

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Konstitusi negara Indonesia menegaskan bahwa Republik Indonesia adalah negara hukum yang demokratis, berbentuk negara kesatuan. Menurut Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan: “Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk Republik”. Dasril Radjab mengemukakan:

Pasal ini menunjukkan bahwa susunan Negara Republik Indonesia adalah bersusun tunggal. Artinya tidak ada Negara dalam Negara, seperti halnya yang terdapat pada Negara Federal. Konsekuensi dari pilihan bentuk Negara Kesatuan ini maka penyelenggaraan pemerintahan pada prinsipnya dilakukan oleh pemerintah pusat. Mengingat wilayah Republik Indonesia sangat luas dengan beribu-ribu pulau, aneka ragam suku dan budaya sudah dapat dipastikan tidak mungkin segala sesuatunya diatur secara terpusat oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, para pendiri Negara (*the founding fathers*) Republik Indonesia bersepakat menetapkan bentuk negara Kesatuan dan sistem otonomi daerah, sebagaimana dituangkan dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹

Menurut Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

¹Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia* cet. Ke 2, Rineka Cipta, Jakarta, 2005, hlm.119.

Dalam Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menentukan bahwa: “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Sehubungan dengan itu penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan pembangunan yang terarah pada perwujudan kesejahteraan sosial yang berkeadilan bagi seluruh rakyat di seluruh wilayah tanah air mensyaratkan berkembangnya otonomi. Siswanto Sunarno yang menerangkan bahwa:

Pertama, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan Pemikiran prinsip otonomi seluas-luasnya. Arti seluas-luasnya ini mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah, untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Pemikiran kedua, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.²

Otonomi daerah perlu dipahami sebagai keharusan daerah untuk menggapai kehidupan yang lebih baik, karena keberhasilan otonomi daerah sangat tergantung pada kemampuan daerah untuk mengembangkan dan memberdayakan peran serta masyarakat. Pengembangan dan pemberdayaan peran serta masyarakat menurut Made Suwandi dilakukan secara:

Demokrasi pada pemerintahan daerah berimplikasi bahwa pemerintah daerah dijalankan oleh masyarakat sendiri melalui wakil-wakil rakyat yang dipilih secara demokratis dan dalam menjalankan misinya mensejahterakan rakyat, wakil-wakil rakyat tersebut akan selalu menyerap, mengartikulasikan serta mengagregasikan aspirasi rakyat tersebut kedalam kebijakan-kebijakan publik di tingkat lokal, namun kebijakan publik di tingkat lokal tidak boleh bertentangan dengan kebijakan publik

²Siswanto Sunarto, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, Makasar, 2005, hlm. 8.

nasional dan diselenggarakan dalam koridor-koridor norma, nilai dan hukum positif yang berlaku pada negara dan bangsa.³

Otonomi dan desentralisasi bisa merupakan pilihan terbaik dalam penyelenggaraan NKRI, karena menjanjikan terselenggaranya pemerintahan dan pembangunan yang efisien dan sesuai dengan aspirasi seluruh lapisan masyarakat. Sebab dengan adanya hak, kewajiban, dan kewenangan mengurus rumah tangga daerah oleh daerah, maka jarak dan keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan sebagai wujud eksistensi demokrasi dalam kehidupan bangsa akan bertambah nyata, berbagai pelayanan publik menjadi bertambah dekat dengan masyarakat.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak bisa dilepaskan akan kedudukan kecamatan. Kecamatan adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah Kabupaten/Kota. Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia, Kecamatan merupakan wilayah kerja Camat sebagai Perangkat Daerah Kabupaten atau Kota. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menentukan:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah kabupaten dan kota.
- (2) Daerah kabupaten/kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau Desa.

Pasal 221 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menentukan: “Daerah kabupaten/kota membentuk Kecamatan dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat Desa/kelurahan”.

³Made Suwandi, *Konsep Dasar Otonomi Daerah Indonesia*, Ditjen OTDA Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 2000, hlm. 6.

Secara regulatif, dasar kebijakan pengaturan tentang Kecamatan mengalami perkembangan dan perubahan dari masa ke masa yaitu pada masa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang kemudian direvisi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Salah satu perubahan mendasar dari kelembagaan kecamatan adalah terkait dengan kedudukan dan kewenangan yang dijalankan oleh Camat. Pada masa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Camat adalah Kepala Wilayah memiliki kewenangan atributif dan kewenangan delegatif, pada masa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Camat adalah Kepala Kecamatan yang hanya memiliki kewenangan yang bersifat delegatif saja, sedangkan pada masa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Camat adalah pemimpin kecamatan yang menjalankan kewenangan delegatif dan juga kewenangan atributif.⁴

Keberadaan kecamatan kemudian diperkuat dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan yang kemudian diperbarui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 sebagai dasar pedoman dalam pembentukan dan penyelenggaraan urusan pemerintahan di kecamatan, sehingga kedudukan dan kewenangan yang dijalankan oleh Camat dapat menjadi lebih jelas.

Mengenai pengaturan pemekaran kecamatan diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan menyatakan bahwa: “Pembentukan Kecamatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan”.

⁴Moh. Ilham A. Hamudy, *Peran Camat di Era Otonomi Daerah*, Bisnis & Birokrasi, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Jan—Apr 2009, hal. 53

Berdasarkan hal tersebut, akan dijabarkan syarat-syarat tersebut antara lain:

1. Persyaratan Administratif

Dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan dinyatakan secara tegas bahwa syarat administratif pembentukan kecamatan meliputi:

- a) Batas usia penyelenggaraan pemerintahan minimal 5 (lima) tahun;
- b) Batas usia penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan yang akan dibentuk menjadi kecamatan minimal 5 (lima) tahun;
- c) Keputusan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau nama lain untuk Desa dan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain untuk kelurahan di seluruh wilayah kecamatan baik yang menjadi calon cakupan wilayah kecamatan baru maupun kecamatan induk tentang persetujuan pembentukan kecamatan;
- d) Keputusan Kepala Desa atau nama lain untuk desa dan Keputusan Lurah atau nama lain untuk kelurahan di seluruh wilayah kecamatan baik yang akan menjadi cakupan wilayah kecamatan baru maupun kecamatan induk tentang persetujuan pembentukan kecamatan;
- e) Rekomendasi Gubernur

2. Persyaratan Fisik Kewilayahan

Mengacu pada ketentuan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan, dinyatakan secara tegas bahwa syarat fisik kewilayahan terbentuknya kecamatan adalah meliputi cakupan wilayah, lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan. Pasal 6 PP tersebut menegaskan bahwa:

- a) Cakupan wilayah untuk daerah kabupaten paling sedikit terdiri atas 10 desa/kelurahan dan untuk daerah kota paling sedikit terdiri atas 5 desa/kelurahan.

- b) Lokasi calon ibukota memperhatikan aspek tata ruang, ketersediaan fasilitas, aksesibilitas, kondisi dan letak geografis, kependudukan, sosial ekonomi, sosial politik, dan sosial budaya.
- c) Sarana dan prasarana pemerintahan meliputi bangunan dan lahan untuk kantor camat yang dapat digunakan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.

3. Persyaratan Teknis

Dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan dinyatakan secara tegas bahwa persyaratan pembentukan kecamatan harus memenuhi persyaratan teknis yang meliputi:

- a) Jumlah Penduduk;
- b) Luas Wilayah;
- c) Rentang Kendali Penyelenggaraan Pelayanan Pemerintahan;
- d) Aktivitas Perekonomian;
- e) Ketersediaan Sarana Dan Prasarana.

Merujuk pada ketentuan yang diatur dalam Pasal 3 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan menyatakan bahwa: “Pembentukan Kecamatan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) harus memenuhi persyaratan dasar, persyaratan teknis, dan persyaratan administratif.

Berdasarkan hal tersebut, akan dijabarkan syarat-syarat tersebut.

1. Persyaratan Dasar

Dalam Pasal 4 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan dinyatakan secara tegas bahwa syarat dasar pembentukan kecamatan meliputi:

Persyaratan dasar pembentukan Kecamatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Ayat (2) meliputi:

- a. jumlah penduduk minimal;
- b. luas wilayah minimal;
- c. usia minimal Kecamatan; dan
- d. jumlah minimal desa/ Kelurahan yang menjadi cakupan.

2. Persyaratan Teknis

Dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan dinyatakan secara tegas bahwa syarat teknis pembentukan kecamatan meliputi:

- 1) Persyaratan teknis pembentukan Kecamatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Ayat (2) meliputi:
 - a. kemampuan keuangan daerah;
 - b. sarana dan prasarana pemerintahan; dan
 - c. persyaratan teknis lainnya.
- 2) Kemampuan keuangan daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf a merupakan rasio belanja pegawai terhadap anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota tidak lebih dari 50% (lima puluh persen).
- 3) Sarana dan prasarana pemerintahan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf b paling sedikit sudah memiliki lahan untuk kantor camat dan lahan untuk sarana dan prasarana pendukung pelayanan public lainnya.
- 4) Persyaratan teknis lainnya sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf c meliputi:
 - a. kejelasan batas wilayah Kecamatan dengan menggunakan titik koordinat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - b. nama Kecamatan yang akan dibentuk;
 - c. lokasi calon ibu kota Kecamatan yang akan dibentuk; dan
 - d. kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah.

3. Persyaratan administratif

Dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan dinyatakan secara tegas bahwa syarat administratif pembentukan kecamatan meliputi:

- 1) Persyaratan administratif pembentukan Kecamatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Ayat (2) merupakan kesepakatan musyawarah desa dan/atau keputusan forum komunikasi Kelurahan atau yang disebut dengan nama lain di Kecamatan induk dan Kecamatan yang akan dibentuk.
- 2) Musyawarah desa sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) harus dihadiri oleh seluruh desa atau yang disebut dengan nama lain.
- 3) Keputusan forum komunikasi Kelurahan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) disepakati secara musyawarah yang harus dihadiri oleh seluruh Kelurahan.

Adapun mengenai persamaan dan perbedaan antara Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018, yaitu:

Persamaan:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 memuat persyaratan teknis dan administratif, Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 juga memuat persyaratan teknis dan administratif.

Perbedaan:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 memuat pembentukan Kecamatan harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018, pembentukan kecamatan harus memenuhi persyaratan dasar, persyaratan teknis dan persyaratan administratif.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 memuat jumlah penduduk dan luas wilayah sebagai persyaratan teknis sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 memuat jumlah penduduk dan luas wilayah sebagai persyaratan dasar.

Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tidak ditemukan adanya ketentuan yang menjelaskan baik kriteria maupun ukuran tentang standar minimal persyaratan dasar kapasitas daerah terkait potensi ekonomi, keuangan daerah dan kemampuan penyelenggaraan pemerintahan. Apakah apabila persyaratan dasar kewilayahan dipenuhi tetapi persyaratan dasar kapasitas daerah tidak memenuhi seperti potensi ekonomi, keuangan daerah dan kemampuan penyelenggaraan pemerintahan karena persyaratan dasar kapasitas Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah kemampuan Daerah untuk berkembang dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini tentunya tidak sesuai dengan asas ketertiban dan kepastian hukum. Ada beberapa persamaan dan perbedaan antara Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 yang menjadikan penulis tertarik untuk melakukan perbandingan terhadap dua aturan tersebut.

Berdasarkan pemaparan di atas, hal inilah yang menarik perhatian penulis untuk membahasnya dengan menuangkan ke dalam bentuk penulisan karya ilmiah skripsi, dengan judul: **“Tinjauan Komperatif Pembentukan Pemekaran Kecamatan Antara Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas dan untuk menghindari kajian yang terlalu luas dan menyimpang dari objek penulisan ini, maka penulis memilih rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana persamaan dan perbedaan pembentukan pemekaran kecamatan antara Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018?
2. Bagaimana kelebihan dan kekurangan perbandingan pembentukan pemekaran kecamatan antara Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan Permasalahan di atas maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis persamaan dan perbedaan pembentukan pemekaran kecamatan antara Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kelebihan dan kekurangan perbandingan pembentukan pemekaran kecamatan antara Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang diharapkan dari penelitian ini antara lain:

1. Secara praktis dapat memperluas wawasan penulis, dalam bidang kajian hukum mengenai tinjauan komperatif pembentukan pemekaran kecamatan antara Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018.
2. Secara teoritis agar peneliti dapat mengetahui lebih jelas dan diharapkan bahan masukan (input) dalam rangka sumbangan pemikiran (kontribusi) mengenai tinjauan komperatif pembentukan pemekaran kecamatan antara Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018.

E. Kerangka Konseptual

Untuk menghindari kesalahpahaman dan kekeliruan susunan kontruksi logika terhadap beberapa istilah yang dipakai dalam penelitian, maka peneliti memberikan batasan istilah sebagai berikut:

1. Tinjauan Komperatif

Komparatif adalah tinjaun penelitian yang bersifat membandingkan. Penelitian ini dilakukan untuk membandingkan persamaan dan perbedaan dua atau lebih fakta-fakta dan sifat-sifat objek yang di teliti berdasarkan kerangka pemikiran tertentu.⁵

2. Perbandingan

Perbandingan hukum dalam pengertian yang paling sederhana, merupakan suatu metode studi dan penelitian di mana hukum-hukum dan lembaga-lembaga hukum dari dua negara atau lebih diperbandingkan. Hal tersebut merupakan proses mempelajari hukum-hukum yang telah diterapkan dengan membandingkannya dengan hukum-hukum lainnya.⁶

3. Pembentukan

Pembentukan diartikan sebagai usaha luar yang terarah kepada tujuan tertentu guna membimbing faktor- faktor pembawaan hingga terwujud dalam suatu aktifitas rohani atau jasmani.⁷

4. Pemekaran

⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2015, hlm.56

⁶ Lihat, Salim HS., dan Erlies SN, *Penerapan Teori Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 2016, hlm. 257.

⁷ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 28.

Pemekaran daerah di Indonesia adalah pembentukan wilayah administratif baru di tingkat provinsi maupun kota dan kabupaten dari induknya. Pasal 33 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menentukan:

- (1) Pemekaran Daerah sebagaimana berupa:
 - a. Pemecahan Daerah provinsi atau Daerah kabupaten/kota untuk menjadi dua atau lebih Daerah baru; atau
 - b. Penggabungan bagian Daerah dari Daerah yang bersanding dalam 1 (satu) Daerah provinsi menjadi satu Daerah baru.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan Penghapusan dan Penggabungan Daerah, pemekaran daerah/wilayah adalah pemecahan suatu pemerintah baik provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, Desa/Kelurahan menjadi dua daerah atau lebih.⁸

5. Kecamatan

Kecamatan atau yang disebut dengan nama lain adalah bagian wilayah dari Daerah kabupaten/kota yang dipimpin oleh camat. Camat sebagai perangkat daerah juga mempunyai kekhususan dibandingkan dengan perangkat daerah lainya dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya untuk mendukung pelaksanaan azaz desentralisasi. Kekhususan tersebut yaitu adanya suatu kewajiban mengintegrasikan nilai-nilai sosio kultural, menciptakan stabilitas dalam dinamika politik, ekonomi, dan budaya, mengupaya terwujudnya ketentraman dan ketertiban wilayah sebagai perwujudan kesejahteraan rakyat serta masyarakat dalam rangka membangun integritas kesatuan wilayah.⁹

6. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008

⁸ Lihat, Made Suwandi, *Op. Cit.*, hlm. 16.

⁹ Lihat, J. Kaloh. *Kepala Daerah (Pola Kegiatan, Kekuasaan Dan Perilaku Kepala Daerah, Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah)*. PT. Gramedia Utama, Jakarta, 2013, hlm. 8.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan Bab I Ketentuan Umum, Kecamatan atau sebutan lain adalah wilayah kerja Camat sebagai Perangkat daerah kabupaten/kota. Pembentukan kecamatan adalah pemberian status pada wilayah tertentu sebagai kecamatan di kabupaten/kota.

7. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 Dalam Peraturan Pemerintah Ini Yang Dimaksud Dengan: 1. Kecamatan Atau Yang Disebut Dengan Nama Lain Adalah Bagian Wilayah Dari Daerah Kabupaten/Kota Yang Dipimpin Oleh Camat. 2. Kelurahan Adalah Bagian Wilayah Dari Kecamatan Sebagai Perangkat Kecamatan. 3. Menteri Adalah Menteri Yang Menyelenggarakan Urusan Pemerintahan Dalam Negeri.

Berdasarkan susunan kontruksi logika Dalam beberapa istilah yang dipakai dalam penelitian tersebut, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami tentang tinjauan komperatif pembentukan pemekaran kecamatan antara Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018.

F. Landasan Teoretis

Sebagai landasan dalam penelitian ini yang berdasar pada konsep di atas maka penulis menggunakan beberapa teori yang sesuai untuk menjelaskan dan mencari solusi dari permasalahan yang ada. Teori-teori yang dimaksud antara lain:

1. Teori Kewenangan

Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *authority of theory*, istilah yang digunakan dalam bahasa Belanda, yaitu *theorie van het gezag*, sedangkan dalam bahasa Jermannya, yaitu *theorie der autoritat*. Teori kewenangan

berasal dari dua suku kata, yaitu teori dan kewenangan. Seperti yang dikutip Ridwan HB, menyajikan pengertian tentang kewenangan. Kewenangan adalah: “Keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek publik di dalam hubungan hukum publik”.

Wewenang merupakan konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara, sebab di dalam wewenang tersebut mengandung hak dan kewajiban, bahkan di dalam hukum tata negara wewenang dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtskracht*), artinya hanya tindakan yang sah (berdasarkan wewenang) yang mendapat kekuasaan hukum (*rechtskracht*).

Di dalam hukum publik konsep wewenang berkaitan erat dengan kekuasaan, namun tidak dapat diartikan sama. Menurut Bagir Manan dalam Nomensen Sinamo memberikan pendapat yang berkaitan wewenang dan kekuasaan yaitu:

Di dalam bahasa hukum wewenang tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.¹⁰

Pada hakikatnya kewenangan merupakan kekuasaan yang diberikan kepada alat-alat perlengkapan negara untuk menjalankan roda pemerintahan. Unsur-unsur yang tercantum dalam teori kewenangan, meliputi:

- a. adanya kekuasaan;
- b. adanya organ pemerintah; dan

¹⁰*Ibid.*, hlm. 105.

c. sifat hubungan hukumnya.

Berdasarkan ketiga unsur itu, maka yang dijelaskan hanya pengertian organ pemerintah dan sifat hubungan hukum. Organ pemerintah adalah alat-alat pemerintah yang mempunyai tugas untuk menjalankan roda pemerintahan. Hubungan hukum merupakan hubungan yang menimbulkan akibat hukum. Akibat hukum adalah timbulnya hak dan kewajiban.¹¹

Sumber dan cara memperoleh wewenang pemerintah bersumber dari undang-undang dasar dan undang-undang. Secara teoritis kewenangan yang bersumber dari peraturan perundangan-undangan tersebut diperoleh melalui 3 (tiga) cara yaitu Atribusi (*Attributie*), Delegasi (*Delegatie*), dan Mandat (*Mandaat*).

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:

1. Atribusi

Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.

2. Delegasi

Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.

3. Mandat

Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.¹²

¹¹Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 186.

¹²*Ibid.*, hlm. 102.

2. Teori Kepastian Hukum

Terkait dengan kepastian hukum dikatakan oleh Gustav Radbuch dalam Budi Agus Riswandi yang mengatakan “adanya tiga cita (*idée*) dalam hukum yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum”.¹³

Dikatakan juga oleh Achmad Ali:

Keadilan menuntut agar hukum selalu mengedepankan keadilan, kemanfaatan menuntut agar hukum selalu mengedepankan manfaat, sedangkan kepastian hukum menuntut terutama adanya peraturan hukum. Kepastian hukum dalam artian undang-undang maupun suatu peraturan setelah diperundangkan akan dilaksanakan dengan pasti oleh pemerintah. Kepastian hukum berarti setiap orang dapat menuntut agar hukum dilaksanakan dan tuntutan itu pasti dipenuhi, dan bahwa setiap pelanggaran hukum akan ditindak dan dikenakan sanksi hukum juga. Dalam perspektif hukum, tema kepastian pada prinsipnya selalu dikaitkan dengan hukum.¹⁴

Selanjutnya Sudikno Mertokusumo juga mengatakan “menjelaskan, kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu”.¹⁵ Diungkapkan juga oleh Fence M. Wantu:

Tema kepastian hukum sendiri, secara historis, merupakan tema yang muncul semenjak gagasan tentang pemisahan kekuasaan dinyatakan oleh Montesquieu, bahwa dengan adanya pemisahan kekuasaan, maka tugas penciptaan undang-

¹³Budi Agus Riswandi, *Aspek Hukum Internet Banking*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 167.

¹⁴Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) termasuk interpretasi undang-undang (legisprudence)*, Jakarta. Kencana Prenada Media Group. 2009, hlm. 79.

¹⁵Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 1999, hlm. 145.

undang itu ada di tangan pembentuk undang-undang, sedangkan hakim (peradilan) hanya bertugas menyuarkan isi undang-undang.¹⁶

G. Metode Penelitian

Agar penulisan skripsi ini dapat memiliki kualitas yang diinginkan secara objektif dan ilmiah, maka digunakanlah metode penelitian yang baku, logis dan sistematis, yaitu:

1. Tipe Penelitian

Penelitian dalam skripsi ini digunakan tipe penelitian hukum normatif, yang diteliti adalah sampai sejauhmana hukum positif tertulis yang ada serasi dan apakah perundang-undangan yang berlaku bagi suatu bidang kehidupan tertentu tidak saling bertentangan¹⁷, yakni dalam hal:

- a. Perbedaan dan persamaan pembentukan pemekaran kecamatan antara Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018.
- b. Kelebihan dan kekurangan terhadap pembentukan pemekaran kecamatan antara Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018

2. Pendekatan Penelitian

Peter Mahmud Marzuki menyatakan ada lima pendekatan dalam penelitian hukum, yaitu pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case law*

¹⁶Fence M. Wantu, *Kepastian Hukum Keadilan dan Kemanfaatan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hlm. 92-93.

¹⁷Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 17.

approach), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).¹⁸ Dalam penelitian ini digunakan beberapa pendekatan, yaitu:

a) Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan Perundang-undangan yaitu ”dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani”.¹⁹

Bahder Johan Nasution mengemukakan: “pendekatan undang-undang atau *statute approach* dan sebagian ilmuwan hukum menyebutkan dengan pendekatan yuridis, yaitu penelitian terhadap produk-produk hukum”.²⁰ Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang saling berkaitan dengan isu hukum yang diteliti. Diterapkannya *statute approach* dalam penelitian ini karena secara logika hukum, penelitian normatif didasarkan pada penelitian yang dilakukan terhadap bahan hukum yang ada. Dengan kata lain suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah peraturan perundang-undangan dari Undang-Undang sampai dengan peraturan presiden yang berkaitan dengan penelitian ini.

b) Pendekatan Sejarah (*historical approach*)

Bahder Johan Nasution, mengemukakan: “pendekatan historis, yaitu penelitian atau pengkajian terhadap perkembangan produk-produk hukum berdasarkan urutan-urutan periodisasi atau kenyataan sejarah yang melatarbelakanginya”.²¹

¹⁸Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 93.

¹⁹*Ibid*, hlm. 94.

²⁰Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 92.

²¹*Ibid*.

Fakta-fakta sejarah dapat dipergunakan sebagai rujukan mengenai asal usul, tumbuh dan berkembangnya suatu kaidah-norma atau pranata-pranata hukum. Berkaitan dengan hal tersebut, penulis berusaha melakukan penelitian mengenai regulasi peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah khususnya yang berkaitan dengan pemekaran kecamatan.

c) Pendekatan perbandingan (*comparative approach*)

Pendekatan perbandingan atau pendekatan komparatif (*comparative approach*) digunakan untuk meneliti perbandingan antara peraturan perundangan-undangan yang berlaku tentang pemekaran kecamatan. Dalam hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan.

d) Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*)

Bahder Johan Nasution mengemukakan:

Pendekatan konseptual, yaitu penelitian terhadap konsep-konsep hukum seperti: sumber hukum, fungsi hukum, lembaga hukum dan sebagainya. Konsep hukum ini berada pada tiga ranah atau tataran sesuai tingkatan ilmu hukum itu sendiri yaitu: tataran ilmu hukum dogmatic konsep hukumnya teknis yuridis, tataran teori hukum konsep hukumnya konsep umum, tataran filsafat hukumnya konsep dasar.

22

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*normative approach*), dalam hal ini istilah konseptual atau konsepsional adalah merupakan hal yang di mengerti, dalam kerangka konsepsional ini diungkapkan beberapa

²²*Ibid*, hlm. 93.

konsep yang perlu penulis jelaskan dan uraikan dalam penulisan skripsi ini, yakni pemekaran daerah, kecamatan.

3. Pengumpulan Bahan Hukum.

Jenis bahan-bahan hukum yang penulis gunakan dalam penulisan Skripsi ini yakni:

a. Bahan Hukum Primer, terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang dibahas, yaitu:

- 1). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan

b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yaitu:

- 1). Buku-Buku Kalangan Hukum.
- 2). Jurnal dan Makalah Hukum.

c. Bahan Hukum Tertier, yakni bahan hukum yang dapat memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

4. Analisis Bahan Hukum

Dalam hal ini analisis bahan hukum yang penulis gunakan dalam penulisan skripsi ini adalah dilakukan dengan cara:

- a. Menginterpretasikan semua peraturan perundang-undangan sesuai masalah yang dibahas.
- b. Menilai bahan-bahan hukum yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.
- c. Mengevaluasi perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang dibahas.²³

H. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan pemahaman terhadap skripsi ini, penulis menyusun sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Sebagai bab pendahuluan akan disajikan beberapa persoalan yang lebih baku di antaranya yaitu tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka konseptual, landasan teoretis, metode penelitian dan ditutup dengan sub bab sistematika penulisan. Pembahasan dalam bab pertama ini dimaksudkan sebagai pengantar dan atau pedoman dasar untuk pembahasan bab-bab berikut.

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PEMEKARAN KECAMATAN DAN PENYELENGGARAAN KECAMATAN

Menguraikan tentang kecamatan dan pemekaran daerah yang terdiri dari sub-sub Bab yaitu pengertian, tugas dan fungsi pemerintahan kecamatan, pembinaan administrasi pemerintah kecamatan, pemekaran daerah, penyelenggara pemerintahan daerah, pengertian, asas, objek dan tujuan pemekaran daerah.

²³*Ibid*, hlm. 79

BAB III TINJAUAN KOMPERATIF PEMBENTUKAN PEMEKARAN KECAMATAN ANTARA PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 19 TAHUN 2008 DENGAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 17 TAHUN 2018

Akan disajikan kerangka hasil penelitian yang terkait dengan persamaan dan perbedaan pembentukan pemekaran kecamatan antara Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018. Kelebihan dan kekurangan terhadap perbandingan pembentukan pemekaran kecamatan antara Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018.

BAB IV PENUTUP

Terakhir yaitu Penutup akan disajikan beberapa kesimpulan dan beberapa saran.