

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Secara faktual sejarah berdirinya negara Indonesia tidak dapat dilepaskan dari perjalanan bangsa ini dari masa-kemasa. Jauh-jauh sebelum bangsa ini merdeka, kehidupan masyarakat masih *feodalistik*, hal ini karena masyarakat harus patuh dan tunduk pada raja-raja yang ada, sesuai dengan kekuasaan raja yang bersangkutan. Memang secara hukum alam, setiap kerajaan yang ada memiliki wilayah-wilayah yang dikuasainya. Namun penguasaan wilayah tersebut berdasarkan sistim yang berlaku pada masa kerajaan tersebut. Bahkan sering terjadi raja mana yang kuat dan memiliki kekuatan maka ia akan menguasai wilayah-wilayah yang lebih besar dan luas. Saat itu penguasaan wilayah lebih cenderung hanya dinikmati oleh raja dan keluarganya yang bersifat absolut. Setelah memasuki abad pertengahan hukum alam, abad 17 dan 18 lahirlah dan kemudian berkembang bentuk-bentuk usaha-usaha dalam membatasi kekuasaan para penguasa yang antara lain dilakukan oleh: John Locke dengan ajarannya “hak asasi manusia”, Montesquieu dengan ajarannya “trias politika”, J.J. Rousseau dengan ajarannya “kedaulatan rakyat”, Immanuel Kant dengan ajarannya berupa “negara hukum” dan Maurice Duverger dengan ajarannya “pemilihan dan pengangkatan para penguasa negara” yang akan memegang dan

melaksanakan kekuasaan negara yang akan di pimpinnya. Itu semua merupakan cara yang dilakukan untuk membatasi kekuasaan para penguasa.¹

Pada Tanggal 17 Agustus 1945 sebagai tonggak sejarah baru bagi bangsa Indonesia sebagai bangsa dan negara. Karena sejak diproklamasikannya kemerdekaan itulah awal mulanya tatanan sistem hukum nasional ada, bertepatan pada tanggal 18 Agustus 1945 negara indonesia memberlakukan UUD 1945 sebagai konstitusi negara, setelah melewati berbagai diskusi dan perdebatan di antara para pendiri bangsa yang merumuskan UUD 1945. Hal terpenting yang menjadi pokok diskusi dan perdebatan dalam penyusunan UUD 1945 tersebut ketika menentukan bentuk dan sistem pemerintahan yang tepat bagi negara indonesia. Dengan perkataan lain sejak awal sudah di perdebatkan oleh para pendiri bangsa mengenai bentuk dan sistem negara, para pendiri bangsa telah sepakat untuk mendirikan suatu negara yang menganut bentuk negara kesatuan. hal tersebut di tegaskan dalam bunyi Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang bunyinya “Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik”

Indonesia merupakan negara dengan bentuk kesatuan, dengan bersendikan desentralisasi hal itu dituangkan dalam “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disebut UUD NRI 1945” memberikan amanat bahwa pelaksanaan pemerintahan di indonesia senantiasa mengacu pada sistem pemerintahan “negara kesatuan” dengan mengedepankan desentralisasi dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah, UUD 1945 telah mengatur mengenai

¹Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta : Liberty, 2001, hlm.225

pembagian daerah dimana pembagian daerah tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 18 UUD NRI 1945 yang memberikan penegasan secara tidak langsung mengenai adanya pemerintahan dipusat dan pemerintahan di tingkat daerah. Isi Ketentuan Pasal 18 UUD NRI 1945 sebelum perubahan berbunyi: “pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahan yang ditetapkan oleh undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar-dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”. Lalu Setelah dilakukan perubahan pada Pasal 18 UUD NRI 1945 ketentuannya lebih dirincikan lagi sehingga didapati penambahan ayat dalam Pasal tersebut, meliputi :

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.
2. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki dewan perwakilan rakyat daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
6. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang”².

Bentuk pembagian daerah yang mengacu kepada (Pasal 18 UUD 1945) yang memberikan justifikasi atau penafsiran yang secara tidak langsung

² Lihat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

mengenai adanya pemerintahan di pusat dan pemerintahan di tingkat daerah otonom. Menurut Bagir Manan, Finkelstein, Kahin, dan Hatta, “hubungan pusat dan daerah dalam sebuah negara kesatuan yang diimplentasikan atau di terapkan di negara Indonesia merupakan masalah yang harus di atur dalam Konstitusi serta sistem penyelenggaraan pemerintahan, harus diatur dan disusun dengan sedemikian rupa oleh penyelenggara negara karna hal tersebut berkaitan dengan masalah penerapan desentralisasi dalam mengakomodasi keberadaan daerah otonom”³. Undang-Undang Dasar 1945 tidak mengenal istilah daerah otonom, sedangkan istilah daerah otonom tersebut disebutkan dalam ketentuan umum yaitu “Pasal 1 ayat (12) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah” yang menyatakan: “Daerah otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Didalam daerah otonom mempunyai unsur-unsur pokok sebagai berikut yaitu: adanya unsur batas-batas wilayah, unsur pemerintahan, dan adanya unsur masyarakat⁴. “Menurut pendapat Jimly Asshiddiqi, dalam negara kesatuan di mana kekuasaan negara terbagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom. Kekuasaan asli berada di tingkat pusat, sedangkan daerah mendapatkan kekuasaan dan wewenang dari pemerintah pusat melalui penyerahan

³ Agus Salim Andi Gadjong , *Pemerintahan Daerah*, Bogor :Ghalia Indonesia 2007, hlm. 125

⁴ Lukman Santoso Az, *Hukum Pemerintahan Daerah* , Yogyakarta : Pustaka Pelajar 2014, hlm. 87

kekuasaan yang di atur dan ditentukan secara tegas, Sehingga ditemukan beberapa prinsip pada pembagian kekuasaan atau kewenangan pada negara kesatuan yaitu: yang *pertama*, kekuasaan atau kewenangan pada dasarnya ada di tangan pemerintah pusat, daerah otonom diberikan hak dan kewajiban mengelola dan menyelenggarakan sebagian kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan atau diserahkan (dari pusat ke daerah). *Kedua*, pemerintah pusat dan daerah otonom tetap memiliki garis komando dan hubungan hirarki. *Ketiga*, kewenangan atau kekuasaan yang dialihkan atau diserahkan kepada daerah otonom dalam kondisi tertentu dan terbatas⁵”. Yang menurut sejarahnya Perkembangan pemerintahan di Indonesia dapat diketahui mulai dari masa penjajahan Belanda sampai era reformasi dewasa saat ini. Sejak dikeluarkannya kebijakan desentralisasi yang pertama pada tahun 1903 dengan diterbitkannya *Decentralisatie Wet* hingga saat ini.⁶

Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, memberikan kesempatan dan kekuasaan kepada masing-masing daerah untuk mengatur juga mengurus rumah tangganya sendiri yang disebut dengan daerah otonom. Sebagaimana yang ditegaskan oleh Moh. Mahfud MD, negara kesatuan yaitu negara yang kekuasaannya dibagi ke daerah-daerah melalui otonomi atau pemberian wewenang kepada daerah-daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri melalui cara desentralisasi. Sehingga daerah-daerah mendapatkan hak

⁵ Lukman Santoso Az, *Op Cit*, hlm. 23

⁶ M. R. Khoirul Muluk, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Malang : Bayu Media, 2005, hlm. 129

yang datang dari, atau diberikan oleh pemerintah pusat berdasarkan undang-undang dan konstitusi.⁷

Secara yuridis didalam konsep daerah otonom dan otonomi daerah mempunyai elemen wewenang mengatur dan mengurus. Sehingga, aspek spesial dari masyarakat telah jelas sejak pembentukan daerah otonom. Oleh karena itulah di samping pembentukan daerah otonom tercakup dalam sebuah konsep desentralisasi adalah penyerahan materi kewenangan urusan pemerintahan, dengan adanya penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom, maka terjadi distribusi urusan pemerintahan yang diberikan kepada daerah otonom. Pelaksanaan asas desentralisasi inilah yang melahirkan atau dibentuknya daerah-daerah otonom, "yaitu suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan juga mengurus rumah tangganya sendiri". dengan demikian daerah otonom itu memiliki otonomi daerah yaitu hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada.⁸

Perubahan politik dalam pemerintahan indonesia telah benar-benar mengalami perubahan setelah kemerdekaan. Melalui Pasal 18 UUD 1945, yang mengamanatkan pemerintahan indonesia menganut sistem desentralisasi dari hal itulah kemudian menjadi acuan dalam lahirnya beberapa Undang-Undang yang menyangkut daerah yang dimulai dengan undang-undang yang pertama yaitu

⁷ Lukman Santoso Az, *Op.Cit*, hlm . 24

⁸ Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty 2001, Hlm. 225

“UU No. 1 tahun 1945 tentang komite nasional daerah” kemudian “UU No. 22 tahun 1948 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah” selanjutnya muncul “UU No.18 tahun 1965 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah”, UU No.5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah, UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, yang kemudian pada ahirnya di revisi menjadi UU No.32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, dan kemudian yang sekarang menjadi “UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah”.⁹

Dalam pelaksanaannya pemerintahan daerah diatur dalam suatu undang-undang organik agar implementasi pelaksanaan pemerintahan kekuasaan dan kewenangan daerah-daerah otonom mendapatkan landasan hukum yang kongkrit yaitu dalam perkembangannya yang sekarang ini diatur dalam “undang-undang No 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah”. Secara istilah sudah disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah bahwasanya “Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan otonomi dengan prinsip otonomi seluas luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia sebagaimana yang telah dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Berawal dari Pasal 18 UUD 1945 dapat kita mengetahui dibaginya wilayah indonesia atas daerah-daerah otonom,daerah otonom tersebut masing masing mempunyai pemerintan dan badan perwakilan rakyat,itu berarti bahwa

⁹ Lukman Santoso Az, *Op.cit*, hlm. 89

daerah-daerah otonom tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam sejarah berlakunya UUD 1945, Pasal 18 tersebut sudah dijabarkan dalam undang-undang tentang pemerintahan (di) daerah seperti yang sudah disebutkan di atas, hal tersebut terjadi dari kurun waktu antara tahun 1945-1949, dan antara tahun 1949 sampai dengan sekarang yang merupakan pelaksanaan dari pasal 18 UUD 1945.

Dalam negara kesatuan terdapat sebuah asas yaitu bahwa yang memegang kekuasaan tertinggi atas segenap urusan pemerintahan adalah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah, segala urusan pemerintahan tidak dapat dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dan pemerintahan lokal (*local government*) dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara tersebut adalah pemerintah pusat¹⁰. Jika demikian lalu bagaimana dengan kedudukan daerah otonom yang keberadaannya tidak dapat dipisahkan dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk mengambil judul skripsi” **Keberadaan Daerah Otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945**”.

¹⁰ Ni'matul Huda., *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada : 2005, hlm. 100

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas maka kemudian dirumuskan beberapa rumusan masalah yang akan menjadi pembahasan pada skripsi ini yaitu :

1. Bagaimana status hukum keberadaan daerah otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia ?
2. Bagaimana hubungan Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah dalam hal pembagian urusan pemerintahan ?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kedudukan hukum daerah otonom di Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Untuk memahami bagaimana hubungan pemerintah daerah dengan pemerintah pusat dalam hal pembagian urusan pemerintahan.

1.4. Manfaat Penelitian.

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan teoritis
Secara teoritis, diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap perkembangan hukum di Indonesia. Sebagai bahan untuk menambah wawasan atau pengetahuan hukum dan sebagai salah satu acuan untuk melakukan penelitian lebih lanjut terkait penelitian yang relevan dengan penulisan ini.
2. Kegunaan Praktis

Dari hasil penelitian ini dapat memberikan jawaban terhadap persoalan-persoalan yang telah dibahas pada penelitian ini, diharapkan dapat memberikan wawasan kepada penyusun, pembaca dan pihak-pihak terkait.

1.5. Keaslian

Keaslian penulisan ini bertujuan untuk memberikan penjelasan bahwasanya penelitian yang diangkat benar-benar asli, dalam hal ini belum pernah diteliti orang lain. Guna mempertahankan penulisan ini yang berjudul **“Keberadaan Daerah Otonom Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”** maka penulis akan melampirkan penulisan yang pernah diangkat sebelumnya. Oleh karena itu akan disertakan beberapa penelitian yang mempunyai kemiripan, dengan demikian akan disertakan sebagai bukti bahwasanya penulisan ini belum pernah diangkat sebagai bahan penelitian, berikut adalah beberapa penelitian yang mempunyai kemiripan, diantaranya:

Tabel 1 : Beberapa penelitian yang mempunyai kemiripan

No.	Nama / Universitas	Judul	Pembahasan
1	Rinawati (Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura)	Aspek hukum penyerahan sebagian kewenangan pemerintahan pusat kepada pemerintah daerah.	Bagaimanakah pelaksanaan penyerahan sebagian kewenangan pemerinah pusat di tinjau dari sudut ketatanegaraan,apakah sudah termasuk asas, konsep, realisasi dan akibat hukum.
2	Muhammad Habib (Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta)	“Konsep otonomi daerah di Negara Kestuan Republik indonesia”. (studi analisis konsep otonomi berdasarkan perkembangan konstitusi Negara indonesia)	Kebijakan otonomi daerah darimasa kemas berdasarkan perkembangan konstitusi.

1.6. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara atau peran penting dalam mencapai suatu tujuan penulisan, termasuk dalam suatu metodologi yang akan ditulis, metode yang dimaksud adalah cara-cara untuk melaksanakan penelitian berdasarkan data-data atau fakta yang telah ada. Dalam penyusunan penelitian ini peneliti menggunakan metode penelitian sebagaimana berikut ini :

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian, yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini merupakan penelitian hukum normatif. Jenis penelitian ini menggunakan jenis penelitian yaitu menggunakan penelitian yuridis normatif yakni “memahami azas-azas dalam peraturan perundang-undangan”.¹¹ Penelitian hukum normatif biasanya disebut penelitian doktrinal. Pengertian doktrinal yaitu penelitian yang berupaya melakukan inventarisasi hukum positif, penemuan asas dan dasar falsafah hukum positif serta penemuan hukum positif serta penemuan hukum in concreto yang diterapkan pada perkara hukum tertentu.¹² Penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaedah-kaedah atau norma-norma hukum positif.¹³ Penelitian skripsi ini didasarkan pada Undang-Undang Dasar dan Peraturan Perundang-undangan yang ada yaitu:

- a. “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.
- b. “Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”.

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*) dan Pendekatan Konseptual (*Conseptual Approach*). Pendekatan perundang-undangan

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group 2005, hlm. 137

¹² Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2001, hlm. 43

¹³ Johny Ibrahim, *Teori dan Metologi Penelitian Hukum Normatif*, Surabaya: Bayumedia, 2008, hlm. 282

dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang diteliti¹⁴. Peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan mengenai peraturan daerah. Sedangkan Pendekatan Konseptual (*Conseptual Approach*) pendekatan ini lahir dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum.

1.6.3. Bahan Hukum

Mengingat penulisan skripsi ini menggunakan penelitian hukum normatif. sehingga dalam metode pengumpulan bahan hukum menggunakan dua bahan hukum yaitu :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, yaitu mempunyai otoritas.bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan yang ada, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹⁵ Bahan hukum primer yang digunakan dalam skripsi ini antara lain:

1. Undang Undang Dasar Negara Repluk Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder

¹⁴Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit.* Hlm 94

¹⁵*ibid*, hlm 181

Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.¹⁶

1.6.4. Analisis Bahan Hukum.

Analisis bahan hukum “yaitu suatu metode yang dapat digunakan penulis untuk menentukan suatu jawaban atas permasalahan yang sedang dibahas”. Bahan yang sudah di peroleh oleh penulis kemudian di analisis, untuk menjawab masalah yang ada penulis bisa menggunakan beberapa langkah-langkah dalam penelitian hukum untuk menentukan sebuah hasil penelitian. “Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa langkah-langkah yang harus dilakukan penulis dalam penelitian hokum yaitu”:

- A. Fakta hukum diidentifikasi oleh penulis dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan dalam menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan.
- B. Pengumpulan semua bahan-bahan hukum yang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non hokum.
- C. Menelaah permasalahan yang dikumpulkan lalu dibahas yang diajukan dalam penelitian.
- D. Menarik kesimpulan permasalahan yang ada dalam bentuk argumentasi.
- E. Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah ada di dalam kesimpulan.¹⁷

Setelah penulis mengambil beberapa langkah-langkah tersebut, maka penulis melakukan telaah atas isu hukum dalam rumusan masalah yang telah di

¹⁶H. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2017, hlm 54

¹⁷*Ibid.* hlm 171

bangun dan di rumuskan terlebih dahulu. Hal ini bertujuan “untuk menarik kesimpulan atas bahan-bahan hukum yang sudah di peroleh menggunakan metode dan analisis bahan hukum deduktif”. Pertama berpangkal dari suatu permasalahan yang secara umum sampai dengan hal-hal yang bersifat khusus. Setelah itu, dapat dicapai tujuan yang diinginkan dalam penulisan skripsi, yaitu bertujuan menjawab isu hukum yang telah ada. Sehingga penulis dapat memberikan preskripsi mengenai isu hukum yang seharusnya dilakukan dan dapat diterapkan.