seperti di Amerika Serikat atau oleh Majelis Federal (*Federal Assembly*) seperti di Swiss. Sedangkan penyelesaian konflik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di negara kesatuan dilakukan oleh pemerintah pusat.<sup>17</sup> Namun, ada pula yang dilakukan oleh lembaga khusus yang diadakan untuk itu yakni Mahkamah Konstitusi (MK) seperti di Korea Selatan dan Indonesia.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> C.F. Strong, *Modern*, hal. 62-63.

<sup>15</sup> Astim Riyanto, *Aktualisasi*, hal. 134.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*, hal. 136-141.

<sup>18</sup> Pasal 24C UUD 1945 menyebutkan Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangan diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Menurut Jimly Assididqie, pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Khusus untuk penyelesaian konflik antar lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 lihat buku Jimly Assididqie,

Berdasarkan urain di atas terlihat bahwa hakikat dan karakteristik negara kesatuan (*unitary state*) adalah negara bersusuan tunggal dengan satu pemerintahan, kedaulatannya tidak terbagi, kelangsungannya tergantung kepada persatuan (*union*) dan kesatuan (*unity*), alokasi kekuasaan dilakukan melalui pemancaran kekuasaan dan jika terjadi konflik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah maka penyelesaiannya dilakukan oleh pemerintah pusat kecuali pada negara kesatuan bersangkutan terdapat Mahkamah Konstitusi yang berfungsi untuk itu.

## 2.2. Jenis Negara Kesatuan

Menurut A.V. Dicey, asas pembentukan negara kesatuan (*unitary state*) adalah unitarisme. Oleh karena itu, wilayah negara kesatuan merupakan satu kesatuan di bawah satu pemerintahan berdaulat. Namun karena luasnya wilayah, banyaknya jumlah penduduk dan beragamnya etnis serta semakin kompleksnya urusan pemerintahan maka sebagian besar negara kesatuan membagi wilayahnya menjadi beberapa daerah, baik yang bersifat otonom maupun yang bersifat administratif belaka.<sup>19</sup> Negara kesatuan yang membagi wilayahnya menjadi beberapa daerah otonom, daerah otonom tersebut diberi kekuasaan oleh pemerintah pusat untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri yang kemudian disebut dengan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (*unitary state by decentralization*).<sup>20</sup> Sebaliknya, negara kesatuan yang tidak membagi wilayahnya menjadi beberapa daerah otonom atau hanya menjadikan wilayahnya bersifat administratif belaka, merupakan negara kesatuan dengan sistem sentralisasi (*unitary state by centralization*).<sup>21</sup> Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi ini sekarang jumlahnya sangat terbatas, namun masih ada hingga saat ini, misalnya Singapura dan negara kesatuan lainnya yang tergolong kecil jika tinjau dari jumlah penduduk, luas wilayah dan fragmentasi sosial, terutama suku bangsa, ras, etnik, agama, budaya dan bahasa.<sup>22</sup>

Pada negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, semua urusan pemerintahan diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, sedangkan pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan apapun, hanya sebagai palaksana semata karena pemerintah daerah merupakan bagian dari pemerintahan pusat. Oleh karena itu, urusan pemerintahan pada negara kesatuan dengan sistem sentralisasi dilakukan melalui dua asas yakni asas sentralisasi dan asas konsentrasi. Menurut Soehino, asas sentralisasi adalah asas yang menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintahan adalah milik pemerintah pusat. Sedangkan asas konsentrasi adalah asas yang menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintahan dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat, baik di pusat pemerintahan maupun di daerah-daerah.<sup>23</sup> Sama dengan Soehino, Astim Riyanto juga menyebutkan, asas sentralisasi adalah asas yang menghendaki pemusatan kegiatan pemerintah pada satu atau lebih badan pemerintah pusat, sedangkan asas konsentrasi adalah asas yang menghendaki penumpukan kegiatan

---

*Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, (Jakarta, Konstitusi Press, Cetakan Kedua, 2006), hal. 163-202.

<sup>19</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, hal. 224.

<sup>20</sup> Selain negara kesatuan dengan sistem "desentralisasi" dikenal pula istilah negara kesatuan yang "didesentralisasi." Negara kesatuan dengan sistem "desentralisasi" adalah jenis negara kesatuan yang menggunakan asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Sedangkan negara kesatuan yang "didesentralisasi" adalah negara kesatuan yang menggunakan asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi yang menitik beratkan pada otonomi daerah. Astim Riyanto, *Aktualisasi*, hal. 148-149.

<sup>21</sup> C.S.T. Kansil dan Cristine S.T. Kansil, "Ilmu Negara", (Jakarta, Pradnya Paramita, Cetakan Ketiga, 2007), hal. 135.

<sup>22</sup> Astim Riyanto, *Aktualisasi*, hal. 146.

<sup>23</sup> Soehino, (2008), *Ilmu Negara*, hal. 224.

pemerintah pada wilayah tertentu, biasanya pada ibu kota atau pusat pemerintahan negara itu.<sup>24</sup> Kedua asas itu tidak dapat dipisahkan pelaksanaannya pada negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, akan tetapi harus dilaksanakan secara bersamaan dalam rangka untuk memelihara kesatuan dan keutuhan negara kesatuan.

Selanjutnya, pada negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, wilayah negara kesatuan sebagaimana disebutkan di atas dibagi menjadi beberapa daerah otonom yang berhak mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan asas desentralisasi, bukan dalam rangka kemerdekaan sebagaimana dikatakan oleh Alexis de Tocqueville, "a nation may establish a system of free government but without a spirit municipal institution it cannot have the spirit of liberty."<sup>25</sup>

Asas desentralisasi pada dasarnya merupakan salah satu asas penyelenggaraan urusan pemerintahan di negara-negara yang berbentuk federasi (*bondstaat*) karena negara-negara bagian di negara federasi mempunyai hak otonomi untuk melaksanakan urusan pemerintahan negara bagian sebagaimana diatur di dalam konstitusi negara federasi. Oleh karena itu, pelaksanaan urusan pemerintahan pada negara kesatuan dengan sistem desentralisasi dilakukan melalui asas desentralisasi (otonomi sekaligus tugas pembantuan) dan asas dekonsentrasi sebagai bentuk perpaduan antara konsep negara kesatuan (*unitary state*) di satu pihak dan konsep negara federal (*bondsstaat*) di pihak lain.

Asas desentralisasi menurut M. Solly Lubis sama dengan desentralisasi politik yakni; pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik yang ada di daerah, yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu.<sup>26</sup> Di dalam asas desentralisasi tersebut, menurut Bagir Manan terkandung asas tugas pembantuan (*mede bewind*) yakni kewajiban pemerintahan yang lebih rendah membantu urusan pemerintahan yang lebih tinggi.<sup>27</sup> Selanjutnya, yang dimaksud dengan asas dekonsentrasi adalah asas yang menghendaki pelimpahan kegiatan (administrasi) pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau kepada pemerintah daerah otonom.<sup>28</sup>

Jenis negara kesatuan dengan sistem desentralisasi tersebut ada lima macam variabel model yakni; (a) negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang sentralistik. (b), Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang desentralistik. (c), Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang proporsional. (d), Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang federalistik, dan (e), negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang konfederalistik.<sup>29</sup>

*Pertama*, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang sentralistik adalah negara kesatuan, di mana pemerintah pusatnya mempunyai kewenangan lebih besar dari pada pemerintah daerah seperti negara kesatuan Prancis. C.F Strong mengatakan, *France...is a highly centralized states is which very little responsibility is thrown upon local authorities....*<sup>30</sup> *Kedua*, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang desentralistik adalah negara kesatuan, di mana pemerintah daerahnya mempunyai kewenangan lebih besar dari pada pemerintah pusat misalnya negara kesatuan Inggris.

<sup>24</sup> Astim Riyanto, *Aktualisasi*, hal. 146.

<sup>25</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, Cetakan Pertama, 1994), hal. 33.

<sup>26</sup> M. Solly Lubis, (1983), *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah*, (Bandung, Alumni, 1983), hal. 36.

<sup>27</sup> Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945, Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya*, (Karawang, UNSIKA, 1992), hal. 54.

<sup>28</sup> *Ibid.*, hal. 61-62.

<sup>29</sup> Astim Riyanto, *Aktualisasi*, hal. 150.

<sup>30</sup> C. F. Strong, *Modern*, hal. 64.

C.F. Strong mengatakan, *Great Britain for example, is a localized state because local government play a large part in the political life of the community.*<sup>31</sup> Hampir sama dengan C.F. Strong, Bagir Manan mengatakan negara kesatuan Inggris berbeda dengan negara kesatuan Prancis dalam beberapa hal antara lain yakni; pemerintah daerah Inggris tidak berada di bawah pengawasan satuan pemerintah daerah yang lain, sedangkan pemerintahan daerah di Prancis tersusun secara hirarkis, pemerintahan daerah yang lebih tinggi mengawasi administrasi dan keuangan pemerintahan daerah yang lebih rendah. Pemerintahan daerah di Inggris lebih desentralistik, sedangkan Prancis lebih dekonsentralistik.<sup>32</sup> *Ketiga*, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang proporsional yakni negara kesatuan, di mana pemerintah pusat dan pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang seimbang misalnya negara kesatuan Belanda. Belanda tergolong ke dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang proporsional karena di satu sisi Belanda pernah di jajah oleh Prancis pada tahun 1795-1813 yang mempunyai corak negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang sentralistik, sedangkan di pihak lain sistem ketatanegaraan Belanda secara historis menunjukkan kecenderungan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang kuat.<sup>33</sup> *Keempat*, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang federalistik yakni negara kesatuan yang (bercirikan) negara federal karena mengadopsi asas desentralisasi dengan titik berat pada otonomi daerah, mengadopsi asas dekonsentrasi sangat terbatas dan mengadopsi asas federasi dari negara serikat dalam penyelenggaraan negara kesatuan misalnya adalah NKRI ketika berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 yang selanjutnya akan dibahas dibagian lain tulisan ini.<sup>34</sup> *Kelima*, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang konfederalistik yakni; negara kesatuan yang bersifat konfederalistik karena mengadopsi asas desentralisasi dengan penekanan pada otonomi daerah, mengadopsi asas dekonsentrasi sangat terbatas serta mengadopsi asas konfederasi dari negara konfederasi/serikat negara dalam penyelenggaraan negara kesatuan, namun contohnya hingga saat ini belum ada.<sup>35</sup> Astim Riyanto menyatakan, negara kesatuan yang dapat digolongkan ke dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang konfederalistik adalah negara kesatuan yang menganut asas persekutuan/konfederasi, yang mana sebagian besar daerah (otonom) negara kesatuan tersebut merasa atau diposisikan sebagai negara merdeka dan berdaulat serta adanya kemungkinan atau kesempatan bagi daerah-daerah (otonom) untuk bertindak seperti layaknya negara merdeka misalnya dapat mengadakan hubungan luar negeri dengan negara lain<sup>36</sup> tanpa persetujuan atau izin dari pemerintah pusat.

Berdasarkan uraian di atas timbul pertanyaan, termasuk jenis negara kesatuan yang manakan NKRI, khususnya di Era Reformasi yang selanjutnya akan dibahas di bawah ini.

### 2.3. Model NKRI di Era Reformasi

Untuk mengetahui tipe atau model negara kesatuan yang dianut oleh NKRI di era reformasi, kita harus melihat kepada ketentuan UUD 1945 hasil perubahan dan UU tentang Pemerintahan Daerah yang (pernah) berlaku pada masa reformasi. Jika UUD 1945 hasil perubahan dan UU tentang Pemerintah Daerah yang (pernah) berlaku pada

---

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm., 63-64.

<sup>32</sup> Bagir Manan, *Hubungan*, hal. 44.

<sup>33</sup> *Ibid*.

<sup>34</sup> Astim Riyanto, *Aktualisasi*, hal. 156.

<sup>35</sup> *Ibid.*, hal. 161.

<sup>36</sup> Bandingkan dengan Astim Riyanto, *Aktualisasi*, hal. 161.

masa reformasi menghendaki adanya pemancaran urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam NKRI, maka NKRI dikategorikan sebagai negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (*unitary state by decentralization*). Sebaliknya, jika UUD 1945 hasil perubahan dan UU tentang Pemerintahan Daerah yang (pernah) berlaku pada masa reformasi tidak menghendaki adanya pemancaran urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam NKRI, maka NKRI dikategorikan sebagai negara kesatuan dengan sistem sentralisasi (*unitary state by centralization*).

Kalau diperhatikan ketentuan Bab VI UUD 1945 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Pasal 18 dan Pasal 18B maka tampaklah bahwa dalam rangka untuk menjalankan urusan pemerintahan secara efektif dan efisien dalam NKRI, wilayah NKRI dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah-daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang mana setiap daerah propinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan UU.<sup>37</sup> Pemerintah daerah propinsi, kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>38</sup> Urusan pemerintahan yang dapat diatur oleh pemerintah daerah propinsi, kabupaten dan kota adalah semua urusan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh UU ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.<sup>39</sup> Bahkan lebih jauh lagi, NKRI mengakui dan menghormati daerah yang bersifat khusus atau yang bersifat istimewa<sup>40</sup> dan juga satuan-satuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI.<sup>41</sup> Dengan demikian terlihat bahwa UUD 1945 hasil perubahan menghendaki adanya pemancaran urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam NKRI. Oleh karena itu NKRI disebut negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (*unitary state by decentralization*).

Sebagaimana disebutkan di atas, tipe atau model negara kesatuan dengan sistem desentralisasi ada lima macam. Pertanyaannya, termasuk tipe atau model yang manakah NKRI? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, kita harus melihat kepada beberapa UU tentang Pemerintahan Daerah yang (pernah) berlaku pada masa reformasi yang di dalamnya mengatur tentang desentralisasi dan otonomi daerah di antaranya yakni; UU No. 22 Tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

*Pertama*, UU No. 22 Tahun 1999. UU tersebut menyatakan bahwa, untuk melaksanakan otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab, wilayah NKRI dibagi ke dalam daerah propinsi, daerah kabupaten dan daerah kota yang bersifat otonom.<sup>42</sup> Di samping sebagai daerah otonom, daerah propinsi juga sebagai wilayah administrasi<sup>43</sup> dengan pertimbangan untuk memelihara hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam kerangka NKRI.

Daerah otonom provinsi dan daerah otonom kabupaten/kota di atas, tidak mempunyai hubungan hirarki<sup>44</sup> satu sama lain, tidak saling membawahi. Ketentuan ini menimbulkan banyak persoalan, khususnya mengenai hubungan vertikal antara

<sup>37</sup> Indonesia, UUD 1945, Pasal 18 ayat (1).

<sup>38</sup> *Ibid*, Pasal 18 ayat (2).

<sup>39</sup> *Ibid*, Pasal 18 ayat (5).

<sup>40</sup> *Ibid*, Pasal 18B ayat (1).

<sup>41</sup> *Ibid*, Pasal 18B ayat (2).

<sup>42</sup> Indonesia, UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 1999 Nomor 60, dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 3839, Pasal 2 ayat (1).

<sup>43</sup> *Ibid*, Pasal 2 ayat (2).

<sup>44</sup> *Ibid*, Pasal 4 ayat (2).

pemerintah daerah kabupaten/kota dengan daerah propinsi.<sup>45</sup> Bupati/Walikota selaku kepala daerah kabupaten/kota waktu itu, tidak menganggap Gubernur sebagai atasan mereka. Mereka membuat kebijakan dan melaksanakan pembangunan di daerahnya masing-masing tanpa berkoordinasi dengan Gubernur, bahkan lebih jauh mereka bepergian ke luar negeri tanpa sepengetahuan Gubernur. Padahal, Pasal 2 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999 telah menyebutkan, daerah propinsi selain sebagai daerah otonom sekaligus sebagai wilayah administrasi yang dipimpin oleh Gubernur, dan karena jabatannya Gubernur sekaligus menjadi wakil pemerintah pusat di daerah.<sup>46</sup>

Pemberian otonomi luas kepada daerah diwujudkan oleh pemerintah pusat dengan cara melimpahkan sebagian besar urusan pemerintahan kepada pemerintah daerah. Kewenangan daerah kabupaten/kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan oleh Pasal 7 dan yang diatur dalam Pasal 9 UU No. 22 Tahun 1999<sup>47</sup> meliputi; bidang pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan pertambangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.<sup>48</sup> Sedangkan bagi daerah otonom propinsi hanya disertai dua kewenangan yakni; melaksanakan kewenangan lintas kabupaten/kota dan melaksanakan kewenangan kabupaten/kota yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota dalam lingkungan propinsi yang bersangkutan.

Sebaliknya, urusan pemerintahan yang tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah urusan pemerintahan yang bersifat strategis, meliputi kepentingan negara yang bersifat nasional yakni urusan hubungan luar negeri, pertahanan dan keamanan, kehakiman, moneter dan fiskal serta agama sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999.<sup>49</sup> Dengan demikian terlihat bahwa UU No. 22 Tahun 1999 memberikan otonomi (sangat) luas kepada daerah untuk mengurus rumah tangga daerah, bahkan saking luasnya, Astim Riyanto menyebut konsep desentralisasi yang dianut NKRI berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 mengadopsi konsep negara federal<sup>50</sup> karena UU tersebut menganut asas dekonsentrasi sangat terbatas dan mengadopsi asas desentralisasi dengan meletakkan titik pangkal urusan pemerintahan menjadi kewenangan daerah otonom, sisanya baru menjadi kewenangan pemerintah pusat. Di samping itu, antara daerah otonom yang satu dengan daerah otonom yang lain tidak ada hirarki seperti yang lazim dalam negara federal. Oleh karena itu maka tipe atau model NKRI berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dapat disebut dengan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang federalistik.

*Kedua*, UU No. 32 Tahun 2004. UU ini menurut Astim Riyanto merupakan kelanjutan dari UU No. 22 Tahun 1999.<sup>51</sup> UU No. 32 Tahun 2004 menganut prinsip otonomi seluas-luasnya<sup>52</sup> sebagaimana diamanahkan oleh Pasal 18 ayat (5) UUD 1945

<sup>45</sup> Astim Riyanto, *Aktualisasi*, hal. 300.

<sup>46</sup> Indonesia, UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, LNRI Tahun 1999 Nomor 60, dan TLN Nomor 3839, Pasal 31 ayat (1).

<sup>47</sup> *Ibid*, Pasal 11 ayat (1).

<sup>48</sup> *Ibid*, Pasal 11 ayat (2).

<sup>49</sup> *Ibid*, Pasal 7 ayat (1) menyebutkan; kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain.

<sup>50</sup> Astim Riyanto, *Aktualisasi*, hal. 156.

<sup>51</sup> *Ibid*, hlm., 310.

<sup>52</sup> Indonesia, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, LNRI Tahun 2004 Nomor 125, dan TLN Nomor 4437, Pasal 2 ayat (3) menyatakan; Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud oleh ayat (2) menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.

hasil perubahan<sup>53</sup> dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.

Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah merupakan kelanjutan dari otonomi luas yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 di atas. Kelanjutan pemberian otonomi luas ini merupakan jalan tengah atau kompromi antara pihak yang menghendaki bentuk negara federal bagi Republik Indonesia yang dipelopori oleh Amien Rais dan kawan-kawan<sup>54</sup> dan pihak yang ingin mempertahankan bentuk negara kesatuan bagi Republik Indonesia di pihak lain yang dipelopori oleh Adnan Buyung Nasution dan kawan-kawan di awal masa reformasi.<sup>55</sup> Di samping itu, juga untuk meminimalisir tuntutan beberapa daerah yang ingin melepaskan diri dari NKRI seperti yang dilakukan oleh Aceh, Papua, Kalimantan Timur dan Riau yang selama ini merasakan ketidak-adilan akibat sistem pemerintah sentralistik yang diciptakan pemerintah Orde Lama dan pemerintah Orde Baru.

Sebagai wujud dari pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah, pemerintah meletakkan titik pangkal urusan pemerintahan menjadi kewenangan daerah otonom, sisanya baru menjadi kewenangan pemerintah pusat sebagaimana tergambar dalam Pasal 2 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan; Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah. Konsekuensinya, pemerintah pusat harus memberikan kewenangan lebih banyak kepada daerah otonom, baik propinsi maupun kabupaten/kota.

Menurut Pasal 13 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, terdapat enam belas urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah propinsi yakni; (1), perencanaan dan pengendalian pembangunan, (2), perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang, (3), penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, (4), penyediaan sarana dan prasarana umum, (5), penanganan bidang kesehatan, (6), penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial, (7), penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota, (8), pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota, (9), fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota, (10), pengendalian lingkungan hidup, (11), pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota, (12), pelayanan kependudukan dan catatan sipil, (13), pelayanan administrasi umum pemerintahan, (14), pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota, (15), penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota dan (16), urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.<sup>56</sup>

Selanjutnya, urusan pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota juga enam belas buah sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 yakni; (1), perencanaan dan pengendalian pembangunan, (2), perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang, (3), penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, (4), penyediaan sarana dan prasarana umum, (5), penanganan bidang kesehatan, (6), penyelenggaraan pendidikan, (7),

---

<sup>53</sup> Inonesia, UUD 1945, Pasal 18 ayat (5) menyatakan; Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah.

<sup>54</sup> Anhar Gonggong, *Amandemen Konstitusi, Otonomi Daerah dan Federalisme Solusi Untuk Masa Depan Indonesia*, (Yogyakarta, Media Pressindo, 2001), hal. xi.

<sup>55</sup> Adnan Buyung Nasution, *et. al*, (2001), "*Federalisme Untuk Indonesia*", (Jakarta, Kompas, 2001), hal. 136.

<sup>56</sup> Indonesia, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, LNRI Tahun 2004 Nomor 125, dan TLN Nomor 4437, Pasal 13 ayat (1).

penanggulangan masalah sosial, (8), pelayanan bidang ketenagakerjaan, (9), fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah, (10), pengendalian lingkungan hidup, (11), pelayanan pertanahan, (12), pelayanan kependudukan dan catatan sipil, (13), pelayanan administrasi umum pemerintahan, (14), pelayanan administrasi penanaman modal, (15), penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya, dan (16), urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.<sup>57</sup> Sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat hanya enam yakni; (1), politik luar negeri, (2), pertahanan, (3), keamanan, (4), yustisi, (5), moneter dan fiskal nasional, dan (6), agama.<sup>58</sup>

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan di atas, pemerintah daerah memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintah daerah lainnya.<sup>59</sup> Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya,<sup>60</sup> sehingga menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan.<sup>61</sup> Ketentuan ini dibuat oleh pembentuk UU yakni untuk mengantisipasi dan menghilangkan perilaku negatif Bupati/Walikota terhadap Gubernur ketika berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 sebagaimana disebutkan di atas, yang mana hal itu disebabkan oleh adanya ketentuan Pasal 4 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999 yang menyebutkan bahwa antara daerah provinsi dengan daerah kabupaten/kota tidak ada hirarki.

Walaupun demikian, UU No. 32 Tahun 2004 tersebut masih menganut konsep negara federal sebagaimana dianut oleh UU No. 22 Tahun 1999 karena UU tersebut menekankan penggunaan asas dekonsentrasi sangat terbatas dan penggunaan asas desentralisasi (murni) dengan penekanan titik berat pada otonomi daerah, sehingga titik pangkal urusan pemerintahan menjadi kewenangan daerah otonom, sisanya baru menjadi kewenangan pemerintah pusat seperti yang lazim pada negara federal. Oleh karena itu, berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, NKRI dapat disebut dengan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang federalistik.

*Ketiga*, UU No. 23 Tahun 2014. Berbeda dengan dua UU di atas, UU ini dibuat setelah 15 tahun lebih reformasi bergulir di NKRI. Gaung ingin merubah bentuk negara kesatuan menjadi negara federal sudah tidak terdengar lagi. Ancaman terhadap integrasi bangsa yang dilakukan oleh beberapa daerah di NKRI sudah melemah. Seiring dengan itu, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dipandang oleh pemerintah sudah tidak relevan lagi dengan perkembangan keadaan ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah,<sup>62</sup> maka dibentuklah UU baru yang menurut penulis merubah bentuk desentralisasi di NKRI. Hal itu dapat dilihat dalam ketentuan UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 2 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 menyebutkan, NKRI dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota. Daerah provinsi, selain sebagai daerah otonom juga sebagai daerah administratif<sup>63</sup> sebagaimana diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004. Begitu juga dengan daerah kabupaten/kota, selain sebagai daerah otonom juga sebagai daerah

---

<sup>57</sup> *Ibid*, Pasal 14 ayat (1).

<sup>58</sup> *Ibid*, Pasal 10 ayat (3).

<sup>59</sup> *Ibid*, Pasal 2 ayat (4).

<sup>60</sup> *Ibid*, Pasal 2 ayat (5).

<sup>61</sup> *Ibid*, Pasal 2 ayat (7).

<sup>62</sup> Indonesia, UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, LNRI Nomor 244, dan TLN Nomor 5587, lihat Klausul Menimbang huruf d.

<sup>63</sup> *Ibid*, Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 4 ayat (1).



administratif,<sup>64</sup> suatu hal yang tak pernah dijumpai dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004.

Konsekuensi logis menjadikan daerah provinsi dan kabupaten/kota, selain sebagai daerah otonom juga sebagai daerah administratif maka titik pangkal urusan pemerintahan 100% berada pada pemerintah pusat, bukan lagi pada daerah sebagaimana dianut oleh UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004. Oleh karena itu, maka UU No. 23 Tahun 2014 menyebut urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintah pusat sebagai kewenangan absolut (mutlak), sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota disebut dengan kewenangan konkuren atau kewenangan yang dibagi-bagi antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.<sup>65</sup> Artinya, pada urusan pemerintahan yang sama, misalnya di bidang pendidikan, ada bagian tertentu yang menjadi wewenang pemerintah pusat dan ada pula yang menjadi wewenang daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan absout pemerintah pusat yakni; (1), politik luar negeri; (6), pertahanan; (3), keamanan; (4), yustisi; (5), moneter dan fiskal nasional; dan (6), agama.<sup>66</sup> Selanjutnya urusan pemerintahan yang menjadi urusan konkuren, sebagian dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan sebagian lagi dilaksanakan oleh pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota yakni; (1), pendidikan; (2), kesehatan; (3), pekerjaan umum dan penataan ruang; (4), perumahan rakyat dan kawasan permukiman; (5), ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; (6), sosial,<sup>67</sup> (7), tenaga kerja; (8), pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; (9), pangan; (10), pertanahan; (11), lingkungan hidup; (12), administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; (13), pemberdayaan masyarakat dan Desa; (14), pengendalian penduduk dan keluarga berencana; (15), perhubungan; (16), komunikasi dan informatika; (17), koperasi, usaha kecil, dan menengah; (18), penanaman modal; (19), kepemudaan dan olah raga; (20), statistik; (21), persandian; (22), kebudayaan; (23), perpustakaan; dan (24), kearsipan;<sup>68</sup> (25), kelautan dan perikanan; (26), pariwisata; (27), pertanian; (28), kehutanan; (29), energi dan sumber daya mineral; (30), perdagangan; (31), perindustrian; dan (32), transmigrasi.<sup>69</sup>

Berdasarkan klasifikasi urusan pemerintahan di atas terlihat bahwa semua urusan pemerintahan di NKRI, baik yang absolut maupun yang konkuren adalah milik pemerintah pusat. Namun, khusus untuk urusan pemerintahan yang konkuren, pelaksanaannya dibagi-bagi, sebagian dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan sebagian lagi dilaksanakan, baik oleh pemerintah daerah provinsi maupun oleh pemerintah daerah kabupaten/kota. Misalnya urusan pemerintahan di bidang pendidikan, pendidikan tinggi dilaksanakan oleh pemerintah pusat, pendidikan menengah atas dilaksanakan oleh pemerintah daerah provinsi dan pendidikan dasar dan menengah tingkat pertama dilaksanakan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota. Dengan demikian terlihat bahwa semua urusan pemerintahan berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 adalah milik pemerintah pusat, namun yang bersifat konkuren, pelaksanaannya sebagian dilakukan oleh pemerintah pusat dan sebagian lagi oleh pemerintah daerah. Oleh karena itu, berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 NKRI dapat disebut dengan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang sentralistik.

---

<sup>64</sup> *Ibid*, Pasal 4 ayat (2).

<sup>65</sup> *Ibid*, Pasal 9 ayat (3).

<sup>66</sup> *Ibid*, Pasal 10 ayat (1).

<sup>67</sup> Nomor 1-6 disebut sebagai urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. *Ibid*, Pasal 12 ayat (1).

<sup>68</sup> Nomor 7-24 disebut sebagai urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. *Ibid*, Pasal 12 ayat (2).

<sup>69</sup> Nomor 25-32 disebut sebagai urusan pilihan. *Ibid*, Pasal 12 ayat (3).

### III. PENUTUP

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa NKRI di Era Reformasi merupakan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Namun dari lima varian model negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, ketika berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, NKRI dapat disebut dengan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang federalistik karena kedua UU tersebut menekankan penggunaan asas dekonsentrasi sangat terbatas dan penggunaan asas desentralisasi (murni) dengan penekanan titik berat pada otonomi daerah, sehingga titik pangkal urusan pemerintahan menjadi kewenangan daerah otonom, sisanya baru menjadi kewenangan pemerintah pusat seperti yang lazim pada negara federal. Selanjutnya, berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 NKRI dapat disebut dengan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang sentralistik karena semua urusan pemerintahan berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 adalah milik pemerintah pusat. Namun yang bersifat konkuren, pelaksanaannya sebagian dilakukan oleh pemerintah pusat dan sebagian lagi dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

### DAFTAR PUSTAKA

#### Buku dan Karya Ilmiah

- Asshiddiqie, Jimly, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Jakarta, Konstitusi Press, Cetakan Kedua, 2006.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia, Edisi Revisi, Cetakan Keempat, 2009.
- Gonggong, Anhar, *Amandemen Konstitusi, Otonomi Daerah dan Federalisme Solusi Untuk Masa Depan Indonesia*, Yogyakarta, Media Pressindo, 2001.
- Isjwara, Fred, *Pengantar Ilmu Politik*, Bandung, Binacipta, Cetakan Kelima, 1974.
- Kansil, C.S.T. dan Cristine S.T. Kansil, *Ilmu Negara*, Jakarta, Pradnya Paramita, Cetakan Ketiga, 2007.
- Lubis, M. Solly, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah*, Bandung, Alumni, 1983.
- Manan, Bagir, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945, Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya*, Karawang, UNSIKA, 1992.
- \_\_\_\_\_, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, Cetakan Pertama, 1994.
- Nasutian, Adnan Buyung, et. al, *Federalisme Untuk Indonesia*, Jakarta, Kompas, 2001.
- Riyanto, Astim, *Aktualisasi Negara Kesatuan Setelah Perubahan Atas Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi Universitas Padjajaran, Bandung, 2006.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta, Liberti, Edisi Ketiga, Cetakan Kedelapan, 2008.
- Strong, C.F., *Modern Political Constitution; An Introduction to the Comparatif Study of Their History and Existing Form*, Sidwick & Jackson Limited, London, 1966.
- Wheare, K.C., *Federal Government*, New York, Oxford University, 1964.
- Witman, Shepherd L. and John J. Wuest, *Visual of Outline of Comparative Government*, New York, Adam & Co, Peterson, 1963.
- Yamin, Muhammad, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid Pertama, Cetakan Kedua, 1971.

**Peraturan Perundang-Undangan**

Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 1999 Nomor 60, dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 3839.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 Nomor 125, dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 4437.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2014 Nomor 244, dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 5587.