

## **BENTUK NEGARA REPUBLIK INDONESIA DITINJAU PENGATURAN TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Oleh :

Arfa'i, S.H.,M.H.

### **ABSTRAK**

Bentuk Negara merupakan suatu hal yang menentukan strategi dalam mewujudkan tujuan dari sebuah Negara. Hal ini berkaitan dengan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang melahirkan pembagian kekuasaan antara kedua pemerintahan tersebut berkaitan dengan sumber kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Bentuk negara dalam sebuah negara dapat dilihat dalam hukum dasar dan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan hubungan dan kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah Daerah. Bentuk Negara Republik Indonesia dapat dilihat dalam UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, Pemerintahan daerah provinsi, dan Pemerintahan daerah kabupaten/kota. Serta Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005 tentang pemilihan, pengesahan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah.

*Keywords : Bentuk negara, Pengaturan Pemerintahan daerah.*

### **A. PENDAHULUAN**

Bentuk negara merupakan hal yang sangat penting dalam suatu negara. Hal ini didasari bahwa dalam kehidupan ketatanegaraan perlu adanya suatu hubungan yang jelas antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Tujuan akhir dari adanya bentuk negara adalah sebagai landasan dalam mewujudkan tujuan dari negara. Bentuk negara dalam suatu negara mengaris bawahi secara jelas tentang tanggungjawab setiap pemerintah baik itu pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Dalam kehidupan ketatanegaraan negara-negara di dunia dikenal dua bentuk negara yang sangat dominan dipakai oleh sebuah negara, yaitu bentuk negara kesatuan dan bentuk negara federal. Dikatakan oleh Ni'matul Huda "Negara kesatuan dideklarasikan oleh para pendirinya saat kemerdekaan dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari suatu negara, negara tidak dibentuk berdasarkan kesepakatan, setelah itu baru dibentuk wilayah atau daerah di bawahnya. Kewenangan yang didapat oleh daerah merupakan pelimpahan dari pemerintah pusat untuk diatur sebagian".<sup>1</sup> Miriam Budiardjo menyatakan, bahwa negara kesatuan

---

<sup>1</sup>Ni'matul Huda, "Sejarah Ketatanegaraan Indonesia, Pilihan atas Federalisme atau Negara Kesatuan", Yogyakarta : UII Press, 2004, hlm. 22.

hanya ada satu pemerintah saja, dalam negara ini ikatan serta integrasi sangat kokoh.<sup>2</sup> Menurut Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, disebut negara kesatuan apabila pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak sama dan tidak sederajat, kekuasaan pusat lebih menonjol dan tidak ada saingan bagi badan legislatif pusat dalam membuat Undang-undang, kekuasaan pemerintah daerah hanya bersifat *derivatif*. Intinya negara kesatuan tidak mengenal ada negara dalam negara, pemerintahan yang berdaulat hanya satu yakni pemerintah pusat. Kekuasaan yang ada di tangan pemerintah daerah merupakan mandat atau wewenang dari pusat dan tidak boleh hukum daerah bertentangan dengan hukum nasional, peraturan pusat tidak lagi memerlukan pengakuan dari daerah”.<sup>3</sup>

Kemudian CF Strong mengemukakan “ciri utama negara federal adalah adanya rekonsiliasi kedaulatan nasional dan kedaulatan negara bagian, selanjutnya syarat utama negara federal adalah adanya rasa kebangsaan dari negara-negara yang membentuk federasi dan tidak adanya niat untuk menjadi satu kesatuan, karena jika mempunyai kehendak bersatu berarti bukan negara federal, tapi telah menjadi negara kesatuan”.<sup>4</sup> Dalam hal ini “kedaulatan keluar, seperti pertahanan keamanan, kebijakan fiskal dan kebijakan luar negeri ada ditangan pemerintahan nasional, sedangkan kedaulatan kedalam tetap berada di tangan pemerintah negara bagian”.<sup>5</sup>

Sedangkan mengenai tentang cara pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian, masing-masing negara mempunyai cara tersendiri. Namun secara umum ada dua cara yaitu disebutkan secara rinci semua yang menjadi kewenangan pemerintah federal dan sisanya menjadi kewenangan pemerintah negara bagian, atau disebutkan satu persatu secara rinci wewenang negara bagian dan sisanya diuruskan pemerintah federal. Apapun cara yang digunakan, pada intinya negara federal membagi secara jelas kewenangan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian, dan kedaulatan masing-masing negara tidak dapat diganggu oleh yang lainnya, baik oleh sesama negara bagian maupun oleh pemerintah federal.<sup>6</sup>

Berdasarkan pendapat di atas dapatlah dicerna bahwa pada dasarnya bentuk Negara federal yaitu suatu negara yang kekuasaannya berada pada negara-negara bagian sedangkan negara

---

<sup>2</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (edisi revisi), Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, cet. IV, 2010, hlm. 270.

<sup>3</sup> M. Kusnardi, dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, Jakarta : Gaya Media Pratama, 2000. Hlm. 207.

<sup>4</sup> C.F Strong, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern : Suatu Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk*, terj. Derta Sri Widowatie, Bandung : Nusa Media, cet. III, 2010, hlm.139

<sup>5</sup> Miriam Budiardjo. *Op.Cit.*

<sup>6</sup> Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, Jakarta : Gaya Media Pratama, 2000, , hlm.210-211.

federal hanya memiliki kekuasaan tertentu yang sudah dirincikan secara tegas dalam undang-undang dasar. Kedua, bentuk negara kesatuan yaitu bentuk negara dimana kekuasaan pemerintahan ada pada pemerintah pusat (sentralisasi) sedangkan pemerintah daerah hanya memiliki kekuasaan yang di serahkan dan dilimpahkan kepadanya dengan sistem desentralisasi dan dekonsentrasi. Dalam hal ini kekuasaan yang dimiliki pemerintah daerah sudah terinci secara tegas dalam Undang-undang sedangkan pemerintah pusat memiliki kekuasaan yang seluas-luasnya. Oleh karena itu bentuk negara apa yang dianut oleh suatu negara dapat dilihat dalam Undang-undang dasarnya dan peraturan lain yang mengatur tentang hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerahnya.

Menurut Konstitusi Negara Indonesia menganut bentuk negara kesatuan. Hal ini dapat dicerna dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik". Dengan demikian dari pasal tersebut sudah tercermin bentuk negara Indonesia dalam arti bahwa pemerintah daerah memiliki kekuasaan yang terinci sesuai dengan pemberian pemerintah pusat yang diatur dalam undang-undang, sedangkan pemerintah pusat mempunyai kekuasaan yang sangat luas. Bentuk negara kesatuan Indonesia akan melahirkan strategi dalam pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah guna mewujudkan tujuan dari negara sebagaimana di atur dalam alinea ke IV pembukaan UUD 1945 yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta dalam melaksanakan ketertiban dunia. Sebagai langkah dalam mencapai tujuan tersebut dilaksanakanlah sistem desentralisasi dan dekonsentrasi.

Adapun ketetkaitan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sebagai perwujudan bentuk Negara Republik Indonesia ditegaskan pada Pasal 18 UUDNRI ayat (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Ayat (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Kemudian pada ayat (5) juga ditegaskan bahwa "Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat".

Kemudian ditegaskan kembali dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang pembagian urusan

pemerintahan antara pemerintah, Pemerintahan daerah provinsi, dan Pemerintahan daerah kabupaten/kota yang menjelaskan secara terinci tentang kekuasaan/urusan pemerintah pusat yaitu meliputi : a. politik luar negeri, b. pertahanan, c. keamanan, d. yustisi, e. moneter dan fiskal nasional, f. agama ". Hal tersebut menunjukkan adanya unsur bentuk negara federal dalam Negara Republik Indonesia. Walaupun keterangan pasal-pasal berikutnya menegaskan bahwa terdapat urusan tertentu yang dapat menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Unsur bentuk negara federal lainnya ditunjukkan dengan adanya pemilihan kepala daerah secara langsung, sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah jounto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005 tentang pemilihan, pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah. Berdasarkan permasalahan tersebut penulis melakukan kajian atas Bentuk Negara Republik Indonesia ditinjau dari pengaturan pemerintahan daerah dalam peraturan perundang-undangan.

## **B. PEMBAHASAN**

Untuk mengkaji bentuk negara Republik Indonesia sebagaimana permasalahan di atas, maka menulis berdasarkan pada pengaturan pemerintahan daerah dalam peraturan perundang-undangan khususnya berkaitan dengan hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan pemilihan kepala daerah.

### **1. Pengaturan Hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah**

Hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah melahirkan pembagian kekuasaan antara keduanya. Dikatakan oleh CF Strong mengemukakan "ciri utama negara federal adalah adanya rekonsiliasi kedaulatan nasional dan kedaulatan negara bagian, selanjutnya syarat utama negara federal adalah adanya rasa kebangsaan dari negara-negara yang membentuk federasi dan tidak adanya niat untuk menjadi satu kesatuan, karena jika mempunyai kehendak bersatu berarti bukan negara federal, tapi telah menjadi negara kesatuan". Dalam hal ini "kedaulatan keluar, seperti pertahanan keamanan, kebijakan fiskal dan kebijakan luar negeri ada ditangan peerintahan nasional, sedangkan kedaulatan kedalam tetap berada di tangan pemerintah negara bagian". Sedangkan mengenai tentang cara pembagian kekuasaan antara pemerintah

federal dengan pemerintah negara bagian, masing-masing negara mempunyai cara tersendiri. Namun secara umum ada dua cara yaitu disebutkan secara rinci semua yang menjadi kewenangan pemerintah federal dan sisanya menjadi kewenangan pemerintah negara bagian, atau disebutkan satu persatu secara rinci wewenang negara bagian dan sisanya diurus pemerintah federal. Apapun cara yang digunakan, pada intinya negara federal membagi secara jelas kewenangan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian, dan kedaulatan masing-masing negara tidak dapat diganggu oleh yang lainnya, baik oleh sesama negara bagian maupun oleh pemerintah federal.

Oleh karena itu dapatlah dikatakan bahwa dalam pembagian kekuasaan tersebut berkaitan dengan bentuk negara apakah negara federal atau negara kesatuan dapat dicerna dari wewenang pemerintah federal (pusat) ditentukan secara terinci sedangkan wewenang lainnya ada pada negara-negara bagian (*residu power* atau *researve power*). Sedangkan negara kesatuan wewenang secara terinci terdapat pada provinsi-provinsi dan *residu power* ada pada pemerintah pusat negara kesatuan. Pendapat tersebut jika dikaitkan dengan Pasal 18 ayat (5) pemerintah daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat“.

Sejalan dengan pendapat diatas maka dapat ditafsirkan bahwa pemerintah daerah memiliki kekuasaan yang begitu luas sedangkan pemerintah pusat memiliki kekuasaan yang sudah terinci, sebagaimana dituangkan dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, ayat (1) menyatakan “pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah“. Ayat (3) “ 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
- f. Agama “

Selain hal tersebut, pemerintah daerah juga mempunyai wewenang dalam membuat undang-undang, sebagaimana dimuat dalam UUDNRI 1945 Pasal 18 ayat (6) “ Pemerintahan daerah

berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan". Selanjutnya ditegaskan lagi dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Pasal 21 butir (a) "dalam menjalankan otonomi, daerah mempunyai hak ; a. mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya". Pasal lain juga menegaskan bahwa daerah punya hak untuk membuat peraturan sendiri yaitu pasal-pasal yang berhubungan dengan tugas dan wewenang DPRD dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, Pasal 42 ayat (1) butir a. "DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan yang sama". Hal yang sama juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPD, DPR dan DPRD, Pasal 293 DPRD Provinsi mempunyai tugas dan wewenang : membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan gubernur untuk mendapat persetujuan yang sama". Tugas dan wewenang yang sama untuk DPRD Kabupaten dan Kota, diatur dalam Pasal 344 ayat (1) butir a. "DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang : membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan bupati/walikota untuk mendapat persetujuan bersama".

Pasal-pasal tersebut, menunjukkan bahwa bentuk negara Indonesia mengandung unsur bentuk negara federal. Hal ini didasari bahwa dalam negara kesatuan kekuasaan terinci ada pada pemerintah daerah dan yang memiliki kekuasaan yang luas adalah pemerintah pusat, sedangkan pasal-pasal tersebut menunjukkan kebalikannya. Unsur-unsur bentuk negara federal lainnya dapat dilihat dalam pasal-pasal tersebut diatas adalah pada penyelenggaraan kekuasaan, yang mana pemerintah daerah mempunyai hak penuh untuk membuat segala peraturan yaitu peraturan daerah, sehingga menyebabkan aturan-aturan hukum di setiap daerah berbeda-beda, sebagaimana halnya aturan-aturan hukum yang ada dalam negara bagian pada bentuk negara federal. Pendapat lain juga dikemukakan oleh Abdul Gaffar Karim, dalam sistem federal, pusat dan daerah (daerah dan Negara bagian) memiliki derajat kekuasaan dan kadar seimbang, hanya saja lingkupnya berbeda. Pusat biasanya memegang kekuasaan umum yang bersifat koordinasi longgar terhadap negara bagian atas aspek-aspek fiskal, pertahanan dan hubungan luar negeri. Sementara daerah dan negara bagian mengelola kekuasaan atas aspek-aspek langsung menyangkut kepentingan pengelolaan kesejahteraan masyarakat serta hubungan masyarakat dan Negara. Dalam negara federal banyak kasus, aturan hukum antara satu negara bagian dengan negara bagian lainnya bisa berbeda.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup>Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi daerah di Indonesia*. Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP UGM bekerja sama dengan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hal.41.

Melihat hal tersebut, timbul suatu pertanyaan mungkinkah suatu negara yang konstitusinya menyatakan bentuk negara kesatuan sedangkan jika dikaji pengaturan pemerintahan daerah khususnya terkait dengan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah menunjukkan bentuk negara federal. Penegasan jawaban dari pertanyaan tersebut dapat dilihat dari pendapat K.C.Wheare, menyatakan bahwa tidak setiap negara yang UUDnya bersusun federal adalah negara federal, ini berarti pula tidak setiap negara yang UUDnya bersusun kesatuan adalah negara kesatuan.<sup>8</sup> Sejalan dengan pendapat tersebut bisa dikatakan Bahwa Negara Indonesia tidak mutlak konstitusi mengatakan negara kesatuan lantas bersusun kesatuan tetapi bisa juga bersusun federal.

Kemudian pendapat lain mengatakan bahwa Negara Indonesia adalah bentuk negara yang mengarah ke federalisme, bahkan beliau mengarahkan bahwa hal tersebut tidak bisa hanya dilihat dalam konstitusi saja tetapi harus juga melihat peraturan perundang-undangan dibawahnya sebagaimana dikatakan oleh Morrisan "apakah Negara Indonesia saat ini telah menjadi *less unitarism atau quasi unitarisme* yang mengarah ke federalisme? Kita tidak dapat hanya berpatokan kepada apa yang dikatakan konstitusi mengenai negara kesatuan tetapi kita harus pula melihat pelaksanaannya yang diatur dalam berbagai undang-undang dibawahnya".<sup>9</sup>

Selain sarjana diatas juga bisa dilihat dari pendapat C.F. Strong yang menyatakan ada dua ciri mutlak dari negara kesatuan adalah desentralisasi dan dekonsentrasi. Dekonsentrasi menekankan kepada adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada wakilnya di daerah dan desentralisasi menunjukkan adanya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>10</sup> Jika dilihat kembali dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 ketentuan mengenai ciri mutlak tersebut justru masih samara-samar, dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 hanya tersirat disebutkan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dalam konteks pelaksanaan dekosentrasi. Secara yuridis Gubernur ada mempunyai wewenang sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Pasal 37 ayat (1) " gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah diwilayah provinsi yang bersangkutan". Ayat (2) " dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud dengan ayat (1), gubernur bertanggungjawab kepada

---

<sup>8</sup>KC Wheare, Federal government. Oxport University, London.1956, terjemahan.

<sup>9</sup>Morissan, Hukum Tata Negara RI Era Reformasi. Ramdina Prakarsa, Jakarta,2005,hlm.13.

<sup>10</sup> C.F Strong, Op.Cit, hlm. 140.

presiden". Akan tetapi permasalahannya adalah wilayah seseorang gubernur masih dipertanyakan, sebab berdasarkan Pasal 18 ayat (1) bahwa daerah provinsi dibagi lagi menjadi Kabupaten dan Kota. Disisi lain daerah kabupaten dan kota mempunyai hak otonom luas dan tidak ada hubungan vertikal dengan gubernur artinya seorang gubernur tidak bisa ikut campur dalam urusan pemerintahan kabupaten dan kota, seperti halnya dalam masa berlakunya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 yang mengenal adanya daerah administratif dan lebih kental sistem sentralisasi.

Permasalahan tersebut akan lebih jelas jika dilihat dari hubungan pertanggungjawaban seorang bupati/walikota tidaklah kepada gubernur tetapi kepada DPRD dan rakyat, sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (2) " selain mempunyai kewajiban sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) kepala daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah, dan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat '. Dalam hal ini hubungan dengan pemerintah pusat dan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat hanya sebatas laporan saja bukan pertanggungjawaban. Sedangkan pertanggungjawaban dari kinerja seorang Bupati/Walikota adalah kepada masyarakat melalui DPRD, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang menegaskan bahwa DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang : meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Bupati/Walikota dalam pelaksanaan tugas desentralisasi".

Morrison, juga menyatakan bahwa dalam negara federal kekuasaan dibagi antara pusat dan daerah atau bagian dalam negara itu sedemikian rupa sehingga masing-masing daerah atau bagian dalam negara itu bebas dari campur tangan satu sama lain dan hubungannya sendiri-sendiri terhadap pusat. Pemerintah pusat memiliki kekuasaan sendiri, demikian juga daerah atau bagian masing-masing mempunyai kekuasaan yang tidak lebih tinggi atau lebih rendah dari yang lainnya.<sup>11</sup> Pendapat tersebut jika dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Pasal 10 ayat (1) dan (2) dapatlah dikatakan bahwa antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah telah memiliki kekuasaan masing-masing yang sederajat dan tidak ada saling campur tangan. Penegasannya dapat dilihat dari kewenangan yang dimiliki oleh seorang kepala daerah terhadap daerahnya atas inisiatif dan parakarsa dari masyarakatnya sendiri tanpa ada campur tangan dari pemerintah pusat dalam nuansa otonomi. Sebagaimana dituangkan dalam Pasal 1 ayat (6)" daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas

---

<sup>11</sup> Morrison, *Op.Cit.* hlm. 14.



wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara kesatuan Republik Indonesia.

Kemudian Morrisan juga mengatakan bahwa "dalam negara kesatuan kekuasaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah tidak sama dan tidak sederajat".<sup>12</sup> Kekuasaan pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam negara. Hal tersebut searah dengan pendapat C.F. Strong "ciri dari negara kesatuan adalah kedaulatan yang tidak terbagi atau dengan perkataan lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi. Konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan legislatif lain selain badan legislatif pusat."<sup>13</sup> Pendapat lain juga dikatakan oleh Joko J Prihatmoko, bahwa "pola hubungan pusat-periferi dengan titik berat kekuasaan sepenuhnya di pusat, dengan kewenangan periferi ditentukan oleh pusat umumnya dikenal dengan negara kesatuan. Dalam bentuk negara kesatuan yang paling kuat, seperti di Inggris, kekuasaan negara betul-betul dipusatkan pada sebuah lembaga nasional yang bersifat tunggal. Di Inggris Lembaga tersebut adalah parlemen yang perdefenisi memiliki kekuasaan legislatif yang tak tersaingi dan tak tertandingi oleh lembaga lain manapun. Sementara itu jika kekuasaan pada dasarnya berada di periferi, namun pusat mempunyai kewenangan yang didefenisikan secara tegas untuk mengelola kewenangan yang bersifat menyeluruh dan eksternal bentuk ini dikenal dengan negara federal."<sup>14</sup>

Dari pendapat tersebut dapat dikatakan bahwa unsur dari negara kesatuan tidak terdapat dalam Negara kesatuan Republik Indonesia. Hal ini dapat dilihat dalam UUDNRI 1945 Pasal 18 ayat (3) "pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota memiliki dewan perwakilan daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum". Kemudian ditegaskan kembali dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 "Dewan Perwakilan Rakyat daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah". Selain itu dilihat dari fungsi yang dimiliki oleh DPRD sama dengan fungsi yang dimiliki oleh DPR pusat, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, " DPR mempunyai fungsi a. legislasi, b. anggaran dan c. pengawasan.

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> C.F Strong, *Op.Cit.*

<sup>14</sup> Joko.J.Prihatmoko, Pemilihan Kepala daerah langsung ; Filosofi, sistem dan problematia di Indonesia. Pustaka Pelajar, Yogyakarta,2005, hal.62.

Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009, Pasal 293, menyatakan " DPRD provinsi mempunyai fungsi, a. legislasi, b. anggaran dan c. pengawasan. Pasal 344 menyatakan DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi a. Legislasi, b. anggaran dan c. pengawasan. Begitu juga dalam hal hak dan kewajiban DPR dan hak dan kewajiban DPRD Kabupaten/Kota. Pasal tersebut menunjukkan adanya unsur bentuk negara federal dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yaitu kekuasaan bukanlah sepenuhnya berada di tangan pemerintah pusat tetapi sudah berada di daerah, bahkan lembaga parlemen (DPRD) merupakan lembaga yang sangat kuat di daerah yang memiliki kekuasaan dan wewenang sama dengan perlemen (DPR) pusat, tanpa ada ketentuan yang menyatakan bahwa DPRD adalah sebagai wakil dari pemerintah pusat. Posisi DPRD adalah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Pasal 40 " DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah".

## 2. Pengaturan tentang Pemilihan Kepala Daerah

Dilihat dari pemilihan kepala daerah, bentuk Negara Indonesia juga mengandung unsur federalisme. Hal tersebut seiring dengan pendapat Joko J. Prihatmoko, dalam negara kesatuan rekrutmen kepala daerah umumnya menggunakan sistem pengangkatan atau pemilihan oleh dewan (perwakilan) karena *the origin of power* ada di pusat. Sedangkan dalam negara yang menganut sistem federal murni, kepala daerah (gubernur atau walikota) selalu dipilih langsung oleh rakyat, karena sumber kekuasaan (*the origin of power*) ada di daerah.<sup>15</sup> Pendapat tersebut sesuai dengan yang digariskan Undang-undang Negara Republik Indonesia yaitu UUD 1945 Pasal 18 ayat (4) "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis".

Kemudian ditegaskan kembali dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah Pasal 24 ayat (5) " Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai mana dimaksud ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan ". Adapun yang diatur dalam ayat (2) dan (3) adalah mengenai kepala daerah yang terdiri dari Gubernur untuk daerah Provinsi serta Bupati/Walikota untuk daerah Kabupaten/Kota. Penegasan lebih lanjut sebagai peraturan pelaksanaannya ada dalam Peraturan pemerintah Nomor 6 tahun 2005 tentang pemilihan, pengesahan pengangkatan dan pemberhentian

---

<sup>15</sup>*Ibid.*

kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pasal-pasal tersebut menunjukkan bahwa dalam Negara Republik Indonesia unsur negara federal lebih kelihatan dari unsur negara kesatuan, dalam peraturan tersebut telah menggaris bawahi bahwa kepala daerah gubernur, bupati/walikota dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Unsur bentuk Negara federal Indonesia dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, dapat dihubungkan dengan prasyarat pemilihan kepala daerah dalam sistem federal. Menurut Abdul Gaffar Karim Pemilihan langsung kepala daerah (gubernur atau bupati/walikota) memiliki argumen paralel dengan prasyarat yang digunakan sistem federal. Adapun prasyarat tersebut adalah:<sup>16</sup>

1. *Non Centralization*

Artinya tidak ada pusat kekuasaan yang mendominasi unit-unit politik pusat dan daerah mempunyai status yang sama.

2. Derajat Demokrasi

Artinya adalah federalisme dan demokrasi adalah dua hal yang sama sekali tidak dapat terpisahkan. Bahkan ada yang mengatakan bahwa federalisme merupakan induk demokrasi.

3. Terwujudnya mekanisme *Check and balances* dalam sebuah demokrasi.

Mekanisme ini adalah bagaimana mengatur hubungan diantara lembaga negara, serata hubungan antara masyarakat dan negara. mekanisme *check dan balances* juga mengatur hubungan pusat dan daerah.

4. *Open bargaining*

Federalisme memungkinkan terjadinya perundingan secara terbuka diantara berbagai pihak dan rundingan-rundingan tersebut dilakukan secara terbuka. Tidak ada suatu kebijakan publik yang dirembug secara diam-diam di antara kelompok tertentu dalam masyarakat. *Lobbying* tidak dilarang bahkan merupakan hal yang menonjol.

5. Konstitusionalisme

Prinsip-prinsip konstitusionalisme adalah sesuatu yang sangat kompleks oleh sebab itu unsur-unsur pemerintahan dalam kebijakan publik harus ada pengaturan yang sangat jelas dan tidak bermakna ganda (*multi interpretasi*) yang tertuang dalam konstitusi.

6. Unit-unit pemerintahan yang tetap

---

<sup>16</sup>Abdul Gaffar Karim, *Op.Cit.*hlm. 34.

Garis pembatas antara suatu lembaga sudah merupakan suatu yang jelas sehingga tidak akan dengan mudah diatak-atik lagi demi kepentingan jangka pendek dan sesaat.

Dari 6 prasyarat tersebut kesemuanya ada dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Indonesia. Bahkan sudah diatur secara terinci dalam UUD 1945 dan Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, yang telah menggaris bawahi pemilihan kepala daerah secara langsung guna menerapkan demokrasi di daerah. Wujud nyata dari Undang-undang tersebut yaitu dikeluarkannya Peraturan pemerintah Nomor 6 tahun 2005 tentang pemilihan, pengesahan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dalam hal tersebut sudah ada unsur keterbukaan antara rakyat dengan pemerintah dan adanya *check and balances* antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat serta tidak ada lagi campur tangan dari pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah dalam hal pemilihan kepala daerah maupun penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Khusus *non centralization* sangat kelihatan sekali dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah, dimana gubernur, bupati maupun walikota sama mempunyai posisi yang sangat kuat. Seorang gubernur tidak dapat diinterpensi oleh presiden dan seorang bupati maupun walikota juga tidak dapat diinterpensi oleh gubernur atau presiden. Hal ini karena rekrutmen politik sudah dilakukan dengan kekuatan hukum dan produk perundang-undangan yang memberikan kekuasaan sepenuhnya kepada daerah untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah. Pengaturan lebih tegas dapat dilihat dalam Peratran Pemerintah Nomor 6 tahun 2005 Pasal 1 ayat ( 6 ) komisi pemilihan umum daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 untuk menyelenggarakan pemilihan di Provinsi dan/atau kabupaten/kota ”.

Syarat-syarat pemilihan kepala daerah dan perangkat pelaksanaannya serta implementasi pemilihan kepala daerah bagi seorang pemenang pemilihan umum yang telah diuraikan diatas, dapatlah dikatakan bahwa secara yuridis terdapat unsur bentuk negara federal dalam Negara Republik Indonesia.

### C. PENUTUP

Apapun kesimpulan yang dapat diambil dari penjelasan diatas adalah :

1. Dilihat dari UUDNRI 1945 Pasal 1 ayat (1) “ Negara Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk Republik “, maka Negara Indonesia adalah Negara yang berbentuk kesatuan.

Dasar lain yang menegaskan bentuk negara kesatuan adalah dengan masih adanya ciri-ciri negara kesatuan yaitu hanya terdapat satu undang-undang dasar, satu Kepala negara dan satu Dewan Menteri. Selain itu dilihat dari asal dari kekuasaan yang dimiliki daerah bukanlah berasal dari daerah tetapi sebagai penyerahan dari pemerintah pusat, berlainan dengan negara federal kekuasaan berasal dari negara bagian itu sendiri dan pemerintah federal mendapatkan kekuasaan dari pemberian negara bagian.

2. Dilihat dari UUDNRI 1945 Pasal 18 dan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, maka bentuk negara Indonesia adalah negara federal dengan berlandaskan pendapat K.C.Wheare menyatakan bahwa tidak setiap negara yang UUDnya bersusun federal adalah negara federal, ini berarti pula tidak setiap negara yang UUDnya bersusun kesatuan adalah negara kesatuan. Kemudian ada beberapa ciri-ciri negara federal yang dimiliki negara Indonesia yaitu pertama, setiap daerah mempunyai parlemen sendiri yaitu DPRD. Kedua, hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah atau rakyatnya harus melalui pemerintah daerah itu sendiri kecuali dalam hal tertentu yang telah terinci sebagai kewenangan pemerintah pusat. Ketiga, Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat.

Hal diatas menunjukkan bentuk negara Indonesia lebih cenderung terletak antara bentuk negara kesatuan dan bentuk negara federal, akan tetapi lebih mendekati bentuk negara federal. Dalam hal ini lebih tepatlah dikatakan bahwa bentuk negara Indonesia adalah *semi federalisme* atau yang mengarah kepada bentuk negara federal.

#### DAFTAR PUSTAKA

- C.F Strong, 2010. *Konstitusi-konstitusi Politik Modern : Suatu Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk*, terj. Derta Sri Widowatie, Bandung : Nusa Media.
- Idup Suhandy dan AM. Sinaga, 2003. *Wawasan Kebangsaan Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Lembaga Adminstrasi Negara, Jakarta.
- Joko.J.Prihatmoko,2005. *Pemilihan Kepala daerah langsung ; Filosofi, sistem dan problematia di Indonesia*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Karim Abdul Gaffar,2004. *Kompleksitas Persoalan Otonomi daerah di Indonesia*. Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP UGM bekerja sama dengan Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

KC Wheare,1956. *Federal government*. Oxport University, London, terjemahan.

M. Kusnardi, dan Bintang R. Saragih,2000, *Ilmu Negara*, Jakarta : Gaya Media Pratama.

Morissan,2005. *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*. Ramdina Prakarsa, Jakarta.

Miriam Budiardjo, 2010, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (edisi revisi), Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.

Ni'matul Huda, 2004 *"Sejarah Ketatanegaraan Indonesia, Pilihan atas Federalisme atau Negara Kesatuan"*, Yogyakarta : UII Press.

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

-----, Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

-----, Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, pengesahan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah.