
BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasca reformasi Mei 1998, Indonesia mengalami perubahan sosial politik yang cukup berarti, yaitu keberadaan desentralisasi sebagai salah-satu modal utama dalam pembangunan Indonesia.¹ Hal ini ditindak lanjuti dengan keluarnya UUNo.22 Tahun. 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU ini, telah menjunjung tinggi prinsip demokrasi dan kemajemukan yang ada dalam masyarakat. Di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, telah mengutamakan prinsip desentralisasi. Dalam Pasal 4 ayat (1) dan (2) UU Nomor 22 Tahun 1999 ini menyebutkan bahwa;

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten, dan kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat;
- (2) Daerah-daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain; Tujuan pemberian otonomi daerah sebagaimana dimaksud oleh UU Nomor. 22 Tahun. 1999, yaitu: berupa peningkatan pelayanan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara

¹Hani Harin'' *Pemekaran Daerah Dan Pendapatan Asli Daerah''*(Studi Pada Kab./Kota Induk Sebelum Dan Setelah Pemekaran), Program Magister Akutansi Fakultas Ekonomi Dan Bisnis, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta 2012. Hlm 1.

pusat dan daerah serta antara daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.²

Pemerintah mencoba menjalankan konsep otonomi daerah dengan payung hukum UU No. 22 Tahun 1999. Namun pada kenyataannya, UU tersebut dirasa belum memenuhi tuntutan daerah-daerah yang begitu banyak. Karena permasalahan dari waktu itu adalah tidak meratanya pembagian hasil bumi yang dikeruk pada daerah-daerah tersebut dan daerah-daerah tersebut hanya mendapatkan sedikit, dan juga dampak lingkungan yang begitu parah diterima oleh daerah-daerah tersebut.

Beberapa dekade kemudian pecah konflik di beberapa daerah, seperti Aceh, Papua, dan Maluku, yang menginginkan kemerdekaan daerahnya. Hal ini dianggap serius oleh pemerintah pusat sebagai bentuk dari makar terhadap negara. Maka, pada tahun 2004 dibuatnya UU No. 32 Tahun 2004 dengan harapan dapat menyelesaikan persoalan tersebut. Namun, kenyataan belum juga memenuhi permintaan daerah-daerah tersebut.³

Dalam konteks otonomi daerah, jika ditilik secara mendalam, beberapa pengertian tentang kewenangan dan berbagai batasannya seperti telah diuraikan diatas, akan juga ditemukan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Secara umum, dalam Pasal 13 dan 14 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, disebutkan bahwa urusan-urusan wajib yang menjadi kewenangan

²Busrizalti "*Hukum Pemda Otonomi Daerah Dan Implikasinya*" Total Media, (Yogyakarta, 2013). Hlm.3

³Penjatuhan rezim Presiden Soeharto karena kediktatoran selama 30 tahun lebih yang menekan rakyat Indonesia sehingga kristalisasi kemarahan rakyat terimplikasi pada pergantian rezim Soeharto

pemerintahan daerah, dalam hal ini baik oleh pemerintah propinsi ataupun pemerintahan kabupaten/kota meliputi;

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. Perencanaan pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
3. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
4. Penanggulangan masalah sosial;
5. Penanganan bidang kesehatan;
6. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
7. Penanggulangan masalah sosial;
8. Pelayanan bidang ketenaga kerjaan;
9. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menenga;
10. Pengendalian lingkungan hidup;
11. Pelayanan pertanahan;
12. Pelayanan kependudukan;
13. Pelayanan adminstrasi umum pemerintahan;
14. Pelayanan adminstrasi penanaman modal;
15. Penyelenggaraan pelayanan
16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.⁴

⁴Pasal 13 Dan 14 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

Lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, selain sebagai amanat Pasal 8 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, juga sebagai perbaikan dan atau penyempurnaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Hal tersebut tercermin dari pertimbangan peraturan pemerintah dimaksud. Pada huruf a, diungkapkan bahwa tata cara pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan ketatanegaraan kita dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti.

Namun demikian, sekalipun keberadaan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 sebagai pengganti peraturan pemerintah sebelumnya, beberapa pengertian masih memiliki substansi pemahaman yang sama, seperti, pengertian pembentukan daerah adalah pemberian status pada wilayah tertentu sebagai daerah propinsi atau daerah kabupaten/ kota. Penghapusan daerah adalah pencabutan status sebagai daerah propinsi atau daerah kabupaten/ kota. Penggabungan daerah adalah penyatuan daerah yang dihapus ke dalam daerah lain yang bersandingan. Pemekaran daerah adalah pemecahan propinsi atau kabupaten/ kota menjadi dua atau lebih.

Demikian halnya pada pembentukan daerah, pada Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 ditegaskan, bahwa:

-
- (1) Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih.
 - (2) Pembentukan daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat berupa pembentukan daerah propinsi atau daerah kabupaten/ kota.
 - (3) Pembentukan daerah propinsi, sebagaimana dimaksud pada ayat(2), dapat berupa:
 - a. Pemekaran dari 1 (satu) propinsi menjadi 2 (2) propinsi atau lebih;
 - b. Penggabungan beberapa kabupaten/ kota yang bersanding pada wilayah propinsi yang berbeda; dan
 - c. Penggabungan beberapa propinsi menjadi 1 (satu) propinsi.
 - (4) Pembentukan daerah kabupaten/kota, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dapat berupa:
 - a. Pemekaran dari 1 (satu) kabupaten/ kota menjadi 2 (dua) kabupaten/ kota atau lebih;
 - b. Penggabungan beberapa kecamatan yang bersandingan pada wilayah kabupaten/ kota yang berbeda; dan
 - c. Penggabungan beberapa kabupaten/ kota menjadi 1 (satu) kabupaten/ kota.

Namun demikian, daerah yang dibentuk, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) huruf a dan ayat (4) huruf a, dapat dimekarkan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintah 10 (sepuluh) tahun bagi propinsi dan 7 (tujuh) tahun bagi kabupaten/ kota. Berbeda dengan Peraturan Pemerintah

Nomor 129 Tahun 2000, Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 menegaskan, pembentukan daerah propinsi berupa pemekaran propinsi dan penggabungan beberapa kabupaten/ kota yang bersanding pada wilayah propinsi yang berbeda dan daerah kabupaten/ kota harus memenuhi syarat dasar dan kumulatif, yaitu:

Syarat administratif, syarat teknis, dan syarat fisik kewilayahan. Persyaratan dimaksud, telah diatur secara umum sebelumnya pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dimana rumusan yang sama tidak ditemukan pada Undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Demikian halnya, untuk pembentukan daerah kabupaten/ kota berupa pemekaran kabupaten/ kota dan penggabungan beberapa kecamatan, yang bersanding pada wilayah kabupaten/ kota yang berbeda, juga harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayaan.

Adapun syarat administratif pembentukan daerah kabupaten/ kota , sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1), meliputi:

- a. Keputusan DPRD kabupaten/ kota induk tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/ kota;
- b. Keputusan bupati/ walikota induk tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/ kota;
- c. Keputusan DPRD propinsi tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/ kota;

-
- d. Keputusan gubernur tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/ kota; dan
 - e. Rekomendasi menteri
- (1) Keputusan DPRD kabupaten/ kota, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan ayat (2) huruf a, diproses berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat.
 - (2) Keputusan DPRD propinsi, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan ayat (2) huruf a, diproses berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat.
 - (3) Keputusan DPRD propinsi, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat yang dituankan dalam keputusan DPRD kabupaten/ kota yang akan menjadi cakupan wilayah calon propinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

Syarat teknis dimaksud meliputi:

- a. Faktor kemampuan ekonomi.,
- b. Potensi daerah.,
- c. Sosial budaya.,
- d. Sosial politik.,
- e. Kependudukan.,
- f. Luas daerah.,
- g. Pertahanan, keamanan.,
- h. Kemampuan keuangan.,
- i. Tingkat kesejahteraan masyarakat.,

-
- j. Rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Suatu calon daerah otonomi direkomendasikan menjadi daerah otonomi baru, apabila calon daerah otonom dan daerah induknya mempunyai total nilai seluruh indikator dan perolehan nilai indikator faktor kependudukannya, faktor kemampuan ekonomi, faktor potensi daerah dan faktor kemampuan keuangan dengan kategori sangat mampu atau mampu.

Tata cara pembentukan daerah menurut Pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2007, mengatur mengenai pembentukan daerah kabupaten/ kota dilaksanakan sebagai berikut:

- a. Aspirasi sebagian besar masyarakat setempat dalam bentuk keputusan BPD untuk Desa dan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain untuk di wilayah yang menjadi calon cakupan wilayah kabupaten/ kota yang akan dimekarkan.
- b. DPRD kabupaten/ kota dapat memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana dimaksud dalam huruf a dalam bentuk keputusan DPRD berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat yang diwakili oleh BPD untuk desa atau nama lain dari Forum Komunikasi Kelurahan untuk kelurahan atau nama lain;
- c. Bupati/ walikota memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana dimaksud dalam huruf a dalam bentuk keputusan bupati/ walikota berdasarkan hasil kajian daerah;
- d. Bupati/ walikota mengusulkan pembentukan kabupaten/ kota kepada gubernur untuk mendapatkan persetujuan dengan melampirkan;

-
- (1). dokumen aspirasi masyarakat di calon kabupaten/ kota;
 1. hasil kajian daerah;
 2. peta wilayah calon kabupaten/ kota; dan
 3. keputusan DPRD kabupaten/ kota dan keputusan bupati/ walikota.
 - e. Gubernur memutuskan untuk menyetujui atau menolak usulan pembentukan kabupaten/ kota berdasarkan evaluasi terhadap kajian daerah;
 - f. Gubernur menyampaikan usulan pembentukan calon kabupaten/ kota kepada DPRD propinsi;
 - g. DPRD propinsi memutuskan untuk menyetujui atau menolak usulan pembentukan kabupaten/ kota; dan
 - h. Dalam hal gubernur menyetujui usulan pembentukan kabupaten/ kota, gubernur mengusulkan pembentukan kabupaten/ kota kepada presiden melalui Menteri dengan melampirkan:

(1).Dokumen aspirasi masyarakat di calon kabupaten/ kota;

1. Hasil kajian daerah;
2. Peta wilayah calon kabupaten/ kota
3. Keputusan DPRD propinsi dan keputusan bupati/ walikota.
4. Keputusan DPRD propinsi dan keputusan gubernur.

Dari usulan tersebut, Menteri melakukan penelitian terhadap usulan pembentukan propinsi atau kabupaten/ kota. Dilakukan oleh tim yang dibentuk menteri, serta berdasarkan hasil penelitian tersebut, Menteri menyampaikan rekomendasi usulan pembentukan daerah kepada DPOD.

Pasal 19 mengatur, bahwa berdasarkan rekomendasi usulan pembentukan daerah, Menteri meminta tanggapan tertulis para Anggota DPOD pada sidang DPOD. Dan dalam hal DPOD memandang perlu dilakukan klarifikasi dan penelitian kembali teknis DPOD untuk melakukan klarifikasi dan penelitian. Berdasarkan hasil klarifikasi dan penelitian dimaksud, DPOD bersidang untuk melakukan saran dan pertimbangan kepada presiden mengenai usulan pembentukan daerah. Kemudian Menteri menyampaikan usulan pembentukan suatu daerah kepada presiden berdasarkan saran dan pertimbangan DPOD. Dalam hal presiden menyetujui usulan pembentukan daerah, Menteri menyiapkan rancangan undang-undang tentang pembentukan daerah.

Pasal 21, setelah Undang-undang pembentukan daerah diundangkan, pemerintah melaksanakan peresmian daerah dan melantik pejabat kepala daerah. Peresmian daerah dilaksanakan paling lama 6 (enam) bulan sejak diundangkannya Undang-undang tentang pembentukan daerah.⁵

Pemekaran daerah telah dijadikan proyek besar baik oleh elit politik lokal maupun nasional, bahkan, telah menjadi “*industri*” atau “*bisnis*” pemekaran dimasa reformasi terjadi dan juga di sebabkan oleh faktor lemahnya pemerintah pusat (dan sebaliknya menguatnya *local power* pasca era soeharto). Dalam hal ini, pemekaran daerah dapat menyedot dana yang cukup besar (APBN/APBD) dan termasuk menjanjikan jabatan-jabatan politik baru serta sumber-sumber ekonomi baru. Dalam ruang pemekaran daerah akan terbentuk daerah otonomi baru yang memiliki sumber dana besar dan struktur birokrasi baru, serta rekrutmen politik

⁵Murtir Jeddawi, *Pro Kontra Pemekaran Daerah(Analisis Empiris)*, (Yogyakarta, 2009), Hlm. 43-46-53

lokal untuk ikut masuk dalam domain kepentingan politik sebagai langkah strategis kearah kelangsungan hidup yang lebih baik (*survival*). Bahkan, triangulasi kekuatan dan sekaligus menjadi aktor external yang bersinergi dalam meningkatkan eskalasi pragmentasi konflik di daerah pemekaran tersebut.⁶

Dalam perspektif inilah, pemekaran daerah menjadi *resources* yang melahirkan lahan-lahan baru sebagai ruang politik baru (*the new political space*) bagi para elit politik lokal dalam arena pertarungan kepentingan politik. Oleh karena itu, elit politik lokal memandang bahwa pemekaran daerah perlu dibangun dan diperjuangkan dalam rangka meraih beragam *resource* yang terkandung di dalamnya.

Dalam kenyataannya, sulit menafikan peran elit politik lokal, karena mereka mempunyai peran sangat penting, yakni tidak hanya bertindak sebagai inisiator dan sponsor. Bahkan, ia menjadi pelaku utama dalam proses pemekaran daerah. Peran elit politik lokal terutama pada level proses wacana hingga pada perjuangkan politik masyarakat. Perjuangan politik masyarakat kerap diwarnai nuansa politik etnis (*political ethnic*). Untuk itulah, perjuangan pemekaran senantiasa melibatkan elit politik lokal, karena hanya pemekaranlah yang memiliki potensi intelektual, sumber ekonomi, dan kekuasaan baik level eksekutif lokal maupun legislatif daerah (DPRD).⁷

⁶ Darwis, *Konflik Elit Politik Lokal dalam Pemekaran Daerah di Kabupaten Morowali*, Program Pasca Sarjana Ilmu Politik (s3), Fakultas ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 2012, hlm 3

⁷Darwis,*Ibid.* hlm 4.

Penulis merupakan salah-satu putra di.Kab. Halmahera Timur wilayah Wasile yang saat ini akan melakukan penelitian terkait dengan pemekaran Wasile calon Kab. Baru pecahan dari Kab. Induk Halmahera Timur menjadi Kab.Wasile. Selanjutnya, penulis meyakini bahwa masalah tersebut terkait dengan permintaan Kab.baru di wilayah Wasile belum ada yang melakukan penelitian untuk dijadikan hasil karya sehingga penulis tertarik untuk melakukan penilitian untuk dijadikan (tesis).

Bagi penulis, wilayah Wasile mempunyai potensi yang cukup besar, seperti dari sektor pertambangan dan sektor pertanian.Wilayah tersebut penghasil nikel yang melimpah, yang saat ini ditambang oleh beberapa perusahaan asing, belum juga SDA lainnya yang belum ditambang seperti; semen, batu gamping, tembaga dan lain-lain. Dan selanjutnya, wilayah Wasile dikenal juga dengan penghasil lumbung beras dan sayur-sayuran terbesar di Propinsi Maluku Utara. Sehingga hal tersebut bisa menambah potensi daerah untuk lebih mandiri.

Dengan adanya pemekaran Kab.baru di wilayah Wasile, maka aspirasi masyarakat lebih cepat diterima oleh pemerintah daerahnya. karena, lebih dekat jangkauannya dengan masyarakat setempat.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka dengan ini penulis tertarik untuk melakukan kajian terhadap permasalahan dalam bentuk penulisan hukum (tesis). Penulisan hukum ini oleh penulis akan mengambil judul sebagai berikut: “ **PERSIAPAN PEMEKARAN DAERAH KABUPATEN WASILE DARI KABUPATEN INDUK HALMAHERA TIMUR MENURUT PP**

NOMOR 78 TAHUN 2007 TENTANG TATA CARA PEMBENTUKAN, PENGHAPUSAN DAN PENGGABUNGAN DAERAH”.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian diatas, maka permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah persiapan-persiapan yang dilakukan oleh calon daerah pemekaran sudah sesuai dengan PP No 78 Tahun 2007?
2. Mengapa usulan pemekaran Wasile belum disetujui oleh pemerintah?
3. Faktor-faktor apa saja yang mendukung dan menghambat pelaksanaan pemekaran daerah baru Kabupaten Wasile?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan diatas, penelitian pada penulisan ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui persiapan-persiapan yang dilakukan daerah pemekaran yang sesuai dengan PP No 78 Tahun 2007.
2. Untuk mengetahui mengapa usulan pemekran wilayah Wasile dari Kab. Induk Halmahera Timur belum disetujui oleh pemerintah pusat.
3. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mendukung dan menghambat pelaksanaan pemekaran Wasile.

D. Manfaat Penelitian

Adapun hasil dari penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk:

1. Manfaat Teoritis, penelitian ini dapat memberikan masukan terhadap perkembangan ilmu pengetahuan Hukum Tata Negara khususnya

mengenai Daerah Otonomi bagi penulis, masyarakat umum, serta pihak-pihak yang membaca tesis ini.

2. Untuk menambah khasanah ilmu pengetahuan terkait dengan Daerah Otonomi Baru (DOB).
3. Manfaat Praktis, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi para penggagas D.O.B Wasile serta para pelaksana kekuasaan baik dibidang legislatif dalam hal ini DPRD dan dibidang eksekutif yakni Bupati selaku pemimpin daerah.
4. Sebagai masukan bagi pemerintah Kabupaten Halmahera Timur dan calon Kabupaten baru pecahan dari Kabupaten Induk Halmahera Timur menjadi Kabupaten baru Wasile, dalam pengambilan keputusan menyusun strategi pembangunan yang tepat dalam menyelenggarakan otonomi daerah.

E. Orisinalitas Penelitian

Orisinalitas penelitian berisi tentang *review* terhadap masalah dan hasil penelitian atau kajian yang pernah dilakukan sebelumnya, terkait dengan masalah penelitian yang akan diteliti. Pada bagian ini, penulis akan menegaskan penelitian yang akan dilakukan dengan penelitian atau kajian sebelumnya. Uraian ini akan menunjukkan perkembangan muktahir (*state of the art*) dari kajian-kajian yang pernah dilakukan. Penegasan tentang orisinalitas penelitian penting dilakukan

untuk menghindari pengulangan (*duplikas*) kajian dengan sub tema dengan fokus studi yang sama.⁸

Berdasarkan tinjauan pustaka yang telah penulis lakukan melalui penelitian serupa yang dilakukan oleh pihak lain dengan apa yang menjadi bidang, ruang lingkup serta tema yang akan penulis kemukakan, yaitu: "D.O.B. Untuk calon kabupaten baru Wasile." Untuk itu penulis meyakini bahwa penelitian yang penulis lakukan dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah karena senantiasa memperhatikan ketentuan-ketentuan atau etika-etika yang harus dijunjung tinggi oleh penelitian atau ilmuan.

Dan penelitian ini dilakukan pada Wasile Provinsi Maluku Utara merupakan calon pemekaran dari kabupaten induknya Halmahera Timur menjadi Kabupaten Wasile. Kurangnya sarana dan prasarana menimbulkan kesulitan dalam menjangkau pelayanan pemerintahan, peningkatan kesejahteraan dan pemberdayaan masyarakat. Sehingga pemekaran daerah menjadi salah-satu solusinya.

Dapat disimpulkan bahwa, pemekaran daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta peningkatan pelayanan publik. Rencana pemekaran dari Kabupaten Induk Halmahera Timur menjadi Kabupaten baru Wasile. Hal ini merupakan salah satu agenda pemerintah daerah Kabupaten Halmahera Timur, guna mengakomodasi kepentingan masyarakat agar kesejahteraan masyarakat yang selama ini menjadi tuntutan masyarakat Kabupaten Halmahera Timur dapat tercapai.

⁸Program pasca sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, *Buku pedoman penulisan Tugas Akhir (Tesis) Magister Ilmu Hukum*, (Yogyakarta : Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2010), hlm, 12-13

F. Kerangka Teori

Dalam hasanah keilmuan pada umumnya, atau pada khususnya ilmu hukum sangat dibutuhkan Grand Theory dalam rangka memperkuat serta memperjelas arah pengkajian ilmiah suatu permasalahan tertentu terkait dengan hukum itu sendiri. Dengan demikian, teori hukum adalah cabang ilmu hukum yang mempelajari berbagai aspek teoritis maupun praktis dari hukum positif tertentu secara tersendiri dan dalam keseleruhannya secara interdisipliner, yang bertujuan memperoleh pengetahuan serta penjelasan yang lebih baik, lebih jelas, dan lebih mendasar mengenai hukum positif yang bersangkutan.⁹

Munculnya suatu teori dapat terjadi karena ‘sikap ingin tau seseorang’ untuk menjawab masalah secara yuridis- empirik di lapangan. Tetapi juga dapat terjadi karena reaksi teori terdahulu.¹⁰ Dalam kaitan ilmiah, munculnya suatu teori akan berpengaruh terhadap teori lain. Karena berbagai teori tidak berdiri sendiri tetapi saling menjalin (berhubungan). Jadi, teori hukum adalah cabang ilmu hukum yang membahas atau menganalisis, tidak sekedar menjelaskan atau menjawab pertanyaan atau permasalahan, secara kritik ilmu hukum atau hukum positif dengan menggunakan metode sintesis saja. Dikatakan secara kritik karena pertanyaan-pertanyaan atau permasalahan teori hukum tidak cukup menjawab “otomatis” oleh hukum positif karena memerlukan argumentasi atau penalaran. Berbeda dengan dogmatik hukum yang menjawab pertanyaan atau permasalahannya sudah ada pada hukum positif.¹¹

⁹Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, Cahaya Atma Pustaka, (Yogyakarta, 2012), Hlm, 87

¹⁰Agus Salim, *Bangunan Teori, Metodologi Penelitian Untuk Bidang Sosial, Psikologi, dan Pendidikan*, Tiara Wacana, (Yogyakarta, 2006), hlm. 85.

¹¹Sudkno Mertokusumo, *Op Cit*, hlm 88

Dengan memakai pendekatan dua pandangan diatas maka perlunya menjawab berbagai realitas masalah memakai teori-teori para pakarnya.

1. Teori Otonomi Daerah.

Di antara beberapa isu besar yang tidak pernah luput dari perhatian publik didalam penyelenggaraan pemerintahan negara, selain masalah korupsi, kolusi dan nepotisme adalah masalah pemerintahan daerah. Demikian halnya, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat lokal menjadi wacana publik yang menuntut pengalokasian dan *distribution of power and authority* serta diskresi dalam menetapkan kebijaksanaan publik dan alokasi sumber pembiayaan secara adil antara pusat dan daerah. Asas penyelenggaraan pemerintah yang mampu menciptakan demokratisasi yang di operasionalkan dalam kebijakan otonomi daerah menjadi tuntutan dasar.¹²

Penerapan asas desentralisasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dalam sejarah pemerintahan daerah di Indonesia sesungguhnya telah diakomodasi pada Pasal 18 Undang-Undang dasar 1945. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, antara lain diatur wewenang daerah otonomi dalam mengelola dan mengurus urusan rumah tangganya. Persoalan kemudian muncul adalah pemahaman penafsiran makna mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah dari sudut pandang pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat itu sendiri. Termasuk dunia usaha dan lembaga swadaya masyarakat, adanyah sudut pandang yang sering berbenturan tersebut menjadi faktor krusial. Dalam

¹²Murtir Jeddawi, *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*(analisis kewenangan, kelembagaan, manajemen kepegawaian, dan peraturan daerah)., Kreasi Total Media Yogyakarta, cetakan pertama september 2008. Hlm. 117-118

implementasi undang-undang pemerintah daerah yang melaksanakan Pasal 18 UUD 1945.¹³

Menurut **Marbun**, apabila ditelusuri perkembangan dan pertumbuhan otonomi daerah dan proses desentralisasi dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintah daerah sejak Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 hingga Undang-Undang No.32 Tahun 2004. Pengalaman menelusuri sejarah perkembangan dan pertumbuhan otonomi daerah, menimbulkan rasa jengkel, rasa kesal, dan perasaan sedih serta bertanya pada diri sendiri, mengapa bangsa yang mengklaim diri sebagai negara beradab, negara hukum, negara demokrasi dan ideologi Pancasila tidak mampu merealisasi otonomi daerah seperti di cita-citakan para pendiri Republik Indonesia secara dinamis dan berkesinambungan.¹⁴

Otonomi daerah dalam sejarah bangsa Indonesia sebenarnya sudah dikenal sejak zaman penjajahan Belanda. Namun, pemberian otonomi itu lebih banyak sebagai 'keharusan' politik etis di bidang pemerintahan dengan memberikan kewenangan ke daerah-daerah yang terpecah dalam negara jajahannya. Karena otonomi diberikan pemerintah kolonial, maka tidak mengherankan bila makna otonomi itu hanya berada di atas kertas, sementara praktek sentralisme dan otoritarisme pemerintahan kolonial tetap segalanya dari kekuasaan itu.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, otonomi berarti berdiri sendiri. Daerah otonomi adalah kelompok sosial yang memiliki hak dan kekuasaan menentukan arah tindakannya sendiri. Dan otonomi, berarti pemerintahan sendiri. Banyak menjadi sorotan sekarang adalah bagaimana mempertemukan antara

¹³*Ibid*

¹⁴*Ibid*

makna otonomi dengan hakikat penerapannya di lapangan dalam rangka proses demokratisasi dan pemberdayaan daerah. Berbagai kalangan ahli pemerintahan mencoba memberdebat makna itu ke dalam praktik di lapangan dengan gagasan desentralisasi, pemencaran kekuasaan dengan cakupan yang lebih luas. Seperti dikatakan Menteri Negeri Otonomi Daerah, Ryas Rasyid, bahwa undang-undang itu lebih mendorong otonomi daerah. Karena yang diserahkan bukan urusan (tugas), tetapi kewenangan (kekuasaan).¹⁵

Otonomi berarti peraturan sendiri atau undang-undang sendiri. Dalam terminologi ilmu pemerintahan dan hukum administrasi negara maka otonomi daerah mempunyai pengertian:¹⁶

Pertama, daerah yang mempunyai kehidupan sendiri yang tidak bergantung pada satuan organisasi lain. *Kedua*, daerah yang mengemban misi tertentu dalam rangka meningkatkan keefektifan dan efisiensi penyelenggaraan pemerintah daerah untuk melaksanakan tugas dan kewajibannya itu di daerah. *Ketiga*, daerah yang memiliki atribut dan mempunyai urusan tertentu (urusan rumah tangga sendiri) yang diserahkan oleh pemerintah pusat serta memiliki sumber keuangan sendiri.

Kebijakan otonomi daerah harus memiliki pra kondisi dimana terjadi pengakuan terhadap hak politik terhadap masyarakat daerah untuk menentukan

¹⁵Rio Tinto, *Otonomi Atau Federalisme, Dampak terhadap Perekonomian*, Pustaka Sinar Harapan, (jakarta, 2000), hlm.57-59

¹⁶Zuhri sayfudin. " *Kemandirian Pengelolaan Keuangan Daerah Melalui Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Berdasarkan Asas Otonomi Daerah* ", Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2012. Hlm, 38-39.

pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Desentralisasi politik harus di ikuti dengan demokratisasi dalam tataran kelembagaan maupun prosedural.

Menurut **Hans Kelsen**, makna otonomi daerah adalah suatu perpaduan langsung dari ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demokrasi. Organ-organ pembuat norma-norma daerah dipilih oleh para subyek dari norma-norma ini. Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua (2) kata yunani *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwet-geving*), namun dalam perkembangannya konsepsi otonomi daerah selain mengandung art, *zelfwet-geving* (membuat perda-perda) juga utamanya juga mencakup *Zelfbestuur* (pemerintahan sendiri) C.W van der pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangga sendiri).¹⁷

Otonomi daerah adalah wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, yang melekat baik pada negara kesatuan maupun pada negara federasi. Di dalam negara kesatuan, otonomi daerah lebih terbatas dari pada di negara yang berbentuk federasi. Kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah di negara kesatuan meliputi segenap kewenangan pemerintahan kecuali beberapa urusan yang dipegang oleh pemerintah pusat. Kewenangan daerah menurut Pasal 7 ayat (1) UUNo. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa:

¹⁷*Ibid*

Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.

Pasal 7 ayat (2) menyebutkan:

Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (10, meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional).¹⁸

Dalam berbagai literatur hukum dan ilmu negara, teori pemerintahan secara garis besar dikenal dengan dua model formasi negara, model negara federal dan model negara kesatuan¹⁹. Dalam perkembangannya konsep, bentuk negara (*staats vorm*) seringkali menjadi objek perdebatan oleh para ahli sejak dahulu. Istilah bentuk negara ditujukan pada monarki dan republik, serta istilah susunan negara ditujukan pada kesatuan dan federasi.

Dalam perkembangan lebih lanjut di beberapa negara, di samping telah dilaksanakan asas dekosentrasi juga telah dilaksanakan asas desentralisasi, yaitu penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau daerah otonom tingkat atasnya kepada daerah otonomi menjadi urusan rumah tangganya.

¹⁸J. Kaloh'' *Mencari Bentuk Otonomi Daerah'' Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Cetakan Pertama,2002, Pt Rineka Cipta, Jakarta. Hlm. 3-4

¹⁹Ni' matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofis, Sejarah Perkembangan Dan Problematika*, Pustaka Pelajar,(Yogyakarta), 2005, hlm.51.

Istilah otonomi mempunyai arti kemandirian dan kebebasan bukan kemerdekaan, sehingga daerah otonom itu diberi kebebasan dan kemandirian sebagai wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggung jawabkan itu sendiri ada dua unsur: *pertama*, pemberian tugas dalam arti melaksanakannya. *Kedua*, pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas itu.²⁰

Pada umumnya, hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah berdasarkan atas tiga asas yaitu, asas desentralisasi atau penyerahan wewenang sepenuhnya dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tentang urusan tertentu, sehingga pemerintah daerah dapat mengambil prakarsa sepenuhnya baik yang menyangkut *policy*, perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaan. Pada asas dekosentrasi, yang terjadi adalah pelimpahan wewenang kepada aparatur pemerintah pusat di daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat dalam arti bahwa *policy*, perencanaan, dan biaya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, sedangkan aparatur pemerintah pusat di daerah bertugas melaksanakan. Asas pembantuan berarti keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat di daerah itu, dalam arti bahwa organisasi pemerintah setempat (daerah) memperoleh tugas dan wewenang untuk membantu melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat.²¹

Hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekosentrasi teritorial, bukan merupakan dua subjek hukum (*publiek rechtsperson*) yang masing-masing mandiri. Urusan pemerintah yang dilakukan satuan pemerintahan teritorial

²⁰Moh. Mahfud MD “*Politik Hukum Di Indonesia*” Rajagrafindo Persada, (Jakarta, 2009), hlm 95

²¹*Ibid*, hlm. 96.

dekonsentrasi adalah urusan pusat di daerah. Otonomi teritorial merupakan konsep dalam negara kesatuan. Satuan otonomi teritorial merupakan suatu satuan mandiri dalam lingkungan negara kesatuan yang berhak melakukan tindakan hukum sebagai subjek hukum untuk mengatur dan mengurus fungsi pemerintahan (administrasi negara) yang menjadi urusan rumah tangganya. Persamaannya baik dekonsentrasi maupun otonomi sama-sama bersifat *administratief rechtelijk* bukan *staatsrechtelijk*.²²

Otonomi daerah merupakan eksistensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari pengalangan dua bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (pemerintahan sendiri). **C.W. Van der pot** memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangga sendiri).²³

Otonomi adalah tatanan bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintah baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga

²²Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2005, hlm. 33.

²³Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Bahan Perkuliahan Otonomi Daerah Program pascasarjana FH UII, 2008), hlm 71-73.

daerah. Otonomi daerah jika dilihat dari sudut wilayahnya yang ditentukan pemerintah pusat.²⁴

Dari uraian-uraian tersebut jelaslah bahwa dengan otonomi daerah dapat dipandang sebagai cara untuk mewujudkan secara nyata penyelenggaraan pemerintah yang efektif, efisien dan berwibawa guna mewujudkan pemberian pelayanan kepada masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraan otonomi daerah juga merupakan keterikatan yang kuat antara daerah yang satu dengan yang lainnya, di samping menumbuhkan kembangkan semangat kebersamaan dalam simpul Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁵

2. Teori Negara Kesatuan

Asal mula terbentuk suatu negara menurut **Aristoteles** adalah karena adanya penggabungan keluarga-keluarga (bagian terkecil dari suatu masyarakat) menjadi suatu kelompok yang lebih besar. Kelompok-kelompok ini kemudian bergabung membentuk sebuah desa, kemudian itu desa bergabung lagi sampai akhirnya membentuk kelompok masyarakat besar yang di sebut negara.²⁶

Penganut teori kontrak sosial, **Jean Jacques Rousseau** berteori bahwa negara terjadi karena adanya perjanjian masyarakat. Esensi perjanjian masyarakat ini adalah menemukan suatu bentuk kesatuan, yang membela dan melindungi kekuasaan bersama. Disamping kekuasaan pribadi dan milik setiap individu. Sehingga, negara dapat dipandang sebagai asosiasi manusia yang hidup dan

²⁴*Ibid*

²⁵A.W. Widjaja, *Titik Berat Otonomi, Pada Daerah Tingkat 11*, Cetakan ke tiga, 1998, Pt Raja Grafindo Persada, Jakarta. Hlm. 32.

²⁶Elfiza'' *Pengaturan Pemerintah Aceh Menurut Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh Dalam Negara kesatuan Republik Indonesia(NKRI)*, Program Magister(s2) Ilmu Hukum Universitas IslamIndonesia, Yogyakarta, 2011

bekerja sama untuk mengejar beberapa tujuan bersama. Dapat dikatakan bahwa tujuan akhir setiap negara ialah untuk menciptakan kebahagiaan bagi rakyat dalam suatu negara.

Negara Kesatuan Republik Indonesia sendiri mempunyai tujuan yang hendak dicapai sebagaimana yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945 yang berbunyi:

“ untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”²⁷

Berdasarkan ketentuan Pasal 139 itulah maka dikeluarkan Undang-Undang Darurat No. 11 Tahun 1950 Tentang Tata Cara Perubahan Susunan Kenegaraan dari wilayah Negara Republik Indonesia Serikat. Untuk menyatukan tiga negara bagian yang masih ada, yakni RI, Negara Indonesia Timur, dan Negara Sumatra Timur. Berkaitan dengan hal inilah diadakan perundingan antara RIS (mewakili Negara Sumatra Timur dan Negara Indonesia Timur) dan RI dalam perundingan tersebut diajukan tiga alternatif untuk menuju Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu:²⁸ Pasal-pasal didalam Konstitusi RIS yang bersifat federalis dihilangkan dan diganti dengan pasal-pasal yang bersifat kesatuan; Negara kesatuan dibentuk melalui cara meleburkan negara Republik Indonesia

²⁷Elfija'' *Ibid*

²⁸B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia, menuju konsolidasi sistem demokrasi*, Cetakan ke 5, Penerbit, Universitas Atma Jaya (Yogyakarta 2009). Hlm. 92-93

(Yogyakarta) kedalam RIS; Negara kesatuan dibentuk dengan cara menggabungkan RIS ke dalam ikatan negara Republik Indonesia.

Dari ketiga alternatif tersebut, alternatif pertamalah yang akan dipergunakan sebagai ide dasar untuk menuju Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemudian pada tanggal 19 Mei 1950 berhasil ditanda tangani piagam persetujuan yang pada intinya memuat pernyataan bahwa dalam waktu sesingkat-singkatnya bersama-sama melaksanakan negara kesatuan, sebagai jelmaan dari Republik Indonesia berdasarkan Proklamasi 17 Agustus 1945.²⁹

Negara kesatuan adalah bentuk negara yang paling tepat untuk menjadi wadah ide persatuan. Apabila secara musyawarah di dalam Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) digunakan istilah negara persatuan maupun negara-negara kesatuan, sebagai pengalih bahasa *eendheidsstaat*, maka UUD 1945 menggunakan kedua istilah tersebut. Namun dengan pengertian yang berbeda. Istilah negara kesatuan digunakan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 sebagai pengalih bahasa *eenheidsstaat*.

Apabila dilihat kedalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (1). Negara Indonesia secara tegas dinyatakan sebagai suatu negara kesatuan yang berbentuk republik. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*).

²⁹*Ibid*

Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak di bagi antara pemerintah pusat (*central government*) dengan pemerintah lokal (*local goverment*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah pemerintah pusat.³⁰

Dengan demikian, dapatlah dikatakan bahwa Republik Indonesia adalah negara kesatuan yang didesentralisasikan. Sehubungan dengan asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka salah seorang sarjana mengatakan sebagai berikut: “Yang memegang kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintah Pusat (*central goverment*) tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah (*Regional Goverment*). Dalam suatu negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara ini tidak dibagi antara Pemerintah Pusat (*Central Goverment*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan itu tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu adalah pemerintah pusat³¹

Disebut negara kesatuan apabila kekuasaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak sederajat. Kekuasaan pemerintah pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam negara. Kekuasaan pemerintah daerah bersifat tidak langsung dan sering dalam bentuk otonomi yang luas dengan demikian tidak dikenal adanya badan legislatif pusat dan daerah yang sederajat. Badan

³⁰Nimatul Huda, “Perkembangan Hukum Tata Negara, Perdebatan dan Gagasan – Penyempurnaan” Cetakan Pertama Mei 2004.FH UII Press Yogyakarta. Hlm. 240-241

³¹ Josef Rihu Kaho “*Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*”Cetakan Pertama Desember 1988,(Penerbit Cv RajawaliJakarta).Hlm. 5

legislatif pusat selalu memiliki kedudukan yang lebih tinggi. Menurut **C. F Strong**, ciri dari negara kesatuan ialah kedaulatan yang tidak terbagi atau dengan perkataan lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi. Menurut **Strong**, konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan legislatif lain selain dari badan legislatif pusat.³²

Menurut **Strong**, ada dua ciri yang mutlak melekat pada suatu negara kesatuan, yaitu berkonsentrasi yang merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada wakilnya di daerah, dan desentralisasi yaitu penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri.³³

Menurut **Wolhoff** seluruh kekuasaan pada negara kesatuan berada ditangan pemerintah pusat, sehingga peraturan-peraturanlah (undang-undang peraturan pemerintah dan sebagainya) yang menentukan bentuk dan susunan pemerintah daerah otonom. Macam dan luasnya kekuasaan pemerintah daerah ditentukan oleh instruksi dari pemerintah pusatlah yang mengendalikan kekuasaan pengawasan terhadap daerah-daerah otonom.³⁴

Menurut **Fred Isjwara**, negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh, jika dibandingkan dengan federal atau konfederasi. Dalam negara kesatuan terdapat baik persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*), dilihat dari

³²Morissan, *Hukum Tata Negara RI 'Era Reformasi'* Penerbit. Ramdani Prakarsa 2005 (Jakarta Indonesia). Hlm. 96-99.

³³*Ibid*

³⁴*Ibid*

segi susunan negara kesatuan, maka negara kesatuan bukan negara tersusun dari beberapa negara melainkan negara tunggal.³⁵

Abu Daud Busroh mengutarakan; negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari pada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara didalam negara. Jadi dengan demikian, didalam negara kesatuan itu hanya satu pemerintahan yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintah. Pemerintah pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut. Negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk:

1. Negara kesatuan dengan sistem sentralistik.
2. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi.

Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, yaitu segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah di instruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, yaitu kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan-kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang di namakan dengan daerah otonomi.³⁶

Alasan di anutnya desentralisasi menurut The Liang Gie adalah sebagai berikut: Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang

³⁵Nimatul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Cetakan Pertama, Penerbit. FH UII Press, (Yogyakarta 2010). Hlm 20

³⁶*Ibid*

pada akhirnya dapat menimbulkan tirani. Dalam bidang politik penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasiasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan sesuatu di daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarah. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut³⁷

Hubungan pusat dan daerah atas dasar otonomi teritorial merupakan konsep dalam negara kesatuan. Satuan otonomi teritorial merupakan suatu satuan mandiri dalam lingkungan negara kesatuan yang berhak melakukan tindakan hukum sebagai subjek hukum untuk mengatur dan mengurus fungsi pemerintahan (administrasi negara) yang menjadi urusan rumah tangganya sendiri. Jadi, hubungan pusat dan daerah atas dasar otonomi teritorial memiliki kesamaan dengan hubungan pusat dan daerah atas dasar federal yaitu hubungan antara dua subyek hukum yang masing-masing berdiri sendiri.³⁸

Jadi, antara kesatuan dengan federal dari syarat pembentukannya terdapat perbedaan, seperti yang dikemukakan oleh Strong, antara lain: *Pertama*, pada negara kesatuan terdapat rasa kebangsaan (*nation*) yang erat karena didasari kebersamaan dari awal. Negara, sementara pada negara federal, sebelumnya tidak

³⁷ Jose Riwu Kaho, *Op cit*, Hlm, 8

³⁸ Nimatul Huda, *Op cit*, Hlm, 23

terikat dalam kebersamaan semacam itu dan tunduk pada kedaulatan bersama dalam negara sebelum terbentuk federal.

Kedua, pada pembentukan negara federal kesatuan dari negara yang berdaulat hanya menghendaki persatuan, tetapi bukan kesatuan. Sementara, pada negara kesatuan, yang menjadi hal yang utama adalah kesatuan (*nation*) yang ada dalam mewujudkan persatuannya di bingkai dalam suatu negara.³⁹

Dalam konteks bentuk negara, meskipun bangsa Indonesia memilih bentuk negara kesatuan, di dalamnya terselenggara suatu mekanisme yang memungkinkan tumbuh dan berkembangnya keragaman antar daerah di seluruh tanah air. Kekayaan alam dan budaya antar daerah tidak boleh diseragamkan dalam struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan kata lain, bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan jaminan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kekayaan yang dimilikinya masing-masing, tentunya dengan dorongan, dukungan, dan bantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat.⁴⁰

G. Metode Penelitian

Pendekatan penelitian diartikan sebagai usaha dalam rangka aktivitas penelitian untuk mengadakan hubungan dengan orang yang akan diteliti atau metode-metode untuk mencapai pengertian tentang masalah penelitian.

Pendekatan hukum normatif di dalam penulisan ini:

- a. Pendekatan perundang-undangan (*state approach*);

³⁹Tri wahyuni SH, “ *Pengaturan Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah NKRI*”, (*Studi Terhadap UU No. 5 Tahun 1974 serta Peraturan Pelaksananya*), Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia 2012. Hlm. 15.

⁴⁰Ni’ matul huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan ke 8 2013, Penerbit. Raja Grafindo Persada, Jakarta. Hlm. 104-105.

b. Pendekatan sosiologi politik(*social politic approach*);

Pendekatan perundang-undangan (*state approach*) ini dipergunakan dalam penelitian ini karena fokus penelitian ini adalah berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan daerah otonomi baru dan negara kesatuan maupun peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan tema sentral penelitian, selain itu juga digunakan pendekatan lain yang digunakan guna memperjelas analisis ilmiah yang diperlukan dalam penelitian normatif.

Pendekatan sosiologis politik (*social politic approach*) ini dipergunakan untuk mengetahui kebutuhan-kebutuhan masyarakat daerah calon pemekaran yang belum tersentuh dengan nilai-nilai keadilan dan dimaksudkan untuk mengetahui latar belakang, alasan serta pengaruh pembentukan C.D.O.B untuk wilayah Wasile.

1. Objek Penelitian

- a.Sesuai dengan judul penelitian ini, maka yang menjadi objek penelitian adalah Persiapan pemekaran daerah Kabupaten Wasile dari Kabupaten induk Halmahera Timur menurut PP No. 78 Tahun 2007, tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan enggabungan Daerah..

2. Subyek Penelitian.

- A. Direktorat Dirjen Otonomi Daerah
- B. Bupati Halmahera Timur
- C. Ketua DPRD Halmahera Timur
- D. Ketua Tokoh Masyarakat Wasile

3. Jenis Penelitian.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan menggunakan pendekatan normatif yang bersifat deskriptif, yaitu metode penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat pada perundang-undangan. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan acuan pustaka atau kajian pustaka, dalam bentuk dokumen atau bahan hukum sebagai data yang disesuaikan dengan objek penelitian.

4. Teknik Pengumpulan Data.

Ada pun teknik pengumpulan data yang dilakukan penulis dengan penulisan tesis ini, yakni;

a. Wawancara

Dalam pengumpulan data ini peneliti menggunakan teknik wawancara untuk mencari data-data penting dan bermakna dengan cara melakukan wawancara mendalam melalui interaksi intensif antara peneliti dengan nara sumber yang mempunyai kompetensi dan juga sebagai actor yang terlibat dalam mendorong terjadinya pemekaran di wilayah Wasile dari Kabupaten Induk Halmahera Timur.

b. Studi Kepustakaan (*library research*)

Studi kepustakaan (*library research*) dilakukan untuk mendapatkan data sekunder dengan cara melakukan pengkajian terhadap buku-buku litelatur, jurnal, penelitian dalam bentuk laporan, dokumen-dokumen resmi dan sebagainya. Buku-buku hukum yang masih relevan dengan penelitian yang

dilakukan, serta dokumen-dokumen lain yang berkaitan langsung dengan tema penelitian yang dilakukan.

5. Sumber Pengumpulan Data.

Bahan hukum sekunder yaitu: bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Adapun yang menjadi bahan hukum sekunder dalam penelitian ini adalah dokumen yang memberikan informasi terkait dengan daerah otonomi baru, yang meliputi:

- a. Dokumen aspirasi
- b. Buku-buku literatur,
- c. Disertasi , tesis dan laporan penelitian
- d. Makalah
- e. Bahan hukum tersier

6. Analisis atau pembahasan

Menganalisis atau membahas berarti menemukan makna yang dikandung dalam temuan penelitian. Proses analisis dilakukan pertama-tama dengan melakukan pengelompokan data yang terkumpul dan menganalisisnya untuk menemukan prinsip-prinsip pengaturannya yang menjadi materi muatan dari ketentuan peraturan perundang-undangan berdasarkan teori yang telah dikemukakan.

H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan merupakan gambaran mengenai isi dari tesis yang akan ditulis. Sistematika penulisan disajikan dalam bentuk bab dan sub bab secara terperinci: Pustaka atau Orisinalitas Penelitian, Kerangka Teori, Metode penelitian

hukum, terdiri dari: pendekatan yang digunakan , objek penelitian, data penelitian atau bahan hukum, pengelolaan dan penyajian data atau bahan hukum, analisis data, batasan penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab *satu*, terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan.

Bab *dua*, berisikan uraian tentang tinjauan tentang daerah otonomi baru dan negara kesatuan.

Bab *tiga*, penulis akan menguraikan serta membahas dan menjawab permasalahan mengenai kendala-kendala terkait dengan persiapan permintaan pemekaran daerah kabupaten baru dan memberikan kontribusi terhadap pemerintah daerah.

Bab *empat*, merupakan Bab penutup yang terdiri atas kesimpulan Hasil penelitian dan saran serta Rekomendasi yang diberikan hasil penelitian.