

BAB I

PENDAHULUAN

1. 1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kesatuan Republik Indonesia atau bisa disebut dengan NKRI. Istilah dari Negara kesatuan sudah tertanam dalam pola pikir warga Indonesia. Negara kesatuan itu sendiri memiliki arti Negara yang berdaulat yang diselenggarakan sebagai satu kesatuan tunggal, dimana perintah pusat merupakan tahta tertinggi dari satuan subnasional yang menjalankan suatu kesatuan yang sudah dipilih oleh pemerintah pusat.¹

Negara kesatuan hanya ada satu konstitusi, satu dewan menteri (kabinet), satu kepala Negara, dan satu parlemen. Negara kesatuan sendiri terdapat 2 macam, yaitu:

1) Negara kesatuan sistem sentralisasi

Sistem sentralisasi merupakan bentuk Negara dimana kedaulatan penuh berada ditangan pemerintah pusat, yang menyelenggarakan urusan pemerintah dari pusat sampai daerah, termasuk segala hal yang menyangkut urusan pemerintah daerah.

¹ Laurensius Arliman S., “Kedudukan Lembaga Negara Independen Di Indonesia untuk Mencapai Tujuan Negara Hukum”, *Kertha Semaya Jurnal Hukum*, Vol. 8 Nomor 7, Juli/1020, Padang, hlm. 1030.

Pemerintah daerah menjalankan pemerintah dari pemerintah pusat. Contoh Negara yang menggunakan system desentralisasi adalah Jerman pada masa Hitler.

2) Negara kesatuan sistem desentralisasi

Sistem desentralisasi merupakan bentuk Negara dimana pemerintah pusat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam memberikan kekuasaannya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri atau biasa disebut sebagai hak otonom. Dalam sistem ini daerah membuat peraturan yang sesuai dengan kondisi daerah tersebut, asalkan peraturan tersebut tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya. Contoh Negara yang menggunakan sistem desentralisasi adalah Indonesia.

Negara kesatuan merupakan bentuk negara yang tersusun tunggal, yang artinya bahwa Negara tersebut berdiri sendiri tanpa ada negara lain didalamnya. Negara kesatuan memusatkan kontrol negara yang terpusat menjadi kewenangan yang lebih luas dan tinggi. Terdapat beberapa negara yang menerapkan bentuk negara kesatuan, diantaranya adalah Indonesia, Cina, Afrika Selatan, Inggris, dan Perancis.²

C.F. Strong berpendapat, dan pendapat ini dikutip dari Mirriam Budiardjo menyatakan bahwa dalam Negara kesatuan itu memiliki ciri mutlak: pertama, terdapat supremasi dari dewan perwakilan pusat, dan yang

² Muhtada D. dan Diniyanto A., *Dasar-Dasar Ilmu Negara*, Semarang, BPFH Unnes, 1018, hlm. 49.

kedua ialah tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat.³ Miriam Budiardjo juga menulis bahwa yang menjadi hakikat dari Negara kesatuan adalah kesatuannya yang tidak dibatasi dan tidak terbagi, dimana hal tersebut ada didalam konstitusi. Pemerintah daerah juga diberi kewenangan dalam mengatur sendiri wilayahnya, tetapi hal itu tidak berarti pemerintah daerah dapat berdaulat, karena pengawasan dan kekuasaan tertinggi tetap berada di pemerintah pusat. Yang mengatur keseluruhan kehidupan penduduk daerah adalah pemerintah pusat.⁴

Negara kesatuan merupakan suatu negara yang tidak memiliki kesatuan-kesatuan pemerintahan yang memiliki kedaulatan. Bentuk negara kesatuan yang digunakan dalam suatu ciri khas dalam penyelenggaraan negara. Gagasan mengenai bentuk negara sudah menjadi perdebatan dari awal kemerdekaan. Bahkan sebelum Indonesia merdeka Badan Penyelidik Usaha-Usaha Kemerdekaan Indonesia (selanjutnya disebut BPUPKI) pada waktu itu sedang rapat dalam mempersiapkan bentuk negara, itu masih terjadi pro dan kontra. Pada akhirnya ditentukan bentuk negara sesuai dengan tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia yang tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia pada alinea ke-2 bahwa: “dan memperjuangkan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentosa

³ *Ibid*

⁴ *Ibid*, hlm. 63

menghantarkan rakyat Indonesia kedepan pintu kemerdekaan Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur”.

Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia telah tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) yang berbunyi: “Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik”⁵. Negara kesatuan memiliki kedaulatan atas seluruh wilayah, dan keseluruhan wilayah tersebut di atur oleh pemerintah. Didalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segala urusan di pemerintah pusat (*central government*) dan Pemerintah Daerah (*Local Government*) itu tidak dibagi, sehingga segala urusan-urusan negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan dan pemegang kekuasaan tertinggi itu ada di pemerintah pusat.⁶ Namun, karena sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem desentralisasi, maka ada beberapa tugas-tugas tertentu yang bisa diurus sendiri, sehingga hal itu menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan hubungan antara kewenangan dan pengawasan. Kekuasaan politik pemerintah dalam Negara kesatuan dapat diajukan ketingkat yang lebih rendah yang dipilih oleh rakyat secara langsung, contohnya dalam jabatan gubernur menjadi walikota, tetapi pemerintah pusat mempunyai hak untuk mencabut jabatan dari pejabat-pejabat tersebut. Sehingga hal ini berbeda dengan Negara federasi, dimana

⁵ Lihat Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945

⁶ M. Solli Lubis, *Pergeseran Garis Politik Dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Bandung: Alumni, 1974, hlm. 17.

dalam setiap negara bagian memiliki kekuasaan tersendiri yang tidak dapat dicabut oleh pemerintah federal itu.

Rezim orde baru menggunakan paradigma kekuasaan yang satu terpusat dan seragam dalam tiga wujud sebagai berikut: Pertama, sentralisasi kekuasaan pada Pusat, Eksekutif, dan Presiden merupakan prakondisi bagi stabilitas politik, sedangkan stabilitas merupakan *condition qua non* bagi kesuksesan pembangunan nasional. Kedua, pembentukan budaya nasional oleh Negara sebagai pengganti budaya lokal (penyeragaman budaya) merupakan prakondisi bagi persatuan dan kesatuan bangsa. Dan ketiga, sentralisasi redistribusi kekayaan nasional akan menjamin pemerataan dan keadilan sosial. Otonomi daerah seluas-luasnya dalam bidang politik, ekonomi dan budaya dipandang sebagai sumber disintegrasi nasional. Paradigma kekuasaan seperti ini telah menghasilkan sejumlah kesuksesan ekonomi tetapi juga korban sosial dan politik (*social and political costs*) dan korban kemanusiaan dan krisis multidimensional yang berkepanjangan sebelum dan setelah Presiden Soeharto turun dari singgasana kekuasaan.⁷

Sebagai ganti dari paradigma lama ini diajukan suatu paradigme baru yang merupakan kebalikan dari paradigme lama tersebut, pertama, pemisahan kekuasaan diantara legislative, eksekutif dan yudikatif dan desentralisasi kekuasaan kepada daerah otonom merupakan prakondisi penghormatan kepada budaya lokal baik dalam arti pengetahuan lokal (*local*

⁷ Ramlan Surbakti, "Otonomi Daerah Seluas-Luasnya Dan Faktor Pendukungnya", dikutip dari https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnacr666.pdf, <diunduh tanggal/19 Desember/1023>, Pukul 09.00 WIB.

knowledge) maupun kejeniusan lokal (*local genius*) tidak salah akan menjamin pluralism budaya tetapi juga mendorong integrasi nasional. Dan Kedua desentralisasi. sumber pendapatan dan penggunaan pendapatan nasional kepada daerah otonom lebih mampu menjamin pemerataan dan keadilan sosial. Otonomi daerah seluas-luasnya dalam bidang politik, ekonomi dan budaya justru akan mendorong integrasi nasional. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut dengan UU Pemda), dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.⁸

Negara federasi dipilih tidak saja karena pada waktu penyusunan undang-undang ini perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 belum menjadi agenda nasional (walaupun sejumlah pihak sudah mengusulkan seperti Romo Mangun dan PAN), tetapi juga karena dianggap tidak realistic. Dianggap tidak realistic karena pembentukan Negara federasi harus didahului oleh pembentukan Negara bagian. Negara federasi dibentuk oleh kesepakatan sejumlah Negara bagian. Pembentukan Negara bagian di Indonesia juga belum tentu berlangsung mulus tidak saja karena harus membubarkan Negara kesatuan tetapi juga belum tentu semua daerah provinsi atau kabupaten menyetujui federasi. Apalagi ternyata masih cukup banyak daerah atau kelompok yang belum memahami apa itu Negara

⁸ Ibid.

federasi. Bahkan ada daerah atau kelompok menganggap federasi sebagai lawan dari kesatuan. Singkat kata. Pembentukan Negara federasi di Indonesia pada waktu itu belum tepat dari segi ruang dan waktu. Yang kemudian dipilih otonomi daerah seluas-luasnya dalam bentuk susunan Negara kesatuan.

Di dalam hakikat politik hukum yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 bahwa:

“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 oleh undang-undang.⁹ Jika hal itu dilakukan dengan benar maka desentralisasi atau otonomi daerah sebagai bentuk penyelenggara eksekutif, bentuk negara kesatuan akan terus terkenal. Mengenai hubungan pemerintah pusat dan daerah dengan politik desentralisasi dan dekosentrasi menggunakan susunan berjenjang dengan memperhatikan hak-hak usul yang istimewa, itulah yang terjadi pada garis politik hukum otonomi daerah di negara Republik Indonesia. Konsekuensinya adalah jika pemerintahan yang dibentuk oleh pemerintah pusat, maka penyelenggaraan kedaulatan negara harus tunduk kepada pemerintah pusat, sehingga jika hal itu tidak disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional akan terjadi

⁹ Lihat Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

tumpang tindih dan tabrakan dalam pelaksanaan kewenangan (*prinsip unit command*).¹⁰

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk mengangkat permasalahan untuk diteliti dan dibahas dengan judul: “ **Politik Hukum Negara Kesatuan Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**”.

1. 2 Rumusan Masalah

- a. **Apa alasan memilih bentuk Negara kesatuan berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?**
- b. **Bagaimana kebijakan bentuk Negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945?**

1. 3 Tujuan Penelitian

Berikut tujuan yang ingin dicapai penulis meliputi beberapa hal, antara lain:

- a. Untuk mengetahui sejarah bentuk Negara kesatuan yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁰ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Depok: PT Raja Grafindo Persada, 1017, hlm. 37.

- b. Untuk mengetahui bagaimana implementasi bentuk negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

1. 4 Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian yang ingin dicapai oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. 4. 1 Kegunaan Teoritis

- a. Untuk melatih kemampuan penulis dalam melakukan penelitian ilmiah dan sekaligus menuangkan dalam bentuk skripsi.
- b. Hasil penelitian diharapkan dapat menambah literatur referensi dan bahan-bahan informasi serta pengetahuan dibidang hukum sebelumnya, menambah pengetahuan dibidang hukum tata negara khususnya dalam politik hukum negara kesatuan di Indonesia.

1. 4. 2 Kegunaan Praktis

- a. Diharapkan memberi manfaat kepada praktisi dan instansi dalam bidang HTN/HAN.
- b. Memberikan kejelasan terhadap politik hukum Negara kesatuan di Indonesia sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

1.5 Keaslian Penelitian

Tabel 1: Keaslian Penelitian

No	Nama Penulis	Judul Penulisan	Kesimpulan	Perbedaan
1.	Reza Wiramba, Universitas Islam Indonesia, 2020	Politik Hukum Lahirnya Pasal 18 Ayat 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	Penelitian ini fokus membahas mengenai pengkajian politk hukum Pasal 18 ayat 4 UUD 1945 pasca reformasi, yang dimana pada saat itu pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah disipilin oleh DPRD, menjadi pemilihan secara demokrasi yang langsung dari rakyat. Terdapat kelebihan dan kekurangan terkait pilkada dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 tentang mekanisme pemilihan kepala daerah.	Pembeda penelitian yang dilakukan oleh penulis lebih fokus pada politik hukum penerapan Pasal 1 ayat (1) dengan penerapan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
2.	Nada Kautsar, IAIN Purwokerto, 2019	Relevansi Pemikiran Al-Farabi Tentang Negara dalam Kitab Ara'Ahl- Al-Madinah Al-Fadilah dengan Konsep Otonomi	Penelitian ini fokus membahas mengenai konsep otonomi daerah di Indonesia yang menerapkan system desentralisasi. Otonomi daerah yang bersifat luas, dan bertanggung jawab tetap memiliki batas yang diatur di Undang-Undang Pemerintah	Pembeda penelitian yang dilakukan oleh penulis lebih fokus pada politik hukum penerapan Pasal 1 ayat (1) dengan penerapan Pasal 18 ayat (1) Undang-

		Daerah Negara Kesatuan Republik Indonesia.	Daerah. Al-Farabi menggagas pemikiran tentang Negara yang cenderung bagaimana etika menjadi seorang pemimpin yang memiliki relevansi otonomi daerah di Indonesia.	Undang Dasar Tahun 1945.
--	--	--	---	--------------------------

1. 6 Metode Penelitian

Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. 6. 1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif Pendekatan yuridis normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.¹¹

1. 6. 2 Pendekatan Penelitian

Berdasarkan uraian diatas maka pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

¹¹ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Jakarta: Rajawali Pers, 1019, hlm. 13-14.

- a. Pendekatan Peraturan Perundang-Undangan (*Statute Approach*) merupakan pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang dikaji.¹² Pendekatan ini memiliki fokus penelitian terhadap berbagai aturan hukum sebagai titik sentralnya.
- b. Pendekatan Historis (*Historical Approach*) merupakan pendekatan yang dilakukan dengan melihat sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu.¹³ Dalam pendekatan historis ini dilakukan untuk mengkaji sejarah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

1. 6. 3 Sumber Bahan Hukum

Metode penulisan skripsi ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Maka dalam metode pengumpulan bahan hukum menggunakan dua bahan hukum, yaitu:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoratif, mempunyai otoritas.¹⁴ Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan undang-undang, dan

¹² Peter Mahmud Marjuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 1015, hlm. 133.

¹³ *Ibid*, hlm. 96.

¹⁴ *Ibid*.

putusan hakim. Bahan hukum primer yang digunakan dalam skripsi ini antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi hukum meliputi buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan pendapat para ahli.¹⁵

1. 6. 4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian normatif dilakukan dengan menggunakan studi pustaka (*literature*), dan studi dokumen sesuai yang dibutuhkan dalam penelitian. Penelitian ini merupakan penelitian yang kebanyakan menggunakan obyek arsip.

¹⁵ Ibid.

1. 6. 5 Analisis Bahan Hukum

Analisa bahan hukum merupakan suatu kegiatan lanjutan dalam penelitian ini. Penelitian yang digunakan dalam penulisan ini menggunakan metode analisis logika dedukif, yaitu metode dengan menarik kesimpulan dari umum ke khusus dengan menggunakan analisis peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan rumusan masalah yang disingkat, dan selanjutnya dikorelasikan dengan beberapa asas dan teori yang menjadi landasan atau acuan analisis dalam penulisan skripsi ini.¹⁶

¹⁶ Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penulisan Hukum Normatif*, Malang : Bayumedia Publishing,/1006, hlm./149.