

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Bersamaan dengan perayaan hari pahlawan tanggal 10 Nopember 2015, ratusan orang yang dipelopori oleh Panitia Persiapan Pembentukan Provinsi Madura (P4M) mengadakan deklarasi pembentukan provinsi Madura. Deklarasi yang berlangsung di Gedung Rato Ebu Syarifah Ambami Bangkalan ini, sempat menjadi *trending topic* pemberitaan berbagai media, baik lokal maupun nasional. Deklarasi ini mendapat banyak dukungan dari berbagai kalangan, baik tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh rantau ataupun dari kalangan tokoh akademisi yang tersebar diempat kabupaten di Madura.

Keinginan masyarakat Madura untuk menjadi provinsi tersendiri dan terlepas dari Jawa Timur terkendala oleh persyaratan dasar yang disebutkan dalam Pasal 34 Undang-Undang No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah meliputi persyaratan dasar kewilayahan dan persyaratan dasar kapasitas daerah¹ dirasakan memberatkan bagi Madura mengingat apa yang telah Madura berikan terhadap bangsa Indonesia sejauh ini. Pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat Madura yang hampir tidak bisa dijangkau sepenuhnya oleh pemerintah provinsi Jawa Timur maupun pemerintah pusat.

Hal ini dibuktikan dengan semakin meningkatnya tingkat kemiskinan di kabupaten yang ada di pulau Madura. Presentase kemiskinan yang dirilis

¹ Lihat Pasal 34 Ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014

oleh Badan Pusat Statistik Jawa Timur menyebutkan 3 (tiga) kabupaten di Madura termasuk dalam kategori kabupaten termiskin di Jawa Timur, yakni Kabupaten Sampang yang mencapai 21,21%, Kabupaten Sumenep 20,16%, dan Bangkalan 19,59%, sedangkan kabupaten Pamekasan tidak jauh berbeda dengan persentase kemiskinannya mencapai 14,47%.² Hal ini yang menjadi suatu alasan bagi Madura untuk memisahkan diri dari provinsi Jawa Timur dan membentuk provinsi Madura dengan tujuan meningkatkan pelayanan publik dan mengurangi kesenjangan sosial.

Adapun persyaratan dasar kewilayahan yang disebut dalam Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) meliputi luas wilayah minimal, jumlah penduduk minimal, batas wilayah, cakupan wilayah, dan batas usia minimal daerah provinsi, kabupaten/kota dan kecamatan. Pasal 35 ayat (4) huruf a menyatakan *“Cakupan wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (2) huruf d meliputi : a. Paling sedikit 5 (lima) daerah kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi; ”*.

Perkembangan kegiatan dan dukungan dari berbagai pihak kemudian dilanjutkan dengan penyusunan kajian akademik seputar kelayakan Madura menjadi provinsi tersendiri dan terpisah dari Provinsi Jawa Timur. Selain itu, upaya hukum agar keinginan masyarakat Madura untuk melepaskan diri sebagai bagian dari wilayah Jawa Timur juga dilakukan melalui permohonan *Judicial Review* terhadap ketentuan Pasal 34 ayat (2) huruf d

²<http://jatim.bps.go.id/statictable/2019/01/07/1423/jumlah-dan-persentase-penduduk-miskin-p1-p2-dan-garis-kemiskinan-kabupaten-kota-tahun-2018.html&hl=id-ID> (diakses pada tanggal 30 Agustus 2019)

dan Pasal 35 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mensyaratkan dipenuhinya syarat minimal pembentukan provinsi baru minimal sebanyak 5 kabupaten/kota.

Ketentuan tersebut merupakan satu-satunya penghalang niatan masyarakat Madura menjadi provinsi mengingat hingga saat ini di Madura hanya memiliki 4 (empat) Kabupaten/Kota meliputi Bangkalan, Sampang, Pamekasan, dan Sumenep.

Jika dicermati, dalam penjelasan dari Pasal tersebut atau dari konsederan menimbang maupun penjelasan umum, tidak ada penjelasan yang jelas secara filosofis dan teoritis terkait syarat minimal 5 (lima) kabupaten/kota.

Secara jelas bahwa dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menyatakan *“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang”*. Jadi jelas dalam ketentuan ini sama sekali tidak diatur tentang persyaratan minimal terdiri dari 5 (lima) kabupaten/kota untuk dapat membentuk provinsi.

Jika karena tidak diaturnya dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) ini dikategorikan sebagai kewenangan bebas pembentuk Undang-Undang (*open legal policy*) dalam menentukan persyaratan, alasan tersebut tidak sepenuhnya benar, karena dalam menentukan persyaratan yang akan diatur dalam Undang-Undang harus jelas dasar filosofis, teoritis, dan yuridisnya

dalam rangka untuk meneguhkan dan memperkuat norma-norma yang diatur dalam konstitusi.³

Tapi putusan Mahkamah konstitusi sepertinya belum bisa dijadikan sandaran dalam usaha mewujudkan provinsi Madura, sebab Putusan terkait *judicial review* yang dilakukan oleh empat bupati di Madura yang tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 34/PUU-XV/2017 memberikan putusan yang tidak menerima terhadap permohonan diatas. Hakim MK beralasan bahwa ukuran dan ketentuan syarat minimum kabupaten/kota sebagai ketentuan dalam pembentukan provinsi baru bukanlah urusan konstitusional, tetapi lebih kepada pandangan para pembuat Undang-Undang.

Sistem otonomi daerah pada dasarnya merupakan pilihan yang ideal dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan dalam konteks negara Indonesia. Tetapi para *founding-father* juga menekankan bahwa sistem otonomi yang dimaksudkan tetaplah berpijak pada bingkai negara kesatuan, bukan pada sistem federasi yang malah berpotensi menghadirkan skat-skat dalam keutuhan bangsa.

Perdebatan berkaitan dengan bentuk negara dan pentingnya otonomi daerah dalam pembahasan materi pengaturan konstitusi diatas pada akhirnya memberikan pengakuan terhadap kearifan hukum bentuk pemerintahan lokal yang ada di tiap-tiap daerah di Indonesia. Hal ini sebagaimana diatur jelas pada ketentuan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) yang mengatur bahwa “*Negara mengakui*

³ kedudukan hukum(*Legal Standing*) dalam Putusan Nomor 34/PUU-XV/2017, hal 13

dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa”. Ketentuan ini memberikan penegasan bahwa Negara Republik Indonesia memberikan peluang kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi khusus, daerah khusus maupun daerah Istimewa seperti daerah Papua, Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), DKI Jakarta dan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Sejauh ini, beberapa bentuk otonomi khusus yang dihasilkan oleh ketentuan Pasal 18B diatas sudah dilaksanakan dalam beberapa tipe pemerintahan dimasing-masing daerah yang memperoleh status hukum otonomi khusus dan daerah istimewa. Beberapa daerah yang dimaksud ialah:

- 1) Provinsi Irian Jaya yang diberi Otonomi Khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi ini diberikan oleh Negara Republik Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus untuk Provinsi Papua (LN 2001 No. 135 TLN No 4151)
- 2) Pengakuan Negara atas Keistimewaan dan Kekhususan daerah Aceh yang diberikan melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (LN 2006 No 62, TLN 4633) dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
- 3) Kekhususan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibu Kota Negara diberikan melalui Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan

Provinsi Daerah Khusus Ibu kota Jakarta sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia (LN 2007 No. 93; TLN 4744).

- 4) Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia diberi keistimewaan. Hal ini diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. (LN 2013 TLN No.5339).

Madura sebagai salah satu entitas tersendiri yang berbeda dan terpisah dari Provinsi Jawa Timur, memiliki kekhususan dan keistimewaan yang berbeda dengan Jawa Timur. Dari segi geografis Madura merupakan pulau tersendiri, dari suku, bahasa, dan sosial budaya Madura sangat berbeda dengan Jawa Timur, bahkan Madura pernah menjadi Negara bagian pada masa berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) yang dipastikan pernah menjalankan pemerintahan sendiri.

BJ Habibie (1993) mengatakan bahwasanya Madura itu berperan penting dan aktif dalam proses industrialisasi di daerah-daerah lain. melalui ulama-ulamanya Madura mampu menciptakan daerah industrialisasi yang bercirikan ke Indonesiaan, Madurais, dan agamis. Masyarakat Madura yang religius dan menghormati sesama merupakan ciri khas masyarakat Madura yang masih utuh.⁴

Berdasarkan latarbelakang diatas, peneliti bermaksud melakukan penelitian yang akan dijadikan sebagai bahan tesis dengan judul “Analisis Kelayakan Madura Menjadi Satuan Pemerintahan Sendiri dalam Bentuk Provinsi dengan Otonomi Khusus”

⁴*Ibid*,hal 18

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latarbelakang diatas rumusan masalah pada penelitian ini ialah:

1. Apakah dasar hukum pembentukan satuan pemerintahan dengan otonomi khusus?
2. Bagaimana seharusnya agar Madura layak menjadi satuan pemerintahan sendiri dalam bentuk provinsi dengan otonomi khusus?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini ialah:

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan ketentuan hukum pembentukan satuan wilayah dan/atau pemerintahan dengan sistem otonomi khusus.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan mekanisme dan peluang hukum yang memungkinkan Madura menjadi satuan pemerintahan tersendiri dengan otonomi khusus.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang hendak dicapai pada penelitian ini ialah:

1. Manfaat teoritis

Penelitian ini bermanfaat sebagai sarana pengembangan ilmu pengetahuan dan kajian ilmiah dibidang hukum pemerintahan daerah, otonomi daerah, khususnya terhadap praktik dan mekanisme

pembentukan kawasan dan/atau sistem pemerintahan dengan berlandaskan pada otonomi khusus.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini bermanfaat sebagai tambahan wawasan bagi para praktisi, mahasiswa, dan pegiat dan penggagas provinsi Madura dalam upaya menjadikan wilayah ini sebagai provinsi tersendiri berdasarkan prinsip otonomi khusus. Penelitian ini juga sangat membantu sebagai pedoman hukum dalam usaha menjadikan Madura sebagai kesatuan wilayah tersendiri dan terpisah dari Jawa Timur.

E. Keaslian Penelitian

No	Nama	Judul	Pembahasan
1	Baharudin	Desain Daerah Khusus/ Istimewa Dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia Menurut Konstitusi	1. Pengaturan Daerah Istimewa/ Khusus di Indonesia 2. Desain Ideal dan Implikasi Daerah Istimewa/Khusus di Indonesia
2	Linda Cahya Ramadhani, Helmy Boemiya	Pengakuan dan Penghormatan Negara Terhadap Daerah Khusus Dan Istimewa Di Era Revolusi 4.0	1. Keberadaan Daerah Khusus dan Istimewa dalam Sistem Kenegaraan Indonesia 2. Pengaruh Revolusi Industri 4.0. terhadap Eksistensi Daerah yang Bersifat Khusus dan Istimewa di Indonesia.
3	Bayu Dardias Kurniadi	Desentralisasi Asimetris di Indonesia	1. Prinsip-Prinsip Desentralisasi dan Negara Kesatuan 2. Faktor Sejarah Proses Desentralisasi (Asimetris) Indonesia 3. Ruang Desentralisasi dalam Empat

			Konstitusi 4. Dasar-Dasar Desentralisasi Asimetris bagi Indonesia Kontemporer
4	Hesti Alvionita	Skripsi Pengaturan Otonomi Khusus Bagi Daerah Otonom di Indonesia	1. Pola Pengaturan Otonomi Khusus Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 2. Kriteria dalam Pemberian Otonomi Khusus di Indonesia
5	Dianora Alivia	Politik Hukum Pengaturan Pemerintahan Daerah yang Bersifat Khusus atau Bersifat Istimewa di Indonesia	1. Politik Hukum Pengaturan Pemerintahan Daerah yang Bersifat Khusus atau Bersifat Istimewa Menurut UUD 1945 2. Arah dan Tujuan Pembentukan Pemerintahan Daerah yang Bersifat Khusus atau Bersifat Istimewa

F. Metode Penelitian

Pada bagian ini akan dijelaskan metode yang digunakan dalam penelitian ini, berikut uraiannya:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam tesis ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang mengadopsi pengertian yang lengkap mengenai konsep dasar, prinsip-prinsip hukum, dan gabungan efek dari serangkaian aturan dan prosedur yang menyentuh area tertentu dalam suatu kegiatan⁵.

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hal. 32

Alasan pemilihan jenis penelitian hukum normatif dalam tesis ini, dikarenakan penelitian ini menggunakan cara penulisan yang didasarkan pada analisa terhadap perundang-undangan yang sesuai dan berkaitan dengan rumusan permasalahan dalam tesis ini.

2. Metode Pendekatan

Pendekatan penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan yang terdiri dari; Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*), dan pendekatan konsep (*conceptual approach*).

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) merupakan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang menjadi fokus sekaligus bersangkut paut dengan isu hukum dalam penelitian ini⁶. Dalam hal ini adalah Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Pendekatan sejarah (*historical approach*) digunakan untuk menjelaskan perkembangan dari bidang-bidang hukum tentang proses perjalanan sistem pemerintahan dan pemberlakuan otonomi di Madura. Mulai dari masa kerajaan, penjajahan, awal kemerdekaan, hingga masa reformasi.

Pendekatan konsep (*conceptual approach*) dipakai untuk memahami konsep-konsep maupun doktrin-doktrin yang berkaitan dengan kualifikasi delik maupun pertanggungjawaban terhadap pers

⁶ Johnny Ibrahim, *Teory & Metologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang; Bayumedia Publishing, 2011, hal. 302

yang melakukan suatu tindak pidana. Sedangkan Pendekatan Kasus (*case approach*) dalam penelitian normatif bertujuan mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum.⁷

3. Sumber Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan beberapa bahan hukum untuk membantu mencari jawaban dari permasalahan yang ada. Bahan hukum tersebut terbagi dalam beberapa macam, yaitu sebagai berikut :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum Primer merupakan bahan hukum yang bersifat mengikat. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari norma dasar (kaidah dasar), peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, yurisprudensi, traktat, dan bahan hukum dari zaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku.⁸ Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah:

- 1) Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Undang-Undang Nomor 18 tahun 2001 tentang Otonomi khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam;

⁷*Ibid.* hal. 321.

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011). hal. 13.

- 3) Undang-Undang Nomor 29 tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 4) Undang-Undang Nomor 35 tahun 2008 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2008 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua;
- 5) Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta;
- 6) Undang-Undang No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.⁹ Bahan Hukum sekunder diperoleh dari karya tulis ilmiah, jurnal hukum, abstrak, koran, dan beberapa sumber internet yang berkaitan dengan Pemerintahan dengan Otonomi Khusus.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder¹⁰. yakni berupa kamus hukum (*black's law dictionary*), Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Inseklopedia Indonesia, kamus bahasa Jawa, serta bahan petunjuk

⁹*Ibid.* hal. 29.

¹⁰*Ibid.* hal. 29

dan bahan penjelasan lainnya yang relevan terhadap isu hukum dalam penelitian ini.

d. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan metode pengumpulan bahan hukum dengan teknik studi kepustakaan sesuai jenis penelitian yang telah disebutkan diatas. Selain itu, untuk menguatkan bahan dan analisa hukum, diperlukan wawancara terhadap berbagai pihak sesuai materi dan isu hukum yang akan dikaji dan diteliti.

e. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah preskriptif-analitik, yaitu dengan cara mempelajari secara mendalam tentang tujuan hukum, konsep hukum, norma hukum, validitas aturan hukum yang kesemuanya dijadikan satu-kesatuan bahan untuk dianalisis.¹¹ Dalam penelitian ini, kesatuan analisis sebagaimana disebut diatas ialah tentang beberapa aturan hukum berkaitan satuan otonomi khusus dan potensi Madura untuk dijadikan sebagai daerah tersendiri dengan otonomi khusus. Disamping menggunakan preskriptif-analitik, analisis bahan hukum dalam penelitian ini juga menggunakan penafsiran hermeneutika hukum yang menafsirkan teks atau aturan hukum tentang kebebasan beragama terhadap konteks kehidupan bernegara dan bermasyarakat saat ini. Dengan analisis yang demikian, diharapkan akan mampu memberikan pencerahan dalam mengidentifikasi

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Medua, 2014), hal. 41-42

kelayakan hukum yang dimiliki oleh Madura untuk menjadikannya sebagai satuan pemerintahan sendiri dalam bentuk provinsi dengan otonomi khusus.

