

BAB II
TINJAUAN TEORITIS TENTANG PEMBENTUKAN DAERAH
OTONOM BARU

A. Teori Bentuk Negara

Dalam kajian ilmu negara dalam hukum tata negara dapat di bedakan antara bentuk negara, bentuk pemerintahan, dan sistem pemerintahan. Bagir Manan mengartikan bentuk negara menyangkut kerangka bagian luar organisasi negara kesatuan dan bentuk negara federal. Sedangkan bentuk pemerintahan berkaitan dengan bagian dalam, yaitu bentuk pemerintahan negara yang dapat dibedakan antara pemerintahan republik dan pemerintahan kerajaan. Sementara Samidjo mengartikan bentuk negara sebagai gambaran mengenai susunan atau organisasi negara secara keseluruhan mengenai struktur negara yang meliputi segenap unsur-unsurnya seperti daerah, bangsa dan pemerintahannya. Antara bentuk pemerintahan dengan sistem pemerintahan, keduanya memiliki hubungan kuat seperti misalnya bentuk pemerintahan republik memiliki sistem pemerintahan presidensial, sedangkan bentuk pemerintahan kerajaan memiliki sistem pemerintahan monarki. Namun demikian korelasi ini tidak terdapat pada hubungan antara bentuk negara dengan sistem pemerintahan, karena dapat saja ditemukan baik bentuk negara kesatuan, federal maupun konfederasi, ketiganya menggunakan sistem pemerintahan presidensial.

Pada zaman Yunani Kuno, konsepsi tentang bentuk negara lebih mengutamakan peninjauan secara ideal. Konsepsi ini tidak terlepas dari hasil pemikiran Plato melalui bukunya yang berjudul *Politeia*, dimana ajaran plato tentang negara di dasarkan pada aliran filsafat idealisme. Buku tersebut mengurai tentang konsepsi negara sempurna (*ideal state*) yang berbentuk ide-ide atau cita-cita. Dalam catatannya, Plato membagi dua dunia, yakni dunia ide, cita atau pikiran yang merupakan kenyataan sejati dan dunia alam yang bersifat materiil dan fana yang bersifat palsu. Untuk mencapai tatanan negara yang sempurna, maka dunia alam harus disamakan dengan dunia ide, yakni negara yang memenuhi tiga jenis ide, ide tentang kebenaran, keindahan atau seni (estetika) dan kesusilaan (etika).

Berangkat dari teori tersebut, Plato mengemukakan lima macam bentuk negara yang sesuai dengan sifat-sifat tertentu yang ada pada jiwa manusia, di antaranya *pertama*, aristokrasi, pemerintahan negara di pimpin oleh aristokrasi (cendekiawan) yang sudah sesuai dengan pikiran keadilan. *Kedua*, timokrasi, pemerintahan negara di pimpin oleh orang-orang yang ingin mencapai kemasyhuran dan kehormatan. *Ketiga*, oligarkhi, pemerintahan negara dipimpin oleh golongan hartawan atau segelintir orang. Bentuk ini kemudian mendapatkan perlawanan dari rakyat jelata yang kemudian melahirkan bentuk *keempat*, yaitu demokrasi, dimana pemerintahan negara di pegang oleh rakyat, namun karena salah dalam menggunakan bentuk ini, justru kekacauan dan anarkhi yang terjadi. *Kelima*, tirani, dimana pemerintah

negara di pegang oleh penguasa yang bertindak sewenang-wenang. Bentuk ini adalah bentuk negara yang paling jauh dari cita-cita tentang keadilan.

Konsepsi bentuk negara yang dibangun oleh Plato, kemudian dipertegas oleh Aristoteles yang membagi bentuk negara kedalam dua bentuk, yaitu ideal dan pemerosotan. Ajaran Aristoteles ini biasa disebut sebagai teori revolusi, dimana dari beragam bentuk negara tidaklah berdiri sendiri, akan tetapi mempunyai hubungan antara bentuk yang satu dengan yang lainnya (*cyclus*). Teori siklus ini digambarkan Aristoteles sebagai berikut: sejatinya Monarki adalah bentuk yang ideal namun karena ada penyelewengan, kemudian merosot menjadi tirani, dari tirani kemudian muncul bentuk lagi, bentuk ideal yang disebut dengan aristokrasi, dari aristokrasi merosot lagi menjadi oligarkhi/plutokrasi. Dari oligarkhi/plutokrasi kemudian menjadi bentuk yang ideal lagi, yakni *politeia* dan merosot lagi menjadi demokrasi. Dari demokrasi kemudian kembali lagi monarkhi.

Pada akhir abad pertengahan sampai modern, konsepsi mengenai bentuk negara dikenal dalam dua bentuk, yaitu negara kerajaan, (monarkhi) dan negara republik. Nicolo Machiaveli menyebutkan jika suatu negara bukan negara republik (*republica*) tentulah kerajaan (*principal*). Menurutnya negara adalah arti *genus*, sedangkan republik dan kerajaan adalah *species*. Sementara dalam bukunya yang berjudul, *Allgemeine Staatslehre*, Jellinek memberikan parameter untuk membedakan antara bentuk monarkhi dan republik yakni dengan melihat cara pembentukan kemauan negara (*staats will*). Apabila terjadinya pembentukan kemauan bernegara sama-mata secara psikologis atau

secara alamiah, maka yang terjadi dalam jiwa atau badan seorang adalah akan tampak sebagai kemauan seseorang atau individu, sehingga melahirkan bentuk negara monarkhi. Demikian sebaliknya apabila pembentukan kemauan bernegara terjadi secara suridis atau di buat atas kemauan orang banyak atau suatu dewan, maka bentuk negara yang dilahirkan adalah republik.¹

Bila cara pembentukan kemauan negara itu ditentukan oleh seorang raja maka terjadilah monarkhi seperti pendapatnya Jellinek dalam bukunya *Allgemeine Staatslehre*, sedangkan bila kemauan negara itu ditentukan oleh dewan (lebih dari seorang) maka terjadilah republik. Jika berpegang teguh kepada prinsip dasar pembagian Jellinek maka negara Inggris, Swedia, Norwedia, Denmark, Nederland, dan Belgia haruslah dimasukan dalam bentuk negara republik, sebab cara terjadinya pembentukan kemauan negara-negara tersebut di atas dilakukan oleh orang banyak/dewan. Sedangkan kenyataan menurut hukum tata negaranya adalah monarkhi. Yang paling aneh ialah dimasukannya Jerman (zaman Bismark) ke dalam bentuk negara republik. Padahal hal tersebut sudah nyata-nyata monarkhi.

Jellinek terang tidak konsekuen ketika memasukan negara Inggris ke dalam monarkhi. Alasannya ialah bahwa kekuasaan untuk menngerakan parlemen, dan pimpinan tertinggi negara masih ada di tangan raja secara yuridis formal, walaupun demikian di akuinya juga bahwa di dalam praktek, parlemen lebih berkuasa. Hal ini sudah sejak jaman Ratu Victoria yang tidak mampu lagi menentang kehendak daripada parelemen. Meskipun kabinet

¹Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Aministrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014. Hlm. 102-104

(dewan menteri di angkat oleh raja secara formal, tetapi sebenarnya mentinya sudah di ditentukan lebih dulu oleh parlemen, karena pemimpin partai yang mendapat suara terbanyak dalam House of Commons (parlemen Inggris) di angkat menjadi perdana menteri, kemudian perdana Menteri inilah yang memilih menteri-mentrinya yang kemudian diajukan kepada raja untuk di angkat dalam prakteknya usul personalia dari perdana menteri atau parlemen ini tidak pernah ditolak oleh raja. Jadi jelaslah kiranya kalau kita tetap hendak menggunakan ukuran Jellinek maka negara Inggris seharusnya dimasukan kedalam bentuk negara republik.

Dengan demikian alasan-alasan Jellinek kurang bisa diterima. Memang bahwa parlemen tidak dapat mengadakan sidang sendiri karena tidak memiliki *Selbstversammlungs Recht* (hak untuk mengadakan sidang sendiri). Jadi hanya mungkin sidang atas perintah raja. Juga benar-benar bahwa parlemen tidak bisa memberlakukan undang-undang tanpa "*royal assent*" (restu/sabda) raja. Sebaliknya *royal assent* saja tanpa bantuan parlemen tak akan menjadi peraturan/undang-undang yang mengikat umum.²

Pembagian kekuasaan menurut tingkat dapat dinamakan pembagian kekuasaan secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan atau dapat juga dinamakan pembagian kekuasaan secara teritorial, misalnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam suatu negara kesatuan, atau antara pemerintah federal dan pemerintah negara

² Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2009, hlm. 57-58

bagian suatu negara federal. Pembagian kekuasaan semacam ini terutama banyak menyangkut persoalan federalisme.

Persoalan sifat kesatuan atau sifat federal dari suatu negara sesungguhnya merupakan bagian dari suatu persoalan yang lebih besar, yaitu persoalan integrasi dari golongan-golongan yang berada dalam suatu wilayah. Integrasi itu dapat di selenggarakan secara minimal (yaitu dalam suatu konfederasi) atau dapat pula di selenggarakan secara maksimal (yaitu dalam suatu negara kesatuan).

Di dalam teori kenegaraan persoalan tersebut menyangkut persoalan mengenai bentuk negara, dan persoalan negara bersusun (*Samengestelde Staten* atau *Statenverbindingen*) yaitu khususnya mengenai federasi dan konfederasi maupun negara kesatuan yang desentralis. Bentuk-bentuk tersebut akan di uraikan satu persatu dan sejauh mungkin akan diperbandingkan satu sama lainnya.³

1. Konfederasi

Konfederasi menurut L. Oppenheim:

“Konfederasi terdiri dari beberapa negara yang berdaulat penuh yang untuk mempertahankan kemerdekaan ekstern dan intern, bersatu atas dasar perjanjian internasional yang diakui dengan penyelenggaraan beberapa alat perlengkapan tersendiri yang mempunyai kekuasaan tertentu terhadap negara anggota konfederasi, tetapi tidak terhadap warga negara-negara itu”.

³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm. 267-269

Kekusaan alat bersama itu sangat terbatas dan hanya mencakup persoalan-persoalan yang telah di tentukan. Negara-negara yang tergabung dalam konfederasi itu tetap merdeka dan berdaulat, sehingga konfederasi itu sendiri pada hakikatnya bukanlah merupakan negara, baik ditinjau dari sudut ilmu politik maupun dari sudut hukum internasional. Keanggotaan suatu negara dalam suatu konfederasi tidaklah menghilangkan ataupun mengurangi kedaulannya sebagai negara anggota konfederasi itu. Apalagi terlihat bahwa kelangsungan hidup konfederasi itu tergantung sama sekali pada keinginan ataupun kesukarelaan negara-negara peserta serta kenyataan pula bahwa konfederasi itu pada umumnya dibentuk untuk maksud maksud tertentu saja yang umumnya terletak di bidang politik luar negeri dan pertahanan bersama.

Kesemua hal tersebut menunjukkan lemahnya konfederasi sebagai suatu ikatan kenegaraan dan merupakan ikatan tanpa kedaulatan. Misalnya saja, menurut *Articles of the Convederation* (Amerika) yang berlaku sebelum Undang-Undang Dasar Amerika Serikat, *Congress* Amerika berhak minta dari negara-negara peserta konfederasi pasukan bersenjata dan uang untuk keperluan bersama itu tidak mempunyai wewenang untuk memaksakan ketaatan dari negara-negara konfederasi itu. Alat perlengkapan bersama itu hanya berhubungan dengan pemerintah dari negara-negara anggota konfederasi, tetapi hubungannya dengan warga negara anggota konfederasi itu bersifat tidak langsung. Atau dengan kata lain, keputusan-keputusan dari alat perlengkapan bersama itu hanya

mengikat pemerintah dari negara anggota konfederasi dan secara tidak langsung mengikat pula penduduk wilayah masing-masing anggota konfederasi. Agar dapat berlaku di wilayah negara anggota konfederasi, yaitu dapat langsung mengikat penduduknya, maka perlulah keputusan seperti itu terlebih dahulu di tuangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan nasional dari negara peserta konfederasi.

2. Negara Kesatuan

Negara kesatuan menurut C.F. Strong Negara kesatuan adalah bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi di pusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan bentuk desentralisasi), tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat. Jadi kedaulatannya, baik kedaulatan kedalam maupun kedaulatan keluar, sepenuhnya terletak pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap ditangan pemerintah pusat. Dengan demikian yang menjadi hakikat negara kesatuan ialah bahwa kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain kekuasaan pemerintah pusat tidak terbatas, karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislative lain selain dari badan legislative pusat. Jadi adanya kewenangan untuk membuat peraturan bagi daerahnya sendiri itu tidaklah berarti bahwa pemerintah daerah itu berdaulat, sebab pengawasan kekuasaan tertinggi masih tetap terletak di

tangan pemerintah pusat. C.F. Strong akhirnya sampai pada kesimpulan bahwa ada dua ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan yaitu: “(1) Supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat, dan (2) tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat. Dengan demikian bagi para warga negaranya dalam negara kesatuan itu hanya terasa adanya satu pemerintah saja. Dan bila dibandingkan dengan federasi dan konfederasi, maka negara kesatuan itu merupakan bentuk negara dimana ikatan serta integrasi paling kokoh.

3. Negara Federal

Negara federal adalah negara yang tersusun daripada beberapa negara yang semula berdiri sendiri-sendiri dan kemudian negara-negara mengadakan ikatan kerjasama yang efektif, tetapi disamping itu, negara-negara tersebut masih ingin mempunyai wewenang-wewenang yang dapat di urus sendiri. Jadi disini tidaklah semua urusan diserahkan kepada pemerintah gabungannya, atau pemerintah federal, tetapi masih ada beberapa urusan tertentu yang tetap diurus sendiri. Biasanya urusan yang diserahkan oleh pemerintah negara-negara bagian kepada negara federal, ada urusan-urusan yang menyangkut kepentingan bersama daripada semua negara-negara bagian tersebut misalnya urusan keuangan, urusan angkatan bersenjata, urusan pertahanan dan sebagainya semacam itu. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga jangan sampai terjadi kesimpangsiuran, serta supaya ada kesatuan, karena ini adalah menentukan hidupp matinya negara tersebut.

Maka tepatlah kiranya Discey menggambarkan negara federasi itu sebagai suatu perakalan untuk mengadakan suatu perpaduan antara kesatuan dan kekuatan nasional dengan pengertian bahwa negara-negara bagian itu masih tetap memiliki hak-haknya.⁴

Ada pendapat yang mengemukakan bahwa agak sukar merumuskan federalisme itu, karena ia merupakan bentuk pertengahan antara negara kesatuan dan konfederasi. Tetapi menurut C.F. Strong salah satu ciri negara federal ialah bahwa ia mencoba menyesuaikan dua konsep yang sebenarnya bertentangan, yaitu kedaulatan negara federal dalam keseluruhannya dan kedaulatan negara bagian. Penyelenggaraan kedaulatan keluar dari negara-negara bagian diserahkan sama sekali kepada pemerintah federal, sedangkan kedaulatan kedalam dibatasi.

Sekalipun terdapat banyak perbedaan antar negara federal satu sama lain, tetapi ada satu prinsip yang dipegang teguh, yaitu bahwa soal-soal yang menyangkut negara dalam keseluruhannya diserahkan kepada keseluruhan federal.⁵

Seperti telah dikatakan diatas, bahwa negara federasi adalah negara yang terdiri atas penggabungan daripada beberapa negara yang semula berdiri sendiri. Oleh karena itu didalam negara federal tersebut kita dapatkan adanya dua macam pemerintahan:⁶

⁴ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2009, hlm. 65

⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm. 270

⁶ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2009, hlm. 65

1. Pemerintah federal

Negara federal merupakan pemerintahan gabungannya, atau pemerintahan ikatannya, atau pemerintahan pusatnya.

2. Pemerintahan negara bagian

Jadi negara-negara itu yang semula berdiri sendiri, didalam negara tersebut bergabung menjadi satu ikatan, dengan maksud untuk mengadakan kerjasama antara negara-negara tersebut demi kepentingan mereka bersama.

Undang-undang Dasar 1945 baik dalam pembukaan maupun dalam batang tubuhnya pada pasal 1 ayat (1) tidak menunjukkan adanya persamaan pengertian dalam menggunakan istilah bentuk negara. Dalam pembukaan dinyatakan sebagai berikut:⁷

“...maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada...”

Selanjutnya dalam pasal 1 ayat (1) dirumuskan sebagai berikut:

“Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”.

Dari dua ketentuan tersebut di atas orang tidak dapat mengetahui dengan tepat apakah penggunaan istilah bentuk negara itu ditujukan

⁷M. Kusardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta Pusat: PT Sastra Hudaya, Cet. Kelima 1983, hal. 165

kepada sifat negara Indonesia sebagai Republik atautkah sebagai negara kesatuan.

B. Teori Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi (*autonomy*) berasal dari bahasa Yunani, *autu* berarti sendiri dan *nomous* berarti hukum atau peraturan. Menurut *Encyclopedia of Social Science*, otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self of sufficiency of cicial body and in actual independence*. Dalam kaitannya dengan politik dan pemerintahan, otonomi daerah bersifat *self government* atau *the coundition of living under one's own laws*. Jadi otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang di atur dan diurus oleh *own law*, oleh akarena itu otonomi daerah lebih menitik beratkan pada aspirasi dari pada kondisi.⁸

Menurut Profesor Oppenheim bahwa daerah otonom adalah bagian organis daripada negara, maka daerah otonom mempunyai kehidupan sendiri yang bersifat mandiri dengan kata lain tetap terikat dengan negara kesatuan. Daerah otonom ini merupakan masyarakat hukum yaitu berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.⁹

Proses peralihan dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi disebut pemerintahan daerah dengan otonomi, yaitu penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam

⁸Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudradjat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*, Bandung: Nuansa Cendekia, 2014, hlm. 109-111

⁹ Mohammad Jimmi Ibrahim, *Prospek Otonomi Daerah*, Semarang, Dahara Prize, 1991

rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah untuk mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan publik. Sedangkan tujuan yang ingin di capai dalam penyerahan urusan ini adalah antara lain menumbuhkan kembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.

Selanjutnya Sarundajang mengartikan otonomi daerah:

- a. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom, hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah.
- b. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya.
- c. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang di serahkan kepadanya.
- d. Otonomi tidak membawahi daerah lain.

Oleh karena itu, otonomi daerah harus dibedakan dengan kedaulatan, karena kedaulatan menyangkut pada kekuasaan tertinggi dalam suatu negara sedangkan otonomi hanya meliputi suatu daerah rumah tangga bukan hak yang tanpa batas karena masih diperlukan hak yang lebih makro dari negara sebagai pemegang hak kedaulatan atas keutuhan

dan kesatuan nasional. Berkaitan dengan pengertian otonomi ini Bagir Manan mengatakan:

“Untuk memungkinkan penyelenggaraan kebebasan tersebut (kebebasan dalam menjalankan pemerintahan di daerah) dan sekaligus mencerminkan otonomi sebagai suatu demokratisasi, maka otonomi senantiasa memerlukan kemandirian atau keleluasaan. Bahkan tidak berlebihan apabila dikaitkan hakikat otonomi adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka”.

Menurut Nuer Fauzi, penerapan otonomi daerah sesungguhnya ditujukan untuk mendekatkan proses pengambilan keputusan kepada kelompok masyarakat yang paling bawah, memperhatikan ciri khas budaya dan lingkungan setempat, sehingga kebijakan publik dapat di terima dan produktif dalam memilih kebutuhan serta rasa keadilan masyarakat.

Suatu negara kesatuan baru merupakan wujud pemerintahan demokrasi tatkala otonomi daerah di jalankan secara efektif guna pemberdayaan kemaslahatan rakyat, mencakupi kewenangan *zelfwetgeving* (perda-perda) yang mengakomodir kepentingan rakyat banyak dan menyelenggarakan pemerintahan (*zelfbestuur*) yang di emban secara demokratis.¹⁰

Menurut Bagir Manan, otonomi daerah mempunyai dua arti *Pertama*, dalam arti formal otonomi daerah diperlukan dalam rangka

¹⁰Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara (Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan)*, Yogyakarta: FH. UII Press, 2014, hlm. 411

memperluas partisipasi masyarakat dalam pemerintahan. *Kedua*, dalam arti materiil otonomi daerah mengandung makna sebagai usaha mewujudkan kesejahteraan yang bersanding dengan prinsip negara kesejahteraan dan sistem pemencaran kekuasaan menurut dasar negara berdasarkan atas hukum.¹¹

2. Ruang Lingkup Otonomi Daerah

Ruang lingkup otonomi daerah di Indonesia menurut Syauckani meliputi bidang politik dan ekonomi. Ruang lingkup otonomi daerah di bidang politik berarti bahwa otonomi merupakan buah kebijakan desentralisasi dan dekonsentrasi, maka harus dipahami sebagai proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban politik.

Sedangkan ruang lingkup otonomi daerah dibidang ekonomi berarti bahwa otonomi daerah harus menjamin lancarnya kebijakan ekonomi nasional di daerah, mengembngakan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya. Dalam hal ini, ekonomi akan memungkinkan lahirnya berbagai prakarsa pemerintahan daerah untuk menawarkan fasilitas investasi, memudahkan proses perizinan usaha, dan membangun berbagai insfrastuktur yang

¹¹Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum UII, 2005, hlm. 59

menunjang pertukaran ekonomi di daerahnya. Dengan demikian, otonomi daerah akan membawa kesejahteraan masyarakat ke arah yang lebih tinggi.¹²

3. Asas-Asas Otonomi Daerah

Asas (*principle*) merupakan sesuatu yang dapat dijadikan sebagai alas, sebagai dasar, sebagai tumpuan sebagai pokok pangkal, sebagai fondamen, sebagai tempat untuk menyandarkan, untuk mengembalikan sesuatu hal yang hendak kita jelaskan. Sementara Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa asas hukum merupakan “jantung” peraturan hukum. Karena menurut Satjipto, asas hukum adalah landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Ini berarti, bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bias dikembangkan kepada asas-asas tersebut. Kecuali disebut landasan, asas hukum layak disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum, atau merupakan *ratio legis* dari peraturan hukum.¹³ Oleh karena itu, demi berjalannya sebuah organisasi, Negara menerapkan asas-asas pemerintahan.

a. Asas Desentralisasi

Secara etimologi, desentralisasi berasal dari bahasa latin yang berarti *de* adalah lepas dan *centrum* adalah pusat, sehingga

¹²<https://agussiswoyo.com/kewarganegaraan/tujuan-asas-ruang-lingkup-dan-syarat-sukses-otonomi-daerah-di-indonesia/> (diakses pada hari Jum'at tanggal 19 Januari 2018 Pukul 15.56)

¹³Sirajuddin, dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah (Sejarah, Asas, Kewenangan, dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah)*, Malang, Jatim, Stara Press, 2016, hlm. 50-51

desentralisasi dapat diartikan melepaskan diri dari pusat.¹⁴ Namun jika dilihat dari sudut ketata negaraan, asas desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dari pusat kepada daerah dimana kewenangan yang bersifat otonom dan dapat melaksanakan pemerintahannya sendiri tanpa ada intervensi pemerintah pusat.¹⁵

Desentralisasi pada dasarnya terjadi setelah sentralisasi melalui asas dekonsentrasi tidak dapat melaksanakan tugas pemerintahan secara baik dalam artii pemerintahan gagal dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Suatu pemerintahan yang mampu mengakomodasikan unsur-unsur yang bersifat kedaerah yang berdasarkan aspirasi masyarakat daerah. Oleh karena itu urusan pemerintahan yang merupakan wewenang pemerintah (pusat). Sebagian harus diserahkan kepada organ lain yang ada didaerah (pemerintah daerah), untuk diurus sebagai rumah tangganya. Proses penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya inilah yang disebut desentralisasi.¹⁶

Philipus M. Hadjon mengemukakan, desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih

¹⁴Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Adminisrtrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*, Bandung: Nuansa Cendikia, 2014, hlm. 120

¹⁵Jazim Hamidi, *Optik Hukum Pemerintahan Daerah Bermasalah*, Jakarta, Prestasi Pustaka, 2011, hlm. 17-18

¹⁶Titik Triwulan, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta, Prestasi Usaha, 2010, hlm.122

rendah, baik dalam satuan territorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah diserahkan dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.¹⁷

Berkaitan dengan urusan desentralisasi Bagir Manan juga mengemukakan pendapatnya jika ditinjau dari sudut penyelenggaraan pemerintahan bertujuan “meringankan” beban pekerjaan pusat. Dengan desentralisasi berbagai tugas dan pekerjaan dialihkan kepada daerah. Pemerintah pusat dengan demikian dapat lebih memusatkan perhatian pada hal-hal yang bersangkutan dengan kepentingan nasional atau negara secara keseluruhan. Pusat tidak perlu mempunyai aparat sendiri di daerah kecuali dalam batas-batas yang diperlukan. Namun demikian, tidaklah berarti dalam lingkungan desentralisasi tidak boleh ada fungsi dekonsentrasi.¹⁸

Bedasarkan pendapat tersebut penulis dapat menyimpulkan bahwa antara desentralisasi dan dekonsentrasi bukanlah suatu pilihan tetapi sesuatu yang harus ada dan dapat dilaksanakan secara bersama-sama dalam penyelenggaraan pemerintahan pada suatu negara kesatuan, baik desentralisasi maupun ciri suatu negara bangsa dan keduanya berangkat dari suatu titik awal yang sentralistik, sebagaimana dikemukakan oleh Herbert H. Werlin, bahwa sesungguhnya desentralisasi tidak terjadi tanpa sentralisasi.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 122

¹⁸ *Ibid*, hlm. 122-123

Dengan demikian, desentralisasi mengandung makna pengakuan penentu kebijakan pemerintahan terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dengan melatih diri dengan menggunakan hak yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.¹⁹

b. Asas Dekonsentrasi

Otonomi daerah yang berlaku di Indonesia adalah otonomi dalam kerangka NKRI, tidak semua urusan pemerintahan diberikan kepada daerah menurut asas desentralisasi.²⁰ Berkaitan dengan hal itu ada beberapa urusan yang diserahkan kepada daerah dengan mempergunakan sistem lain yaitu dekonsentrasi.

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan atau kepala wilayah atau apabila instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah, yang meliputi:²¹

- 1) Pelimpahan wewenang dari aparatur pemerintah yang lebih tinggi tingkatnya ke aparatur lain dalam satu tingkatan pemerintahan disebut dekonsentrasi horizontal.
- 2) Pelimpahan wewenang dari pemerintah atau dari suatu aparatur pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya ke aparatur lain dalam

¹⁹Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Adminisrtrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*, Bandung: Nuansa Cendikia, 2014, hlm. 124

²⁰M. Solly Lubis, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah*, Bandung: Alumni 1983, hlm. 190

²¹Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Bandung: Pustaka Setia, 2010, hlm.88-89

tingkatan pemerintahan yang lebih rendah, disebut dekonsentrasi vertikal.

- 3) Dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam wilayah-wilayah provinsi dan Ibukota negara. Wilayah Provinsi dibagi kedalam wilayah-wilayah kabupaten dan kota. Kemudian, wilayah-wilayah kabupaten dan kota dibagi dalam wilayah kecamatan. Penerapan asas dekonsentrasi semacam ini disebut dekonsentrasi territorial.

Dekonsentrasi diterangkan sebagai *attributione* atau penyerahan kewenangan oleh pejabat departemen. Walaupun dalam kenyataannya asas dekonsentrasi dalam hukum ketatanegaraan positif kita merupakan gejala yang banyak terjadi, akan tetapi sampai sekarang tidak atau sedikit perhatian yang diberikan secara sistematis terhadap hal tersebut.

Menurut Amran Muslimin, pengertian dekonsentrasi adalah “Pelimpahan sebagai wewenang dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintahan pusat yang ada di daerah. Djoko Prakoso mengungkapkan, bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan urusan pemerintahan kepada pejabat di daerah, tetapi tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, baik perencanaan, pelaksanaan maupun dalam pembiayaannya.”²²

²²Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*, Bandung: Nuansa Cendikia, 2014, hlm. 124-125

c. Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan adalah tugas-tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya, dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Urusanyang ditugaskan itu sepenuhnya masih menjadi wewenang pemerintah atau provinsi. Pemerintah atau provinsi yang menugaskan ini menyusun rencana kegiatan, atau kebijaksanaan dan menyediakan anggarannya, sedangkan daerah yang ditugasi sekedar melaksanakannya, tetapi wajib untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas itu.

4. Pembentukan Daerah Otonomi Baru

a. Pembentukan Daerah di Indonesia

Pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB) melalui proses pemekaran daerah otonom sudah dikenal sejak awal berdirinya Republik ini. Selama pemerintahan orde baru, pemekaran daerah juga terjadi dalam jumlah yang sangat terbatas. Kebanyakan pembentukan daerah otonom ketika itu adalah pembentukan kota madya sebagai konsekuensi dari proses pengkotaan sebagian wilayah sebuah kabupaten. Prosesnyapun diawali dengan pembentukan kota administratif sebagai wilayah administratif, yang kemudian baru bisa dibentuk menjadi kota madya sebagai daerah otonom.

Kemungkinan adanya pembentukan daerah baru, penghapusan dan penggabungan daerah memerlukan penelitian yang mendalam. Salah satu aspek yang perlu dipertimbangkan adalah aspek hukumnya, artinya pembentukan, penghapusan dan penggabungan suatu daerah otonom harus mempunyai payung hukum untuk memperkuat legitimasinya.

Pengaturan mengenai hal tersebut harus mampu membuat persyaratan bahwa adanya suatu daerah otonom memungkinkan kemajuan suatu daerah. Mengingat salah satu tujuan hukum merupakan sarana pembaharuan masyarakat yang di dasarkan atas anggapan adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaharuan itu, maka hukum suatu yang diinginkan atau bahkan dipandang (mutlak) perlu.²³

Selain dari aspek yang dimaksud diatas pemerintah juga telah mengeluarkan suatu Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Di dalam peraturan ini di atur bagaimana syarat serta ketentuan lain yang harus dipenuhi agar pembentukan serta pemekaran daerah mencapai tujuan dan sesuai dengan yang diharapkan.

Persyaratan pembentukan daerah dimaksud agar daerah yang baru dapat tumbuh, berkembang dan mampu menyelenggarakan otonomi daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan publik yang

²³L. Sumartini, *Peranan dan Fungsi Rencana dan Legislasi Nasional dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. BPHN Kehakiman RI, Jakarta 1999, hlm 3

optimal guna mempercepat terwujudnya keutuhan negara kesatuan republik Indonesia.²⁴

Proses peralihan dari sistem dekonsentrasi ke sistem desentralisasi disebut pemerintah daerah dengan otonomi. Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Seperti yang dijelaskan di atas tujuan otonomi adalah mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat.

Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan tugas ini antara lain menumbuh kembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.²⁵

Berbicara mengenai syarat-syarat pembentukan daerah otonom baru tentu tidak terlepas dari aturan dan perundang-undangan yang memang sebenarnya telah diatur oleh pemerintah. Syarat-syarat pembentukan daerah telah di atur dalam PP. No. 78 Tahun 2007 yang dimana dalam peraturan pemerintah tersebut telah mengatur tentang syarat administratif, teknik dan fisik kewilayahan apabila suatu daerah ingin membentuk daerahnya menjadi sebuah daerah otonom baru.

²⁴Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah.

²⁵HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, Jakarta, Karisma Putra Utama Offset, 2005, hlm. 17

Selain syarat-syarat pembentukan daerah yang diatur dalam perundang-undangan dan peraturan pemerintah tersebut ada juga faktor-faktor pendorong pemekaran daerah yang nantinya dapat menunjang dan pertimbangan daerah tersebut dapat dibentuk menjadi sebuah daerah otonom baru.

Miriam Budiarjo, berpendapat bahwa pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan yang berbentuk desentralisasi).²⁶

Hak otonomi yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah berlainan dengan *souvereinitiet* atau kedaulatan negara; *souvereinitiet* merupakan suatu atribut dari negara, akan tetapi tidak merupakan atribut dari bagian-bagian negara itu, yang hanya dapat memperoleh hak-haknya dari negara yang justru sebagai bagian dari negara diberi hak untuk berdiri sendiri (*Zelfstanding*) akan tetapi tidak merdeka (*Onafhankelyk*) dan tidak lepas dari atau sejajar dengan negara. Sistem penyelenggaraan pemerintahan dalam negara kesatuan dapat dibedakan menjadi dua bentuk, yaitu sebagai berikut:²⁷

- 1) Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, yaitu segala sesuatu dalam negara itu langsung dan diurus oleh pemerintah pusat, sedangkan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakannya saja.

²⁶Rojali Abdullah, "Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif", Jakarta: Raja Grafindo, 2002, hlm. 81.

²⁷Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Bandung, CV Pustaka Setia, 2010, hlm. 86

2) Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, yaitu daerah diberi kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah otonom (*swatantra*).

Desentralisasi adalah suatu istilah yang luas dan selalu menyangkut persoalan kekuatan (*power*), biasanya dihubungkan dengan pendelegasian atau penyerahan wewenang dari pemerintahan pusat kepada pejabatnya di daerah atau kepada lembaga-lembaga pemerintah di daerah untuk menjalankan urusan-urusan pemerintahan di daerah.

Berkaitan dengan tujuan desentralisasi,²⁸ desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau pemerintahan tingkat yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah tingkat yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu. Dengan demikian, prakarsa, wewenang dan tanggung jawab mengenai urusan-urusan yang diserahkan tadi sepenuhnya menjadi tanggung jawab daerah itu, baik mengenai politik kebijaksanaan, perencanaan, dan pelaksanaannya maupun mengenai segi-segi pembiayaannya. Perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah sendiri.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 disebutkan bahwa desentralisasi adalah

²⁸Kansil dan Kristine S.T Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2008, hlm. 3

penyerahan wewenang pemerintahan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem negara kesatuan republik Indonesia.²⁹

Desentralisasi, dengan segala kelebihan dan kelemahannya, telah melahirkan banyak sekali antusiasme baru bagi pemerintahan terutama dinegara-negara berkembang pada umumnya memiliki sejarah pengelolaan pemerintahan yang sentralistik. Wacana desentralisasi berkembang seiring dengan kebutuhan mereka untuk menata sistem pemerintahannya menjadi lebih baik.

b. Syarat-syarat Terbentuknya Daerah Otonomi Baru

Persyaratan Pembentukan Daerah Otonom Baru (PDOB), secara normatif telah di atur dalam PP. No. 78 Tahun 2007 tentang pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah meliputi:³⁰

1. Syarat administratif

- a) Keputusan DPRD Kabupaten/Kota tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota.
- b) Keputusan Bupati/Walikota induk tentang persetujuan pembentukan calon Kabupaten/Kota;
- c) Keputusan DPRD provinsi tentang persetujuan pembentukan calon Kabupaten/Kota;
- d) Keputusan gubernur tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota; dan

²⁹Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

³⁰PP. No. 78 Tahun 2007 Tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah

e) Rekomendasi menteri

2. Syarat Teknis

Persyaratan secara teknik didasarkan pada factor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Adapun faktor lain tersebut meliputi, pertimbangan kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan.

3. Syarat Fisik Kewilayahan

Syarat fisik kewilayahan meliputi cakupan wilayah, lokasi calon Ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan. Cakupan wilayah untuk: pembentukan provinsi paling sedikit 5 (lima) kabupaten/kota; kabupaten paling sedikit 5 (lima) kecamatan; dan kota paling sedikit 4 (empat) kecamatan.

C. Faktor Pendukung dan Penghambat Pembentukan Daerah Otonomi Baru

1. Faktor Pendukung Pembentukan Daerah Otonomi Baru

Meskipun syarat-syarat pembentukan daerah yang sudah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 untuk dapat melaksanakan tugas otonomi sebaik-baiknya, ada beberapa faktor atau

syarat yang perlu atau dapat diperhatikan. Iglesias menyebutkan faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah adalah:³¹

1. Manusia pelaksanaannya harus baik;
2. Keuangan harus cukup dan baik;
3. Peralatannya harus cukup dan baik;
4. Organisasi dan Manajemennya harus baik.

Keempat faktor tersebut di atas sudah mencakup faktor-faktor yang dikemukakan oleh Iglesias.

Faktor *resources*, khususnya “*human*” dapat dikelompokkan ke dalam faktor manusia pelaksanaan; sedang yang “*non human*” dapat dimasukkan ke dalam keuangan dan peralatan.

Faktor *structure* dapat dimasukkan ke dalam pengertian organisasi dan manajemen maupun peralatan. Demikian pula, faktor *technology* dapat dimasukkan baik ke dalam pengertian organisasi dan manajemen maupun peralatan. Sedangkan faktor *support* dan *leadership*, termasuk dalam pengertian manusia pelaksana dimana *support* lebih mengarah kepada partisipasi.

Berikut ini gambaran umum mengenai ke empat faktor di atas. Faktor *pertama* yaitu manusia pelaksanaannya harus baik adalah faktor yang esensial dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pentingnya faktor ini, karena manusia merupakan subjek dalam setiap aktivitas pemerintahan. Manusia adalah yang merupakan pelaku dan penggerak proses

³¹Josef Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta 2010, hlm. 66-70

mekanisme dalam sistem pemerintahan. Oleh sebab itu, agar mekanisme pemerintahan tersebut berjalan dengan sebaik-baiknya, yakni sesuai dengan tujuan yang diharapkan, maka manusia atau subjek atau pelaksananya harus pula baik. Pengertian baik meliputi:

- a) Mentalitasnya/moralnya baik dalam arti jujur, mempunyai rasa tanggung jawab yang besar terhadap pekerjaannya, dapat bersikap sebagai abdi masyarakat atau *public servant*, dan sebagainya.
- b) Memiliki kecakapan/kemampuan yang tinggi untuk melaksanakan tugas-tugasnya.

Faktor *kedua* adalah keuangan yang baik. Istilah keuangan disini mengandung arti setiap hak yang berhubungan dengan masalah uang, antara lain berupa sumber pendapatan, jumlah uang cukup, dan pengelolaan keuangan yang sesuai dengan tujuan dan peraturan yang berlaku.

Faktor *ketiga* adalah peralatan yang cukup dan baik. Pengertian peralatan disini adalah setiap benda atau alat yang dapat dipergunakan untuk memperlancar pekerjaan atau kegiatan pemerintah Daerah. Peralatan yang baik (praktis, efisien, dan efektif) dalam hal ini jelas diperlukan bagi terciptanya suatu pemerintahan daerah yang baik seperti alat-alat kantor, alat-alat komunikasi dan transportasi, dan sebagainya.

Faktor *keempat* adalah organisasi dan manajemen yang baik. Organisasi yang dimaksudkan adalah organisasi dalam arti setruktur yaitu susunan yang terdiri dari satuan-satuan organisai beserta segenap pejabat,

kekuasaan, tugasnya dan hubungannya satu sama lain, dalam rangka mencapai sesuatu tujuan tertentu.

Sedangkan yang dimaksud dengan manajemen adalah proses manusia yang menggerakkan tindakan dalam usaha kerjasama, sehingga tujuan yang telah ditentukan benar-benar tercapai.

2. Faktor Penghambat Pembentukan Daerah Otonom Baru

Eugene Bardach di dalam bukunya yang sangat provokatif yaitu *The Implementation Game* menyatakan bahwa sulit untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus di atas kertas. Lebih sulit lagi merumuskan dalam kata-kata dan selogan-selogan yang kedengarannya mengena bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakan dalam bentuk dan cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka yang di anggap sebagai klien. Bardach bermaksud melukiskan kesulitan-kesulitan dalam mencapai kesepakatan di dalam proses kebijakan publik dan menerapkan kebijakan tersebut. Hal ini terlihat pada pelaksanaan kerja serta pemindahan dari tujuan yang disepakati ke proses pencapaian tujuan tersebut.

Jones sendiri menilai bahwa dalam implementasi kebijakan, pergeseran atau pemindahan yang dimaksudkan oleh Bardach tadi merupakan salah satu masa tenggang yang populer dalam proses kebijakan publik, yaitu pergeseran dari aspek politik ke aspek administrasi. Dengan demikian cukup penting untuk di akui bahwa tidak ada gambaran yang

jelas tentang kebijakan umum di dalam praktik. Pada bagian akhir penjelasannya, Bardack juga mengatakan bahwa proses kesepakatan untuk menyetujui suatu program tertentu jarang memecahkan masalah yang memuaskan bagi setiap orang.³²

A. Urgensi Pembentukan Daerah Otonom Baru

1. Aspek Akademis.

Aspek akademis pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB) harus mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku. Nilai-nilai ini merupakan konsepsi yang abstrak mengenai apa yang dianggap baik sehingga di ikuti dan apa yang dianggap buruk sehingga dihindari. Nilai-nilai ini lazimnya merupakan pasangan nilai yang mencerminkan dua keadaan yang ekstrim yang harus diserasikan. Pasangan nilai yang berperan dalam penegakan hukum adalah, nilai ketertiban dan nilai ketentraman, nilai Jasmaniah (kebendaan) dan nilai rohaniyah (keakhlakan), nilai kelanggengan (*konservatisme*) dan nilai kebaruan (*inovatisme*).³³

Dalam kaitan dengan rencana pembentukan suatu daerah otonom apapun yang menjadi dasar legalitas pembentukannya, tampaknya otonomi daerah yang menyertainya haruslah otonomi yang membuat daerah dan masyarakatnya lebih berdaya (mampu) sehingga

³² http://repository.unpas.ac.id/13448/4/bab_2.PDF (diakses hari Jum'at, 09 Februari 2018 pukul 14.13)

³³ Purwadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Renungan Tentang Filsafat Hukum*, Rajawali Cetakan keempat, Jakarta, 1987, hlm. 18

ketergantungan kepada pemerintah pusat menjadi berkurang dan karenanya beban pusat berangsur-angsur menurun. Pelaksanaan otonomi daerah yang ditopang oleh *Political will* akan memberikan implikasi strategis dalam manajemen pembangunan dan pelayanan umum kepada masyarakat.

Dalam konteks manajemen pembangunan sistem otonomi daerah mengandung dua makna:³⁴

2. Daerah akan meningkatkan kinerja pelayanan yang diberikan pemerintah daerah kepada masyarakat. Hal ini dikarenakan dalam pelayanan publik akan mendatangkan institusi pelayanan dengan masyarakat yang dilayani. Efisiensi publik dapat dicapai karena (1) Pemerintah daerah lebih mengetahui keadaan daerahnya (2) Dalam menanggapi masalah perencanaan dan pelaksanaan pembangunan dapat di atasi lebih cepat, karena pengambilan keputusan lebih bersandar pada inisiatif pimpinan daerah sesuai dengan akala prioritas.
3. Sebagai upaya lebih memberdayakan pemerintah daerah dalam meningkatkan kinerja di daerah masing-masing secara umum. Desentralisasi dipakai sebagai metode penyebaran personil, fasilitas fisik dan pelayanan, editribusi fungsi-fungsi atau kekuasaan pemerintah. Dan perubahan setruktur menjadi hal penting karena kemampuan sebuah institusi dan manajemen untuk beradaptasi dengan perubahan akan sangat tergantung pada struktur dan perubahan perilaku performance dengan perubahan akan sangat cepat, bermutu, efisien dan berkeadilan. Hal tersebut mendorong terbentuknya institusi pelayanan publik yang lebih otonom dan lebih adaptif agar kualitas dan kecepatan pelayanan tidak lagi mendapat kendala dari struktur dan mekanisme birokrasi panjang.

Diyakini bahwa melalui otonomi pada daerah otonom kabupaten/kota maka penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat akan lebih dapat ditingkatkan.

³⁴ Dokumen, Kajian Alternatif Bentuk-Bentuk Calon Kabupaten di Kabupaten Sukabumi, Kerjasama Pemerintah Kabupaten Sukabumi dengan LPM UNPAD, hlm. 25

Dikemukakan oleh Mc. Rae bahwa ukuran kegiatan pemerintahan dari waktu ke waktu diperkirakan akan semakin berkurang. Karena itu pemerintahan pusat perlu melakukan dekonsentrasi dalam proses demokrasi secara bertahap dilakukan dengan cara menyerahkan sebagian urusan pemerintahan pada badan-badan pemerintahan otonom tingkat lokal yang nantinya sebagian urusan tersebut diserahkan untuk diselenggarakan oleh masyarakat. Bentuk kedua pemerintah pusat menyerahkan urusan atau sub urusan tertentu langsung untuk diselenggarakan oleh masyarakat dengan pengawasan dan pengendalian pemerintah (desentralisasi-privatisasi).

Dalam upaya menemukan kesesuaian wilayah untuk pemekaran kabupaten baru, perlu ditetapkan faktor-faktor penentu dan metode yang akan digunakannya. Faktor-faktor penentu pengelompokan daerah (kecamatan dan desa) kedalam satu wilayah kabupaten baru harus didasarkan indikator dengan tingkatan homogenitas wilayah yang cukup luas, sehingga wilayah administrative kabupaten baru tersebut dapat dibedakan dengan nyata secara geografis. Faktor yang digunakan tersebut yaitu:³⁵

b) Faktor utama

1. Karakteristik wilayah yang terdiri dari:

- 1.) Karakteristik fisik wilayah.
- 2.) Karakteristik sosial budaya

³⁵ Dokumen, *Loc.Cit*, hlm. 25

- 3.) Karakteristik administratif
 - 4.) Karakteristik ekonomi
2. Tujuan perencanaan yang mencakup:
- 1.) Pertumbuhan
 - 2.) Pemerataan
 - 3.) Penyelesaian masalah
3. *Historikal Background* (keterkaitan Sejarah).

Untuk faktor-faktor 1 dan 2 akan digunakan konsep Sub Wilayah pengembangan (SWP) hasil kajian, sedangkan untuk kajian *historical Background* akan digunakan batasan-batasan wilayah. Hal-hal tersebut diatas dijadikan bahan dan pertimbangan terhadap rencana pemekaran dan penetapan kabupaten-kabupaten baru yang direncanakan secara keseluruhan paparan proses pengkajian pemekaran Kabupaten Sukabumi.

Dengan memperhatikan bahasan dan kesimpulan diatas, beberapa rekomendasi sebagai usulan tindak lanjut guna eliminasi dan pemecahan masalah yang dihadapi dalam rangka meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan rentang kendali serta memperhatikan aspirasi masyarakat perlu dilakukan pemekaran Kabupaten Sukabumi menjadi 3 Kabupaten dengan ilustrasi bentuk/batasan wilayah sebagaimana hasil kajian perhitungan kelayakann berdasarkan PP Nomor 129 Tahun 2000, yaitu Kabupaten Sukabumi, Kabupaten Palabuhan Ratu, dan Kabupaten Jampang.

2. Aspek Yuridis

Tujuan yang akan dicapai melalui pemberlakuan hukum positif pembentukan daerah otonom baru harus selaras dengan perkembangan masyarakat di daerah tersebut. Perkembangan masyarakat di tandai dengan proses perubahan-perubahan dan hukum dijadikan sebagai sarana yang dapat di gunakan untuk mengadakan perubahan dalam masyarakat. Hukum merupakan serangkaian alat untuk merealisasikan kebijakan pemerintah.³⁶

Menurut Satjipto Rahardjo menegaskan bahwa hukum bukan suatu institusi yang selesai, tetapi sesuatu yang diwujudkan terus menerus. Negara hukum dan institusi hukum adalah proyek yang ada dalam proses penyelesaian. Satjipto Rahardjo menambahkan pemahaman hukum secara legistik positivistik dan berbasis peraturan (*rule bound*) tidak mampu menangkap kebenaran, karena memang tidak mau melihat atau mengakui hal itu. Dalam ilmu hukum yang legalistik-positivistik, hukum sebagai institusi pengaturan yang kompleks telah direduksi menjadi sesuatu yang sederhana, linier, maknistik, terutama untuk kepentingan profesi.³⁷

Dalam Pasal 18 Ayat (1) UUD 1945 mengenai negara Indonesia ditegaskan bahwa “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 pemerintah

³⁶ Lawrence M. Friedman, *The Legal System, a Social Science Perpectiv*, New York USA, Russel Sage Foundation, 1975, hlm. 5

³⁷ Dimiyati, Khudzaifah, *Teorisasi Hukum Studi Tentang Pandangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*, Cetakan Kedua, Muhammadiyah University Press. Surakarta, 2004, hlm. 167-168

daerah, yang di atur dengan undang-undang. Pada Ayat (2) ditegaskan bahwa pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.³⁸

Pembentukan mengenai otonomi daerah di Indonesia sudah dimulai sejak Indonesia merdeka tahun 1945, yang mana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah, mengamanatkan pembentukan Komite Nasional Daerah di berbagai daerah di Indonesia.³⁹ Jika ditelusuri lebih jauh Pemerintah Kolonial Belanda tahun 1903 telah memelopori Undang-Undang tentang Desentralisasi.⁴⁰ Selain yang telah disebutkan dan yang akan dijelaskan di bawah, setidaknya tercatat terdapat sejumlah peraturan perundangan-undangan mengenai otonomi daerah yang pernah berlaku di Indonesia, diantaranya:⁴¹ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1959, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

³⁸ Ringkasan, *Pemantapan Pelaksanaan Otonomi Daerah, mewujudkan Kewajiban Konstitusi DPD RI*, Lembaga Pengkajian MPR RI 2017

³⁹ B.N. Marbun, 2010, *Otonomi Daerah 1945-2010: Proses dan Realita*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 12.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Makagansa, 2008, *Tantangan Pemekaran Daerah*, Penerbit Fuspend, Yogyakarta, hlm. 12

Pemekaran daerah menurut Gabrielle Ferrazzi dapat dilihat sebagai bagian dari proses penataan daerah (*territorial reform* atau *administrative reform*) yaitu “*management of the size, shape and hierarchy of local government units for the purpose of achieving political and administrative goals*”.⁴² Penataan daerah umumnya mencakup pemekaran, penggabungan, dan penghapusan daerah. Ferrazzi berpendapat bahwa *grand strategy* otonomi daerah yang optimal tidak berhenti pada menentukan berapa jumlah daerah otonom yang ideal di suatu negara, akan tetapi lebih dari itu, harus mampu menjawab pertanyaan apa sebenarnya hakekat otonomi daerah di negara bersangkutan. Baru setelah itu mencari ‘jawaban’ untuk tujuan apa sebenarnya pemekaran daerah (dalam konteks *territorial reform*) tersebut.

Otonomi Daerah dapat diartikan sebagai pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya menurut prakarsa dan aspirasinya dengan menyelenggarakan seluruh urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya.⁴³ Keberadaan otonomi daerah diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Di samping itu, otonomi daerah diorientasikan untuk menggalakkan prakarsa dan peran aktif masyarakat agar bisa meningkatkan pendayagunaan potensi

⁴² Gabriele Ferrazzi, 2007, *International Experiences in Territorial Reform – Implications for Indonesia* (Januari 2007), USAID-DRSP, Jakarta, hlm. 6. Dikutip dalam DRSP-USAID, 2006, *Stock Taking on Indonesia's Recent Decentralization Reforms* (Agustus 2006), DRSP-USAID, Jakarta, hlm. 19.

⁴³ Haryo Sasongko, “Pengelolaan Pengembangan Kota di Era Otonomi Daerah” dalam *Kedaulatan Rakyat*, 2001, Yogyakarta.

daerah secara optimal. Istilah pemekaran lebih cocok untuk mengekspresikan proses terjadinya daerah-daerah baru yang tidak lain adalah proses pemisahan diri dari suatu bagian wilayah tertentu dari sebuah daerah otonom yang sudah ada dengan niat hendak mewujudkan status administrasi baru daerah otonom.⁴⁴

Selain di Indonesia, pemekaran daerah juga terjadi di beberapa negara lain dengan alasan yang berbeda-beda, dalam satu konsep menciptakan kehidupan bernegara yang demokratis menekankan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Demikian pula dalam upaya mewujudkan negara hukum didukung dengan sistem demokrasi, mengingat hubungan di antara keduanya tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.⁴⁵ Sebagaimana ditegaskan Jimly Asshiddiqie, bahwa teori tentang negara hukum, pada pokoknya tidak dapat dipisahkan dari teori tentang demokrasi, keduanya harus dilihat sebagai dua sisi dari mata uang yang sama.⁴⁶

Menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2007 disebutkan "*Pemekaran daerah adalah pemecahan provinsi atau kabupaten/kota menjadi dua daerah atau lebih*". Pemekaran daerah dapat

⁴⁴ Syaukani, *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah: Gerbang Dayaku*, Percetakan Kabupaten Kutai, 2003, Samarinda, Kalimantan Timur.

⁴⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan II, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 6.

⁴⁶ Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Penerbit BIP, Jakarta, hlm. 300.

dipahami sebagai pembagian kewenangan administratif dari satu wilayah menjadi dua atau beberapa wilayah. Pembagian tersebut juga menyangkut luas wilayah maupun jumlah penduduk sehingga lebih mengecil. Pada level provinsi menghasilkan satu pola yakni dari satu provinsi menjadi satu provinsi baru dan satu provinsi induk. Sementara pada level kabupaten terdiri dari beberapa pola yakni:⁴⁷ (1) Pertama, dari satu kabupaten menjadi satu kabupaten baru (Daerah Otonom Baru/DOB) dan kabupaten induk; (2) Kedua, dari satu kabupaten menjadi satu kota baru dan kabupaten induk; dan (3) Ketiga, dari satu kabupaten menjadi dua kabupaten baru dan satu kabupaten induk. Sementara menurut Siswanto Sunarno, pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di samping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Pembentukan daerah pemerintahan dapat dilakukan dalam dua tipe atau bentuk, yakni berupa penggabungan beberapa daerah atau pemekaran daerah menjadi dua daerah atau lebih.⁴⁸

Secara yuridis-konstitusional, landasan yang memuat persoalan pemekaran daerah telah ada sejak lama sebelum reformasi. Pasal 18 UUD 1945 menyatakan bahwa, “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai

⁴⁷Antonius Tarigan, “Dampak Pemekaran Wilayah,” dalam *Majalah Perencanaan*, Edisi 01/Tahun XVI/2010, hlm. 23.

⁴⁸Siswanto Sunarno, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Cetakan III, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 15.

pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”. Menurut Pasal 18 UUD NRI 1945, saat ini pemerintahan daerah juga berhak menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.”

4. Aspek Sosiologis

Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi telah mengubah berbagai bidang kehidupan dan pemerintahan ke arah yang dicita-citakan. Akibat kemajuan tersebut, globalisasi telah melanda dunia, sehingga seluruh tatanan kehidupan yang ada mengalami perubahan-perubahan. Dari perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang begitu pesat, teknologi informasi dan komunikasi terutama internet, dapat mempercepat masuk dan berkembangnya budaya asing ke dalam kehidupan masyarakat di perbatasan. Permasalahan-permasalahan yang dihadapi disebabkan karena:⁴⁹

- 1) Faktor eksternal yaitu :
 - a) Masyarakat daerah perbatasan cenderung lebih cepat terpengaruh oleh budaya asing, dikarenakan intensitas hubungan lebih besar.
 - b) Kehidupan ekonominya masyarakat daerah perbatasan masih sangat tergantung dengan negara tetangga.

⁴⁹ Turiman Fachturahman Nur, *Urgensi Pentingnya Pemekaran di Wilayah Perbatasan*, di akses dari <http://rajawaligarudapancasila.blogspot.co.id/2014/05/urgensi-pentingnya-pemekaran-di-wilayah.html> pada tanggal 28 Januari 2018 pukul 14.58.

2) Faktor internal yaitu :

- a) Secara umum tingkat pen-didikan masyarakat daerah perbatasan relatif rendah (rata-rata tamat SD atau SMP), dengan tingkat kesehatan yang relatif masih rendah.
- b) Masyarakat lokal di sepanjang daerah perbatasan, khususnya yang tinggal di pedalaman belum mengetahui bagaimana pola hidup sehat.
- c) Masyarakat daerah perbatasan lebih menggantungkan hidup-nya dari alam, kebanyakan dari mereka merupakan petani ladang berpindah.
- d) Kerukunan antar etnis di daerah perbatasan belum seperti yang diharapkan. Hal ini tergambar dari adanya beberapa kerusuhan antar etnis yang terjadi di beberapa daerah sekitar perbatasan.
- e) Masyarakat setempat masih kurang dapat menerima kehadiran masyarakat pendatang dan para pendatang kurang berbaur dengan penduduk lokal.
- f) Penegakan hukum di daerah perbatasan kurang memadai antara lain disebabkan kurangnya pos-pos pengawasan di sepanjang perbatasan, frekwensi pelanggaran hukum masih tinggi.
- g) Pertahanan dan Keamanan. Kondisi kekuatan TNI dan Polri di daerah perbatasan saat ini masih kurang memadai, mengingat panjangnya garis perbatasan dan luasnya teritorial kita dengan beberapa negara baik di darat maupun laut yang harus diamankan.

Belum lagi keterbatasan sarana dan prasarana yang dimiliki oleh TNI dan Polri, seperti kendaraan operasional, pos-pos pengamanan perbatasan untuk mendukung tugas pengamanan daerah perbatasan. Keterbatasan sarana jalan raya sepanjang daerah perbatasan dan kondisi medan semakin mempersulit tugas TNI dan Polri untuk melaksanakan patroli perbatasan.

Terkait Jampang dalam hal aspek sosiologis memiliki sejarah yang jelas dan tegas. Babad Pajampangan sebuah telusuran sejarah yang autentik, faktual, masyarakat pajampangan yang terkenal heroik, berdedikasi tinggi, dan mental yang tangguh. Pajampangan telah menjadi laboratorium sejarah di Sukabumi dan Pemerintah Jawa Barat. Budayawan dan sejarawan yang masih hidup dan banyak tersebar diperguruan tinggi masih dapat diminta pendapat dan informasinya tentang Jampang.

Letak wilayah Pajampangan dari sudut keruangan wilayah ada pada posisi ideal terbangun dari struktur ruang terbuka kehutanan, pertanian, dan perkebunan, pertambangan, kelautan, pariwisata geopark yang terpetakan dalam satu kesatuan wilayah yang utuh dengan batas teritorial yang jelas. Batas barat kecamatan Ciemas teluk Palabuhanratu atau samudra Hindia, batas Timur Kecamatan Nyalindung, Batas Utara Sungai Cimandiri dan batas Selatan Zona Ekonomi Eksklusif Samudra Hindia dan Kelautan Ujung Genteng.

Masyarakat pajampangan adalah sebaran penduduk yang ideal terdiri dari struktur masyarakat yang terbangun dari masyarakat mayoritas agraris, perkebunan, masyarakat nelayan, pedagang, penggiat wisata, masyarakat yang cenderung religius sangat kuat. Terbukti dengan kehidupan yang relatif alami tanpa kegaduhan sosial. Selama berpuluh-puluh tahun layanan publik harus ke kota Sukabumi dan belasan tahun terakhir harus ke Palabuhanratu dengan layanan fasilitas sosial seadanya, infrastruktur yang jauh dari memadai. Namun masyarakat Jampang tetap menjadi masyarakat Jampang yang baik.⁵⁰

5. Aspek Politik⁵¹

Menurut Tri Ratnawi bahwa pemekaran daerah di Indonesia terjadi secara besar-besaran, sehingga berubah menjadi semacam ‘bisnis’ atau ‘industri’ pemekaran saat ini, tidak sepenuhnya didasari oleh pandangan-pandangan normatif-teoritis seperti yang tersurat dalam peraturan pemekaran wilayah atau dalam teori-teori desentralisasi yang dikemukakan oleh banyak pakar untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, mengembangkan demokrasi lokal, memaksimalkan akses publik ke pemerintahan, mendekatkan pemerintah dengan rakyatnya, menyediakan pelayanan publik sebaik dan seefisien mungkin. Sebaliknya, tujuan-tujuan politik-pragmatis seperti untuk merespons separatisme agama dan etnis, membangun citra rezim sebagai rezim yang demokratis,

⁵⁰ Dokumen, Pernyataan Sikap dan Sejarah Perjuangan Pemekaran, Presidium Pemekaran Kabupaten Jampang

⁵¹<https://basomadiong.wordpress.com/2012/12/25/pengaruh-pemekaran-wilayah-terhadap-konflik-sosial-masyarakat-lokal/> (Di akses pada hari Rabu, 28 Februari 2018 pukul 13.36)

memperkuat legitimasi rezim yang berkuasa, dan karena self-interest dari para aktor daerah dan pusat, merupakan faktor-faktor yang lebih dominan, politisasi dan pragmatisme dalam pemekaran wilayah seperti itulah yang akhirnya menimbulkan banyaknya masalah atau komplikasi di daerah-daerah pemekaran, daerah induk dan juga di pusat. Saat ini negara Indonesia berpenduduk lebih dari 220 juta jiwa dan bersifat majemuk dalam hal etnis, bahasa daerah, agama, budaya, geografi, demografi, dan lain-lain.

Menurut Maskun tuntutan pemekaran wilayah sebenarnya bisa dilakukan baik dalam status Daerah Otonom ataupun status Wilayah Administratif. Menurutnya, seyogyanya tuntutan untuk menjadi daerah otonom diawali terlebih dahulu dengan terbentuknya beberapa Propinsi Administratif maupun Kabupaten dan Kecamatan. Diharapkan penetapan wilayah administratif tersebut merupakan suatu proses penting untuk mendewasakan dan memperkuat kemampuan Propinsi/Kabupaten/Kecamatan tersebut agar suatu saat dapat menjadi Daerah Otonom. Pertimbangan ini penting mengingat banyak Daerah Otonom, baik tingkat Propinsi maupun Kabupaten/Kecamatan yang belum memiliki kemampuan untuk mengurus rumah tangganya sendiri (berotonomi). Hal lain mengingat bahwa pemekaran tidak saja dapat dilihat dari sisi kemampuan keuangan daerah, tetapi juga faktor-faktor lain yang juga turut menentukan.

Menurut Machael Mally berpendapat bahwa, Legalisasi pemekaran wilayah dicantumkan dalam pasal yang sama pada ayat berikutnya (ayat (3) yang menyatakan bahwa, “Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih”. Ayat (4) menyebutkan, “Pemekaran dari satu daerah menjadi 2 (dua) daerah atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan estela mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan”.

6. Aspek Ekonomi

Ekonomi merupakan salah satu ilmu sosial yang mempelajari aktivitas manusia yang berhubungan produksi, distribusi, dan konsumsi terhadap barang dan jasa. Istilah “ekonomi” sendiri berasal dari Bahasa Yunani, yaitu “oikos” yang berarti “keluarga”, rumah tangga” dan “nomos” yang berarti peraturan, aturan, hukum”. Secara garis besar, ekonomi diartikan sebagai “aturan rumah tangga” atau “manajemen rumah tangga.” Sementara yang dimaksud dengan ahli ekonomi dan data dalam bekerja. Secara garis besar kegiatan ekonomi terdiri dari:⁵²

1. Produksi

Produksi yaitu kegiatan menambah faedah (kegunaan) suatu benda atau menciptakan benda baru sehingga lebih bermanfaat dalam

⁵²Eko Oktah Supri Lariky, *Dampak Pemekaran Wilayah Terhadap Perekonomian Masyarakat di Kecamatan Bangkinang Menurut Perspektif Ekonomi Islam*, diakses dari http://repository.uin-suska.ac.id/9527/1/2013_201336EI.pdf, pada tanggal 28 Februari 2018 pukul 14.46.

memenuhi kebutuhan. Kegiatan menambah faedah dibedakan sebagai berikut:

- a) Produksi barang yaitu menambah faedah dengan mengubah sifat dan bentuknya. Hal ini terdiri dari barang konsumsi dan barang modal. Barang konsumsi siap untuk dikonsumsi langsung, barang modal digunakan untuk menghasilkan barang berikutnya.
- b) Produksi jasa yaitu kegiatan menambah faedah suatu benda tanpa mengubah bentuknya. Terdiri dari jasa yang langsung dapat memenuhi kebutuhan, contoh: film, perawatan dokter, pagelaran musik, jasa yang tidak langsung memenuhi kebutuhan, contoh: pengangkutan, pergudangan, dan perbankan. Tujuan produksi sebagai berikut:
 1. Secara umum yaitu untuk memenuhi kebutuhan manusia untuk mencapai kemakmuran.
 2. Secara khusus dilihat dari kepentingan pihak produsen dan konsumen.
 3. Dari pihak produsen yaitu untuk meningkatkan keuntungan serta menjaga kesinambungan kehidupan perusahaan.
 4. Dari pihak konsumen untuk menyediakan berbagai benda pemuas kebutuhan.

Fungsi Produksi sebagai berikut:

- 1) Menyediakan kebutuhan masyarakat.
- 2) Meningkatkan keuntungan.

3) Sebagai alat pemuas kebutuhan.

2. Distribusi

Distribusi adalah penyaluran atau penyampaian barang-barang dan jasa-dari produsen ke konsumen. Tujuan dan fungsinya sebagai berikut:

- a) Untuk menyampaikan barang dan jasa dari tempat produsen ke tempat pengguna atau pemakai.
- b) Memperlancar arus penyaluran barang dan jasa kepada konsumen.
- c) Menyampaikan barang dan jasa dari produsen ke tangan konsumen.

Nugroho, Iwan dan Rokhmin Dahuri menambahkan dari sudut pandang yang berbeda bahwa pertumbuhan dan perkembangan wilayah dalam masa sekarang tidak dapat dilepaskan dengan semakin luas dan terspesialisasinya sektor-sektor jasa. Sektor ekonomi beroperasi efisien untuk memberikan kesejahteraan kepada masyarakat sehingga memberi ruang bagi terciptanya permintaan, aspirasi dan kepuasan. Lebih lanjut Iwan Nugroho dan Rokhmin Dahuri mengemukakan ada beberapa penentu penting yang mencirikan pertumbuhan dan perkembangan wilayah. *Pertama*, ilmu pengetahuan dan teknologi berkembang sangat maju sehingga mampu menciptakan produk dan proses produksi baru dalam banyak sektor. Phenomena ini mengakibatkan wilayah berkembang semakin kompleks dan dinamis mengikuti bergantinya teknologi untuk memenuhi kepuasan setiap individu. *Kedua*, teknologi informasi dan

mekanisme pasar secara gradual telah diterima sebagian besar orang sehingga memungkinkan aliran informasi, keuntungan ekonomi dan modal ke berbagai wilayah. *Ketiga*, perkembangan dan di terimanya kerangka pemikiran (kalangan) akademis juga mempengaruhi perkembangan wilayah. *Keempat*, faktor-faktor budaya dan permintaan sosial akan aspek kenyamanan dan kepuasan lainnya dimasa anggota kesatuan masyarakat hukum yang bersangkutan.

