



KONSEP GIGNOMI DAERAH DI INDONESIA
DITINJAU DARI FIKH SIYASAH

SKRIPSI

*Dijadikan untuk Memenuhi Tugas dan Syarat-syarat
Menempati Gelar Sarjana Hukum (S.H.)
Dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara*

Oleh

FITRIANI HASIBUAN
NIM. 14 103 00010
PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA

FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI
PADANGSIDIMPUAN
2019



**KONSEP OTONOMI DAERAH DI INDONESIA
DITINJAU DARI FIQIH SIYASAH**

SKRIPSI

*Diajukan Untuk Melengkapi Tugas dan Syarat-Syarat
Mencapai Gelar Sarjana Hukum (S.H.)
Dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara*

Oleh :

**FITRIANI HASIBUAN
NIM. 1410300010
PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA**

**FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN)
PADANGSIDIMPUAN**

2019



**KONSEP OTONOMI DAERAH DI INDONESIA
DITINJAU DARI FIQH SIYASAH**

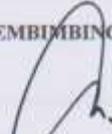
SKRIPSI

*Diajukan Untuk Melengkapi Tugas dan Syarat-Syarat
Mencapai Gelar Sarjana Hukum (S.H.)
Dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara*

Oleh:

**FITRIANI HASIBUAN
NIM. 1410300010
PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA**

PEMBIMBING I


**Drs. Syafri Gunawan, M.Ag
NIP.19591109 198703 1 003**

PEMBIMBING II


**Drs. H. Zulfan Efendi, M.A
NIP. 19640901 1993 031 006**

**FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN)
PADANGSIDIMPUAN**

2019

Hal: Skripsi
an. FITRIANI HASIBUAN

Padangsidempuan, Juli 2019
Kepada Yth:
Dekan Fakultas Syariah dan Ilmu
Hukum IAIN Padangsidempuan
Di
Padangsidempuan

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

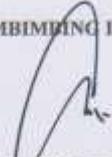
Setelah membaca, menelaah dan memberikan saran-saran perbaikan seperlunya terhadap skripsi a.n FITRIANI HASIBUAN NIM. 1410300010 yang berjudul **konsep otonomi daerah di Indonesia ditinjau dari fiqh siyasah**. Maka kami berpendapat bahwa skripsi ini sudah dapat diterima untuk melengkapi tugas dan syarat-syarat mencapai gelar Sarjana Hukum (S.H.) dalam bidang Hukum Tata Negara pada Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum IAIN Padangsidempuan.

Seiring dengan hal di atas, maka saudara tersebut sudah dapat menjalani sidang munaqasyah untuk mempertanggung jawabkan skripsinya ini.

Demikian kami sampaikan atas perhatian dan kerja sama dari bapak/ibu, kami ucapkan terimakasih.

Wassalamu'alaikumWr.Wb.

PEMBIMBING I


Drs. Syafri Gunawan, M.Ag
NIP. 19591109 198703 1 003

PEMBIMBING II


Drs. H. Zulfan Efendi, M.A
NIP. 19640901 1993 03 1 006

SURAT PERNYATAAN MENYUSUN SKRIPSI SENDIRI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini,

Nama : Fitriani hasibuan
NIM : 1410100010
Fakultas/ Prodi : Syariah dan Ilmu Hukum / Hukum Tata Negara
Judul Skripsi : **KONSEP OTONOMI DAERAH DI INDONESIA
DITINJAU DARI FIQIH SIYASAH**

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi yang saya serahkan ini adalah benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri. Sepengetahuan saya tidak terdapat karya atau pendapat yang ditulis atau diterbitkan orang lain dalam skripsi saya ini kecuali sebagai acuan atau kutipan dengan mengikuti tata penulisan karya ilmiah yang telah lazim.

Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidak benaran pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi sebagaimana tercantum dalam pasal 19 ayat 4 Kode Etik Mahasiswa IAIN Padangsidempuan yaitu pencabutan gelar akademik dengan tidak hormat dan sanksi lainnya sesuai dengan norma dan ketentuan yang berlaku.

Padangsidempuan, Juli 2019

Saya yang menyatakan,



FITRIANI HASIBUAN
NIM. 1410300010

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIK**

Sebagai Civitas Akademik Institut Agama Islam Negeri Padangsidempuan,
Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Fitriani Hasibuan
NIM : 1410300010
Fakultas/ Jur : Syariah dan Ilmu Hukum/Hukum Tata Negara
Judul Skripsi : **KONSEP OTONOMI DAERAH DI INDONESIA
DITINJAU DARI FIQH SIYASAH.**

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Institut Agama Islam Negeri Padangsidempuan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif (*Non-Exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul: **KONSEP OTONOMI DAERAH DI INDONESIA DITINJAU DARI FIQH SIYASAH.** Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif (*Non-Exclusive Royalty-Free Right*) Institut Agama Islam Negeri Padangsidempuan berhak menyimpan, mengalihkan, media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penelitidan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Padangsidempuan
Pada tanggal : Juli 2019
Yang menyatakan,



FITRIANI HASIBUAN
NIM. 1410300010



**KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PADANGSIDIMPUAN
FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM**

Jl. H. T. Rizal Nurdin Km. 4,5 Sibitang 22733
Tel.(0634) 22080 Fax.(0634) 24022

website: <http://syariah.iain-padangsidempuan.ac.id> - e-mail: faib_141@iainpsid.ac.id

**DEWAN PENGUJI
SIDANG MUNAQASYAH SKRIPSI**

Nama : Fitriani Hasibuan
NIM : 1410300010
Fakultas/Jurusan : Syaria'ah dan Ilmu Hukum/Hukum Tata Negara
Judul Skripsi : KONSEP OTONOMI DAERAH DI INDONESIA
DITINJAU DARI FIQH SIYASAH

Ketua

Dr. Muhammad Arsad Nasution, M.Ag
NIP. 19730311 200112 1004

Sekretaris

Hasiyah, M.Ag
NIP. 19780323 200801 2 016

Anggota

Dr. Muhammad Arsad Nasution, M.Ag
NIP. 19730311 200112 1004

Hasiyah, M.Ag
NIP. 19780323 200801 2 016

Drs. H. Syafril Gunawan, M.Ag.
NIP.195911091987031003

Drs. H. Zulpan Efendi Hasibuan, M.A
NIP. 196802022000031005

Pelaksanaan Sidang Munaqasyah

Di : Padangsidempuan
Hari/Tanggal : Selasa/ 12 Juli 2019
Pukul : 14.00 s/d selesai
Hasil/Nilai : 73,5 /B
Predikat : Sangat Memuaskan
Indeks Predikat Kumulatif : 3,25 (Tiga Koma Dua Lima)



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PADANGSIDIMPUAN
FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM
Jalan. T. Rizal Nurdin Km. 4,5 Sititang, Padangsidempuan 22733
Telepon. (0634) 22080 Fax. (0634) 24022

Website: <http://syariah.iain-padangsidempuan.ac.id> e-mail : fasih141@psp@gmail.com

PENGESAHAN

Nomor: 229 /In.14/D/PP.00.9/08/2019

Judul Skripsi : Konsep Otonomi Daerah Di Indonesia Ditinjau Dari Fiqih-Siyasah
Ditulis Oleh : Fitriani Hasibuan
NIM : 1410300010

Telah dapat diterima untuk memenuhi salah satu tugas
Dan syarat-syarat dalam memperoleh gelar
Sarjana Hukum (S.H.)

Padangsidempuan, 1 Agustus 2019

Dekan,



[Signature]
Dr. H. Fatahuddin Aziz Siregar, M. Ag
NIP. 19731128 2001 12 001

KATA PENGANTAR



Assalamualaikum Wr.Wb

Alhamdulillah, segala puji syukur ke hadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat serta hidayah-Nya, sehingga peneliti dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini. Untaian shalawat serta salam senantiasa tercurahkan kepada insan mulia Nabi Besar Muhammad SAW, figur seorang pemimpin yang patut dicontoh dan diteladani, *madinatul 'ilmi*, pencerah dunia dari kegelapan berserta keluarga dan para sahabatnya. Amin.

Skripsi ini berjudul: “**KONSEP OTONOMI DAERAH DI INDONESIA DITINJAU DARI FIQIH SIYASAH** ” Ditulis untuk melengkapi tugas dan memenuhi syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum(S.H.) dalam Ilmu Hukum di Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Padangsidimpuan.

Skripsi ini disusun dengan bekal ilmu pengetahuan yang sangat terbatas dan amat jauh dari kesempurnaan, sehingga tanpa bantuan, bimbingan dan petunjuk dari berbagai pihak, maka sulit bagi peneliti untuk menyelesaikannya. Oleh karena itu, dengan segala kerendahan hati dan penuh rasa syukur, peneliti berterima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Ibrahim Siregar, MCL., Rektor IAIN Padangsidimpuan, Bapak Dr. Muhammad Darwis Dasopang, M.Ag., Wakil Rektor bidang Akademik dan Pengembangan Lembaga, Bapak Dr. Anhar, M.A., Wakil Rektor bidang Administrasi Umum, Perencanaan dan Keuangan, dan Bapak

Dr. H. Sumper Mulia Harahap, M.Ag., Wakil Rektor bidang Kemahasiswaan dan Kerjasama.

2. Bapak Dr. H. Fatahuddin Aziz Siregar, M.Ag selaku Dekan Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum IAIN Padangsidempuan, Bapak Ikwanuddin Harahap, M. Ag, Wakil Dekan Bidang Akademik dan Pengembangan Lembaga, Ibu Dra. Asna, MA., Wakil Dekan Bidang Administrasi Umum Perencanaan dan Keuangan dan Bapak Dr. Muhammad Arsad Nasution, M.Ag., Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan dan Kerja Sama.
3. Ibu Dermina Dalimunthe Sebagai Ketua Prodi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum IAIN Padangsidempuan
4. Bapak DRS. Syafri Gunawan, M.Ag selaku pembimbing I dan Bapak Drs. H. Zulfan Efendi, M.A. pembimbing II yang membimbing penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
5. Ibu Dermina Dalimunthe, M. H. selaku Dosen Penasehat Akademik.
6. Kepada seluruh dosen Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum yang telah mendidik dan memotivasi penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
7. Bapak Yusri Fahmi, S.Ag., M.Hum sebagai Kepala Perpustakaan yang telah menyediakan buku-buku referensi dalam menyelesaikan skripsi ini.
8. Teristimewa penghargaan dan terima kasih kepada Ayah tercinta R.pelita Hasibuan dan Ibunda tersayang Siti Lusi Arnita Harahap yang telah banyak melimpahkan pengorbanannya, kasih sayang serta do'a yang senantiasa mengiringi langkah penulis hingga sejauh ini. Semoga surga menjadi balasan untuk kalian berdua.

9. Saudara-saudara saya, Ahmad Rohim yang telah mendidik dan memotivasi tanpa henti, serta dukungan doa dan materil yang tiada henti demi kesuksesan dan kebahagiaan penulis dalam menuntut ilmu. Semoga kalian berdua selalu dilindungi oleh Allah SWT.
10. Terima kasih kepada partner saya Rahmad Lubis ,S.Pd yang telah memberikan dukungan kepada penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.
11. Sahabat-sahabat keluarga besar hukum Tata negara 1 angkatan 2014, khususnya buat Novri, Sarianni, Ravena, Salamah darma, dan jaya nurdin, Riski Ayu Distira, Ermilawati, Fitriani, terima kasih atas dukungan, saran dan semangat yang kalian berikan pada penulis.

Semoga Allah Subhanahu Wa Ta'ala memberikan balasan yang berlipat ganda kepada semuanya. Penulis sadari masih banyak kekurangan dalam penulisan skripsi ini jika ada saran dan kritik yang membangun akan penulis terima dengan senang hati. Akhir kata penulis berharap semoga skirpsi ini mudah-mudahan dapat bermanfaat khususnya bagi penulis dan umumnya bagi kita semua.

Padangsidimpuan, Juli 2019
Peneliti,

Fitriani Hasibuan

PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

1. Konsonan

Fonem konsonan bahasa Arab yang dalam sistem tulisan arab dilambangkan dengan huruf dalam transliterasi ini sebagian dilambangkan dengan huruf, sebagian dilambangkan dengan tanda dan sebagian lain dilambangkan dengan huruf dan tanda sekaligus. Berikut ini daftar huruf arab dan transliterasinya dengan huruf latin.

Huruf Arab	Nama Huruf Latin	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Ba	B	Be
ت	Ta	T	Te
ث	ša	š	es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	ħa	ħ	ha(dengan titik di bawah)
خ	Kha	Kh	kadan ha
د	Dal	D	De
ذ	žal	ž	zet (dengan titik di atas)
ر	Ra	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	es dan ye
ص	šad	š	es (dengan titik di bawah)
ض	ḍad	ḍ	de (dengan titik di bawah)
ط	ṭa	ṭ	te (dengan titik di bawah)
ظ	ž	ž	zet (dengan titik di bawah)
ع	‘ain	‘	Koma terbalik di atas
غ	Gain	G	Ge
ف	Fa	F	Ef

ق	Qaf	Q	Ki
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El
م	Mim	M	Em
ن	Nun	N	En
و	Wau	W	We
ه	Ha	H	Ha
ء	Hamzah	..'	Apostrof
ي	Ya	Y	Ye

2. Vokal

Vokal bahasa Arab seperti vokal bahasa Indonesia, terdiri dari vokal tunggal atau mono ftong dan vokal rangkap atau diftong.

- a. Vokal Tunggal adalah vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harkat transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
	fathah	A	A
	Kasrah	I	I
	dommah	U	U

- b. Vokal Rangkap adalah vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harkat dan huruf, transliterasinya gabungan huruf.

Tanda dan Huruf	Nama	Gabungan	Nama
	fathahdanya	Ai	a dan i
	fathahdanwau	Au	a dan u

- c. Maddah adalah vokal panjang yang lambangnya berupa harkat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda.

Harkat dan Huruf	Nama	Huruf dan Tanda	Nama
اَ..... اِ..... اِي.....	fathah dan alifatauya	ā	a dangaris atas
اِ..... اِي.....	Kasrah dan ya	ī	i dangaris di bawah
اُ.....	ḍommah dan wau	ū	u dangaris di atas

3. Ta Marbutah

Transliterasi untuk ta marbutah ada dua.

- Ta marbutah hidup yaitu Ta marbutah yang hidup atau mendapat harkat fathah, kasrah, dan ḍommah, transliterasinya adalah /t/.
- Ta marbutah mati yaitu Ta marbutah yang mati atau mendapat harkat sukun, transliterasinya adalah /h/.

Kalau pada suatu kata yang akhir katanya ta marbutah diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang al, serta bacaan kedua kata itu terpisah maka ta marbutah itu ditransliterasikan dengan ha (h).

4. Syaddah (Tasydid)

Syaddah atau tasydid yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda, tanda syaddah atau tanda tasydid. Dalam transliterasi ini tanda syaddah tersebut dilambangkan dengan huruf, yaitu huruf yang sama dengan huruf yang diberi tanda syaddah itu.

5. Kata Sandang

Kata sandang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, yaitu:

اَل. Namun dalam tulisan transliterasinya kata sandang itu dibedakan antara kata sandang yang diikuti oleh huruf syamsiah dengan kata sandang yang diikuti oleh huruf qamariah.

- a. Kata sandang yang diikuti huruf syamsiah adalah kata sandang yang diikuti oleh huruf syamsiah ditransliterasikan sesuai dengan bunyinya, yaitu huruf /l/ diganti dengan huruf yang sama dengan huruf yang langsung diikuti kata sandang itu.
- b. Kata sandang yang diikuti huruf qamariah adalah kata sandang yang diikuti oleh huruf qamariah ditransliterasikan sesuai dengan aturan yang digariskan didepan dan sesuai dengan bunyinya.

6. Hamzah

Dinyatakan didepan Daftar Transliterasi *Arab-Latin* bahwa hamzah ditransliterasikan dengan apostrof. Namun, itu hanya terletak di tengah dan diakhir kata. Bila hamzah itu diletakkan diawal kata, ia tidak dilambangkan, karena dalam tulisan Arab berupa alif.

7. Penulisan Kata

Pada dasarnya setiap kata, baik fi'il, isim, maupun huruf, ditulis terpisah. Bagi kata-kata tertentu yang penulisannya dengan huruf Arab yang sudah lazim dirangkaikan dengan kata lain karena ada huruf atau harakat yang dihilangkan maka dalam transliterasi ini penulisan kata tersebut bisa dilakukan dengan dua cara: bisa dipisah perkata dan bisa pula dirangkaikan.

8. Huruf Kapital

Meskipun dalam sistem kata sandang yang diikuti huruf tulisan Arab huruf capital tidak dikenal, dalam transliterasi ini huruf tersebut digunakan juga. Penggunaan huruf capital seperti apa yang berlaku dalam EYD, diantaranya huruf capital digunakan untuk menuliskan huruf awal, nama diri dan permulaan kalimat. Bila nama diri itu dilalui oleh kata sandang, maka yang ditulis dengan huruf capital tetap huruf awal nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandangnya.

Penggunaan huruf awal capital untuk Allah hanya berlaku dalam tulisan Arabnya memang lengkap demikian dan kalau penulisan itu disatukan dengan kata lain sehingga ada huruf atau harakat yang dihilangkan, huruf capital tidak dipergunakan.

9. Tajwid

Bagi mereka yang menginginkan kefasihan dalam bacaan, pedoman transliterasi ini merupakan bagian tak terpisahkan dengan ilmu tajwid. Karena itu keresmian pedoman transliterasi ini perlu disertai dengan pedoman tajwid.

Sumber: Tim Puslitbang Lektur Keagamaan. *Pedoman Transliterasi Arab-Latin*. Cetakan Kelima. 2003. Jakarta: Proyek Pengkajian dan Pengembangan Lektur Pendidikan Agama.

ABSTRAK

Nama : Fitriani Hasibuan
NIM : 14 103 000 10
Jurusan : Hukum Tata Negara
Fakultas : Syariah dan Ilmu Hukum

Skripsi ini berjudul “ KONSEP OTONOMI DAERAH DI INDONESIA DITINJAU DARI FIQIH SIYASAH” Otonomi daerah di Indonesia sudah diselenggarakan pertama kalinya mulai diberlakukan di Indonesia melalui Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang hingga saat ini telah mengalami perubahan. Pelaksanaan otonomi daerah tersebut dalam sistem pemerintahan di indonesia yang kemudian juga membawa pengaruh terhadap kehidupan masyarakat di berbagai bidang.

Dalam konsep otonomi daerah posisi pemerintah dan masyarakat disuatu daerah memiliki peranan yang penting dalam peningkatan kualitas pembangunan didaerahnya masing-masing. Hal ini terutama disebabkan karena otonomi daerah terjadi peralihan kewenangan yang awalnya diselenggarakan oleh pemerintah pusat kini menjadi urusan pemerintahan masing-masing.

Dalam negara Islam juga memegang teguh prinsip Demokrasi, yang tergambar dalam susunan pemerintah daerah dan bentuk negara umumnya. Pemerintah daerah dalam negara Islam dinamakan wilayah, dan jabatan yang memimpin pemerintahan atau al-imarah. Kata wilayah juga sering dipakai pada luas daerah, misalnya dalam istilah sekarang provinsi, kabupaten,kecamatan, dan desa. Al-imarah ini digunakan untuk pejabat seperti gubernur untuk wilayah provinsi, wali kota dan untuk kabupaten.

Penelitian yang dilakukan dalam menyusun skripsi ini adalah penelitian kepustakaan (Library Research) penelitian yang dilakukan hanya berdasarkan atas karya tertulis, termasuk hasil penelitian yang telah dilakukan maupun yang belum dipublikasikan. Dalam penelitian ini, data yang bersumber dari buku-buku yang berhubungan dengan subjek/objek penelitian yaitu seperti buku Otonomi Daerah.

Dalam pokok-pokok penyelenggaraan otonomi daerah, diatur berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah dengan menggunakan azas desentralisasi, azas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Adapun hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah di indonesia, penulis memberikan gambaran ada tiga bidang yaitu:

- a. Hubungan pusat dan daerah
- b. Hubungan pusat daerah dan pengawasan
- c. Hubungan pusat dan daerah dalam bidang keuangan.

DAFTAR ISI

Hlm

HALAMAN JUDUL.....	
HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING.....	ii
SURAT PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iii
LEMBAGA PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI.....	iv
BERITA ACARA UJIAN MUNAQSAH.....	v
PENGESAHAN DEKAN.....	vi
ABSTRAK.....	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
PEDOMAN TRANSLITERASI.....	ix
DAFTAR ISI.....	x
BAB I: PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	3
C. Tujuan penelitian.....	3
D. Kegunaan Penelitian.....	4
E. Batasan Istilah.....	4
F. Kajian Terdahulu.....	6
G. Metode Penelitian.....	7
BAB II : TINJAUAN UMUM TENTANG OTONOMI DAERAH.....	12
A. Pengertian Otonomi Daerah.....	12
B. Bentuk Negara dan Sistem Pemerintahan.....	14
C. Kebijakan Otonomi Daerah.....	16
D. Prinsip-Prinsip Otonomi Daerah.....	18
E. Pelaksanaan Otonomi Daerah Pada Orde Baru.....	21

BAB III: OTONOMI DAERAH DALAM ISLAM.....	31
A. Pemerintahan Dalam Islam	31
B. Sistem Pemerintahan Dalam Islam	35
BAB IV: KONSEP OTONOMI DAERAH DI INDONESIA DAN FIQH SIYASAH	39
A. Konsep Otonomi Daerah Di Indonesia	39
B. Konsep Otonomi Daerah Dalam Islam Atau Fiqh Siyasah	45
C. Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Otonomi Daerah Di Indonesia	50
BAB V : PENUTUP	60
A. Kesimpulan	60
B. Saran	61
DAFTAR PUSTAKA	
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara yang menganut bentuk negara kesatuan (*unitary*) namun hal ini akan berbeda ketika kita lihat dalam sistem pemerintahan daerah dalam negara Indonesia telah mengadopsi prinsip-prinsip federalisme seperti otonomi daerah. Hal ini dapat dilihat utamanya sesudah reformasi. Bentuk otonomi daerah sebenarnya lebih mirip sistem dalam negara federal.¹

Latar belakang otonomi daerah di Indonesia lahir ditengah gejolak sosial yang sangat massif pada tahun 1999, gejolak sosial tersebut didahului oleh krisis ekonomi yang melanda Indonesia disekitar tahun 1997. Gejolak sosial yang melanda Indonesia sekitar tahun 1997 kemudian melahirkan gejolak politik yang puncaknya ditandai dengan berakhirnya pemerintahan orde baru yang telah berkuasa selama kurang lebih 32 tahun Indonesia.

Setelah runtuhnya pemerintahan orde baru pada tahun 1998, mencuat sejumlah permasalahan terkait dengan sistem ketatanegaraan dan tuntutan daerah-daerah yang selama ini telah memberikan kontribusi yang besar dengan kekayaan alam yang dimilikinya. Wacana otonomi daerah kemudian bergulir sebagai konsepsi alternative untuk menjawab permasalahan sosial dan ketatanegaraan Indonesia yang dianggap dan perlu diganti. Inilah yang menjadi latar belakang otonomi daerah di Indonesia.

Latar belakang otonomi daerah terdiri atas faktor internal dan eksternal. Faktor internal dalam otonomi daerah memiliki latar belakang bahwa kondisi yang terdapat dalam negara Indonesia yang mendorong penerapan otonomi daerah di Indonesia,

¹ Jimly Asshiddiqie, *Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah*, www. Legalitas.org, senin 22 oktober 2018.

contoh timbul sebagai tuntutan atas buruknya pelaksanaan mesin pemerintah yang dilaksanakan secara sentralistik terdapat kesengajaan dan ketimpangan yang cukup besar antara pembangunan yang dilaksanakan di kota besar, kesenjangan ini pada gilirannya meningkatkan arus urbanisasi yang dikemudian hari justru melahirkan sejumlah masalah kriminalitas dan sulitnya penataan di daerah kota.

Sedangkan faktor eksternal dalam otonomi daerah memiliki latar belakang bahwa faktor dari luar negara Indonesia yang mendorong dan mempercepat implementasi otonomi daerah di Indonesia contohnya mendorong dan mempercepat implementasi otonomi di daerah Indonesia. Sistem pemerintahan daerah begitu dekat hubungannya dengan otonomi yang saat ini telah ditetapkan di Indonesia. Jika sebelumnya sistem pemerintahan bersifat terpusat atau sentralisasi maka setelah diterapkannya otonomi daerah diharapkan bisa mengatur pemerintah daerah sendiri dengan cara mengoptimalkan potensi daerah yang ada.

Dalam Undang-undang No 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip seluas luasnya, dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan Undang-undang ini.² Daerah memiliki kewenangan memiliki kebijakan daerah untuk member pelayanan, peningkatan serta prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Dengan bermodalkan piagam madinah yang ditinggalkan oleh Rasullullah SAW, masa Khulafaur Rasyidin masih dapat sekurang kurangnya sampai masa Umar bin Khattab. Sesungguhnya kerajaan kecil dan besar sebagai penguasa satu wilayah telah ada sebelumnya. Sistem kerajaan merupakan sistem kerajaan yang berlangsung

²Ibid., hlm. 32.

sejak manusia mengenal kekuasaan terutama mengandalkan kekuatan dan keberanian. Model negara kesatuan Islam yang di praktikan oleh masyarakat muslim dijamin sekarang tidak lagi dalam bentuk negara yang wilayahnya berskala internasional seperti pada masa dinasti-dinasti masa lalu, melainkan dalam bentuk negara bangsa.

Kini umat Islam mempraktikkan negara kesatuan Islam dalam bentuk negara bangsa sebagai respon terhadap konteks negara-negara yang berkembang di negara dimasa sekarang.³Dalam Islam sebagai agama yang kaffah yang memberikan nilai-nilai yang menyeluruh yaitu keadilan, kemanusiaan, dan demi keajahteraan ummat muslim yang mengutamakan keyakinan dan perilaku mengasihi sesama ummat muslim. Sesuai dengan latar belakang masalah diatas, maka penulis tertarik menulis skripsi yang berjudul **“KONSEP OTONOMI DAERAH DALAM PRESPEKTIF FIQH SIYASAH”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang penulis kemukakan di atas, maka yang menjadi pokok masalah di dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah konsep otonomi daerah yang berlaku di Indonesia ?
2. Apakah bentuk otonomi daerah di Indonesia sesuai dengan fiqh siyasah?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian skripsi ini antara lain:

1. Untuk mengetahui bagaimana konsep otonomi daerah yang berlaku di Indonesia.
2. Untuk mengetahui apakah bentuk otonomi daerah di indonesia sesuai dengan Fiqh Siyasah.

³Mujar Ibnu Sarif dan Khamami 1, *Fiqh Siyasah "Doktrin dan Pemikiran Politik Islam"* (Jakarta: Erlangga, 2018), hal. 201.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian yang peneliti kaji ini diharapkan dapat memberikan kegunaan antara lain sebagai berikut:

1. Kegunaan akademik

Diharapkan penulisan skripsi tentang studi konsep otonomi daerah ini dapat dijadikan sebagai pemenuhan salah satu syarat guna memperoleh gelar Sarjana Syariah dan Institut Agama Islam Negeri Padangsidempuan (IAIN). Kegunaan lain dari skripsi ini diharapkan bisa menambah khazanah keilmuan, khususnya bagi penulis sebagai calon Sarjana Syariah.

2. Kegunaan teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan terhadap wawasan keilmuan bagi mahasiswa Hukum Tata Negara khususnya, dan bagi mahasiswa pada umumnya secara teoritis berupa sumbangan bagi pengembangan ilmu pengetahuan bagi Hukum Tata Negara.

3. Kegunaan praktis

Hasil penelitian ini diharapkan bagi peneliti dapat mengetahui lebih jelas dan juga dapat dijadikan bahan masukan mengenai konsep otonomi daerah ini.

E. Batasan Istilah

1. Otonomi Daerah

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, *autonomos* atau *auto nomia*, yang berarti “keputusan sendiri” (*self-ruling*). Otonomi dapat mengandung beberapa pengertian sebagai berikut:

- a. Otonomi adalah suatu kondisi atau ciri untuk tidak dikontrol oleh pihak lain atau pun kekuatan luar.

- b. Otonomi adalah bentuk “pemerintahansendiri” (*self-government*), yaitu hak untuk memerintah atau menentukan nasib sendiri.
- c. Pemerintahan sendiri yang dihormati, diakui dan dijamin tidak adanya, control oleh pihak lain terhadap fungsi daerah (*local ord internal affair*) atau terhadap minoritas bangsa.
- d. Pemerintahan otonomi memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun dalam mencapai tujuan hidup secara adil. ⁴

Pengertian otonomi daerah menurut Undang-undang No. 23 Tahun 2014 sebagaia amandemen Undang-undang No. 32 Tahun 2004 adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam system kesatuan Negara Republik Indonesia. sedangkan, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. ⁵

2. FiqhSiyasah

Fiqh Siyasah berasal dari kata fiqh dan siyasah. Kata siyasah yang berasal dari kata *Sasa*. Kata ini dalam kamus *Al-Munjid* dan lisan *Al-'Arab* berarti mengatur, mengurus dan memerintah. Siyasah bisa juga berarti pemerintahan dan politik atau membuat kebijaksanaan. Secara terminologis dalam lisan *Al-'Arab*, siyasah adalah mengatur dan memimpin sesuatu dengan cara membawa kepada kemaslahatan.

⁴Mhd. Shiddiqi, *perkembangan pemikiran dalam ilmu hukum* (Jakarta:pradnyaparamita, 2003), hal, 168.

⁵ Tim redaksi, *Undang-undang pemerintahan daerah dan perubahannya :dari Undang-undang Tahun 2014, Undang-undang No tahun 2015, dan Undang-undang No 9 Tahun 2015*, (Jakarta:Bhuana ilmu populer, 2017), hal 34.

Sedangkan dalam disebutkan, siyasah adalah membuat kemaslahatan manusia dengan membimbing mereka kejalan yang menyelamatkan. Siyasah adalah ilmu pemerintahan untuk mengendalikan tugas dalam negeri dan luar negeri, yaitu politik dalam negeri dan politik luar negeri serta kemasyarakatan, yakni mengatur kehidupan atas dasar keadilan dan istiqamah⁶.

Sedangkan fiqh adalah aturan-aturan yang diambil dari dalil-dalil terperinci maka dapat disimpulkan bahwa fiqh siyasah adalah hukum Islam yang objek bahasannya tentang kekuasaan. Apabila dirinci, fiqh siyasah meliputi hukum tata negara, administrasi negara, hukum internasional dan hukum ekonomi. Apabila di lihat dari sisi hubungan, fiqh siyasah berbicara tentang hubungan antar rakyat dan pemimpinnya sebagai penguasa yang kongkrit di dalam ruang lingkup satu negara atau antar negara atau dalam kebijakan ekonomi-ekonominya baik nasional maupun internasional.⁷

F. Kajian Terdahulu

Diantara penelitian-penelitian terdahulu yang mendukung penulis untuk meneliti tentang konsep otonomi daerah yaitu:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Reka Marsela dengan dengan judul skripsi, yaitu Pelaksanaan otonomi desa dalam *fikih siyasah* (Studi didesa negeri camping jaya sungkai tengah kabupaten lampung utara) Penelitian dari saudari Reka Marsela membahas bagaimana pelaksanaan otonomi desa negeri camping jaya kecamatan sungai tengah lampung utara dan bagaimana pandangan fikih siyasah terhadap pelaksanaan otonomi daerah di desa negeri camping. Dalam menjalankan roda

⁶Suyuthi Pulungan, *Op.Cit.*, hlm. 22-23. Tim redaksi, *Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Perubahannya: Dari Undang-undang No 23 TAHUN 2014, Undang-undang No 2 Tahun 2015, Dan Undang-undang No 9 Tahun 2015*, hlm 34

⁷A. Djazuli, *Op. Cit.*, hlm. 147.

pemerintahanya aparatur desa negeri campang jaya harus memunyai kekuatan dan kharisma serta berwibawa.

2. Penelitian yang dilakukan oleh M. Lukman Hakim dengan judul skripsi yaitu Otonomi daerah dalam kerangka negara kesatuan republik Indonesia (studi komparasi otonomi daerah sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945). Karya M. Lukman hakim dalam skripsi tersebut membahas bagaimana bentuk otonomi daerah di dalam sebuah negara kesatuan Republik Indonesia dan bagaimana dinamika hukum otonomi daerah dalam pemerintahan daerah di indonesia berdasarkan peraturan perundang-undangan sebelum dan sesudah perubahan Undang-undang 1945.

Konsep otonomi daerah di indonesia ditinjau dari fikih siyasah perbebaan penelitian yang dilakukan dengan penelitian yang lainya yaitu, bahwa penelitian ini lebih menekankan pada penjealsan mengenai Konsep otonomi daerah di Indonesia ditinjau dari *fiqh siyasah*. Dengan dilakukanya penelitian ini maka akan diketahui bagaimana konsep otonomi daerah yang berlaku di indonesia serta apakah bentuk otonomi daerah di indonesia sesuai dengan *fqi*h siyasah.

G. Metodologi Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan dalam menyusun skripsi ini adalah penelitian kepustakaan (*Library Research*) penelitian yang dilakukan hanya berdasarkan atas karya tertulis, termasuk hasil penelitian yang telah dilakukan maupun yang belum dipublikasikan. Dalam penelitian ini, data yang bersumber dari buku-buku yang berhubungan dengan subjek/objek penelitian yaitu seperti buku Otonomi Daerah.

2. Bahan Hukum

Adapun sumber data penelitian yaitu dengan studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan dengan memperoleh bahan-bahan hukum yang relevan. Data yang digunakan adalah data sekunder yaitu pihak-pihak yang mengetahui tentang keberadaan subjek dan objek penelitian atau yang terlibat secara tidak langsung dengan masalah/objek penelitian.⁸ Didalam penelitian hukum, data sekunder yang memiliki kekuatan mengikat ke dalam, dan dibedakan dalam:

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum yang terdiri atas Al-Qur'an, As-Sunnah, Al-Hadis serta Kesepakatan Ulama atau berupa buku karya Jimly Ashiddiqie "Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah" dan buku-buku yang terkait dengan pembahasan.

b. Bahan hukum sekunder

Buku-buku karya lain yang ditulis oleh pengarang lainnya (selain Jimly Ashiddiqie) yang tentunya masih relevan dengan pokok permasalahan yang menjadi kaitan dalam proposal skripsi ini, yaitu seperti Pancasila Secara Ilmiah Populer dan lain sebagainya.

c. Bahan hukum tersier

Bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya: kamus-kamus (hukum) dan

⁸Burhan Bungin, "*Metodologi Penelitian Kualitatif Aktualisasi Metodologis Ke Arah Ragam Varian Kontemporer*", (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 196.

Ensiklopedi maka kepustakaan yang dicari dan dipilih harus relevan dan mutakhir.⁹

- 1) Otonomi Daerah dan Desentralisasi oleh Dr. H. Utang Rosidin, S.H., M.H.
- 2) Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia Oleh Dr. H. Siswanto, S.H., M.H. penulis Drs. Fadil SJ, M. Ag oleh Sinar Grafika Januari 2006
- 3) Hukum pemerintahan Daerah di Indonesia oleh Drs. Sarman, MH. Jakarta Rineka Cipta 2011

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang digunakan dalam mengumpulkan data adalah studi pustaka dan dokumentasi. Karena jenis penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan (*Library Research*) data-data yang diperoleh bersifat *library research*, yaitu mengumpulkan data dari buku-buku karya Jimly Ashiddiqie, dokumentasi, jurnal, surat kabar, e-book, artikel dan sebagainya yang dipandang memiliki relevansi dengan penelitian ini.

Adapun teknik pengumpulan data lainya yang digunakan adalah pengumpulan data *literer* yaitu dengan mengumpulkan bahan-bahan pustaka yang berkesinambungan (*koheren*) dengan objek pembahasan yang diteliti berupa dokumentasi¹⁰.

4. Analisis Data

Kegiatan menganalisa data dalam suatu penelitian merupakan kegiatan inti yang pada akhirnya akan melahirkan hasil dari penelitian yang berupa kesimpulan dan saran. Pada penelitian ini teknik analisa data menggunakan metode induktif dan deduktif.

⁹Bambang Sunggono, "*Metodologi Penelitian Hukum*", (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 113-144.

¹⁰Burhan Bungin, "*Metode Penelitian Kualitatif*", (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 173.

Metode induktif ini digunakan dalam menganalisa data yang diperoleh yakni data kualitatif, data yang tidak berbentuk angka walaupun ada kemungkinan adanya data kualitatif yang berbentuk angka yang kemudian dideskriptifkan secara verbal.

Teknik analisa data dengan menggunakan metode induktif adalah metode analisa data yang berangkat dari faktor-faktor yang bersifat khusus untuk ditarik kesimpulan yang bersifat umum¹¹. Sedangkan metode deduktif merupakan metode analisa data yang dimulai dari dalil-dalil umum kemudian menghubungkan dengan data-data empiris, sebagai pangkal tolak pengambilan kesimpulan.¹²

Secara sistematis dan konsisten bahwa data yang diperoleh dituangkan dalam suatu rancangan konsep yang kemudian dijadikan dasar utama dalam memberikan analisis. Menurut Bogdan dan Biklen dalam Moleong analisis data adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesisnya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari dan memutuskan apa yang dapat diceriterakan pada orang lain.

5. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan memahami penulisan ini, maka penulis membuat sistematika, sebagai berikut:

Bab I merupakan bab pendahuluan yang merupakan gambaran umum dari penelitian dan meletakkan masalah tersebut memang layak untuk diteliti. Bab I ini terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah,

¹¹Sutrisno Hadi, "*Metode Research*", (Yogyakarta: Andi Offset, 1989), hlm. 66.

¹²Moh Kasiram, "*Metodologi Penelitian/Refleksi Pengembangan Pemahaman dan Penguasaan Metodologi Penelitian*", (Malang: UIN Maliki, 2010), hlm. 130.

tujuan penelitian, manfaat penelitian, batasan istilah, kajian terdahulu dan sistematika penulisan.

- Bab II** merupakan bab yang menyajikan tujuan umum mengenai konsep otonomi daerah di Indonesia.
- Bab III** merupakan bab yang memuat tentang konsep otonomi daerah dalam Islam
- Bab IV** merupakan bab yang memuat hasil penelitian mengenai konsep otonomi daerah di Indonesia dan fiqh siyasah
- Bab V** merupakan bab penutup yang memuat tentang kesimpulan dari bab-bab yang telah dibahas sebelumnya dan juga mengenai saran-saran.

BAB II

OTONOMI DAERAH

A. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi daerah menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 sebagai amandemen Undang-undang No. 32 tahun 2004 adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam system kesatuan Negara Republik Indonesia.¹

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani *autonomos* atau *autonomia*, yang berarti “keputusan sendiri”. Otonomi dapat mengandung beberapa pengertian sebagai berikut :

1. Otonomi adalah suatu kondisi atau ciri untuk tidak dikontrol oleh pihak lain ataupun kekuatan luar.
2. Otonomi adalah bentuk pemerintahan sendiri yaitu hak untuk memerintah atau menentukan nasib sendiri.
3. Pemerintah sendiri yang dihormati, diakui dan dijamin tidak adanya kontrol oleh pihak lain terhadap fungsi daerah atau terhadap minoritas suatu bangsa.

Pemerintahan otonomi memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun dalam mencapai tujuan hidup secara adil.² Latar belakang lahirnya sebuah

¹PheniChalid, Otonomi Daerah: Masalah, pemberdayaan, dan konflik (Jakarta: kemitraan, 2005), hal. 21.

²Mhd. Shiddiq, *Perkembangan Pemikiran Dalam Ilmu Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita 2003), hal. 168.

Undang-undang di sebuah negara dimulai dari masalah-masalah yang muncul di dalam masyarakat. Salah satu fungsi pemerintah adalah membentuk kebijakan publik yang berisi pedoman-pedoman yang harus ditempuh mengatasi masalah-masalah yang ada di masyarakat.

Secara teoritis ditunjukkan untuk menyelesaikan masalah-masalah public atau masalah kebijakan. Berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 pasal 1 angka 5 definisi otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut Syarif Saleh beliau mengartikan otonomi daerah sebagai hak yang mengatur dan memerintah wilayahnya sendiri, dimana hal itu merupakan

Pemberian hak dari pemerintha pusat.

Menurut Benyamin Hoisein otonomi daerah itu adalah pemerintahan yang diselenggarakan oleh dan untuk rakyat, yang termasuk kedalam wilayah nasional suatu negara namun secara informal pemerintahannya berada diluar pemerintah pusat.

Menurut Vincent Lemius otonomi daerah merupakan sebuah kebebasan atau kewenangan untk pembuatan keputusan politik dan administrasi yang semuanya berdasarkan pada peraturan yang ada pada Undang-undang.

Menurut istilah Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sedangkan daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah.

Pada hakikatnya otonomi daerah memberikan ruang gerak secukupnya bagi pemerintah daerah untuk mengelola daerahnya sendiri agar lebih berdaya mampu bersaing dalam kerja sama, dan profesional terutama dalam menjalankan pemerintah daerah dan mengelola sumber daya serta potensi yang dimiliki daerah tersebut. Secara umum dampak positif otonomi daerah adalah :

- a. Setiap daerah bias memaksimal potensi daerah masing-masing.
- b. Pembangunan untuk daerah yang punya pendapatan tinggi akan lebih cepat berkembang.
- c. Daerah punya kewenangan untuk mengatur dan memberikan kebijakan tertentu.
- d. Adanya desentralisasi kekuasaan.
- e. Daerah yang lebih apa yang di butuhkan di daerah itu maka diharapkan otonomi daerah itu menjadi lebih maju.

Dampak otonomi daerah secara umum adalah :

- a) Daerah yang miskin akan sedikit lambat berkembang.
- b) Tidak adanya koordinasi dengan daerah tingkat 1 karena mersa yang punya otonomi adalah daerah kabupaten atau kota.

- c) Kadang-kadang terjadi kesenjangan social karena kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kadang-kadang bukan pada tempatnya.
- d) Karena merasa melaksanakan kegiatannya sendiri sehingga para pimpinan lupa tanggungjawabnya.

B. Bentuk Negara dan Sistem Pemerintahan

1. Bentuk Negara

Bentuk negara adalah susunan atau organisasi secara keseluruhan mengenai sturuktur negara yang meliputi segenap unsur negara (daerah atau penduduk pemerintahan) atau dengan kata lain bahwa bentuk negara itu membicarakan tentang dasar negara, susunan dan tata tertib suatu negara berhubung dengan organ tertinggi dalam suatu negara tersebut serta kedudukanya masing-masing organisasi tesebut dalam kekuasaan negara.

Bentuk pemerintahan adalah hal yang menerangkan sturuktur organisasi dan fungsi pemerintahanya saja dengan tidak menyinggung sturuktur daerah maupun penduduknya. Dengan kata lain bahwa bentuk organisasi-organisasi tertinggi sejauh organisasi-organisasi itu mengikuti ketentuan yang tetap.

Dalam beberapa literatu lhukum dan penggunaanya sehari-hari. Konsep bentuk Negara sering dicampurkan adukkan konsep bentuk pemerintahan .halini juga tercermin dalam konstitusi Negara Republik Indonesia (Undang-undang Dasar 1945 pasal 1 ayat (1) yang

menyebutkan, “Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk Republik”. Indonesia sangat menekankan pentingnya konsepsi Negara kesatuan sebagai definisi hakiki negara Indonesia. Bentuk dari Negara kesatuan Indonesia itu ialah republik. Jadi, jelaslah bahwa konsep bentuk Negara adalah Republik yang merupakan pilihan dari kerajaan (monarki) yang telah ditolak oleh para anggota BPUPKI mengenai kemungkinan penerapannya untuk Indonesia modern.

Bentuk dari negara kesatuan itu ialah republik. Jadi, jelaslah bahwa bentuk konsep negara adalah republik yang merupakan pilihan lain dari kerajaan atau monarki yang telah ditolak oleh para anggota BPUPKI mengenai kemungkinan penerapannya Indonesia modern.³

Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas suatu negara, sehingga tidak ada negara dalam negara. Dengan demikian dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi didalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijakan pemerintahan dan melaksanakan negara baik dipusat maupun didaerah-daerah⁴.

2. Sistem Pemerintahan

Sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional, baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya,

³Jimly Assidiqie *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika 2010), hal. 209.

⁴Soehino, *Ilmu Negara* (Jogjakarta: Liberty, 2000), hal. 224.

sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik tidak akan memudahkan informasi atau untuk mencapai suatu tujuan.

Sedangkan pemerintahan dalam arti luas yaitu pemerintahan adalah perbuatan pemerintah yang dilakukan oleh badan-badan legislatif, eksekutif dan yudikatif disuatu negara dalam rangka mencapai tujuan penyelenggaraan negara. Dalam arti sempit pemerintahan adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh badan eksekutif beserta jajarannya dalam rangka mencapai tujuan penyelenggaraan negara. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan Rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luanya dalam sistem dan prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang maksud dalam Undang-undang Dasar Negara.

C. Kebijakan Otonomi Daerah

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Undang-Undang ini juga menyatakan bahwa daerah otonom 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.

Hal tersebut menunjukkan bahwa makna dasar dari otonomi adalah adanya suatu kewenangan bagi Pemerintah Daerah untuk menentukan kebijakan-kebijakan sendiri yang ditujukan bagi pelaksanaan roda pemerintahan daerahnya sesuai dengan aspirasi masyarakatnya. Pratikno menyatakan bahwa kewenangan-kewenangan tersebut mengacu pada kewenangan pembuat keputusan di daerah dalam menentukan tipe dan tingkat pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, dan bagaimana pelayanan ini diberikan dan dibiayai. Kewenangan yang diberikan bersifat nyata, luas dan bertanggung jawab sehingga memberi peluang bagi daerah agar dapat mengatur dan melaksanakan kewenangan daerahnya berdasarkan prakarsa sendiri sesuai dengan kepentingan, kondisi dan potensi masyarakat di setiap daerah.

Keberadaan Otonomi Daerah diharapkan terjadi penguatan masyarakat untuk meningkatkan kapasitas demokrasi atau dengan kata lain bahwa UU Pemerintahan Daerah bervisi demokrasi.⁵ Keberhasilan pelaksanaan Otonomi Daerah akan ditentukan oleh banyak hal. Riswandha Imawan menyatakan bahwa keberhasilan penyelenggaraan Otonomi Daerah ditentukan oleh :

⁵Pratikno, Perumusan Pola Hubungan Pusat Daerah dalam Rangka Realisasi Otonomi Daerah. Laporan Penelitian. Fak.Sospol UGM. Yogyakarta 1991

1. Semakin rendahnya tingkat ketergantungan (*degree of dependency*) Pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, tidak saja dalam perencanaan tetapi juga dalam penyediaan dana. Karena suatu rencana pembanguana hanya akan efektif kalau dibuat dan dilakukan sendiri oleh pemerintah daerah.
2. Kemampuan daerah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi mereka (*growth from inside*) dan faktor-luar yang secara langsung memepngaruhi laju pertumbuhan pembangunan daerah (*growth from outside*). Perubahan orientasi pembangunan dari top down ke bottom up mengisyaratkan bahwa tujuan pembangunan itu adalah untuk memacu pertumbuhan dari dalam (*growth from inside*). Dengan demikian, pemerintah lebih leluasa merencanakan dan menentukan prioritas yang hendak dilaksanakan.⁶

Otonomi Daerah pada dasarnya berkaitan erat dengan pola pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Namun tidak dapat dipungkir bahwa dalam pelaksanaannya memberikan dampak baik yang cukup positif bagi Daerah, maupun yang mungkin akan menyulitkan Daerah bahkan Pemerintah pusat. Sebagai konsekuensi maka diperlukan pengaturan yang sistematis yang menggambarkan adanya hubungan berjenjang baik yang berkaitan dengan koordinasi, pembinaan dan pengawasan. Oleh karena itulah, pelaksanaan kebijakan ini kemudian

⁶Riswandha Imawan, Dampak Pembangunan nasional terhadap Peningkatan Kemampuan Daerah. Laporan penelitian. PAU Studi Sosial UGM Yogyakarta .1991

menimbulkan tanggapan yang beragam dari Pemerintah maupun masyarakat.

D. Prinsip-Prinsip Otonomi Daerah

Prinsip otonomi mengungkapkan secara esensial dua gagasan pokok yakni gagasan bahwa rakyat seharusnya memegang peranan penentuan diri dan gagasan bahwa pemerintahan demokratis harus menjadi pemerintahan yang terbatas, dimana kesetaraan dan ada sebuah jaminan akan terwujudnya hasil-hasil tertentu yang mencakup antara lain:

1. Perlindungan dari penggunaan otoritas publik dan kekuasaan memaksa yang sewenang-wenang.
2. Keterlibatan warga negaranya dalam menentukan syarat-syarat perhimpunan-perhimpunan mereka melalui penetapan ijin mereka dalam memelihara dan pengesahan institusi-institusi yang bersifat mengatur .
3. Penciptaan keadaan yang terbaik bagi para warga negaranya untuk mengembangkan nilai dasar mereka dan mengungkapkan sikap mereka yang beraneka ragam yang melibatkan asumsi mengenai penghormatan terhadap kecakapan individu dan kemampuan mereka untuk belajar meningkatkan potensi mereka .
4. Perluasan kesempatan ekonomi untuk memaksimalkan terjadinya sumber-sumber yang mengasumsikan bahwa ketika individu-individu

bebas dari keputusan politik, mereka akan benar-benar mampu merealisasi tujuan-tujuan mereka).⁷

Dalam bagian umum penjelasan otonomi daerah ini dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang dijelaskan mengenai prinsip-prinsip pelaksanaan otonomi daerah. Berdasarkan penjelasan pelaksanaan otonomi daerah yaitu beberapa prinsip-prinsip otonomi daerah yang dimaksud antara lain yaitu :

1. Prinsip Otonomi seluas-luasnya, mengandung arti bahwa daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah pusat yang ditetapkan dalam undang-undang pemerintahan daerah. Akan tetapi masih ada batasan tertentu yang bukan merupakan ranahnya karena sudah melampaui dari urusan yang bukan sekedar urusan daerah, misalnya politik luar negeri dan urusan keamanan nasional. Pusat wajib andil untuk hal ini.
2. Prinsip otonomi yang nyata, adalah prinsip bahwa dalam pelaksanaan atau penanganan urusan pemerintahan daerah didasarkan pada tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Hal ini berpotensi agar daerah tersebut dapat tumbuh, terus hidup, dan dengan potensi serta ciri khas ia dapat berkembang.
3. Prinsip otonomi yang bertanggung jawab, artinya bahwa otonomi dalam penyelenggaraanya harus benar-benar sejalan dengan tujuan

⁷Dafit Held, *Demokrasi Dan Tatanan Global: Dari Negara Modern Pemerintahan Kosmovoioipan*, hal. 182.

dan maksud pemberian otonomi. Penyelenggaraannya berdasarkan prinsip tanggung jawab wajib untuk diberdayakan, untuk mensejahterakan rakyatnya.

4. Prinsip otonomi yang dinamis, artinya bahwa pelaksanaan otonomi daerah tidak tetap, tetapi dapat berubah. Perubahan pelaksanaan otonomi daerah ini bisa bertambah bisa berkurang.⁸
5. Prinsip otonomi yang serasi, artinya bahwa pelaksanaan pembangunan yang terkait dengan otonomi daerah tetap dijaga keseimbangan antara daerah dengan pemerintah lainnya.
6. Prinsip kesatuan pada penyelenggaraan pemerintah daerah juga harus mempunyai prinsip kesatuan. Prinsip ini diperlukan sehingga pemerintah daerah benar-benar berusaha meningkatkan kesejahteraan warga atau masyarakat di daerahnya disegala bidang. Dengan meningkatnya kesejahteraan, cara mengatasi kesenjangan sosial dengan wilayah lain dapat diminimalisir. Akibatnya, persatuan dan kesatuan semakin terjaga. Selain itu, pemerintah daerah harus memperhatikan segala hal dinamika yang terjadi diwilayahnya sehingga lebih cepat menyelesaikan masalahnya jika terjadi hal yang tidak diinginkan, begitu pula dengan gerakan-gerakan yang dapat meniadakan kesatuan. Pemerintah daerah sendiri harus tetap berada dan merupakan bagian negara kesatuan republik indonesia.

⁸Otonomi daerah dan desentralisasi oleh Utang Rosidin

7. Prinsip demokrasi merupakan ciri utama pemerintahan demokrasi tetap dijadikan pedoman dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Demokrasi yang menyatakan bahwa kedaulatan itu ditangan rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Dalam hal ini semua kegiatan pembangunan dapat melibatkan semua masyarakat untuk kesejahteraan mereka. Kebijakan yang dibuat juga harus kebijakan prorakyat.
8. Prinsip penyebaran otonomi daerah di Indonesia dibuat dan dilaksanakan dengan prinsip penyebaran. Yaitu, penyebaran pembangunan dan kesempatan agar pembangunan dapat dirasakan secara merata oleh seluruh penduduk Indonesia. Prinsip penyebaran ada karena wilayah Indonesia yang sangat luas dan membentang dari sabang sampai merauke dengan ribuan pulau didalamnya. Apabila pemerintah pusat melakukan segala sesuatunya tanpa bantuan asas desentralisasi daerah, maka ada tempat-tempat yang jauh dan terpencil yang mungkin tidka mengenal pembangunan. Oleh karena itu, penyelenggara pemerintah daerah harus benar-benar optimal dan jeli menangkap aspirasi masyarakat dan apa kebutuhan daerahnya untuk kemudian membuta kebijakan sesuai dengan kebutuhan dan sumberdaya yang ada.
9. Prinsip pemberdayaan utjuan dari penyelenggaraan dari otonomi derah adalah meningkatkan daya guna atau manfaat dan hasil dari tiap daerah. Artinya memberdayakan semua sumber daya yang ada seoptimal mungkin dengan memperhatikan keserasian dan

keseimbangan. Prinsip pemberdayaan ini bertujuan untuk kesejahteraan masyarakat masyarakat setempat dan masyarakat Indonesia secara keseluruhan. Contoh pemberdayaan tidak hanya dilakukan pada sumber daya alam, tetapi juga untuk sumber daya manusia. Sumber daya manusia ini dapat diberdayakan apabila pendidikan dan keterampilannya ditingkatkan berarti kebijakan peningkatan pendidikan yang terkait dengan mencerdaskan kehidupan bangsa adalah salah satu fungsi dan prinsip-prinsip otonomi daerah.

E. Pelaksanaan Otonomi Daerah pada Masa Orde Baru

1. Otonomi Daerah Pada Orde Baru

Sejak tahun 1966, pemerintah Orde Baru berhasil membangun suatu pemerintahan nasional yang kuat dengan menempatkan stabilitas politik sebagai landasan untuk mempercepat pembangunan ekonomi Indonesia. Politik yang pada masa pemerintahan Orde Lama dijadikan panglima, digantikan dengan ekonomi sebagai panglimanya, dan mobilisasi massa atas dasar partai secara perlahan digeser oleh birokrasi dan politik teknokratis.

Banyak prestasi dan hasil yang telah dicapai oleh pemerintahan Orde Baru, terutama keberhasilan di bidang ekonomi yang ditopang sepenuhnya oleh kontrol dan inisiatif program-program pembangunan dari pusat. Dalam kerangka struktur sentralisasi kekuasaan politik dan otoritas administrasi inilah, dibentuklah Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok

Pemerintahan Daerah. Mengacu pada UU ini, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.⁹ Selanjutnya yang dimaksud dengan Daerah Otonom, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Undang-undang No. 5 Tahun 1974 ini juga meletakkan dasar-dasar sistem hubungan pusat-daerah yang dirangkum dalam tiga prinsip:

1. *Desentralisasi*, penyerahan urusan pemerintah dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya;
2. *Dekonsentrasi*, pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada Pejabat-pejabat di daerah; dan
3. *Tugas Pembantuan (medebewind)*, tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah oleh Pemerintah oleh Pemerintah Daerah atau

⁹UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Bab I, Pasal 1, huruf c

Pemerintah Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Dalam kaitannya dengan Kepala Daerah baik untuk Dati I (Provinsi) maupun Dati II (Kabupaten/Kotamadya), dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Menteri Dalam Negeri, untuk masa jabatan 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya, dengan hak, wewenang dan kewajiban sebagai pimpinan pemerintah Daerah yang berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sekurang-kurangnya sekali setahun, atau jika dipandang perlu olehnya, atau apabila diminta oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta mewakili Daerahnya di dalam dan di luar Pengadilan.

Berkaitan dengan susunan, fungsi dan kedudukan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, diatur dalam Pasal 27, 28, dan 29 dengan hak seperti hak yang dimiliki oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat (hak anggaran; mengajukan pertanyaan bagi masing-masing Anggota; meminta keterangan; mengadakan perubahan; mengajukan pernyataan pendapat; prakarsa; dan penyelidikan) dan kewajiban seperti:

- a. mempertahankan, mengamankan serta mengamalkan PANCASILA dan UUD 1945;
- b. menjunjung tinggi dan melaksanakan secara konsekuen Garis-garis Besar Haluan Negara, Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat serta mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. bersama-sama Kepala Daerah menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah dan peraturan-peraturan Daerah untuk kepentingan Daerah dalam batas-batas wewenang yang diserahkan kepada Daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundangundangan yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Daerah
- d. memperhatikan aspirasi dan memajukan tingkat kehidupan rakyat dengan berpegang pada program pembangunan Pemerintah.

Dari dua bagian tersebut di atas, tampak bahwa meskipun harus diakui bahwa UU No. 5 Tahun 1974 adalah suatu komitmen politik, namun dalam praktiknya yang terjadi adalah sentralisasi yang dominan dalam perencanaan maupun implementasi pembangunan Indonesia. Salah satu fenomena paling menonjol dari pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1974 ini adalah ketergantungan Pemda yang relatif tinggi terhadap pemerintah pusat.

2. Pelaksanaan Otonomi Daerah setelah Masa Orde Baru

Upaya serius untuk melakukan desentralisasi di Indonesia pada masa reformasi dimulai di tengah-tengah krisis yang melanda Asia dan

bertepatan dengan proses pergantian rezim (dari rezim otoritarian ke rezim yang lebih demokratis). Pemerintahan Habibie yang memerintah setelah jatuhnya rezim Suharto harus menghadapi tantangan untuk mempertahankan integritas nasional dan dihadapkan pada beberapa pilihan yaitu:

- a. melakukan pembagian kekuasaan dengan pemerintah daerah, yang berarti mengurangi peran pemerintah pusat dan memberikan otonomi kepada daerah;
- b. pembentukan negara federal; atau
- c. membuat pemerintah provinsi sebagai agen murni pemerintah pusat.

Pada masa ini, pemerintahan Habibie memberlakukan dasar hukum desentralisasi yang baru untuk menggantikan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, yaitu dengan memberlakukan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Beberapa hal yang mendasar mengenai otonomi daerah dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang sangat berbeda dengan prinsip undang-undang sebelumnya antara lain :

- a) Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 pelaksanaan otonomi daerah lebih mengedepankan otonomi daerah sebagai kewajiban daripada hak, sedang dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999

menekankan arti penting kewenangan daerah dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat melalui prakarsanya sendiri.

- b) Prinsip yang menekankan asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi seperti yang selama ini diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tidak dipergunakan lagi, karena kepada daerah otonom diberikan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Hal ini secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Di samping itu, otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi yang juga memperhatikan keanekaragaman daerah.
- c) Beberapa hal yang sangat mendasar dalam penyelenggaraan otonomi daerah dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, adalah pentingnya pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas mereka secara aktif, serta meningkatkan peran dan fungsi Badan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena itu, dalam Undang-undang ini otonomi daerah diletakkan secara utuh pada daerah otonom yang lebih dekat dengan masyarakat, yaitu daerah yang selama ini berkedudukan sebagai Daerah Tingkat II, yang dalam Undang-undang ini disebut Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.
- d) Sistem otonomi yang dianut dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab, di mana semua kewenangan pemerintah, kecuali bidang politik luar negeri,

hankam, peradilan, moneter dan fiskal serta agama dan bidang- bidang tertentu diserahkan kepada daerah secara utuh, bulat dan menyeluruh, yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

- e) Daerah otonom mempunyai kewenangan dan kebebasan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat. Sedang yang selama ini disebut Daerah Tingkat I atau yang setingkat, diganti menjadi daerah provinsi dengan kedudukan sebagai daerah otonom yang sekaligus wilayah administrasi, yaitu wilayah kerja Gubernur dalam melaksanakan fungsi-fungsi kewenangan pusat yang didelegasikan kepadanya.
- f) Kabupaten dan Kota sepenuhnya menggunakan asas desentralisasi atau otonom. Dalam hubungan ini, kecamatan tidak lagi berfungsi sebagai peringkat dekonsentrasi dan wilayah administrasi, tetapi menjadi perangkat daerah kabupaten/kota. Mengenai asas tugas pembantuan dapat diselenggarakan di daerah provinsi, kabupaten, kota dan desa. Pengaturan mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa sepenuhnya diserahkan pada daerah masing-masing dengan mengacu pada pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah.
- g) Wilayah Provinsi meliputi wilayah laut sepanjang 12 mil dihitung secara lurus dari garis pangkal pantai, sedang wilayah Kabupaten/Kota yang berkenaan dengan wilayah laut sebatas 1/3 wilayah laut provinsi.
- h) Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan perangkat daerah lainnya sedang DPRD bukan unsur pemerintah daerah. DPRD

mempunyai fungsi pengawasan, anggaran dan legislasi daerah. Kepala daerah dipilih dan bertanggung jawab kepada DPRD. Gubernur selaku kepala wilayah administratif bertanggung jawab kepada Presiden.

- i) Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD sesuai pedoman yang ditetapkan Pemerintah, dan tidak perlu disahkan oleh pejabat yang berwenang.
- j) Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangannya lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah, daerah, daerah yang tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah dapat dihapus dan atau digabung dengan daerah lain. Daerah dapat dimekarkan menjadi lebih dari satu daerah, yang ditetapkan dengan undang-undang.
- k) Setiap daerah hanya dapat memiliki seorang wakil kepala daerah, dan dipilih bersama pemilihan kepala daerah dalam satu paket pemilihan oleh DPRD.
- l) Daerah diberi kewenangan untuk melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, pendidikan dan pelatihan pegawai sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah, berdasarkan nama, standar, prosedur yang ditetapkan pemerintah.
- m) Kepada Kabupaten dan Kota diberikan otonomi yang luas, sedang pada provinsi otonomi yang terbatas. Kewenangan yang ada pada provinsi adalah otonomi yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota,

yakni serangkaian kewenangan yang tidak efektif dan efisien kalau diselenggarakan dengan pola kerja sama antar Kabupaten atau Kota. Misalnya kewenangan di bidang perhubungan, pekerjaan umum, kehutanan dan perkebunan dan kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya dalam skala provinsi termasuk berbagai kewenangan yang belum mampu ditangani Kabupaten dan Kota.

- n) Pengelolaan kawasan perkotaan di luar daerah kota dapat dilakukan dengan cara membentuk badan pengelola tersendiri, baik secara intern oleh pemerintah Kabupaten sendiri maupun melalui berkerja sama antar daerah atau dengan pihak ketiga. Selain DPRD, daerah juga memiliki kelembagaan lingkup pemerintah daerah, yang terdiri dari Kepala Daerah, Sekretariat Daerah, Dinas-Dinas Teknis Daerah, Lembaga Staf Teknis Daerah, seperti yang menangani perencanaan, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, pengawasan dan badan usaha milik daerah. Besaran dan pembentukan lembaga-lembaga itu sepenuhnya diserahkan pada daerah. Lembaga pembantu Gubernur, Pembantu Bupati/Wali Kota, Asisten Sekwilda, Kantor Wilayah dan Kandep dihapus.
- o) Kepala Daerah sepenuhnya bertanggung jawab kepada DPRD, dan DPRD dapat meminta Kepala Daerahnya berhenti apabila pertanggungjawaban Kepala daerah setelah 2 (dua) kali tidak dapat diterima oleh DPRD.

F. Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004

Berdasarkan pasal 21 UU No. 32 Tahun 2004 dalam otonomi daerah, setiap daerah memiliki hak yaitu¹⁰:

1. Menagatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.
2. Memilih pemimpin daerah.
3. Mengelola aparatur daerah.
4. Mengelola kekayaan daerah.
5. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah.
6. Mendapatkan bagi hasil pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah.
7. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah.
8. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam pasal 22, kewajiban daerah yaitu:

1. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan dan kerukunan nasional, serta kebutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
2. Mengembangkan kehidupan demokrasi
3. Mewujudkan keadilan dan pemerataan
4. Meningkatkan pasilitas dasar pendidikan
5. Meningkatkan pelayanan kesehatan
6. Menyediakan pasilitas sosial dan pasilitas umum yang layak
7. Mengembangkan sistem jaminan sosial

¹⁰ UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 21 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah.

8. Mengembangkan sumber daya produktif di daerah
9. Menyusun penyerencanaan dan tata ruang daerah
10. Melestariakn lingkungan hidup
11. Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya
12. Mengelola atministrasi kependudukan
13. Kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

BAB III

OTONOMI DAERAH DALAM ISLAM

A. Pemerintahan Dalam Islam

1. Masa Nabi

Dalam Negara dalam pemerintahan yang pertama dalam sejarah Islam dikenal dengan Madinah. Praktek pemerintahan yang dilakukan oleh Nabi Muhammad sebagai kepala negara lainnya tampak pula pada pelaksanaannya tugas-tugas yang tidak terpusat pada diri beliau. Dalam piagam madinah beliau diakui sebagai pemimpin tertinggi, yang berarti pemegang kekuasaan legislatif, eksekutif, yudikatif. Tapi walaupun pada masa itu orang belum mengenal teori pemisahan atau pembagian kekuasaan, namun dalam prakteknya beliau mendelegasikan tugas-tugas eksekutif dan yudikatif kepada para sahabat yang dianggap cakap dan mampu.

Timbulnya berbagai masalah yang dihadapi dan perkembangan wilayah kekuasaan menuntut adanya peta pembagian tugas untuk pemerintahan di Madinah Nabi menunjuk beberapa sahabat sebagai pembantu beliau, sebagai katif (sekretaris). Sebagai amil atau pengelolazakat dan sebagai qadi (hakim). Untuk pemerintahan di daerah nabi mengangkat seorang wali, qadi dan seorang amil untuk setiap daerah atau provinsi.

Pada masa Rasulullah negara Madinah terdiri dari sejumlah provinsi, Tayma, Hadratmaut. Masing-masing pejabat memiliki kewenangan sendiri dalam dalam melaksanakannya. Seorang qodi diberi bebarapa kebebasan penuh dalam memutuskan setiap perkara, karena secara sturuktual ia tidak ada di bawah wali. Ali bin Abi Thalib dan Muas bin Jabal adalah dua orang qadi yang diangkat Nabi, yang bertugas di dua provinsi berbeda. Nabi juga selalu menunjuk sahabat untuk bertugas di Madinah bila beliau bertugas keluar, memimpin pasukannya.

Dari sebagian contoh praktek pemerintahan yang dilakukan oleh Muhammad SAW tersebut, tampak bahwa beliau dalam kapasitasnya sebagai Kepala Negara dalam pemerintah Negara Madinah dapat dikatakan amat demokratis. Sekalipun undang-undangnya berdasarkan wahyu Allah yang beliau terima, dan sunnah beliau termasuk piagam madina. Beliau tidak bertindak otoriter sekalipun itu sangat mungkin beliau lakukan dan akan dipatuhi oleh ummat Islam mengingat statusnya sebagai Rasul Allah yang wajib ditaati.¹

2. Pada Masa Umaiyyah

Memasuki masa kekuasaan Umaiyyah yang menjadi awal kekuasaan Bani Umaiyyah yang bersifat demokratis berubah menjadi *monarchiheriditis* (kerajaan turun temurun). Kekhalifahan Umaiyyah diperoleh melalui kekerasan, diplomasi, dan tipu daya, tidak melalui

¹Imam al mawardi, *al ahkam sultonyah, sistem pemerintahan khilafah islam* (jakarta : al-azharpres, 2015), hal 5.

pemilihan ataupun suara terbanyak.²Namun suksesi pemilihan melalui turun temurun ketika Umaiyyah mewajibkan seluruh rakyatnya untuk menyatakan setia terhadap anaknya, Yazid.

Kekuasaan Umaiyyah berumur kurang lebih 90 tahun. Ketika Yazid menaiki tahta, sejumlah tokoh terkemuka di Madinah tidak mau menyatakan setia kepadanya. Yazid kemudian mengirimkan surat kepada gubernur Madinah, memintanya untuk memaksa penduduk mengambil sumpah setia kepadanya. Dengan cara ini, semua orang terpaksa tunduk. Kecuali Husen Ibn Ali dan Abdullah Ibn Zubair.

Ibu kota negara dipindahkan Muaiyyah dari Madina ke Damaskus, tempat ia berkuasa sebagai gubernur sebelumnya. Khalifah pertama yang besar di dinasti Muaiyyah adalah Ibn Abi Sopyan (661M-680M). Perubahan lain yang dilakukan Muawiyah adalah mengganti sistem pemerintahan yang bercorak syura dengan pemilihan kepala negara secara penunjukan.

Bani Umaiyyah juga melakukan berbagai penyempurnaan dibidang administrasi negara (birokrasi). Struktur pemerintahan pusat terdiri dari lima departemen yaitu *Diwan al-jund* (militer), *Diwan al-kharaj* (perpajakan dan keuangan), *Diwan al-rasa'il* (surat-menyurat), *Diwan al-khatam* (arsip dan dokumentasi negara), dan *Diwan al-barid* (pelayanan pos dan registrasi penduduk).

²Nasir Budiman, *kepemimpinan dalam Islam*, (Medan, Jln. Perdana No. P3, 2003), hlm. 92.

Dalam pemerintahan daerah, wilayah kekuasaan Bani Umaiyyah dibagi menjadi lima propinsi besar, yaitu antara lain :

- a. Hijaz, Yaman, dan Arabia.
 - b. Mesir bagian utara dan selatan.
 - c. Mesopotamia, Azebaizan, dan Armenia.
 - d. Afrika Utara dan Spanyol.
 - e. Prancis bagian selatan.
3. Pada Masa Abbasiyah

Kekuasaan dinasti Abbasiyah atau khilafah Abbasiyah, sebagaimana disebutkan, melanjutkan kekuasaan dinasti Bani Umaiyyah. Dikatakan dinasti Abbas karena para pendiri dan penguasa dinasti ini adalah keturunan Al-Abbas yaitu Abu Abbas Abdullah bin Abdul Muthalib paman dari Rasulullah kakak dari ayahanda Nabi Muhammad SAW.³ Dinasti Abbasiyah didirikan oleh Abdullah Al-Saffah ibn Muhammad ibn Ali bin Abdullah ibn Al-Abbas.

Kekuasaan berlangsung dengan rentang waktu yang panjang. Daulah Abbasiyah dimulai pada tahun 120-350 H atau 737-961 M. Kebijakan terpenting yang dilakukan Khalifah Dinasti Bani Abbas yaitu al-manshur adalah memindahkan ibukota pemerintahan ke Baghdad pada tahun 762 M. Ada beberapa hal yang dilakukan oleh khalifah Abbas dalam menjalankan roda pemerintahannya, yaitu dengan mengacu empat aspek, antara lain sebagai berikut :

³Ibid., hlm. 95.

a. Aspek Khilafah

Bani Abbas mempersatukan kekuasaan antara agama dan politik. Khalifah memerintah berdasarkan atas mandat Tuhan dan itu bukan pilihan dari rakyat. Oleh karena itu kekuasaannya adalah suci dan mutlak harus dipatuhi oleh ummat. Menurut prinsip ini aspek dari kekhalifaan yaitu bersifat absolut dan tidak boleh digantikan sampai akhir hayat (meninggal dunia).

b. Aspek Wizarah

Wizarah adalah salah satu aspek dalam kenegaraan yang memantau tugas kepala negara, sedangkan *wazir* adalah orang yang membantu dalam pelaksanaan tugas kenegaraan.

c. Aspek Hijabah

Hijabah adalah penghalang dan *hajib* (petugas), hijab berarti pengawal khalifah yang bertugas menghalangi dan membatasi agar tidak semua orang bebas untuk bertemu dengan khalifah.

d. Aspek Kitabah

Membentuk jabatan katib untuk mengkoordinir masing-masing departemen dalam membantu pemerintahan wazir. Katib bertugas untuk mengawasi administrasi departemen dan menjalankannya sesuai dengan petunjuk khalifah dan wazir. Selain dari empat aspek tersebut untuk urusan daerah (propinsi), khalifah Bani Abbas mengangkat kepala daerah (amir) yang bertugas sebagai pembantu tugas-tugas mereka.

Menurut Ibnu Khaldun adanya pembagian system pemerintahan, yaitu⁴ :

- a) Monarki Absolut, yaitu pemerintahan yang mentaati perorangan, pemerintahan berdasarkan kepada raja dan diwariskan melalui turun temurun.
- b) Pemerintah Konstitusi, yaitu pemerintah yang mengajak masyarakat umum untuk mentaati kepentingan kenegaraan (duniawi) yang menjauhi kemelaratan.
- c) Pemerintahan Khilafah, yaitu pemerintahan yang mentaati urusan-urusan agama dan kepentingan-kepentingan agama dan urusan kenegaraan S(duniawi) untuk urusan-urusan sendiri.

Adapun menurut Ibnu Abi Rabi dalam kutipan Munawir Sjadzali adanya system pemerintahan yaitu⁵:

1. Monarki, yaitu pemerintah berdasarkan keturunan yang turun temurun yang dipimpin oleh pemimpin tunggal.
2. Aristokrasi, yaitu kerajaan pemerintah yang berada disekelompok orang-orang kecil atas dasar keturunan.
3. Oligarki, yaitu pemerintahan yang dipegang oleh sekelompok kecil dari kalangan orang kaya.

⁴H.A. Djazuli, *FiqhSiyasah: Implementasi KemaslahatanUmmat dalam Rambu-Rambu Syariah*. H. 112.

⁵Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara :Ajaran, Sejarah, danPemikiran*, (Jakarta: Press, 1993), h. 46.

4. Demokrasi, yaitu kekuasaan terbesar berada ditangan rakyat. Dari rakyat untuk rakyat dan oleh rakyat.

B. Sistem Pemerintahan dalam Islam

Sistem pemerintahan Islam adalah sebuah sistem yang lain sama sekali dengan sistem-sistem yang ada di dunia. Baik dari aspek yang landasan berdirinya, pemikiran, pemahaman, standar serta hukum-hukum yang dipergunakan untuk melayani kepentingan ummat, maupun aspek dari Undang-undang dasar serta Undang-undang yang diberlakukannya atau pun dari aspek bentuk yang menggambarkan wujud Negara tadi maupun hal-hal yang menjadikanya beda sama sekalidari seluruh bentuk pemerintahan yang ada di dunia.

1. Sistem pemerintahan khilafah

Khilafah adalah pemerintahan islam yang tidak dibatasi oleh wilayah teritorial, sehingga kekhalifahan islam meliputi berbagai suku dan bangsa. Ikatan yang memepersatukan kekhalifahan adalah islam sebagai agama. Pada intinya, kekhalifahan adalah kepemimpinan umum yang mengurus agama dan kenegaraan sebagai wakil dari nabi SAW. Dalam bahasa ibnu khaldun, kekhalifahan adalah kepemimpinan umum bagi kaum muslimin diseluruh penjuru dunia untuk menegakkan hukum-hukum syari'at silam dan memikul da'wah islam keseluruh dunia.

2. Khilafah berdasarkan syura'

Sistem pemerintahan Islam berdasarkan syura' pernah dipraktekkan pada masa al-khulafa al-Rasyidin ketika mereka memerintah islam

dibeberapa kawasan yang didasarkan pada sistem musyawarah sebagai paradigma dasar kekuasaan. Abu Bakar Al-shiddiq, umar bin al-khattab, utsman bin affan, Ali bin abi thalib telah menjalankan sistem yang dilandasi oleh semangat musyawarah.⁶

Ciri yang menonjol dari sistem pemerintahan yang mereka jalankan terletak pada mekanisme musyawarah, bukan sistem keturunan. Tidak ada satupun dari empat khalifah tersebut yang menurunkan kekuasaanya kepada anak kerabatnya. Musyawarah menjadi jalan yang ditempuh dalam menjalankan kekuasaan sesuai dengan apa yang dijalankan Rasulullah SAW.

3. Khilafah monarki

Pasca berakhirnya al-khulafa al-rrsyidin, kekhalifahan dilanjutkan oleh khalifah bani umaiyah dengan muawiyah bin abu sofyah sebagai khalifah pertama. Sejak saat itulah khilafah islamiyah yang sudah berdasarkan syura' digantikan dengan sistem keturunan menjadi negara kerajaan (monarki) mengikuti sistem yang diperlakukan di persia dan romawi.

Sistem khilafah monarki disebut oleh antony black dengan khilafah patrimonial patrimonialisme yang dimaksud disini adalah sistem pemerintahan yang memberi hak kepada pemimpin untuk menganggap negara sebagai miliknya dan bisa diwariskan kepada keluarganya (turun

⁶Fadli, *Pasang surut peradaban islam dalam lintasan sejarah*, (Jakarta rajawali pers, 2013) hal. 35.

temurun) sementara rakyat dipandang sebagai bawahan yang berada dibawah perlindungan dan dukungannya.

Sistem monarki adalah sistem waris (putra mahkota) dimana singgasana kerajaan akan diwarisi oleh seorang putra mahkota dari orang tuanya. Sistem monarki juga merupakan sistem pemerintahan yang menjadikan raja sebagai sentral kekuasaan, seorang raja berhak menetapkan aturan bagi rakyatnya. Perkataan raja adalah undang-undang tertinggi yang harus ditaati. Raja memiliki hak khusus yang tidak dimiliki oleh rakyat, raja memiliki kekebalan terhadap hukum, dan kekuasaan kenegaraannya tak terbatas.

Berubahnya khilafah berdasarkan syura' menjadi monarki ini terjadi ketika muawiyah melantik putranya Yazid sebagai khalifah atas dasar mughirah bin Syu'bah. Sistem khilafah monarki terus berlanjut hingga kerajaan islam dipegang oleh Turki utsmani yang timbul di istambul pada 699 H/ 1299 M yang dipimpin oleh utsman I yang kemudian dikenal sebagai dinasti utsmaniyah. dinasti ini memerintah hingga 1342H/1924M dengan khalifah terakhir Abdul hamid II. tak pelak lagi sejak dinasti ummayyah hingga utsmani, sistem pemerintahan islam sangat jauh dari kekhalifahan yang berbasis syura' menjadi khilafah monarki.

4. Imamah

Kunci imamah dalam politik syi'ah adalah terletak pada posisi imam. Karena status politik dari para imam adalah bagian esensial dalam mazhab syi'ah Imamiyah. Mereka dianggap penerus yang dari nabi Muhammad SAW

dan mereka percaya bahwa setiap penerus harus ditunjuk oleh Allah SWT melalui nabinya. Para imam dianggap sebagai penerus nabi dan pewaris yang sah dari otoritasnya. Hal ini bukan dikarenakan mereka dari keluarganya, tetapi karena mereka merupakan Orang-orang yang shaleh taat kepada Allah dan mempunyai karakteristik yang menjadi prasyarat untuk mengemban tingkat kepemimpinan politik agama. Demikian juga mereka tidak ditunjuk melalui consensus rakyat.

Imamah adalah institusi yang dilantik secara ilahiyah, hanya Allah yang paling tahu kualitas yang diperlukan untuk memenuhi tugas ini, oleh karena itu hanya Dia-lah yang mampu menunjuk mereka. Syi'ah menganggap bahwa imamah seperti kenabian, menjadi kepercayaan yang fundamental, dan ketaatan kepada otoritas imam adalah sebuah kewajiban agama. Meski para imam tidak menerima wahyu ilahi, namun para imam mempunyai kualitas, tugas, dan otoritas dari nabi. Bimbingan politik dan agama dari mereka adalah wali bagi pengikut mereka.

BAB IV

KONSEP OTONOMI DAERAH DI INDONESIA DAN FIQH SIYASAH

A. Konsep Otonomi Daerah di Indonesia

Otonomi daerah di Indonesia sudah diselenggarakan pertama kalinya mulai diberlakukan di Indonesia melalui Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang hingga saat ini telah mengalami perubahan. Pelaksanaan otonomi daerah tersebut dalam sistem pemerintahan di Indonesia yang kemudian juga membawa pengaruh terhadap kehidupan masyarakat di berbagai bidang.

Dalam konsep otonomi daerah posisi pemerintah dan masyarakat disuatu daerah memiliki peranan yang penting dalam peningkatan kualitas pembangunan di daerahnya masing-masing. Hal ini terutama disebabkan karena dalam otonomi daerah terjadi peralihan kewenangan yang pada awalnya diselenggarakan oleh pemerintah pusat kini menjadi urusan pemerintahan masing-masing.

a. Hubungan pusat dan daerah

Hubungan dalam kewenangan berkaitan dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintah atau cara untuk menentukan urusan rumah tangga daerah. bentuk otonomi ini suatu bentuk otonomi terbatas atau digolongkan dengan otonomi luas. Dalam penyelenggaraan otonomi luas, urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah apabila dibandingkan dengan urusan pemerintahan yang tetap menjadi wewenang pemerintah pusat.

Sebagaimana yang diatur dalam pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Penjelasan umum dalam pasal 10 ayat (1) undang-undang Nomor 32 tahun 2004 menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan urusan pemerintahan adalah dalam bidang sebagai berikut.¹

1. Politik luar negeri, mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan Lembaga Internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dan menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri.
2. Pertahanan, mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara sebagai wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan system pertahanan negara dan persenjataan .
3. Yustisi, mendirikan Lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan Lembaga permasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman, membentuk Undang-undang, peraturan pengganti Undang-undang dan peraturan penmerintah .
4. Agama, menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya. Daerah dapat memberikan hibah untuk penyelenggaraan kegiatan-kegiatan keagamaan supaya

¹Tim redaksi, penjelasan umum pasal 10 ayat (1) dalam Undang-undang pemerintahan daerah dan perubahanya: dari Undang-undang No. 23 Tahun 2014, Undang-undang No 2 Tahun 2015, dan No 9 tahun 2015 (Jakarta: bhuana ilmu populer, 2017) hal, 882.

meningkatkan keikutsertaan daerah dalam menumbuhkan dan mengembangkan kehidupan beragama, misalnya, penyelenggaraan Musabaqah Tilawalil Qur'an (MTQ), pengembangan Pendidikan keagamaan dan sebagainya.

Sesuai dengan amanat undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara urusan pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah.

Urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah dan urusan pemerintah yang dikelola secara Bersama antar tingkat dan susunan pemerintahan atau konturen. Urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah adalah urusan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional, yustisi, dan agama. Urusan pemerintahan yang dapat dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konturen adalah urusan-urusan pemerintahan selain urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi urusan pemerintah.

Dengan demikian dalam setiap urusan pemerintahan bersifat konkuren senantiasa terdapat bagian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Untuk mewujudkan pembagian urusan pemerintahan yang bersifat konkuren tersebut secara proporsional antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, pemerintahan daerah kabupaten/kota maka ditetapkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi. Penggunaan ketiga kriteria diterapkan secara kumulatif sebagai satu kesatuan dengan mempertimbangkan keserasian dan keadilan hubungan antar tingkatan dan pemerintahan.

b. Hubungan pusat daerah dan pengawasan

Pemerintah di daerah berdasarkan prinsip permusyawaratan yang dilakukan oleh masyarakat daerahnya sehingga prinsip demokratisasi harus dikembangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dilihat dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 pasal 1 ayat (2) yang menyebutkan²: “pemerintahan daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Sistem penyelenggaraan pemerintahan dalam negara kesatuan dapat dibedakan menjadi tiga bentuk, yaitu sebagai berikut³ :

a. Pembinaan dan pengawasan

²Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 Ayat 2.

³Riwu Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), h. 3.

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah berdasarkan pada prinsip permusyawaratan yang dilakukan oleh masyarakat daerahnya sehingga prinsip demokratisasi harus dikembangkan juga dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Hal ini dapat dilihat dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 angka (2) yang menyebutkan: “pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh pemerintah meliputi:

1. Koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan.
2. Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan.
3. Pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan.
4. Pendidikan dan pelatihan.
5. Perencanaan, penelitian, pengembangan, pementauan, dan evaluasi, pelaksanaan urusan pemerintahan.

c. Hubungan Pusat dan Daerah dalam Bidang Keuangan

Hubungan keuangan antara pusat dan daerah sangat menentukan kemandirian otonomi, akan tetapi, yang umum dipersoalkan adalah

terbatasnya jumlah uang yang dimiliki daerah dibandingkan dengan yang dimiliki pusat. Dari berbagai kenyataan mengenai hubungan keuangan antara pusat dan daerah, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan. Berdasarkan pasal 279 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, hubungan bidang keuangan dan bidang pemerintah pusat dan pemerintahan daerah meliputi⁴:

- a. Pemerintah pusat memiliki keuangan dengan daerah untuk membiayai penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan dan ditugaskan kepada daerah.
- b. Hubungan keuangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah sebagai mana yang dimaksud dalam ayat 1 meliputi : Pemberian sumber penerimaan daerah berupa pajak daerah dan distribusi daerah, pemberian dana bersumber dari perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, pemberian dana penyelenggaraan otonomi khusus untuk pemerintahan daerah tertentu yang ditetapkan dalam undang-undang dan pemberian pinjaman atau hibah, dana darurat, dan insentif (piskal).
- c. Hubungan keuangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada daerah sebagai mana dimaksud pada ayat 1 disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan pemerintahan yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dan tugas pembantuan.

⁴Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 279 ayat 1

Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah bukan baru pertama kali mengalami permasalahan, sudah sejak dulu permasalahan tak kunjung selesai. Telah banyak undang-undang yang mengatur tentang otonomi daerah dari pemerintahan sentralistik sampai kepada demokrasi. Kondisi permasalahan otonomi daerah di Indonesia dapat dilihat dari keadaan ekonomi dan keamanan yang melatarbelakangi masalah otonomi daerah di Indonesia tak kunjung selesai.

Dalam otonomi daerah harus memperhatikan bagaimana letak suatu daerah keterjangkauan dan terkait dengan biaya efisien yang mempersoalkan jauhnya biaya. Dalam urusan otonomi daerah tentunya harus lebih banyak strategi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah agar terjadinya kerjasama dalam pemerintahan Indonesia.⁵ Sementara itu, hubungan dalam bidang keuangan antara pemerintah daerah meliputi sebagai berikut:

1. Bagi hasil pajak dan non pajak antara pemerintah daerah provinsi, dan dan pemerintah daerah Kabupaten/Kota.
2. Pendanaa urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab bersama.
3. Pembiayaan bersama atas kerja sama antar daerah.
4. Pinjaman dan hibah antar pemerintah daerah.

B. Konsep Otonomi Daerah dalam Islam atau Fiqh Siyash

⁵ *Ibid*, hlm 78

Dalam negara Islam juga memegang teguh prinsip demokrasi, yang tergambar dalam susunan pemerintahan daerah dan bentuk negara umumnya anatara lain sebagai berikut:

a. Dasar Hukum

Pelaksanaan otonomi daerah selain berlandaskan pada acuan hukum, juga sebagai *implementasi* tuntutan globalisasi yang harus diberdayakan dengan cara memberikan daerah kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung jawab, terutama dalam mengatur, mamfaatkan dan menggali sumber-sumber potensi yang ada dalam daerah masing-masing.

Pemerintahan menurut pakar Islam terbagi dalam dua sistem yaitu: *imarah ammah* atau pemerintahan umum dan *imarah khashshah* atau pemerintahan khusus. Pemerintahan umum juga terbagi dalam dua sitem yaitu:

1. Al-*imarah al-istikfah*' atau pelimpahan

Apabila seorang pemimpin negara melimpahkan kekuasaan kepada seseorang untuk memimpin suatu wilayah atau daerah administratif, dan mengangkatnya untuk mengurus wilayah tersebut dengan seluruh warganya dan berbagai kepentinganya

2. Al-*imarah al-istilah*” atau penguasaan

Pemerintahan yang tidak terbentuk kecuali ketika seseorang merebut kekuasaan dan bersikap otoriter dalam pemerintahanya

sedangkan pemimpin negara khawatir akan terjadi tragedi yang lebih tragis apabila ia tidak mengabulkannya.

Dalam kondisi seperti inilah, maka boleh bagi pemimpin negara untuk mengangkatnya menjadi penguasa daerah administrative ini. Pemerintahan semacam ini tidak terbentuk kecuali dalam keadaan terpaksa.

Adapun kekuasaan khusus adalah apabila seorang penguasa menentukan kelayakan dan kompetensi seseorang untuk memobilisasi pasukan dan politik kerakyatan, menjaga dan mempertahankan daerah kekuasaan, dan tidak pernah berurusan dengan hukum dan pengadilan, dan tidak pernah berurusan dengan kewajiban membayar pajak dan sedekah.⁶

1. Wilayah Kinda dan sadaf, kepala daerahnya adalah Muhajir dan Muaiwiyyah.
2. Wilayah Hadramuat, kepala daerahnya Jihad Bin Lubaid.
3. Wilayah Zubaid dan Aden, kepala daerahnya Abi Musa Asy' ari.
4. Wilayah Jundi, kepala daerahnya Mu'az Bin Jabal.
5. Wilayah Najran, kepala daerahnya Abu Supyan Bin Harb.
6. Wilayah Taima', kepala daerahnya Yazid Bin Abi Supyan.
7. Wilayah Kotapraja Mekkah, walikotanya Attab Bin Asid.
8. Wilayah Akhmus, kepala daerahnya Ali Bin Abi Thalib,

⁶ Raghil As-Sirjani, *Sumbangan peradaban Islam Pada Dunia*, (Jakarta timur:pustaka Al-kautsar, 2011) : hal. 424

9. Wilayah Oman, kepala daerahnya Amru Bin Ash.⁷

Kepala-kepala daerah tersebut barulah berpangkat Al-‘am, karena wilayahnya belum termasuk daerah otonom yang memiliki hak tersendiri, hanya satu daerah yang dapat diakui sebagai daerah otonom, yaitu ibu kota negara, madinah Al-munawwarah, dan wali kotanya disebut “Al-amr” jabatan wali kota itu pernah diserahkan Abu Duzanah As-Syaidi bin Urfatha. diwilayah ini prinsip musyawarah dan li al-amri dilaksanakan sepenuhnya, sudah ada dengan perwakilan dan memiliki perangkat pemerintahan lengkap.

Pembangunan pertama otonomi daerah pemerintahan yang terkenal oleh khalifah kedua yaitu Umar Bin Khattab. Beliau telah menerapkan prinsip-prinsip musyawarah dan *Ulil Amri* yang diajarkan oleh Islam dalam pemerintahan otonomi yang memiliki hak-hak untuk mengatur daerahnya. Disamping hak otonomi, daerah juga diberi hak melaksanakan peraturan-peraturan dan intruksi dan pemerintah pusat.

Wilayah pada zaman Nabi Muhammad SAW dibagi menjadi 10 daerah dan pada masa Abu Bakar As-Siddiq daerah dibagi menjadi 12 ditambahkan dengan daerah administratif. Pada masa Umar Bin Khattab wilayah diperkecil namun daerah diperluas yang menjadikan daerah-daerah otonom memiliki badan-badan kekuasaan yang lengkap. Dan meningkatkan *Al- Imamah* yang memiliki hak-hak otonom dan hak melaksanakan peraturan-peraturan yang telah dibuat.

⁷ Zainal Abidin Ahmad, *Membangun Negara Islam*. Hlm 155-160

Pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi, dan keaneka ragaman daerah. Konsep atau aturan otonomi daerah yang sudah sesuai terdapat dua nilai dasar yang di kembangkan dalam UUD 1945 otonomi daerah di indonesia yaitu:

1. Nilai unitaris, yang diwujudkan dalam pandangan bahwa indonesia tidak mempunyai kesatuan pemerintahan lain dalamnya yang bersifat negara (*eanheidstaat*), yang berarti kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi kesatuan pemerintahan.
2. Nilai dasar Desentralisasi, dari isi dan jiwa pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 beserta penjelasannya pemerintah diwajibkan melaksanakan desentralisasi. Penyelenggaraan desentralisasi di indonesia berpusat pada pembentukkan daerah otonom dan penyerahan atau pelimpahan kekuasaan dan kewenangan pemerintah pusat untuk mengatur dan mengurus sebagian kekuasaan tersebut. Konsep otonomi daerah yang bertanggung jawab, pemberian otonomi diselaraskan atau di upayakan diseluruh pelosok tanah air . inilah konsep yang sudah sesuai dengan alasan karna mereka diberikan kebebasan untuk mengolah wilayah mereka sendiri dengan bernafaskan keagamaan, karna pemerintah pusat sudah memberikan kepada masyarakat untuk mengolah daerah mereka sendiri.

Wewenang pemerintah daerah berkaitan dengan kebijakan-kebijakan untuk dilaksanakan oleh suatu daerah. Wewenang pemerintah daerah

yang satu dengan yang lainya tentu saja berbeda karena berkaitan dengan karakteristik.

1. Merencanakan dan mengendalikan pembangunan

Dalam pemerintah daerah, perencanaan dan pengendalian pembangunan yang terjadi di daerah merupakan tanggung jawab pemerintah daerah. Pemerintah daerah yang tahu kebutuhan akan pembangunan dalam berbagai bidang sesuai dengan keinginan masyarakat daerahnya. Dalam perencanaan dan pengendalian pembangunan adalah bentuk perwujudan fungsi pemerintah dalam pembangunan. Pemerintah pusat hanya berperan sebagai pengawas dan pemberi masukan terhadap jalannya pembangunan yang terjadi lingkungan pemerintah.

2. Mengatur kebijakan yang berkaitan dengan agama

Segala sesuatu yang berkaitan dengan agama diatur oleh pemerintah pusat dan dilindungi oleh Undang-undang. Seperti yang kita ketahui, Agama yang diakui oleh pemerintah Indonesia ada enam Islam, Kristen, Katholik, Hindu, Buddha, dan Kong Hu Cu. Semua warga negara Indonesia mempunyai hak untuk memeluk agamanya sesuai dengan keyakinanya masing-masing.

3. Mengatur bidang pertahanan

Segala sesuatu yang berkaitan dengan pertahanan adalah wewenang pemerintah pusat. Pertahanan dengan skala berkaitan dengan kedaulatan negara Indonesia itu sendiri. Upaya

pemerintah pusat untuk mengatur bidang pertahanan merupakan salah satu upaya menjaga keutuhan NKRI. Pemerintah pusat bekerja sama dengan pemerintah daerah untuk mewujudkan pertahanan yang stabil dan mantap. Pemerintah daerah hanya peran sebagai pelaksana dilapangan karena hanya pemerintah daerah yang mengerti bagaimana menjaga pertahanan daerahnya melalui keberadaan masyarakat yang tinggal didaerah tersebut.

C. Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Otonomi Daerah di Indonesia

Dalam siyasah peerintahan adalah meperhatikan dan mengurus persoalan-persoalan sumber dana yang sah dan menyalurkan pada yang berhak, yaitu supaya pemerintahan harus mampu membawa masyarakatnya mencapai kebahagiaan yang hakiki untuk akhirat kelak dalam fiqh siyasah tugas yang terpenting pemerintahan adalah memajukan pembangunan terutama dalam hal ekonomi demi meningkatkan kesejahteraan rakyat atau masyarakat.

a. Otonomi dalam pendidikan

Sebagai bagian integral dari pelaksanaan kebijakan otonomi daerah, kebijakan otonomi pendiikanpun ‘bernasib sama’. Dalam uraian kebijakan otonomi pendidikan, jelas tergambar bahwa anggaran dan pasilitas fisik pendidikan yang paling menonjol. Yang patut disayangkan, butir-butir kebijakan otonomi pendidikan tersebut sangat kurang

dikomentari oleh para penyusun kebijakan pendidikan sendiri.

Untuk memberikan gambaran mengenai hal diatas, penulis akan menguraikan secara singkat substansi dari cara pandang sosial budaya mengenai pendidikan, dan kaitannya dengan otonomi daerah dan otonomi pendidikan.

Desentralisasi bidang pendidikan, yang lazim juga disebut sebagai otonomi pendidikan, sebenarnya bukan lah kebijakan yang diambil tanpa landasan. Setidaknya ada 3 alasan utama mengapa desentralisasi pendidikan ini di laksanakan di Indonesia. Pertama adalah alasan psikologis. Seperti disebutkan dimuka, kebijakan sentralisasi pendidikan yang dilakukan oleh pemerintah orde baru menutup potensi kreatifitas, inovasi dan bahkan kearifan lokal yang di miliki daerah.

Kedua adalah alasan politis. Ini berkaitan erat dengan alasan psikologis di atas. Salah satu aspek politik adalah kekuasaan. Termasuk didalam nya kekuasaan atau kewenangan dalam pengelolaan pendidikan. Pada masa orde baru, otoritas pendidikan di daerah tetap di bawah kewenangan pemerintah pusat. Hal ini diwujudkan dengan adanya kantor-kantor wilayah departemen pendidikan setiap provinsi dan kantor departemen pendidikan disetiap

kabupaten atau kota, yang merupakan bagian dari struktur pemerintah. Struktur ini menunjukkan bahwa berbagai kewenangan pendidikan, dari mulai penetapan kurikulum hingga pengangkatan kepala sekolah dan guru merupakan kewenangan pusat. Seiring dengan tuntutan untuk pendelegasian kewenangan lebih besar kepada pemerintahan daerah dalam hal penyelenggaraan pemerintahan, tuntutan untuk memberikan kewenangan dalam bidang pendidikan pun tidak terelakkan. Pemerintah daerah merasa perlu memiliki kewenangan lebih besar dalam hal kebijakan dan penyelenggaraan pendidikan.

Ketiga, alasan hukum. Alasan hukum disini lebih merupakan implikasi dari ketentuan yang ditetapkan. Karena alasan psikologis dan politis di atas, di picu dengan berakhirnya kekuasaan orde baru, maka lahirlah undang-undang yang mengatur sekaligus memberi kekuasaan yang lebih besar pemerintahan daerah. Lahir nya undang-undang no.22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah secara resmi mengakhiri sistem pemerintahan sentralistik yang memberikan kekuasaan teramat besar kepada pemimpin negara.

Ketiga alasan diatas menunjukkan bahwa otonomi daerah, termasuk otonomi pengelolaan pendidikan, bukan

semata-mata keinginan pihak tertentu, tetapi lebih merupakan kebutuhan sosiologis dan dorongan psikologis yang kuat dari masyarakat.

b. Kebudayaan dalam otonomi daerah

Lahirnya Undang-undang pemerintahan daerah nomor 32 tahun 2004 sebagai pengganti Undang-Undang pemerintahan daerah nomor 22 tahun 1999 membawa konsekuensi logis terjadinya sistem pemerintahan yang sebelumnya sentralistik (terpusat) menjadi sentralistik (otonomi).

Aspek kebudayaan yang merupakan landasan penting dalam upaya menjadikan demokrasi sebagai pengetahuan dan keyakinan (yang berjangka panjang), tidak disinggung sama sekali. Barang kali hal ini disebabkan dangkalnya pengetahuan dan wawasan para perancang, penyusun, dan pendiskusi rencana UU itu. Yang lebih penting lagi, nampaknya ada persoalan kurangnya kemampuan berbahasa sebagaimana tercermin dalam penggunaan kata 'dibentuk' (bukan dipilih).

Transmisi pengetahuan dalam suatu masyarakat atau kelompok sering kali dilihat dalam perspektif sistem, dimana setiap peristiwa transmisi dikondisikan, baik secara potensial maupun aktual, oleh unsur-unsur dalam sistem.

Itulah sebabnya, misalnya, 'garis' kehidupan seorang buruh pabrik atau petani kecil tak akan pernah bertemu dengan garis kehidupan keluarga kaya raya. Namun, secara tidak langsung peristiwa-peristiwa dalam sistem tetap ada kaitannya karena setiap peristiwa adalah bagian dari konteks sosial budaya yang lain. Banyak pengetahuan yang ditransmisikan dalam setiap kelompok bersifat tersirat dalam struktur yang ada.

Proses ini kompleks dalam suatu masyarakat, karena begitu beragam lembaga pendidikan, mode komunikasi, tujuan, dan mode organisasi yang terlibat. Dalam menanggapi pendidikan, kita dipengaruhi dan dibentuk oleh suatu cara berfikir tertentu. Sudut pandang terhadap pendidikan yang konsep-konsepnya telah tersusun sedemikian sebagai sebuah sistem dapat dianggap sebagai sebuah perspektif. Apabila perspektif tersebut telah disebarkan secara luas (*wellpublicized*) dan memperoleh penerimaan yang baik dari banyaknya orang, dapat digunakan sebagai acuan bertindak dalam lapangan pendidikan. Dalam skala nasional, misalnya, perspektif tersebut berfungsi sebagai acuan (landasan) dalam membangun kebijakan pendidikan nasional. Perubahan cara berpikir mengenai pendidikan, dimana manusia ditanggapi

sebagai subjek yang aktif menentukan nasib sendiri, mengembangkan perspektif prosedural yang mulai banyak mempengaruhi paradigma sosial budaya pendidikan pada akhir abad 20 yang lalu hingga kini.

Undang-Undang yang sering disebut dengan Undang-Undang otonomi daerah ini juga turut mendorong perubahan setiap Undang-Undang produk orde baru, termasuk Undang-Undang nomor 5 tahun 1992 tentang benda cagar budaya. Disamping itu dalam menyelenggarakan otonomi daerah, daerah juga memiliki hak dan kewajiban nilai sosial dan budaya merupakan salah satu kewajiban daerah dalam menyelenggarakan otonomi.

Berdasarkan ketentuan tersebut setiap daerah mempunyai kewajiban untuk melestarikan nilai sosial budaya. Ketentuan tersebut diperkuat melalui peraturan pemerintah nomor 38 tahun 2007 tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang selanjutnya disebut pp no. 38/ 2007.

Peraturan pemerintah ini merupakan pelaksanaan ketentuan sebagai mana dimaksud dalam pasal 10, 11, 12 dan pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) uu PD no.32/ 2004.

Peraturan pemerintah no.38/ 2007 mempertegas bahwa kebudayaan merupakan urusan pemerintahan baik urusan pemerintah maupun urusan wajib pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten atau kota, berkaitan dengan pelayanan dasar. Adapun pedoman penyelenggaraan urusan wajib yaitu berpedoman pada pelayanan minimal yang di tetapkan pemerintah dan dilaksanakan secara bertahap.

c. Konsep kesejahteraan rakyat

Kesejahteraan adalah konsep pemerintahan ketika negara mengambil peran penting dalam perlindungan dan pengutamaan kesejahteraan ekonomi dan sosial warga negaranya. Konsep ini didasarkan pada prinsip kesetaraan kesempatan, distribusi kekayaan yang setara, dan tanggung jawab masyarakat kepada orang-orang yang tidak mampu memenuhi persyarakatan minimal untuk menjalani kehidupan yang layak.

1. Bidang keuangan

- Dari sisi masyarakat
- Dari sisi pemerintah pertumbuhan ekonomi melambat

Pemikiran ekonomi didasarkan pada pendekatan tasauf, karena pada masa hidupnya orang kaya berkuasa

dan syarat prestise sulit menerima pendekatan fiqih dan filosofis yang mempercayainya *yaum al hisab* (hari pembalasan). “setiap manusia, dalam kebutuhan hidupnya, saling bergantung satu sama lain. Kaum produsen yang menghasilkan bahan makanan di daerah memerlukan alat-alat industri yang dihasilkan oleh pabrik di kota, dan keduanya memerlukan kaum pedagang akan mengusahakan tukar menukar barang yang dibutuhkan oleh masing-masing pihak. Para konsumen memerlukan barang dari pihak produsen. Mereka menjadi produsen karena menghasilkan macam-macam barang yang dihasilkan oleh orang lain”.

Dalam pengelolaan keuangan negara, islam sangat memperhatikan pemungutan sumber keuangan dan penyaluran pada pos-posnya. Hal itu dimaksudkan untuk menghindari sikap keberatan kerugian bagi kepentingan umum. Islam juga mensyariatkan peraturan-peraturan tentang etika para pejabat yang bertugas memungut sumber keuangan negara terhadap pemilik harta serta etika penguasa dalam mengawasi dan mengoreksi para pejabat tersebut.

Dalam rangka menegakkan keadilan dalam pengelolaan dan pendistribusian keuangan negara maka

lembaga negara yang menangani sirkulasi keungan yang berada dibawah kendali kepala negara selaku lembaga eksekutif memerlukan lembaga pengawas kebijakan dalam membuat peraturan maupun pelaksanaan kebijakan. Hal tersebut untuk menjamin sirkulasi keungan negara berjalan sesuai dengan tujuan syariat, yakni untuk kemaslahatan umat.

Islam mengatur bentuk-bentuk transaksi seperti jual beli, hutang, dan lain-lain. Hal ini menunjukkan sifat agama Islam yang sempurna. Disinilah kewajiban peran pemerintah untuk mengatur berlangsungnya kehidupan masyarakat agar terjadi keselarasan dalam mencapai tujuan bersama. Islam memiliki pos-pos baik pemasukan ataupun pengeluaran negara yang sifatnya khas seperti zakat.⁸

d. Perbandingan antara pendidikan sekolah, pendidikan budaya dan pendidikan agama.

Pendidikan sekolah pada hari ini sudah jauh tentang pendidikan moral, disekolah Cuma berisi tentang pelajaran-pelajaran teori, seperti matematika, bahasa, ipa, dan lain-lain. Pendidikan budaya mengajarkan tentang moral, contohnya sikap antara anak dan orang tua, ahklak, adat kebiasaan. Kemudian pendidikan agama biasanya selain

⁸ Adiwarman A, Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, (jakarta: PT Raja Grapindo Persada, 2006) hlm, 209

mengajarkan tentang bersikap tetapi juga mengajarkan bagaimana berkehidupan agar dapat dekat dengan tuhan nya. Misalnya menolong seorang pemulung disamping dia membantu pemulung tersebut di juga memperoleh pahala. Yang diotonomikan menurut Undang-undang yaitu

mengatur dalam kebijakan yang berkaitan dengan Agama yaitu sesuatu yang berkaitan dengan Agama diatur oleh pemerintah pusat dan dilindungi oleh Undang-undang. Seperti yang kita ketahui , Agama yang diakui oleh pemerintah Indonesia . semua warga negara Indonesia mempunyai hak untuk memeluk agamanya sesuai dengan keyakinanya masing-masing sebagai berikut : masing-masing pemeluk Agama berhak untuk menjalankan ibadah sesuai dengan Agama dan keyakinan yang anutnya. Peran pemerintah daerah dalam kebijakan yang berkaitan dengan Agama berkaitan dengan hal-hal teknis seperti perizinan untuk mendirikan rumah Ibadah. Selebihnya, hanya pemerintahlah yang mempunyai wewenang untuk mengatur.

Mengatur dalam bidang pertahanan segala sesuatu yang berkaitan dengan pertahanan adalah wewenang pemerintah pusat. pertahanan dengan skala berkaitan

dengan kedaulatan negara Indonesia itu sendiri. Upaya pemerintah pusat untuk mengatur bidang pertahanan merupakan salah satu upaya menjaga keamanan NKRI.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pokok-pokok penyelenggaraan otonomi daerah sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan menggunakan azas desentralisasi, azas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Adapun hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia yaitu:
 - a. Hubungan dalam Bidang Kewenangan
 - b. Hubungan dalam Bidang Pembinaan dan Pengawasan
 - c. Hubungan dalam Bidang Keuangan.
2. Bentuk otonomi daerah di Indonesia tidak sesuai dengan fiqh siyasah melalui penerapan sistem otonomi daerah tersebut. Sesungguhnya sistem yang diterapkan sudah bagus hanya saja pelaksanaannya yang kurang disiplin. Yang perlu diusahakan adalah bagaimana cara untuk meminimalisir kekurangan dari sistem itu sendiri. Seperti halnya sistem otonomi daerah, untuk membuatnya menjadi semakin efektif, maka diperlukan adanya perbaikan mental agar tidak terjadi pemanfaatan kebutuhan sendiri atau penyalahgunaan jabatan.

B. Saran

1. Seharusnya pejabat daerah lebih bertanggung jawab atas tugas yang dipercayakan oleh pusat agar dapat membangun dan memajukan daerah tersebut.
2. Adakalanya pemerintah daerah ini lebih aktif dan lebih peduli terhadap potensi-potensi yang ada disuatu daerah untuk membuatnya lebih berkembang lagi.
3. Dalam mengemban tugas pemerintahan harus bisa memberi contoh yang baik bagi generasi selanjutnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Adiwarman A, Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006) H.A Dzali, *Fiqh siyasah Implementasi Ummat dalam rambu-rambu sejarah*
- Bambang Sunggono, “*Metodologi Penelitian Hukum*”, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012)
- Burhan Bungin, “*Metode Penelitian Kualitatif*”, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006)
- Burhan Bungin, “*Metodologi Penelitian Kualitatif Aktualisasi Metodologis Ke Arah Ragam Varian Kontemporer*”, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011),
- Dafit Held, *Demokrasi Dan Tatanan Global: Dari Negara Modern Pemerintahan Kosmovoloipan*, Otonomi daerah dan desentralisasi oleh Dr. H. Utang Rosidin S.H. M.H. UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Bab I, Pasal 1, huruf c UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 21 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah.
- Dr. H. Utang Rosidin, S.H., M.H Otonomi daerah dan Desentralisasi CV.Pustaka setia
- Fadli, *Pasang surut peradaban islam dalam lintasan sejarah*, (Jakarta rajawalipers, 2013) Tim redaksi, penjelasan umum pasal 10 ayat (1) dalam Undang-undang pemerintahan daerah dan perubahannya: dari Undang-undang No. 23 Tahun 2014, Undang-undang No 2 Tahun 2015, dan 9 tahun 2015 (Jakarta: bhuna ilmu populer, 2017) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 Ayat 2.

H.A. Djazuli, *Fiqh Siyasa: Implementasi Kemaslahatan Ummat dalam Rambu-Rambu Syariah*. Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara :Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, (Jakarta: Press, 1993)

Hendra Budiman, *Pilkada tidak langsung dan demokrasi palsu*, (Yogyakarta:Pustaka Yustisia,2015) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Pasal 18 Ayat 4 tentang Pemerintah Daerah.

Hendra Budiman, *Pilkada tidak langsung dan demokrasi palsu*, (Yogyakarta:Pustaka Yustisia,2015) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2008 tentang pemilihan, pengesahan, pengesahan, pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah tentang perubahan ketiga peraturan pemerintah Nomor 6 Tahun 2005.

Imam al mawardi, *al ahkam sultoniyah, system pemerintahan khilafah islam* (jkarta : al-azharpres, 2015)

Jimly Asshiddiqie, *Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah*, www. Legalitas.org, senin 22 oktober 2018.

Jimly Assidiqie *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika 2010) Soehino, *Ilmu Negara* (Jogjakarta: Liberti, 2000)

Mhd. Shiddiq, *Perkembangan Pemikiran Dalam Ilmu Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita 2003) Pratikno, Perumusan Pola Hubungan Pusat Daerah dalam Rangka Realisasi Otonomi Daerah. Laporan Penelitian. Fak.Sospol UGM. Yogyakarta 1991 Riswandha Imawan, Dampak Pembangunan nasional terhadap Peningkatan Kemampuan Daerah. Laporan penelitian. PAU Studi Sosial UGM Yogyakarta .1991

- Mhd. Shiddiqi, *perkembangan pemikiran dalam ilmu hukum* (Jakarta: pradnya paramita, 2003),
- Mujar Ibnu Sarif dan Khamami 1, *Fiqh Siyasah "Doktrin dan Pemikiran Politik Islam"* (Jakarta: Erlangga, 2018),
- Nasir Budiman, *kepemimpinan dalam Islam*, (Medan, Jln. Perdana No. P3, 2003)
- Pheni Chalid, *OTonomi Daerah: Masalah, pemberdayaan, dankonflik* (Jakarta: kemitraan, 2005)
- Q.S Ayi-syr38, *Al-Qur'an dan Terjemahan*, Departemen Agama RI.
- Riwu Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1990) ¹Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 279 ayat 1 Raghieb As-Sirjani, *Sumbangan peradaban Islam Pada Dunia*, (Jakarta timur: pustaka Al-kautsar, 2011)
- Zainal Abidin Ahmad, *Membangun Negara Islam*.
- Sutrisno Hadi, *"Metode Research"*, (Yogyakarta: Andi Offset, 1989), hlm. 66.
- Moh Kasiram, *"Metodologi Penelitian/Refleksi Pengembangan Pemahaman dan Penguasaan Metodologi Penelitian"*, (Malang: UIN Maliki, 2010)
- Suyuthi Pulungan, *Of.Cit.*, hlm. 22-23. Tim redaksi, *Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Perubahannya: Dari Undang-undang No 23 TAHUN 2014, Undang-undang No 2 Tahun 2015, Dan Undang-undang No 9 Tahun 2015*,
- Tim redaksi, *Undang-undang pemerintahan daerah dan perubahannya : dari Undang undang Tahun 2014, Undang-undang No tahun 2015, dan Undang-undang No 9 Tahun 2015*, (Jakarta: Bhuana ilmu populer, 2017),
- Undang-undang No 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

1. Nama : Sopia Marsada
Nim : 1510300001
Jenis Kelamin : Perempuan
Agama : Islam
Fakultas/Jurusan : Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum/
Hukum Tata Negara (HTN)
Alamat : Sungai Aur, Pasaman Barat.

2. Nama Orang Tua
Ayah : Alwizar
Pekerjaan : Petani
Ibu : Yuhanna
Pekerjaan : Ibu Rumah Tangga
Alamat : Sungai Aur, Pasaman Barat.

3. Pendidikan
 - a. SD N 02 Sungai Aur, Tamat Tahun 2009
 - b. MTS Darul Falah, Tamat Tahun 2012
 - c. SMAN 1 Sungai Aur , Tamat Tahun 2015
 - d. Tahun 2015 melanjutkan Pendidikan Program S-1 Institut Agama Islam Negeri Padangsidimpuan (IAIN) Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum.