

## RINGKASAN

### Pergeseran Susunan Negara Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Filosofi susunan negara menurut para pendiri negara (*the founding fathers*) adalah negara kesatuan yang kuat (*strong unitary state*) yang berautonomi dan tetap menghargai daerah-daerah yang bersifat Istimewa, serta menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi dan hak-hak asasi manusia dengan menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara. Oleh karenanya, agar dapat mengelola negara kepulauan Indonesia yang demikian luas, dan masyarakatnya yang begitu majemuk, serta komitmen para pendiri negara akan tujuan Indonesia merdeka yakni keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sistem ketatanegaraan Indonesia juga telah dirancang sedemikian rupa oleh para pendiri negara, agar *compatible* dengan tujuan negara Indonesia sebagaimana dimaksud.

Dalam perdebatan yang muncul selama proses perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, nampaknya para anggota PAH I BP MPR RI tidak memahami latar belakang sejarah dan suasana kebatinan ketika para pendiri negara merumuskan materi muatan dalam UUD Negara RI Tahun 1945, khususnya terkait dengan rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan bahwa: "Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat", dan rumusan Pasal 18 UUD 1945, yang mengatur tentang Pemerintahan daerah. Rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum perubahan) yang menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara, merupakan pondasi penting bagi bangunan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang kuat dalam mencapai tujuan negara yang hendak diwujudkan. Tetapi, nampaknya fraksi-fraksi di MPR RI tidak memahami semangat para pendiri negara, yang pada akhirnya meletakkan MPR tidak lagi sebagai pelaksana kedaulatan negara.

Terkait dengan rumusan Pasal 18 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Para pendiri negara menyadari dan telah sepakat agar jangan sampai kekuasaan hanya bertumpuk di pemerintah pusat saja, sehingga mengusulkan perlunya dekonsentrasi dan desentralisasi, meskipun belum disepakati dimana letak desentralisasinya, apakah pada tingkat provinsi atau pada tingkat kabupaten/kota. Disamping itu, perlunya pembagian sumberdaya alam secara adil juga menjadi pemikiran para pendiri negara, dan hal itu akan dirumuskan lebih lanjut dalam undang-undang. Maka, kebijakan otonomi daerah sangat tergantung dari politik hukumnya, apakah mampu mendesain otonomi daerah yang sesuai dengan pandangan dan semangat para pendiri negara tersebut.

Dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia telah terjadi pergeseran susunan negara kesatuan pasca perubahan UUD NKRI Tahun 1945. Pergeseran tersebut setidaknya pada 2 (dua) hal, yaitu: **Pertama**, pergeseran kekuasaan tertinggi dalam Negara Kesatuan RI, yaitu tidak lagi menempatkan MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Hal ini berimplikasi pada 3 (tiga) hal, yaitu: (i) Keberadaan lembaga-lembaga negara dalam menjalankan fungsi-fungsi konstitusionalnya 'seolah-seolah' tidak ada lagi yang mengawasi, hal ini disebabkan tidak adanya aturan lagi yang mewajibkan bagi lembaga-lembaga negara untuk melaporkan ataupun mempertanggungjawabkan tugas dan kinerjanya

seperti era sebelumnya. UUD 1945 (pasca perubahan) tidak mengatur secara jelas bagaimana mekanisme lembaga-lembaga negara tersebut dalam mempertanggungjawabkan tugas dan kinerjanya, terutama bagaimana pertanggungjawaban Presiden, kepada siapa atau badan mana Presiden harus memberikan pertanggungjawaban, mengingat terdapat adagium “*geen macht zonder verantwoordelijkheid*” yaitu tidak ada kekuasaan tanpa pertanggungjawaban, dan implikasi dari pertanggungjawaban tersebut; (ii) kelembagaan MPR pasca perubahan UUD 1945, yang di desain dengan sistem *soft-bikameral*, dimana MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD, mencerminkan organ pembuat hukum pusat disusun seperti di negara federal; dan (iii) demokrasi Indonesia telah bergeser dari demokrasi perwakilan (*representative democracy*) menjadi demokrasi langsung (*direct democracy*). Semangat yang ada dalam UUD 1945 (sebelum perubahan) yang digagas oleh para pendiri negara sejatinya adalah konsep demokrasi Pancasila. Maka, Indonesia telah memiliki prinsip cita demokrasi sendiri sebagaimana telah digariskan oleh para pendiri negara yang tercermin pada sila-sila Pancasila yang tentu saja tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip umum demokrasi, bahkan para pendiri negara Indonesia telah merancang demokrasi modern di atas sistem konstitusi tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas), dan negara yang berdasar atas hukum, tidak berdasarkan kekuasaan belaka.

Terjadi pergeseran penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia yang mengarah ke sistem federal, atau *federal arrangements* atau meminjam istilah Arend Lijphart sebagai *semifederal*. Hal itu dapat dilihat dengan jelas dalam rumusan Pasal 18 ayat (5), dan Pasal 18A ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 yang mengarah pada prinsip penyerahan sisa kewenangan (*reserve of power*) kepada daerah; isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya menggambarkan kesamaan dengan konsep *diversity in unity* dalam sistem negara federal; dan (iii) pelaksanaan Otonomi khusus dan Istimewa yang mengarah pada sistem negara federal. Oleh karena itu, berbagai upaya peningkatan derajat desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, terutama pemberian otonomi khusus dan daerah Istimewa semata-mata merupakan komitmen untuk mewujudkan tujuan bernegara, bukan hanya sebagai suatu strategi untuk meredam berbagai tuntutan di daerah, terlebih lagi sebagai peredam gerakan separatisme, tetapi lebih dari itu, seharusnya langkah itu harus menjadi kesadaran kolektif setiap anak bangsa untuk memegang teguh komitmen mencapai tujuan bernegara yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dan tetap memegang teguh keutuhan NKRI.

## SUMMARY

### The shift in the composition of the state unitary state of Indonesia

The Philosophy composition according to the founding Fathers is a strong unitary state, while respecting regions and autonomous regions are Special, and upholding the values of democracy and human rights by placing the People's Consultative Assembly (MPR) as the embodiment of the people who hold the sovereignty of the state. Therefore, in order to manage the Indonesian archipelago that is so large, and the people are so diverse, as well as the commitment of the founding fathers of the purpose of independent Indonesia namely social justice for all Indonesian people. Thus, the Indonesian state administration system has also been designed in such a way by the founders of the state, that *is compatible* with the purpose of Indonesia as intended.

In the debate that emerged during the UUD 1945 of changes, it seems the members of the faction of the MPR did not understand the historical background and mystical atmosphere when the founding formulating the substance in UUD 1945, particularly in relation to the provision of Article 1 paragraph (2) of the UUD 1945, which states that: "Sovereignty is in the hands of the people, and performed entirely by the Assembly", and the formulation of Article 18 UUD 1945, which regulates the administration area. The formulation of Article 1 (2) UUD 1945 (before the change) that puts the People's Consultative Assembly (MPR) as the embodiment of the people who hold the sovereignty of the state, is an important foundation for the building of the Republic of Indonesia which is strong in achieving the country's goal to be realized. However, it appears that the factions in the MPR did not understand the spirit of the founding fathers, which in turn put MPR no longer as executor of state sovereignty. Of course, it implies the change of the constitutional system of the Republic of Indonesia.

Associated with the formulation of Article 18 UUD 1945, which regulates the Regional Government. The founding fathers realized, and have agreed to keep it from power just piled in the central government alone, so suggested the need for deconcentration and decentralization, although it has not agreed where the location of decentralization, whether at the provincial level or at the district / city. In addition, the need for equitable distribution of natural resources also be thinking of the founding fathers, and it would be further in the legislation. Thus, the policy of regional autonomy depends on the legal political, regional autonomy is able to design in accordance with the views and the spirit of the founding fathers.

In the development of the Indonesian state administration has been a shift in the composition of the unitary state of the Republic of Indonesia after the amendment to the UUD 1945. The shift is at least two (2) things: **First**, the highest power shift within the unitary state of Indonesia, which is no longer putting the Assembly as fully implementing the sovereignty of the people. This has implications for the 3 (three) ways, namely: (i) the existence of state institutions in carrying out its constitutional functions 'as if it' no longer watching, this is due to the absence of more rules require for agencies country to report or responsibility and performance as the previous era. UUD 1945 (after the change) does not set out clear how the mechanism of the state institutions in the responsibility of duties and its performance, especially how the responsibility of

the President, to whom or entity which the President must give an answer, since there is the adage "*geen macht zonder verantwoordelijkheid*" is no power without responsibility, and the implications of such liability; (ii) institutional MPR after the UUD 1945 changes, which in design with *soft-bicameral* system, in which the Assembly composed of members of Parliament and members of the Council, reflecting the central organ of the law makers are arranged as in a federal state; and (iii) Indonesian democracy has shifted from a representative democracy into a direct democracy. The spirit that is in UUD 1945 (before the change) was initiated by the founding fathers is the concept of indirect democracy or commonly referred to as a representative democracy. Then, Indonesia has its own democratic ideals principles as outlined by the founding fathers as reflected in the precepts of Pancasila which of course is not contrary to the general principles of democracy, even the founding fathers of modern democracy Indonesia has designed over constitutional system is not absolutism (unlimited power), and a state based on law, not based on sheer power.

A shift in the regional administration in Indonesia, which led to the federal system, or *federal arrangements* or borrow a phrase Arend Lijphart as *semi federal*. It can clearly be seen in the rest of the delivery system to the local authority; the content and type of autonomy for each area are not always the same as other areas illustrate similarities with the concept of *diversity in unity* in the federal system; and (iii) the implementation of special autonomy and the flavors were led to the federal system. Therefore, to be rethought various efforts to increase the degree of decentralization in local governance in Indonesia, especially the provision of specialized and regional autonomy. Specialties, merely a commitment to realize the goals of the state, namely the welfare of people in the region, not only as a strategy to curb various demands in the area, especially as absorbers separatist movement, but more than that, it must be supposed to move the collective consciousness of every nation to hold firm commitment to achieve the purpose of the state is social justice for all Indonesian people, and still uphold the integrity of the Unitary State of Republic Indonesia.

## ABSTRACT

This dissertation title, "**The shift in the composition of the state unitary state of Indonesia**". The Philosophy composition according to the founding fathers of Indonesia is a strong unitary state, which still appreciate regions and autonomous regions are Special, and upholding the values of democracy and human rights by placing the People's Consultative Assembly (MPR) as the embodiment of the people who hold the sovereignty of the state. As a commitment to the goal of independent Indonesia namely social justice for all Indonesian people, the founding fathers had designed the Indonesian state administration system that *is compatible* with the objectives of the Indonesian state.

After the changes of UUD NRI 1945, no longer putting the People's Consultative Assembly (MPR) as the embodiment of the people who hold the sovereignty of the state, which is an important foundation for the building of the Republic of Indonesia which is strong in achieving the country's goal to be realized, and of course it has implications for the change system of constitutional law, namely the existence of state institutions in carrying out its constitutional functions no longer watching, or responsibility of duties and performance as the previous era, given that there are adage "*geen macht zonder verantwoordelijkheid*" is no power without responsibility. Indonesian democracy has shifted from a representative democracy into a direct democracy. The spirit initiated in UUD 1945 by the founding fathers is not a direct democracy or commonly called a representative democracy is reflected in the precepts of Pancasila, even the founding fathers of modern democracy Indonesia has designed over constitutional system is not absolutism (power unlimited), and the state based on law, not based on sheer power.

Post UUD 1945 changes also been a shift in the regional administration leading to the federal system, which can be seen in the rest of the delivery system to the local authority and the implementation of special autonomy and the flavors were led to the federal system. So, should the various efforts to increase the degree of decentralization, especially the provision of specialized and regional autonomy. Specialties, merely a commitment to realize the goals of the state, not only as a strategy to curb the various demands of the area or as absorbers separatist movements, but should step it should be awareness of hold firm commitment to achieve the purpose of the state is social justice for all Indonesian people, and still uphold the integrity of the Unitary State of Republic Indonesia.

*Keywords: The Shift, Composition of State, Unitary state*

## DAFTAR PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) RI Nomor VIII/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara pada sidang Tahunan MPR RI tahun 2000.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah Yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1957, Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 1143).
- Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959, Nomor 94, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 1843).
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1957, Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 1143).
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974, Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3037).
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999, Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3839).
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001, tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001, Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4134).
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004, Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4437).
- Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007, tentang Pemerintah Provinsi Khusus Daerah Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007, Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4744).
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5339).

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014, tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 243, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5586).

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

Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, tentang Pemerintahan Daerah, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 20015, Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5679).

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2007 tentang Partai Politik Lokal di Aceh.



**DAFTAR TABEL****halaman**

<b>Tabel 1.1.</b>	Karakteristik Pandangan para pendiri negara	<b>10</b>
<b>Tabel 2.1.</b>	Perkembangan Teori Hakekat Negara	<b>81</b>
<b>Tabel 2.2.</b>	Ciri Negara Kesatuan menurut Pandangan para pendiri negara	<b>126</b>
<b>Tabel 3.1.</b>	Komposisi Badan Pekerja (BP) MPR RI 1999-2004	<b>167</b>
<b>Tabel 3.2.</b>	Pandangan awal Fraksi-Fraksi mengenai Kewenangan MPR	<b>193-194</b>
<b>Tabel 3.3.</b>	Sikap dan Pandangan Fraksi-Fraksi MPR Mengenai Kedaulatan (Rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945)	<b>203-204</b>
<b>Tabel 3.4.</b>	Perbandingan Rumusan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 sebelum dan sesudah Perubahan.	<b>206</b>
<b>Tabel 3.5.</b>	Sikap dan Pandangan Fraksi mengenai Susunan Keanggotaan MPR dan Mekanisme Pemilihannya.	<b>212-213</b>
<b>Tabel 3.6.</b>	Hasil Voting Terbuka Terhadap Rumusan Pasal 2 ayat (1) Perubahan UUD 1945.	<b>215</b>
<b>Tabel 3.7.</b>	Perubahan UUD 1945 Mengenai MPR RI	<b>216-217</b>
<b>Tabel 3.8.</b>	Usulan Substantif Ketentuan Pemilihan Kepala Daerah.	<b>230</b>
<b>Tabel 3.9.</b>	Perbandingan Ketentuan Pemerintah Daerah dalam UUD 1945 sebelum dan sesudah Perubahan.	<b>235-236</b>