

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara kesatuan dan negara hukum yang diatur oleh hukum tertulis maupun yang tidak tertulis berdasarkan Pancasila dan Undang – Undang Dasar 1945 dalam pasal 1 ayat 3, sementara dalam UUDS 1950 hal yang sama juga terjadi ini terlihat dari bunyi ketentuan pasal 1 ayat (1) yang berbunyi “ Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan”.<sup>1</sup> Ilmu hukum terbagi menjadi lima bidang yaitu hukum pidana, hukum perdata, hukum tata negara, hukum administrasi negara dan hukum internasional. Dalam kehidupan sehari-hari manusia sering dihadapkan dengan aturan-aturan yang berlaku disetiap daerah agar kehidupan masyarakat tertata dalam tingkah laku agar tidak merugikan hak-hak orang lain. Indonesia selain negara

---

<sup>1</sup> El Muhtaj Majda “*Dimensi-dimensi HAM mengurai hak ekonomi, sosial, dan budaya*, (jakarta:PT RajaGrafindo Persada, 2013) cet ke-3 h.58

hukum terdapat di dalamnya mengatur tentang hak-hak warga negara terdapat di dalam Undang-Undang Dasar.

Otonomi khusus yang diberlakukan di Indonesia dapat dikategorikan desentralisasi asimetris. Sebenarnya konsep otonomi daerah alternatif atau devolusi berbasis kewilayahan/regional yang memperhatikan beberapa permasalahan otonomi daerah dan dengan memperhitungkan masyarakat Indonesia perihal, luasnya wilayah dan besarnya jumlah penduduk di negara ini. Indonesia dimasa depan adalah berbehenika tunggal ika, sejahtera, moderen, demokrasi. Hal ini akan terwujud melalui kebijakan devolusi asimetris oleh pemerintahan pusat. Kebijakan desentralisasi dengan memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Republik Indonesia yang metupakan salah satu agenda reformasi yang telah di reformasikan dalam amandemen kedua Undang-Undang Dasar tahun 1945.

Dalam perjalanan sejarah ketatanegaraarn Indonesia, khususnya sejarah pemerintah daerah sejak awal

kemerdekaan Indonesia hingga saat ini telah diberlakukan sekian banyak undang-undang pemerintahan daerah. Saat ini setidaknya terdapat 5 Daerah di Indonesia yang menyanggah status ekonomi daerah khusus atau istimewa antara lain.

- (1) Provinsi Aceh berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Pemberian status daerah istimewa dan otonomi khusus kepada Aceh tak lepas dari sejarah panjang Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Untuk mengurangi potensi konflik yang tidak berkesudahan akibat GAM, pemerintah memberikan sejumlah urusan yang diistimewakan dan dikhususkan. Pada 15 Agustus 2005, pemerintah dan GAM menandatangani nota kesepahaman yang juga dikenal sebagai Kesepakatan Helsinki. Kesepakatan ini kemudian dikukuhkan melalui UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Jauh sebelum itu, Aceh mulai menerima status istimewanya pada tahun 1959 melalui Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor 1/MISSI/1959. Salah satu bentuk

keistimewaan Aceh, yakni penyelenggaraan Pemerintah Aceh dan kabupaten/kota yang berpedoman pada asas ke-Islaman. Aturan penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh disebut dengan Qanun Aceh.

- (2) Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta berdasarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam UU ini, DKI Jakarta memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Tak hanya itu, DKI Jakarta juga menjadi tempat kedudukan perwakilan negara asing serta pusat/perwakilan lembaga internasional. Tidak seperti provinsi lain, wali kota dan bupati di wilayah administratif DKI Jakarta diangkat oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi. Calon wali kota dan bupati ini merupakan pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Gubernur

DKI Jakarta juga berwenang dalam memberhentikan wali kota dan bupati sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

- (3) Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta. UU ini telah mengalami perubahan beberapa kali. Terakhir, pemerintah mengeluarkan UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai payung hukum. Menurut UU ini, keistimewaan yang dimiliki oleh Yogyakarta berlandaskan sejarah pendirian negara dan bangsa Indonesia. Mengacu pada UU Nomor 13 Tahun 2012, setelah Proklamasi 17 Agustus 1945, Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII memutuskan untuk menjadi bagian dari Indonesia. Keputusan ini memiliki arti penting karena telah memberikan wilayah dan penduduk bagi Indonesia yang baru memproklamasikan kemerdekaannya. Salah satu bentuk keistimewaan DIY, yakni dalam tata cara

pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur. Tidak seperti provinsi lain, jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY diusulkan oleh Kasultanan dan Kadipaten. Kasultanan mengajukan Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sebagai calon Gubernur dan Kadipaten mengajukan Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai calon Wakil Gubernur kepada DPRD DIY.

- (4) Provinsi Papua dan Papua Barat berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Peraturan Pemerintah Pemgganti Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua menjadi Undang-Undang Otonomi Khusus (Otsus) bagi Provinsi Papua dan Papua Barat diberikan dalam rangka percepatan pembangunan di wilayah Papua demi kesejahteraan masyarakat setempat. Otsus juga menjadi langkah

untuk peningkatan pemberdayaan seluruh masyarakat Papua. Dengan adanya kekhususan ini, Papua dan Papua Barat mendapat dana perimbangan dan dana otsus yang sangat besar. Tak hanya itu, di dua provinsi ini juga terdapat Majelis Rakyat Papua (MRP) dan Majelis Rakyat Papua Barat (MRPB) yang menjadi representasi orang asli Papua. Lembaga yang berkedudukan di ibukota provinsi ini memiliki wewenang tertentu dalam melindungi hak-hak orang asli Papua.<sup>2</sup>

Otonomi adalah Daerah yang berhak mengatur sendiri Daerahnya. Daerah yang mempunyai kebebasan inisiatif dalam penyelenggaraan rumah tangga dan pemerintah di daerah. Otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan zelfstandighend*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi tanggung jawab satuan

---

<sup>2</sup> Rusdianto sesung, S.H., MH, "*Hukum Otonomi Daerah*, (Bandung, PT. Rafika Aditama, 2013), h. 2-3

pemerintahan yang lebih rendah. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi dari pada otonomi.

Di dalam prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan mengandung makna bahwa pemerintah daerah di Indonesia selenggarakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dengan adanya ketentuan Pasal 18 UUD 1945 tersebut semakin meneguhkan bahwa sistem pemerintahan daerah Indonesia mengadopsi prinsip otonomi atau desentralisasi.

Dan pembahasan mengenai bentuk otonomi daerah maka tidak akan lepas dari kerangka negara kesatuan. Sebuah negara kesatuan adalah sebuah bentuk negara yang didalamnya tersusun oleh negara-negara bagian. Dalam perkembangannya lebih lanjut ada juga di beberapa negara telah dilaksanakan asas desentralisasi (penyerahan urusan dari pemerintah pusat ke daerah otonom) untuk menjadi urusan daerah otonom itu. Pelaksanaan asas desentralisasi inilah yang melahirkan daerah-daerah otonom. Daerah otonom



dapat mengatur rumah tangganya sendiri sesuai dengan praturan perundang-undangan yang berlaku.

Desentralisasi bukan merupakan pilihan yang mudah bagi Indonesia, dengan wilayah geografis yang sangat luas terurai dalam puluhan ribu pulau, serta masyarakat yang sangat heterogen. Desentralisasi memang seringkali menjadi dilema. Apresiasi terhadap keberagaman menuntut desentralisasi yang pada gilirannya melahirkan otonomi daerah. Penghargaan ini bisa menghasilkan dukungan daerah terhadap pemerintah nasional. Oleh karena itu, negara Indonesia memulai perjalanannya dengan pilihan pemerintah yang desentralisasi.<sup>3</sup> Desentralisasi melahirkan otonomi yang membuat pusat kehilangan kendali, maka desentralisasi juga sering dianggap sebagai sumber masalah. Inilah kurang lebih interpretasi yang dikembangkan oleh pemerintahan orde baru yang menjadi basis bagi terbangunnya pemerintahan yang sentralistis. Namun, seperti telah diduga sejak awal,

---

<sup>3</sup> Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), h. 33

pemerintahan yang sentralistis semacam ini telah menuai rentetan protes yang sangat panjang. Oleh karena itu, secara umum muncul kesadaran bahwa sentralisasi pemerintahan bukan pilihan yang tepat dalam mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>4</sup>

Otonomi daerah yang dirangsang oleh gerakan reformasi merupakan upaya konstitusional untuk meningkatkan keadilan dan pemerataan antara pembangunan nasional yang terpusat dengan pembangunan daerah serta untuk meningkatkan pemerataan pembangunan antar daerah. Masalah pokok dalam otonomi daerah adalah proses pemberdayaan daerah secara keseluruhan dalam rangka menopang kemandirian dalam kebersamaan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Otonomi daerah dipandang sebagai sistem yang memungkinkan daerah memiliki kemampuan untuk mengoptimalkan potensi terbaik yang dimiliki daerah dan mendorong daerah untuk berkembang

---

<sup>4</sup> Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan...* h. 34

sesuai dengan karakteristik ekonomi, geografis dan sosial budaya di daerah yang bersangkutan<sup>5</sup>

Dalam negara kesatuan tanggungjawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat. Akan tetapi, karena sistem pemerintahan Indonesia salah satunya menganut asas negara kesatuan yang desentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang oleh pemerintah pusat diserahkan sepenuhnya kepada daerah untuk diatur dan diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.<sup>6</sup> Negara kesatuan merupakan landasan batas tersebut dan pengertian otonomi. Berdasarkan landas batas tersebut dikembangkanlah berbagai peraturan yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan

---

<sup>5</sup> Ismira, *Konsep Otonomi Daerah dalam Perspektif Hukum Islam*, Fakultas Syariah dan Hukum, program Hukum Pidana dan Ketatanegaran, (UIN Alauddin Makassar, 2017), h. 7

<sup>6</sup> Syamsuddin Rajab, *Syariat Islam dalam Negara Hukum*, (Makassar: Alauddin Press, 2011), h. 45.

keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi.<sup>7</sup>

Sementara dalam pandangan islam, seorang pemimpin adalah orang yang diberi amanat oleh Allah swt, untuk memimpin rakyat, yang di akhirat kelak akan diminta pertanggungjawabannya oleh Allah swt. Oleh karena itu, seorang pemimpin hendaknya jangan menganggap dirinya sebagai manusia super yang bebas dan memerintah apa saja kepada rakyatnya. Akan tetapi, sebaliknya ia harus memposisikan dirinya sebagai pelayan dan pengayom masyarakat.<sup>8</sup>

Pelaksanaan otonomi dengan paradigma baru (Undang-Undang Nomor 22 Taun 1999) yang seharusnya dipandang sebagai sesuatu yang positif, kaerna tujuan daeri otonomi tersebut adalah untuk meningkatkan public, kesejahteraan masyarakat, untuk mengembangkan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi anantara pusat, dan daerah serta antar daerah dalam

---

<sup>7</sup> Syamsuddin Rajab, *Syariat Islam dalam Negara Hukum*, h. 45

<sup>8</sup> Ismira, *Konsep Otonomi Daerah dalam Perspektif Hukum Islam* h. 10

rangka menjaga dan memperkuat keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>9</sup> Hal ini berdasarkan firman Allah dalam QS al-Nisa ayat 58.<sup>10</sup>

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

*“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat”*

Dalam praktik sejarah politik umat Islam, sejak zaman Rasulullah saw hingga al-Khulafa al-Rasyidun jelas tampak bahwa Islam dipraktikkan di dalam ketatanegaraan sebagai Negara Kesatuan, dimana

---

<sup>9</sup> Utang Suwaryo “Implementasi Kebijakan Otonomi di Daerah (Studi Kasus Tentang Kewenangan dalam Aplikasi Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 di Kabupaten Bandung”;  
Sosiohumaniora, Vol. VIII, No 3, (November 2006:22-271).

<sup>10</sup> Kemenag, *Alquran Terjemahan Kementerian Agama Republik Indonesia* (Bandung: Sigma Eksa Media, 2009). Alquran ini diterbitkan dan mengacu pada rekomendasi sidang pleno Lajnah Pentashihan Mushaf Alquran tahun 2007 di Wisma Haji Tugu Bogor.

kekuasaan terletak pada pemerintah pusat, gubernur-gubernur dan panglima-panglima yang diangkat serta diberhentikan oleh khalifah.<sup>11</sup> Model Negara Kesatuan Islam yang dipraktikkan oleh masyarakat muslim di zaman sekarang tidak lagi dalam bentuk negara yang wilayahnya berskala internasional seperti pada masa dinasti-dinasti Islam masa lalu, melainkan dalam bentuk negara bangsa (*nation-state*). Kini, umat Islam mempraktikkan negara kesatuan Islam dalam bentuk negara bangsa (*nation-state*) sebagai respons terhadap konteks Negara-Negara yang berkembang di masa sekarang.<sup>12</sup>

Indonesia adalah salah satu negara yang mempraktikkan Negara kesatuan dalam bentuk negara bangsa dan menganut sistem pemerintahan yang sama seperti masa ketika Islam masih menjadi negara kesatuan di masa kejayaannya yaitu dengan desentralisasi atau

---

<sup>11</sup> Ismira, *Konsep Otonomi Daerah dalam Perspektif Hukum Islam* h. 10

<sup>12</sup> Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah "Doktrin dan Pemikiran Politik Islam"* (Jakarta: Erlangga, 2008), h, 201.

otonom. Jika dilihat dalam kajian fiqh siyasah, maka persoalan tentang pemerintahan daerah ini akan masuk dalam pembahasan siyasah dusturiyah, karena siyasah dusturiyah membahas tentang hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya.

Inti dari konsep pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian tuntunan masyarakat dapat mewujudkan secara nyata dengan penerapan otonomi daerah dan kelangsungan pelayanan umum yang tidak diabaikan.

Berdasarkan latar belakang diatas peneliti tertarik untuk menganalisis dan mengkaji permasalahan tersebut mengenai: **PARADIGMA DAN KONSEP PEMBENTUKAN DAERAH OTONOMI KHUSUS DALAM PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA**

## **B. Rumusan Masalah**

Berkaitan dengan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian yang akan penulis bahas adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Pengaturan Otonomi Khusus Dalam Kekuasaan Pemerintah Daerah Di Indonesia?
2. Bagaimana Kriteria Otonomi Khusus Dalam Pemerintah Daerah Di Indonesia?

## **C. Fokus Penelitian**

Penelitian ini difokuskan pada Paradigma Dan Konsep Pembentukan Daerah Otonomi Khusus Dalam Pemerintahan Daerah Di Indonesia

## **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penulisan ini adalah

1. Untuk mengetahui pengaturan otonomi khusus dalam kekuasaan pemerintah daerah diindonesia.
2. Untuk mengetahui kriteria otonomi khusus dalam kekuasaan pemerintah daerah diindonesia.



### **E. Manfaat Penelitian**

1. Penelitian ini akan memberikan informasi kepada kalangan masyarakat khususnya kalangan akademisi hukum diseluruh Indonesia tentang pembentukan otonomi khusus yang ada d lIndonesia.
2. Penelitian ini juga akan memberi pengetahuan terkait otonomi khusus yang ada di indonesia

### **F. Penelitian Terdahulu Yang Relevan**

Untuk menghindari duplikasi, penelitian ini melakukan penelusuran terhadap penelitian terdahulu dari hasil penelusuran penelitian terdahulu, di peroleh beberapa masalah yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti, yakni dengan hasil penelitian dilakukan oleh :

1. Tesis Dewi Nurhalima dari Universitas Lampung, Bandar Lampung tahun 2016 dengan judul **Kontruksi hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam undang-undang pemerintahan daerah di Indonesia.**

Metode penelitian ini menggunakan teori Paul Harsey dan Konneth Balnchard yang menjelaskan mengenai model hubungan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan sejarah, dan pendekatan dengan legislasi. Pendekatan sejarah banyak memberikan manfaat yang lebih mendalam mengenai sistem, lembaga dan pengaturran hukum tertentu. Perbandingan pendekatan legislasi untuk menjawab model hubungan pemerintahan pusat dan daerah di Indonesia selama ini.

Persamaan sama-sama meneliti tentang pemerintahan daerah dimana pemerintahan pusat, dan daerah mempunyai wewenang. Dengan cara pendekatan sejarah maka banyak orang yang akan mengetahui hak dan wewenang pemerintahan pusat dan daerah.

2. Skripsi M. Lukman Hakim nim: 09340095 dari Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta

dengan judul **“Otonomi Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”**.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian studi pustaka (*library research*) dengan cara mencari data dari beberapa buku, dokumen-dokumen, artikel-artikel dan juga bahan-bahan lainnya yang berhubungan dengan otonomi daerah serta mengkaji dari UU 1945 serta Undang-Undang tentang pemerintahan daerah, dan sosiologis dan juga menganalisis tentang dinamika otonomi daerah daerah di Indonesia.

Persamaan penelitian ini adalah membahas tentang otonomi daerah adapun perbedaan dalam skripsi ini adalah peneliti membahas tentang Kerangka Negara Kesatuan.

3. Skripsi Ismira nim: 10300113188 dari Universitas Islam Negeri Alauddin Makasar dengan judul **“Konsep Otonomi Daerah dalam Perspektif Hukum Islam”**.

Metode penelitian ini menggunakan penelitian pustaka (*library research*) penelitian yang berdasarkan

atas karya penulis. Hasil penelitian ini menunjukkan pokok-pokok otonomi daerah, yang diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun hubungan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia.

Persamaan penelitian ini adalah sama-sama membahas tentang otonomi daerah, dan konsep otonomi daerah antara pemerintahan daerah pusat maupun pemerintahan daerah yang bersetatus otonomi khusus di Indonesia. Adapun perbedaannya, penulis lebih membahas tentang paradigma dan konsep otonomi daerah khusus dan menggunakan metode penelitian sejarah. Sedangkan penulis lebih memfokuskan bagaimana paradigma dan konsep pembentukan daerah otonomi khusus dalam pemerintah daerah di Indonesia.

Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara penelitian pustaka (*Library Research*) atau data primer dan data

sekunder sebagai bahan dasar untuk di teliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

### G. Kerangka Pemikiran

Salah satu ciri negara hukum ialah adanya kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Konsep negara hukum Eropa Kontinental *Rechtstaat* diplapori oleh **Immanuel Kant dan Ferderich Julius Stahl**. Konsep *rechtstaat* ditandai oleh empat unsur pokok yaitu: (i) pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; (ii) negara didasarkan pada teori trias politika; (iii) pemerintahan di selenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*); dan (v) ada peradilan neagara yang bertugas mengenai kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaa*).<sup>13</sup>

Berbicara negara hukum, perkembangan dan konsep negara hukum merupakan produk dari sejarah, sebab dari

---

<sup>13</sup> Rusdianto sesung, S.H., MH, "*Hukum Otonomi Daerah*, (Bandung: PT. RAFIKA ADITAMA). h. 17

rumusan atau pengertian negara hukum itu terus berkembang mengikuti sejarah perkembangan umat manusia. Karena itu dalam rangka memahami secara tepat dan benar konsep Negara hukum, perlu terlebih dahulu diketahui gambaran tentang sejarah perkembangan pemikiran politik dan hukum yang mendorong lahirnya dan berkembangnya konsepsi negara hukum. Selain ini pemikiran tentang negara hukum yang sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia Ilmu Negara ataupun Kenegaraan itu sendiri. Dan pemikiran tentang Negara Hukum merupakan gagasan moderen yang multi-prespektif dan selalu aktual. Negara Hukum ditinjau dari prespektif historis perkembangan pemikiran filsafat hukum dan kenegaraan gagasan mengenai negara hukum sudah berkembang semenjak 1800 SM.

Berdasarkan ketentuan pasal 1 ayat (1) UUD 1945, baik sebelum diamandemen maupun setelah diamandemen, Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Hal ini menunjukkan bahwa para pendiri Negara telah sengaja memilih bentuk Negara kesatuan (eenheidstaat,

unitary state) bagi Indonesia, bukan Negara serikat dan bukan pula bentuk negara konfederasi.

Dalam perspektif konstitusi kebijakan titik berat otonomi daerah belum pernah mendapat kejelasan, hal tersebut bagaimana dapat dilihat ketentuan pasal 18 UUD 1945 sebelum diamandemen dan penjelasannya dapat disimpulkan bahwa wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) akan dibagi dalam beberapa daerah besar dalam perkembangannya dinamakan provinsi, dan daerah kecil yang dalam perkembangannya disebut sebagai kabupaten/kota yang masing-masing memiliki otonomi, yang mempunyai kemandirian untuk menjalankan pemerintahannya. Dalam perspektif Undang-Undang No 5 Tahun 1974, daerah tingkat I, daerah tingkat II, dan daerah tingkat III.

#### 1. Teori Negara Hukum

Kekuasaan para penguasa pada abad XVII maupun abad XVIII masih bersifat absolut dan masih dilaksanakannya asas sentralisasi (urusan pemerintah milik pemerintah pusat) dan asas konsentrasi (segala

kekuasaan serta urusan pemerintahan dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat). Dalam perkembangannya yang dikarenakan perkembangan pesat yang terjadi dalam suatu negara, yaitu semakin luasnya wilayah, urusan pemerintahan semakin kompleks, serta warga negaranya semakin banyak dan heterogen, maka di berbagai negara telah dilaksanakan azas desentralisasi (pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat kepada pejabat-pejabatnya di daerah) dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam perkembangan lebih lanjut juga di beberapa negara telah melaksanakan azas desentralisasi (penyerahan urusan dari pemerintahan pusat ke daerah otonomi) untuk menjadi urusan rumah daerah otonomi itu,. Pelaksanaan azas desentralisasi inilah yang melahirkan daerah-daerah otonom. Penjelasan lebih lanjut mengenai negara kesatuan yang di



desentralisasikan tersebut dapat dilihat dari yang di kemukakan oleh **M. Solly Lubis** berikut:<sup>14</sup>

“Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintahan pusat tanpa adanya suatu delegasi ataupun pelimpahan kekuasaan pada pemerintah daerah (central goverment). Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (central goverment) dan pemerintah lokal (local government) sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap tetap merupakan suatu kebulatan (eenheid) dan pemegang tertinggi di negara itu ialah pemerintah pusat.”

## 2. Teori Otonomi Daerah

Lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang kemudian direvisi menjadi UU No. 32

---

<sup>14</sup> Rusdianto sesung, S.H., MH, “*Hukum Otonomi Daerah*”, (Bandung: PT. RAFIKA ADITAMA) h..11

Tahun 2004 menyetak semua wilayah Indonesia. ibarat sebuah “*Kran Air*” yang baru dibuka gaung Otonomi Daerah (Otda) merambah kesemua wilayah. Tidak terkecuali sebuah kota kecil namun padat akan penduduk. Karena hampir semua wilayah daerah seakan-akan berlomba-lomba dalam menata kawasan wilayahnya. Entah itu penataan Pendapatan Asli Daerah (PAD) atau *Internal Managemantnya*.

Otonomi daerah konsep dasar yang bermakna bahwa pemerintah dalam hal ini pemerintah pusat memberikan dan menyerahkan kewenangannya kepada pemerintahan yang ada di daerah-daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya secara mandiri tanpa adanya campur tangan dari pemerintah pusat dalam menanganinya.

Undang-Undang Otonomi daerah juga memberikan kekuasaan penuh pada daerah untuk mengelola daerahnya dengan baik, pemerintah tidak lagi bersifat *sentralistik* akan *tetapi desentralistik*.

Dengan adanya Otonomi daerah persoalan tidak lah sebatas penyerahan kekuasaan saja akan tetapi kesiapan dan ke sanggupan dari wilayah yang berhak diberikan wewenang tersebut merupakan poin penting dari sukses atau tidaknya pelaksanaan Otda di Indonesia.

### 3. Otonomi khusus

Dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia, khususnya sejarah pemerintah daerah sejak awal kemerdekaan Indonesia hingga saat ini telah di berlakukan sekian banyak undang-undang pemerintah daerah. Undang-undang pemerinthan daerah tersebut kemudian silih berganti menjadi landasan yuridis penyelenggaraan otonomi daerah Indonesia. Beberapa Undang-Undang (ada juga Penetapan Presiden) yang pernah berlaku seabagai landasan yuridis pemerintahan daerah di Indonesia anatara lain;

- a. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Praturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah;

- b. Undang-undang nomor 22 Tahun 1948  
Tentang Praturan tentang penetapan aturan-  
aturan pokok mengenai Pemerintahan sendiri  
di daerah-daerah yang berhak mengatur dan  
mengurus rumah tangganya sendiri;
  - c. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957  
Tentaang Pokok-pokok Pemrintahan Daerah;
  - d. Undang-undang Presiden Nomor 6 Tahun  
1959 Tentang Perintahan Daerah;
  - e. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1969  
tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
  - f. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang  
Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
  - g. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999  
tentang Pemerintahan Daerah dan
  - h. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004  
tentang Pemerintahan Daerah.
- Sesuai dengan penomerannya Undang-Undang  
Nomer 1 Tahun 1945

## H. Metode Penelitian

Metode penelitian ialah suatu cara atau jalan yang di gunakan dalam mencari, menggali, mengelola dan membahas data dalam suatu penelitian untuk memperoleh kembali pemecahan terhadap permasalahan.<sup>15</sup> Menurut Lex J Moleong mendefinisikan penelitian kualitatif merupakan penelitian yang dimaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subyek peneliti.<sup>16</sup> Adapun beberapa metode – metode dalam pengumpulan data di antaranya:

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan penyusun adalah pendekatan kualitatif dan yuridis normatif. Pendekatan kualitatif adalah proses penelitian dan pemahaman yang berdasarkan pada metodologi yang menyelidiki suatu fenomena sosial dan masalah manusia.<sup>17</sup> Menurut

---

<sup>15</sup> Joko Subagyo, *Metode Penelitian Dalam Teori dan Praktek*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1994), h.2

<sup>16</sup> Lexy J Meleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, ( Bandung, PT Remaja Rosdakarya, 1998), h.9

<sup>17</sup> Ardial, *Paradigma dan Model Penelitian Komunikasi*, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2014), h. 249

Soerjono Soekanto pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara penelitian pustaka (*Library Research*) atau data primer dan data sekunder sebagai bahan dasar untuk di teliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.<sup>18</sup>

## 2. Sumber Penelitian Hukum

### a. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer ialah suatu referensi yang dijadikan sumber utama acuan penelitian. Dalam penelitian ini bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang terdapat dari peraturan-peraturan muali dari Undang-Undang Dasar sampai putusan-putusan .<sup>19</sup>

Untuk bahan hukum primer yang berupa Undang-Undangan Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah.

---

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif ( Suatu tinjauan Singkat)* (Jakarta : Rajawali pers, 2001) h. 13-14

<sup>19</sup> Peter Mahmud Marzuki, *penelitian hukum*, (jakarta: predana media group,2005) h.141

#### b. Bahan Hukum Sekunder

Data Sekunder ialah referensi-referensi pendukung dan pelengkap bagi sumber primer. Bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku teks karena buku teks berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi. Didalam ilmu hukum buku-buku teks terdapat pada buku mengenai *jurisprudence* atau *Rechttheorie* atau mungkin *Rechtswetenschap*, disamping buku-buku teks bahan hukum sekunder dapat berupa tulisan – tulisan tentang hukum baik dari buku atau jurnal .<sup>20</sup> Dalam penelitian ini sumber sekunder berupa buku-buku seperti : Rusdianto Sesung: “Hukum Otonomi Daerah”.

#### c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang mendukung data primer dan data sekunder dengan

---

<sup>20</sup> Peter Mahmud Marzuki, *penelitian hukum*....h. 142-143

memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya seperti. Situs yang diterbitkan oleh lembaga negara seperti esekutif dan legislatif, situs yang di terbitkan oleh perguruan tinggi terutama situs tentang penerbit berkala seperti jurnal hukum, situs lain yang di akui kalangan dunia dan pendidikan dan penelitian hukum.<sup>21</sup>

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data yang lebih akurat dan faktual, teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka dari bahan-bahan tertulis yakni dengan mencari bahan-bahan yang terkait serta mempunyai relevansi dengan obyek penelitian. Data yang diperoleh dapat dibedakan menjadi dua yaitu hukum primer dan hukum sekunder. Hukum primer yaitu pengumpulan berpatokan pada hierarki peraturan perundang-undang dengan mencari norma pada tingkat konstitusi, perjanjian internasional yang sudah diratifikasi, undang-undang

---

<sup>21</sup> I Made P. D, *Metodelogi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, (Jakarta:Prenadamedia Group) Cet. 3, h. 148



sampai peraturan pemerintah. Data sekunder berupa kutipan-kutipan suatu teori, pandangan, informasi dari sebuah buku otonomi dan jurnal otonomi.<sup>22</sup>

#### 4. Teknis Analisis Data

Analisis data bertujuan untuk mengurai dan memecahkan masalah berdasarkan data yang di peroleh . Analisis yang di gunakan yaitu analisis data kualitatif. Analisis data Kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan berkerja dengan data, mengordiganisasi data, memilih – milihnya menjadi satuan yang dapat dikelola menjadi data.<sup>23</sup>

### **I. Sistematika Penulisan**

Untuk mendapatkan gambaran yang umum dan lebih jelas mengenai pembahasan skripsi ini, secara keseluruhan akan penulis uraikan secara global dengan cara membagi pembahasan dalam skripsi ini menjadi lima bab dengan rincian sebagai berikut :

---

<sup>22</sup> I Made P. D, *Metodelogi Penelitian Hukum Normatif Dalam...* h. 149-152

<sup>23</sup>Farichani'mah “*Analisis analisis data dalam kualitatif*”, Melalui <https://www.google/amp/s/www.kompasiana.com/amp/> di Akses pada tanggal 5 Mei 2022 Pukul 15:00 WIB

**BAB I Pendahuluan** meliputi : Latar Belakang, Fokus Penelitian, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Penelitian Terdahulu yang Relevan, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, Sistematika Pembahasan.

**BAB II Tinjauan Umum Mengenai Otonomi di Indonesia** meliputi : pengertian otonomi daerah, Asas- Asas Otonomi daerah, Desentralisasi dan otonomi, pengertian Otonomi Khusus, Dasar Konstitusi otonomi khusus, Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Desentralisasi Asimetris, pengaturan otonomi khusus

**BAB III Pengaturan Otonomi Khusus Dalam Kekuasaan Pemerintah Daerah Di Indonesia** meliputi : Sistem Pemerintahan di Indonesia, Kebijakan Otonomi Daerah, Pengaturan Otonomi Khusus

**BAB IV Paradigma dan Konsep Otonomi Daerah Khusus Di Indonesia** meliputi: Kriteria otonomi khusus di Indonesia yaitu Daerah Otonomi Khusus Papua, Aceh, DKI Jakarta dan DIY.

**BAB V Penutup** meliputi : Kesimpulan dan Saran.

