

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintah daerah sejak era reformasi telah mendapatkan satu tanggung jawab lebih besar dari masa sebelumnya untuk mengatur urusan daerah, hal itu dimungkinkan dengan adanya upaya dari pemerintah pusat untuk mengaplikasikan makna desentralisasi sebagaimana di amanatkan Undang-Undang Dasar 1945, terlepas itu dari tekanan yang diberikan oleh masyarakat ataupun kalangan akademis. Selain konsepsi tersebut di suatu sisi mengukuhkan keberadaan daerah sebagai bagian nasional, tetapi disisi lain memberikan stimulant bagi masyarakat daerah untuk mengartikulasikan semua kepentingannya, termasuk masalah otonomi daerah dalam sistem hukum dan kebijakan nasional.

Seperti kita ketahui Indonesia memiliki wilayah yang sangat luas tidaklah mudah untuk dapat mengakomodir setiap kepentingan masyarakat Indonesia jika hanya bergantung kepada pemerintah pusat. Oleh karenanya pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen berbunyi:

“Pembagian daerah-daerah di Indonesia, baik besar ataupun kecilnya tidak hanya didasarkan pada undang-undang yang berlaku di Indonesia tetapi juga harus berdasarkan asas permusyawaratan yang berlaku pada sistem pemerintahan yang ada. Selain itu hak-hak untuk membentuk daerah-

daerah istimewa di Indonesia, seperti Yogyakarta juga harus dipertimbangkan.”¹

Kemudian pasal 18 UUD 1945 amandemen kedua memberikan kejelasan mengenai pembagian daerah, dari hasil amandemen tersebut terdapat pasal 18A dan pasal 18B. perubahan pasal 18 UUD 1945 ini memperjelas pembagian daerah di Indonesia yang dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang di atur dalam undang-undang.

Pembagian wilayah Indonesia ini bukanlah diartikan bahwa ada negara baru dalam negara republik Indonesia, pembagian tersebut tidak mengakibatkan terjadinya pembagian kedaulatan. Istilah itu menjelaskan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan, kedaulatan negara berada ditangan pusat dan hal tersebut bersifat mutlak. Pada intinya pembagian daerah yang dimaksud dalam pasal 18 UUD 1945 tersebut hanyalah dalam hal sistem pemerintahan, sehingga menjadi satuan pemerintahan nasional (pusat) dan satuan pemerintahan sub nasional, yaitu pemerintah provinsi dan kabupaten/kota.

Negara Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dimana negara memberikan kesempatan yang seluas-luasnya bagi daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Pelaksanaan desentralisasi menghasilkan

¹ Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen

kebijakan otonomi daerah harus diawali dengan pembentukan daerah dimana pembentukannya dapat dilakukan dari pemekaran suatu daerah, penggabungan dua atau beberapa daerah. Pembentukan daerah didasarkan pada pertimbangan perwujudan otonomi daerah, jadi setiap daerah yang ingin dibentuk harus ada dasar pertimbangan. Hal tersebut dikemukakan dalam UU No. 5 Tahun 1974 menjadi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 serta Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 yang ditetapkan dengan Perubahan di Undang-Undang No 2 Tahun 2015.

“Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.”²

Kelayakan pertimbangan tersebut prinsipnya adalah didasarkan pada kemauan politik pemerintah daerah dan masyarakat bersangkutan dengan didukung hasil kajian awal yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, sebagaimana telah dikemukakan dalam penjelasan umum PP No. 78 tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Atas dasar pertimbangan tersebut, upaya pembentukan Daerah Kabupaten atau Kota harus didahului oleh penilaian kelayakan berdasarkan hasil penelitian objektif yang dilakukan Pemerintah Daerah Induk yang bersangkutan.

² Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah*, UU No. 22 Tahun 1999, LN No. 60 Tahun 1999, TLN No. 3839, ps. 5 ayat (1).

Wilayah Indonesia yang sangat luas, dan berbagai macam suku dengan keberagaman budaya, menjadi tantangan yang dihadapi oleh para pemegang kekuasaan untuk mewujudkan tujuan negara tersebut. Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan pemerintahan, wilayah Indonesia dibagi atas daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi menjadi daerah kabupaten dan kota, yang masing-masing daerah itu memiliki pemerintahan daerah. Pada masing-masing pemerintahan diberikan hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian kewenangan ini dimaksudkan untuk terwujudnya tujuan negara secara merata pada setiap daerah di Indonesia.

Pada masa kemerdekaan Indonesia hingga saat ini, pelaksanaan sistem pemerintahan daerah mengalami perubahan. Hal ini disertai dengan beberapa kali pergantian undang-undang tentang Pemerintahan Daerah. Diawali dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah hingga diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang.

Pada masa awal reformasi, selain adanya keinginan sebagian daerah untuk memisahkan diri dari Indonesia, juga bermunculan aspirasi dari berbagai daerah yang menginginkan dilakukannya pemekaran provinsi

maupun kabupaten. Dalam upaya pembentukan provinsi dan kabupaten baru ini, tarik-menarik antara kelompok yang setuju dan tidak setuju terhadap pemekaran daerah. Sebagai akibat dari otonomi daerah meningkatkan suhu politik lokal. Aspirasi dan keinginan masyarakat untuk mewujudkan tujuan otonomi daerah semakin membara dengan banyaknya pemekaran daerah baru baik di tingkat provinsi maupun pada tingkat kabupaten/kota dengan berbagai macam alasan antara lain untuk mendekatkan pelayanan, sejarah wilayah, kebudayaan, ekonomi, anggaran pemerintah, hingga alasan keadilan.

Pembahasan diseperti wacana pemekaran wilayah/daerah otonom baru kabupaten/kota dan provinsi, akhir-akhir ini merupakan salah satu tema politik yang menggelembung di masyarakat. Perbincangan seputar pemekaran wilayah bahkan sudah sangat meluas dan mewacana dengan cepat dalam kehidupan masyarakat. Maka tidak heran isu ini menjadi topik menarik sampai saat ini. Harus kita akui, bahwa ramainya pembahasan serta semangat masyarakat seputar pemekaran wilayah tersebut, sesungguhnya tidak terlepas dari keinginan kuat dari masyarakat lokal untuk mengadakan perubahan yang diarahkan melalui usaha-usaha pensejahteraan rakyat.

Kebijakan Pembentukan Daerah Otonomi Baru (PDOB) merupakan salah satu jawaban atas berbagai persoalan yang muncul dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, hal tersebut yang memicu munculnya berbagai macam fenomena dan keinginan masyarakat pada berbagai wilayah untuk membentuk Daerah Otonom Baru (DOB) baik daerah Provinsi, maupun daerah Kabupaten/Kota yang terpisah dari daerah induknya.

Munculnya fenomena ini seiring dengan dinamika yang terjadi dalam masyarakat pada era reformasi dimana reformasi dianggap sebagai solusi ketimpangan pembangunan yang terjadi pada orde baru.

Otonomi ternyata diberikan kepada daerah untuk mengembangkan daerahnya. Seperti telah dikemukakan sebelumnya, tujuan pembentukan suatu daerah otonom pada dasarnya adalah untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan. Sayangnya, pemekaran daerah yang terjadi di Indonesia hanya menjadi *trend* pemerintah daerah (pemda) belaka. Hal ini disebabkan lahirnya kebijakan pemekaran yang berjalan melebihi kebutuhan daerah itu sendiri. Sampai tahun 2006, telah membentuk 148 daerah otonom baru.

Menurut catatan Departemen Dalam Negeri dalam Sidang Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPDOP), saat ini secara administratif telah juga menanti 21 provinsi, 85 Kabupaten dan 9 Kota untuk dimekarkan.³ Salah satu daerah yang menanti untuk dimekarkan diantaranya yaitu kabupaten sukabumi yang terletak di Provinsi Jawa Barat. Dalam agenda pemerintahan kabupaten sukabumi ketika itu, rencana pemekaran akan diwujudkan pada tahun 2010.

Ada empat perspektif yang melandasi pemekaran Kabupaten Sukabumi.⁴ *Pertama*, predikat sebagai salah satu kabupaten tertinggal di Jawa Barat, bagi Kabupaten Sukabumi adalah permasalahan yang telah lama

³ Hasil wawancara dengan Kang Henda sebagai pegiat pembentukan Daerah Otonom Baru Kabupaten Jampang (Hari Sabtu tanggal 04 November 2017, Pukul 16.12).

⁴ SK. Bupati Sukabumi, *Hasil Studi Kelayakan Pemekaran Daerah Wilayah Kabupaten Sukabumi*, (Palabuhan Ratu, 05 Maret 2007).

muncul. Keteringgalan dapat dilihat dari ketimpangan pemekaran pembangunan yang terjadi antara utara dan selatan Sukabumi. ketimpangan ini bisa dilihat baik dari segi ekonomi, pendidikan, sosial budaya, sarana insfrastuktur dan lain sebagainya.

Kedua, factor luas wilayah yang mencapai 416.404 hektare merupakan daerah terluas se-Jawa dan Bali- dengan 47 kecamatan, 349 desa dan 3 kelurahan, serta jumlah penduduk 2.276.836 jiwa dijadikan alasan kurang optimalnya roda pemerintahan dalam peningkatan kesejahteraan rakyat. Bahkan, banyaknya potensi baik sumber daya alam (SDA) yang belum optimal dimanfaatkan, jauhnya pusat pemerintahan diPalabuhanratu dalam melayani warganya diberbagai kecamatan, juga merupakan beberapa factor pemicu lain rendahnya kesejahteraan warga di daerah pinggiran, khususnya sukabumi selatan.

Ketiga, dilihat dari sisi sejarah, wacana pemekaran wilayah sudah muncul sejak 1970-an pada masa Bupati Sukabumi H. Anwari (1967-1978). Saat itu, konsep pemekaran direncanakan dengan memecah Sukabumi dengan tiga wilayah kabupaten baru. Ketiganya adalah wilayah barat daya (Kawedanan Cicurug dan Cibadak), wilayah timur laut (Kawedan Sukabumi dan Jampang Tengah) dan wilayah selatan (Palabuhanratu dan Jampang Kulon). Bahkan sebelum gagasan itu muncul pada tahun 1970 dan di sempurnakam pada 1987-1989, Kabupaten Sukabumi dibagi menjadi lima Sub Wilayah Pengembangan (SWP). Pertimbangan berdasarkan kepada persamaan fungsi, alasan administratif, keadaan alam, sarana prasana dan kegiatan

ekonomi. Kelima SWP tersebut adalah Sukabumi, Cibadak, Palabuhanratu, Jampang Kulon dan Saganranten.

Keempat, keinginan kuat untuk dilakukan pemekaran itu, didukung pula oleh dikeluarkannya Surat Keputusan (SK) Gubernur Jawa Barat Nomor 31 Tahun 1990 tentang Pola Induk Pengembangan Wilayah Provinsi Dati 1 Jawa Barat dalam jangka panjang (25-30 tahun). Dalam SK tersebut Kabupaten Sukabumi direkomendasikan untuk dimekarkan menjadi 2 yaitu Kab. DT II Palabuhanratu (Sukabumi I) dan Kab. DT II Jampang (Sukabumi II).⁵

Pada awal 2005, gagasan pemekaran ini muncul dalam dua macam, yaitu memecah Kabupaten Sukabumi menjadi 2 atau tiga daerah otonom. Namun, atas dasar pertimbangan kajian akademis dari Universitas Padjajaran (LKPM UNPAD) akhirnya diputuskan untuk memecah Kabupaten Sukabumi menjadi tiga kabupaten yang terdiri dari Palabuhanratu (daerah induk), Jampang, dan Sukabumi Utara.⁶

Berbagai dasar yang menyatakan kebutuhan pemekaran dengan didukung hasil kajian LPM UNPAD diatas menunjukkan bahwa kelayakan pemekaran Kabupaten Sukabumi setidaknya disangga oleh empat argumen kuat, yaitu: argumentasi empiris (luas wilayah, predikat sebagai daerah tertinggal), argumentasi historis (aspirasi klasik sejak 1970-an), argumentasi SK Gubernur mengenai rencana strategis pembangunan provinsi Jawa Barat

⁵ Surat Keputusan Gubernur No. 31 Tahun 1990 tentang Pola Induk Pengembangan Wilayah Provinsi Daerah Tingkat 1 Jawa Barat dalam Jaka Panjang (25-30 Tahun).

⁶ Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sukabumi, *Rekomendasi No. 130/188/RT tentang Pemekaran Wilayah Kabupaten Sukabumi*, (Palabuhanratu, 16 April 2007)

yang merekomendasikan Kabupaten Sukabumi untuk dimekarkan) dan argumentasi ilmiah LKPM UNPAD.

Kenyataan yang terjadi saat ini pemerintah daerah kabupaten sukabumi terkait pemekaran atau Pembentukan Daerah Otonom Baru (PDOB) hanya merekomendasikan untuk sukabumi bagian utara. Padahal dalam SK Gubernur Jawa Barat dan naskah akademik hasil kajian LPM UNPAD yang merekomendasikan Kabupaten Sukabumi dimekarkan menjadi tiga kabupaten yang terdiri dari Palabuhanratu (daerah induk), Jampang, dan Sukabumi Utara.

Sampai saat ini semangat otonomi daerah dan fenomena keinginan masyarakat terasa pada masyarakat Jampang. Masyarakat Jampang juga menghendaki daerah Kabupaten Jampang saat ini dibentuk menjadi satu Daerah Otonom Baru (DOB). Tuntutan masyarakat Jampang yang sangat kuat di berbagai kalangan tersebut didorong oleh ke empat poin yang telah dipaparkan sebelumnya di atas. Keinginan masyarakat Jampang Sukabumi Selatan untuk pemekaran sebagaimana dipaparkan diawal sebenarnya telah dimulai sejak tahun 1990, itu artinya hampir 26 tahun perjuangan itu tidak membuahkan hasil yang signifikan kecuali melahirkan catatan dalam sejarah DOB, bisa dikatakan Kabupaten Jampang adalah usulan terlama DOB bagi Kabupaten/Kota, pergantian beberapa Bupati tidak melahirkan Jampang menjadi DOB. Berbagai upaya telah banyak dilakukan keinginan tersebut diakumulasikan misalnya dengan lahirnya nama-nama organisasi yang mendorong dan menjadi inisiator pemekaran, mulai dari organisasi FORMUSJA (Forum Musyawarah Masyarakat Jampang), P2KJ (Panitia

Pemekaran Kabupaten Jampang), AMPP (Aliansi Masyarakat, Pemuda Pajampangan), dan BP2KS (Badan Persiapan Pemekaran Kabupaten Jampang).⁷

Negara Indonesia seperti kita ketahui merupakan negara Demokrasi, itu artinya prinsip penyelenggaraan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.⁸ Adanya keterlibatan masyarakat dalam mendorong pembentukan daerah baru itu merupakan gambaran pelaksanaan prinsip demokrasi karena pembentukan daerah merupakan salah satu cara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui prinsip desentralisasi. Oleh karena itu, pelaksanaan prinsip demokrasi tidak hanya dimaknai dalam pemilihan umum, baik pemilihan kepala daerah, perwakilan rakyat di DPRD, DPR dan DPD, serta Presiden dan wakil presiden, tetapi juga dalam pengambilan suatu kebijakan, termasuk dalam pembentukan daerah otonom baru.⁹

Rencana Pembentukan Daerah Otonom Baru (PDOB) Kabupaten Jampang yang telah di wacanakan 26 tahun silam yang sudah dilakukan pengkajian oleh LPM UNPAD terhadap syarat-syarat ketentuan terkait layak tidaknya Jampang menjadi sebuah Kabupaten dan hasil dari kajian tersebut menyatakan Jampang sudah layak dibentuk menjadi Daerah Otonom Baru (DOB) dengan nama Kabupaten Jampang.¹⁰ Tapi kenyataan yang terjadi

⁷ <http://www.jampangmedia.com/desakan-pemekaran-kabupaten-jampang-terus-menguat/> (Diakses Sabtu Tanggal 14 Oktober 2017 Pukul 07.23)

⁸ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm. 10.

⁹ Tri Ratnawati, *Pemekaran Daerah; Politik Lokal & Beberapa Isu Terseleksi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 7

¹⁰ Hasil wawancara dengan Kang Usep Firdaus sebagai penggiat pembentukan Daerah Otonom Baru Kabupaten Jampang (Hari Kamis tanggal 19 Oktober 2017, Pukul 06.12).

penantian masyarakat untuk Kabupaten Jampang belum juga bisa terwujud hingga saat ini, padahal dalam SK Gubernur Nomor 31 tahun 1990 dan hasil kajian LPM UNPAD menyatakan Kabupaten Sukabumi dimekarkan menjadi tiga kabupaten yang terdiri dari Palabuhanratu (daerah induk), Jampang, dan Sukabumi Utara.

Berdasarkan konstruksi permasalahan tersebut di atas, maka penulis akan berusaha mengeksplorasi dan meneliti terkait **“Pembentukan Daerah Otonom Baru dihubungkan Dengan PP. No. 78 Tahun 2007 Tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah (Studi Tentang Rencana Pembentukan Kabupaten Jampang)”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka penulis merumuskan pokok masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana proses rencana pembentukan daerah otonom Baru Kabupaten Jampang dihubungkan dengan PP. No. 78 Tahun 2007?
2. Apa yang menjadi kendala dalam rencana pembentukan daerah otonom baru Kabupaten Jampang?
3. Upaya apakah yang dapat dilakukan untuk mengatasi kendala dalam rencana pembentukan daerah otonom baru Kabupaten Jampang?

C. Tujuan Penelitian

Adapun secara umum yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana proses rencana pembentukan daerah otonom baru Kabupaten Jampang dihubungkan dengan PP. No. 78 Tahun 2007.
2. Untuk mengetahui apa yang menjadi kendala dalam rencana pembentukan daerah otonom baru Kabupaten Jampang.
3. Untuk mengetahui upaya apakah yang dapat dilakukan untuk mengatasi kendala dalam rencana pembentukan daerah otonom baru Kabupaten Jampang.

D. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan penelitian tersebut di atas, maka kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara Teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi pengembangan Ilmu Hukum, untuk menambah ilmu pengetahuan sekaligus menambah wawasan secara nyata sehingga dapat dijadikan bahan referensi.
 - b. Penelitian ini Sebagai bahan masukan yang dapat memberikan manfaat sebagai karya ilmiah bagi yang ingin mengkaji studi tentang kebijakan terkait masalah rencana Pembentukan Daerah Otonom Baru (PDOB).
2. Secara Praktis

- a. Sebagai syarat guna memperoleh gelar Sarjana Strata Satu (SI) di Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.
- b. Bagi masyarakat, bahwa hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan kajian dalam rangka ikut serta mendukung dan mempersiapkan Pembentukan Daerah Otonom Baru (PDOB) kabupaten Jampang.
- c. Bagi pemerintah Kabupaten Sukabumi, bahwa hasil penelitian ini sebagai bahan informasi dalam upaya meningkatkan sinergitas antara Pemerintah Daerah Kabupaten dan masyarakat Jampang yang ingin membentuk Daerah Otonom Baru (DOB).
- d. Bagi pemerintah daerah kabupaten Sukabumi dan masyarakat Jampang, bahwa hasil penelitian ini sebagai bahan acuan syarat-syarat untuk Pembentukan Daerah Otonom Baru (PDOB).

E. Kerangka Pemikiran

Suatu penelitian diperlukan adanya kerangka teoritis bahwa “untuk memberikan landasan yang mantap pada umumnya setiap penelitian harus selalu disertai dengan pemikiran teoritis”.¹¹ Berikut kerangka pemikiran dalam penelitian ini.

1. Teori Bentuk Negara

Menurut Soehino mengatakan ditinjau dari susunannya negara akan menghasilkan dua kemungkinan susunan negara yaitu negara yang

¹¹ Ronny H. Soemitro, *Metodelogi Penelitian Hukum*, Jakarta: Ghalia, 1982. hal 37

bersusunan tunggal yang disebut negara kesatuan dan negara yang bersusunan jamak yang disebut negara federasi.¹² Selanjutnya menurut Srisoemantri Martosoewingnyo meliputi negara serikat dan negara kesatuan.¹³

Ditinjau dari pendapat para pakar di atas terdapat perbedaan peristilahan yang sudah umum tetapi dengan maksud yang sama dan menyebutkan bahwa bentuk negara adapula yang menyebutkan susunan negara. Demikian pula yang menyebutkan negara serikat, namun adapula yang menyebutkan atau mengistilahkan negara federasi.

Dalam berbagai literatur hukum dan dalam penggunaannya sehari-hari, konsep bentuk negara (*staatsvorm*) sering dicampuradukan dengan konsep bentuk-bentuk pemerintahan (*regeringsvorm*). Hal ini juga tercermin dalam konstitusi Negara Republik Indonesia (UUD 1945) Pasal 1 ayat (1) yang menyebutkan, “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk republik”. Dari pasal ini tergambar bahwa *the founding fathers* Indonesia sangat menekankan pentingnya konsepsi Negara Kesatuan sebagai depinisi hakiki negara Indonesia. Bentuk dari Negara Kesatuan Indonesia itu ialah republik. Jadi, jelaslah bahwa konsep bentuk negara adalah republik yang merupakan pilihan lain dari

¹² Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty 2004, hlm. 224

¹³ Sri Sumantri M, *Bentuk Negara dan Implementasinya Berdasarkan UUD 1945*, Jakarta: GI Indonesia, hlm. 40

kerajaan (monarki) yang telah di tolak oleh para anggota BPUPKI mengenai kemungkinan penerapannya untuk Indonesia modern.¹⁴

Kelemahan rumusan di atas terkait dengan pengertian bentuk negara yang tidak dibedakan dengan pengertian bentuk pemerintahan. Padahal, kedua konsep ini sangat berbeda satu sama lain. Karena dibicarakan adalah bentuk negara berarti membicarakan bentuk organ atau organisasi negara itu sebagai keseluruhan. Jika yang dibahas bukan bentuk organnya, melainkan bentuk penyelenggaraan pemerintahan atau bentuk penyelenggaraan kekuasaan, itulah yang lebih tepat dipakai adalah bentuk pemerintahan. Istilah inipun harus dibedakan dari istilah sistem pemerintahan yang menyangkut pilihan antara sistem presidensial, sistem parlementer, atau sistem campuran. Konsepsi ini berkaitan dengan sistem penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan dalam arti cabang kekuasaan eksekutif. Perbedaannya adalah *pertama*, dengan pengertian bentuk pemerintahan. Yaitu sebagai pemerintahan dalam konsepsi bentuk pemerintahan bersifat statis, yaitu berkenaan dengan bentuknya (*vermin*), sedangkan dalam sistem pemerintahan, aspek pemerintahan yang dibahas bersifat dinamis. *Kedua* dalam konsepsi bentuk pemerintahan, kata pemerintahan lebih luas pengertiannya karena mencakup keseluruhan cabang kekuasaan. Adapun kata pemerintahan dalam sistem pemerintahan terbatas pengertiannya pada cabang eksklusif saja. Menurut teori-teori modern sekarang ini, bentuk negara yang

¹⁴ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Bandung: CV Pustaka Setia, 2010, hal. 24-25

terpenting ialah negara kesatuan (*Unitarianisme*) dan negara serikat (*Federasi*).¹⁵

Negara kesatuan adalah bentuk suatu negara yang merdeka dan berdaulat, dengan satu pemerintahan pusat yang berkuasa dan mengatur seluruh daerah. Namun dalam pelaksanaannya, negara kesatuan ini terbagi kedalam 2 macam sistem pemerintahan yaitu Sentral dan Otonomi berikut penjelasannya:

- a. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi adalah pemerintahan yang langsung dipimpin oleh pemerintahan pusat, sementara pemerintahan daerah di bawahnya melaksanakan kebijakan pemerintahan pusat. Model pemerintahan Orde Baru di bawah pemerintahan presiden Soeharto adalah salah satu contoh sistem pemerintahan model ini.
- b. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi adalah kepala daerah diberikan kesempatan dan kewenangan untuk mengurus urusan pemerintahan di wilayah sendiri. Sistem ini dikenal dengan istilah otonomi daerah atau swatantra. Sistem pemerintahan negara Malaysia dan pemerintahan paska Orde Baru di Indonesia dengan sistem otonomi khusus dapat dimasukkan kedalam model ini.

Negara serikat atau Federasi merupakan bentuk negara gabungan yang terdiri dari beberapa negara bagian dari sebuah negara serikat. Pada mulanya negara-negara bagian tersebut merupakan negara yang merdeka, berdaulat dan berdiri sendiri. Setelah menggabungkan

¹⁵ C.S.T, Kansil, *Ilmu Negara (Umum dan Indonesia)*, Jakarta: Pradya Paramita, 2004, hlm.

dengan negara serikat, dengan sendirinya negara tersebut melepaskan sebagian dari kekuasaannya dan menyerahkannya kepada Negara Serikat. Penyerahan kekuasaan dari negara-negara bagian kepada negara serikat tersebut dikenal dengan istilah limitatif (satu demi satu) dimana hanya kekuasaan yang diberikan oleh negara-negara bagian saja (*delegated powers*) yang menjadi kekuasaan Negara Serikat. Namun pada perkembangan selanjutnya, negara serikat mengatur hal yang bersifat strategis seperti kebijakan politik luar negeri, keamanan dan pertahanan negara.

Adakalanya dalam pembagian kekuasaan antara pemerintahan federasi dan pemerintahan negara-negara bagian yang disebut adalah urusan-urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah negara-negara bagian, yang berarti bahwa bidang kegiatan federal adalah urusan-urusan kenegaraan selebihnya (*residual powers*).

2. Teori Otonomi Daerah

Otonomi daerah pada bidang politik diartikan sebagai hak mengatur sendiri kepentingannya. Definisi tersebut memberikan pengertian bahwa otonomi sendiri berkaitan sebagai bentuk keleluasaan untuk mengatur masalah internal tanpa diintervensi oleh pihak lain dengan kata lain apabila dikaitkan dengan kata daerah maka otonomi daerah sendiri berarti pemerintah daerah memiliki keleluasaan untuk mengatur pemerintahannya sendiri dengan caranya sendiri.

Menurut Bagir Manan, otonomi daerah mempunyai dua arti. *Pertama*, dalam arti formal otonomi daerah diperlukan dalam rangka 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.¹⁶

3. Faktor-Faktor 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:¹⁷

1. Manusia pelaksananya 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.

¹⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Cetakan Pertama, Pusat Studi Hukum UII, 2005, hlm. 59

¹⁷ Josef Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta 2010, hlm. 66-70

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 pelaksana 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 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 pelaksana 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 organisasi 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.

F. Langkah-Langkah Penelitian

Dalam penyusunan suatu karya ilmiah diperlukan metode penelitian yang jelas untuk memudahkan penelitian dan penyusunan laporan secara

sistematis. Metode yang digunakan dalam penyusunan sekripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif analitis, yaitu metode penelitian yang tujuannya memberikan suatu gambaran secara sistematis terkait rencana pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB) Kabupaten Jampang, secara faktual dan akurat mengenai fakta-fakta serta hubungan antar fenomena yang diselidiki untuk kemudian dianalisis dalam hal ini kaitannya dengan proses rencana pembentukan Kabupaten Jampang.¹⁸

2. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris. Menurut Ronny Hanitijo Soemitro pendekatan yuridis empiris adalah pendekatan kepustakaan yang berpedoman pada peraturan-peraturan, buku-buku atau literatur-literatur hukum serta bahan-bahan yang mempunyai hubungan permasalahan dan pembahasan dalam penulisan penelitian ini dan pengambilan data langsung pada objek penelitian.

Sedangkan menurut Soerjono Soekanto metode pendekatan yuridis empiris adalah suatu metode penelitian hukum yang berfungsi untuk melihat hukum dalam artian nyata dan meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat. Dikarenakan dalam penelitian ini

¹⁸ Soejono soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2010, hlm.10

meneliti orang dalam hubungan hidup di masyarakat maka metode penelitian hukum empiris dapat dikatakan sebagai penelitian hukum sosiologis. Dapat dikatakan bahwa penelitian hukum yang diambil dari fakta-fakta yang ada di dalam suatu masyarakat, badan hukum, atau badan pemerintah.

Sebagaimana dimaksud pengertian di atas penulis melakukan penelitian di Sekretariat Daerah Kabupaten Sukabumi dibagian Tata Pemerintahan dan DPRD Kabupaten Sukabumi. Penulis dalam penelitiannya guna mendapatkan data-data kongkrit yang berkaitan dengan permasalahan penelitian, penulis juga melakukan wawancara kepada penggerak pemekaran Kabupaten Jampang.

3. Jenis Data

Sesuai dengan jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini, maka jenis data yang dipakai sebagai berikut:

a. Primer

Data ini diperoleh dari penelitian langsung dilapangan (*field research*) yaitu data informasi yang mempunyai relevansi dengan permasalahan dalam penelitian terkait rencana pembentukan Kabupaten Jampang yaitu berupa Surat Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 31 Tahun 1990, hasil kajian LPM UNPAD, Surat Keputusan DPRD Kabupaten Sukabumi dan Surat Keputusan Bupati.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan (*library research*) yang berhubungan dengan permasalahan. Sebagaimana penelitian ini terkait pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB). Dalam melakukan penelitiannya penulis membaca dan mempelajari buku-buku yang berkaitan dengan pemekaran daerah, salah satu buku yang penulis baca dan pelajari adalah buku Agun Gunanjar yang berjudul *Bidan Pemekaran (Kota Banjar, dan Kabupaten Pangandaran)* dan masih banyak lagi literatur-literatur bacaan lain yang penulis anggap relevan dan bisa menjadi penunjang dalam menyelesaikan penelitiannya.

c. Data Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan penelitian yang menunjang dan melengkapi penelitian. Sebagai bahan tersier penulis dalam penelitiannya memakai kamus bahasa Inggris-Indonesia, Indonesia-Inggris dan kamus Bahasa Indonesia guna mempermudah dalam memahami kata-kata atau kalimat yang tidak dimengerti.

4. Sumber Data

A. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan dan peraturan lain yang terkait dalam penelitian ini, seperti:

- 1) UUD 1945.
- 2) UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

- 3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- 4) Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.
- 5) SK. Gubernur Nomor 31 Tahun 1990 tentang pola induk pengembangan wilayah Propinsi Daerah Tk. 1 Jawa Barat Dalam jangka panjang (25–30 Tahun).

B. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan penelitian berupa ketentuan-ketentuan atau peraturan pelaksanaan dari materi atau bahan hukum diatas, seperti jurnal atau makalah seminar, tulisan lepas, artikel dan sebagainya. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini sebagaimana pernah disebutkan juga sebelumnya, penulis mengacu kepada PP. No. 78 Tahun 2007, Surat Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 31 Tahun 1990, hasil kajian LPM UNPAD, Surat Keputusan DPRD Kabupaten Sukabumi dan Surat Keputusan Bupati.

C. Bahan Hukum Tersier

Sumber data tersier yaitu sumber data yang di ambil dari media-media online yang digunakan sebagai bahan rujukan dan pengetahuan. Dalam penelitiannya penulis mengambil dari media sosial internet yang terpercaya, seperti di Kabupaten Sukabumi ada webset Sukabumi Update dan masih banyak lagi alamat-alamat webset yang penulis anggap relepan untuk dijadikan rujukan.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah campuran antara metode kepustakaan (*library research*) dan metode penelitian lapangan (*field research*) yaitu sebagai berikut:

a. Studi Dokumen

Metode kepustakaan (*library research*), yaitu data yang dikumpulkan dengan cara menelaah beberapa literatur serta bacaan-bacaan lain dan bahan-bahan hukum yang masih relevan serta berhubungan dengan obyek penelitian, dan penelitian hukum normatif merupakan penelitian terhadap data sekunder.¹⁹

b. Wawancara

Wawancara adalah suatu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan tanya jawab antar penanya (*interviewer*) dengan responden (*interviewee*).²⁰ Dalam hal ini responden adalah semua pihak yang terkait dengan pemekaran daerah dan pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB).

6. Analisis Data

Analisis data dapat digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada dalam penelitian ini. Data yang diperoleh selanjutnya di analisa secara deskriptif kualitatif²¹ yaitu dimana peneliti menganalisis data

¹⁹ Ronni Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985, hlm. 42.

²⁰ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011, hlm. 15.

²¹ Sri Mamudji, ET Al, *Metode Penelitian Hukum, Cetakan Pertama*, Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2005, hlm. 67

dengan melihat kenyataan mengenai Pembentukan Daerah Otonom Baru
dihubungkan dengan PP. No. 78 Tahun 2007 Tentang Pembentuk,
Penghapusan dan Penggabungan Daerah (studi tentang Pembentukan
Kabupaten Jampang).

