

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kerangka Teori atau Konseptual

1. Negara Hukum

Serupa dengan lahirnya prinsip demokrasi, negara hukum juga merupakan konsepsi yang lahir dari perkembangan kehidupan manusia dan penyelenggaraan negara, Hukum yang teratur akan menciptakan ketertiban dalam masyarakat. Hukum harus dinamis dan selalu diadakan amandemen sejalan dengan perkembangan zaman serta dinamika kehidupan sosial masyarakat.¹ Dimana konsepsi negara hukum juga telah dicetuskan sejak era Yunani Kuno dalam bentuk ide. Bahwa apabila semata bersandar pada prinsip demokrasi, maka masih memungkinkan pemerintahan berjalan di atas kesewenang-wenangan, karena demokrasi adalah bentuk politik bukan bentuk hukum. Untuk mencegah penyimpangan demokrasi itulah konsepsi negara hukum dibutuhkan. Karena demokrasi hanya dapat berjalan baik apabila ada rasa tanggung jawab dan toleransi yang dimiliki para pemimpin politik.²

Pemikiran negara hukum dimulai sejak Plato yang didasarkan pada pengaturan hukum yang baik yang disebutnya dengan istilah *nomoi*. Ide

¹ Sulistya Eviningrum, "Kolerasi Antara Undang-Undang Informasi Dan Transaksi Elektronik Dengan Perubahan Hukum Dan Sosial Dalam Masyarakat," *Proceeding of Conference on Law and Social Studies*, no. 19 (2021).

² Tim Penulis et al., *Buku Hukum Tata Negara oleh Tim Penulis APHTN-HAN*, ed. oleh M.H. Dr. Rofi Wahanisa, S.H., 1 ed. (depok: raja grafindo persada, 2023).

tentang negara hukum atau *rechtsstaat* mulai populer kembali pada abad ke-17 sebagai akibat dari situasi sosial politik di Eropa yang didominasi oleh absolutisme. Mengenai negara hukum ini belum ada kesamaan pendapat antara para sarjana. Hal ini membawa konsekuensi perbedaan pendapat, di Eropa dikenal dua tipe pokok Negara hukum, yaitu:³

- a. Tipe *Anglo Saxon* (Inggris, Amerika), yang berintikan *Rule of Law*.
- b. Tipe *Eropa Kontinental* (Jerman, Belanda, Belgia, Skandinavia), yang berintikan *rechtsstaat* (negara hukum).

Menurut Sudargo Gautama konsep Negara hukum yang dikemukakan oleh Stahl ditandai oleh empat unsur pokok yaitu:

- a. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.
- b. Negara didasarkan pada teori *trias politica*.
- c. Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang.
- d. Ada peradilan administrasi Negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*).

Gagasan Negara hukum yang berasal dari Stahl ini dinamakan negara hukum formil, karena lebih menekankan pada suatu pemerintahan yang berdasarkan Undang-Undang. Berdasarkan dengan "*Rule of Law*", A.V. Dicey dalam bukunya *The Law of The Constitution* mengemukakan, bahwa paham *Rule of Law* itu memuat tiga unsur, yaitu:⁴

³ Kansil.C.S.T, *Perbandingan hukum administrasi negara*, 1 ed. (jakarta: rineka cipta, 2010).

⁴ Sudargo Gautama, *Pengertian tentang negara hukum*, 1 ed. (bandung: alumni, 1983).

- a. *Supremacy of Law* Artinya hukum diberi kedudukan yang tertinggi; hukum berkuasa penuh atas Negara dan rakyat. Konsekwensinya Negara tidak dapat dituntut apabila bersalah, *the state can do no wrong*. Yang dapat dituntut bersalah hanyalah manusianya.
- b. *Equality Before Law* Semua orang baik pejabat maupun masyarakat biasa adalah sama statusnya di hadapan hukum. Unsur ini sangat baik karena tidak ada diskriminasi subjek hukum dalam hukum itu sendiri.
- c. Konstitusi yang berdasarkan pada hak asasi.

Konsep negara hukum merupakan salah satu prinsip fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan modern. Teori ini berkembang dari pemikiran para filsuf seperti John Locke, Montesquieu, dan A.V. Dicey, yang menekankan pentingnya pembatasan kekuasaan pemerintah dan perlindungan hak-hak warga negara. Dalam negara hukum, kekuasaan negara dibatasi oleh hukum, dan pemerintahan dijalankan berdasarkan aturan hukum yang jelas dan tertulis, bukan atas dasar kekuasaan semata.⁵

Salah satu elemen kunci dalam teori negara hukum adalah prinsip legalitas, yang menyatakan bahwa setiap tindakan pemerintah harus memiliki dasar hukum yang jelas. Prinsip ini bertujuan untuk mencegah tindakan sewenang-wenang dari penguasa dan memberikan kepastian hukum bagi warga negara. Selain itu, negara hukum juga mensyaratkan adanya pemisahan kekuasaan antara lembaga legislatif, eksekutif, dan

⁵ Kansil.C.S.T, *Perbandingan hukum administrasi negara*.

yudikatif, yang dikenal dengan konsep trias politika.⁶ Pemisahan ini dimaksudkan untuk menciptakan sistem *checks and balances* yang efektif dalam pemerintahan. Perlindungan hak asasi manusia merupakan aspek penting lainnya dalam teori negara hukum. Negara berkewajiban untuk menjamin dan melindungi hak-hak dasar warga negaranya, termasuk hak sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Hal ini diwujudkan melalui pengakuan hak-hak tersebut dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan, serta penyediaan mekanisme perlindungan hukum yang efektif.

Independensi peradilan juga menjadi komponen vital dalam negara hukum. Lembaga peradilan harus bebas dari intervensi pihak manapun, termasuk pemerintah, untuk menjamin objektivitas dan keadilan dalam penyelesaian sengketa hukum. Prinsip *equality before the law* atau persamaan di hadapan hukum juga menjadi ciri khas negara hukum, di mana semua warga negara memiliki kedudukan yang sama di mata hukum tanpa memandang status sosial atau ekonomi. Dalam implementasinya, teori negara hukum terus berkembang dan beradaptasi dengan konteks sosial-politik yang berbeda di berbagai negara. Konsep *Rechtsstaat* di Eropa kontinental dan *Rule of Law* di negara-negara Anglo-Saxon, misalnya, memiliki penekanan yang sedikit berbeda meskipun berlandaskan prinsip dasar yang sama. Di Indonesia, konsep negara hukum diadopsi dan disesuaikan dengan nilai-nilai Pancasila,

⁶ Gautama, *Pengertian tentang negara hukum*.

menghasilkan konsep negara hukum Pancasila yang memadukan prinsip-prinsip universal negara hukum dengan nilai-nilai khas Indonesia.

2. Otonomi Daerah

Menurut Bagir Manan, otonomi daerah mempunyai dua arti pertama, secara formal otonomi daerah diperlukan dalam rangka memperluas partisipasi masyarakat dalam pemerintahan. Kedua, secara materiil otonomi daerah mengandung makna sebagai usaha mewujudkan kesejahteraan yang bersanding dengan prinsip negara kesejahteraan dan sistem pemencaran kekuasaan menurut dasar negara berdasarkan hukum.⁷

Menurut Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desentralisasi atau yang dikenal otonomi daerah sangat populer di Indonesia pasca bergulirnya reformasi. Daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri tanpa harus dikomandoi oleh pusat. Makna mengatur ialah melahirkan berbagai bentuk kebijakan atau peraturan yang mempertimbangkan kepentingan masyarakat dengan berlandaskan adat dan kebudayaan atau kearifan lokal yang dimiliki,

⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, 1 ed. (Yogyakarta: pusat studi hukum fh uii, 2004).

selanjutnya makna mengurus ialah menyediakan pelayanan, baik barang maupun jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Secara umum, otonomi daerah dapat dikatakan sebagai hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Otonomi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *auto nomos*, yang berarti pengaturan. Otonomi sebenarnya tidak hanya hak, melainkan juga kewajiban yang harus dijalankan. Jadi dapat dikatakan bahwa otonomi daerah pada dasarnya adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah meliputi:

- a. Politik luar negeri
- b. Pertahanan
- c. Keamanan
- d. Yustisi
- e. Moneter dan fiskal nasional
- f. Agama

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut di atas, pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada aparat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah atau

pemerintahan desa. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya tetap menjadi kewenangan pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Untuk itu, pembentukan daerah harus memperhatikan berbagai faktor, seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya daerah dan diberikannya otonomi daerah.⁸

Selain diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat, daerah juga diberikan kesempatan dalam pembentukan daerah baru. Hal ini sesuai dengan amanat Undang-Undang yang memperbolehkan pembentukan daerah dalam NKRI, yang dibagi atas daerah provinsi yang kemudian dibagi lagi menjadi kabupaten dan kota, masing-masing dengan pemerintahan daerahnya sendiri. Pembentukan daerah baru mencakup

⁸ Muhammad Zainul Arifin, "Konsep Dasar Otonomi Daerah di Indonesia Pasca Reformasi Rekayasa pembangunan sebagai Fungsi Perizinan View project Hukum Kepegawaian View project," *Researchgate.Net*, no. April (2019), <https://www.researchgate.net/publication/332550338>.

berbagai aspek seperti nama, cakupan wilayah, batas, ibu kota, kewenangan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, penunjukan pejabat kepala daerah, pengisian keanggotaan DPRD, pengalihan kepegawaian, pendanaan, peralatan dan dokumen, serta perangkat daerah. Pembentukan daerah baru harus memenuhi persyaratan administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Persyaratan administratif untuk provinsi meliputi persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota yang akan menjadi bagian dari provinsi baru, persetujuan DPRD provinsi induk dan gubernur, serta rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri. Syarat teknis meliputi faktor-faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas wilayah, pertahanan dan keamanan, serta faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Adapun perundang-undangan yang mengatur tentang otonomi daerah di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

3. Pembentukan Daerah

Indonesia mengaut bentuk negara Kesatuan. negara kesatuan adalah negara yang tersusun tidak dari beberapa negara melainkan hanya terdiri dari satu negara saja atau tunggal. Sehingga dalam hal ini tidak ada negara

lain di dalam negara kesatuan selain negara itu sendiri.⁹ Kekuasaan terletak pada pemerintahan pusat dan tidak pada pemerintahan daerah. Miriam Budiardjo berpendapat bahwa pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi sistem desentralisasi.¹⁰ Hak otonomi yang diberikan pusat kepada daerah berlainan dengan kedaulatan negara, merupakan suatu atribut dari negara yang hanya dapat memperoleh hak-haknya dari negara untuk berdiri sendiri akan tetapi tidak merdeka dan tidak lepas dari atau sejajar dengan negara. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (8) disebutkan bahwa desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

Sebagaimana Pasal 32 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014¹¹ menentukan bahwa pembentukan daerah berupa pemekaran daerah dan penggabungan daerah pemekaran daerah berupa pemecahan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota untuk menjadi 2 (dua) daerah atau lebih daerah baru atau penggabungan bagian daerah dari daerah yang bersanding dalam 1 (satu) daerah provinsi menjadi satu daerah. Adapun untuk memekarkan satu daerah provinsi maupun.¹² Seluruh proses terkait

⁹ Ibnu Sam Widodo, *Ilmu Negara*, ed. oleh Fakhry Amin, 1 ed. (Banten: Sada Kurnia Pustaka, 2023).

¹⁰ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan otonomi luas dan isu federalisme sebagai suatu alternatif*, 2 ed. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000).

¹¹ Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

¹² Kombuno, "Pemekaran Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah."

pemekaran wilayah memerlukan biaya. Dalam banyak kasus tidak diimbangi oleh peningkatan pelayanan masyarakat di daerah-daerah yang bersangkutan. Bahkan, tingkat pertumbuhan ekonomi di daerah yang dimekarkan seringkali menurun dibandingkan dengan kondisinya sebelum pemekaran, dan secara nasional, semakin banyak wilayah justru menyulitkan koordinasi.

Pemekaran daerah merupakan bagian dari upaya penataan wilayah untuk meningkatkan kapasitas pemerintahan daerah yang dianggap bermasalah dengan luasnya wilayah. Dalam praktiknya, konsep pemekaran dan pembentukan daerah di Indonesia seolah menjadi satu-satunya solusi penataan wilayah. Tren ini mengakibatkan berkurangnya alternatif-alternatif lain dalam penataan wilayah. Pandangan ini muncul dari penafsiran yang sempit terhadap makna dan tujuan penataan wilayah, yang sering dikaitkan hanya dengan kemampuan dan kemandirian daerah otonomi. Padahal, konsep pembentukan daerah otonomi baru memiliki makna yang lebih luas daripada sekadar indikator kemandirian sebagai daerah otonom. Mencakup kemampuan melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan secara efektif dan efisien dengan memanfaatkan segala potensi dan sumber daya yang tersedia.

Berdasarkan hal di atas ini merupakan suatu kesempatan yang penting bagi pemerintah daerah untuk membuktikan kesanggupannya dalam melaksanakan urusan-urusan pemerintah lokal sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat. Hal ini perlu diantisipasi agar

kinerja pemerintah daerah dapat meningkatkan secara signifikan dalam mengurus rumah tangganya dan pelayanan kepada masyarakat melalui peningkatan kapasitas perangkat daerah.¹³

4. Kesejahteraan

Pembentukan daerah otonomi baru mendorong pembentukan struktur pemerintahan baru yang membutuhkan aparatur untuk mengoperasikannya. Aparatur pemerintahan bertugas mengelola dana yang tersedia dengan tujuan memaksimalkan pelayanan publik dan mendukung ekonomi lokal. Baik biaya modal maupun personil diperlukan untuk melaksanakan fungsi ini. Hasilnya akan tercermin dalam pelayanan publik yang diterima masyarakat setempat serta dalam siklus keuangan daerah melalui penerimaan pajak dan retribusi. Perbandingan kinerja wilayah sebelum dan setelah pemekaran menjadi hal yang penting untuk mengevaluasi perkembangan wilayah yang telah mengalami pemekaran. Hal ini membantu untuk menentukan apakah pemekaran wilayah telah membawa perubahan yang signifikan. Jika tidak ada peningkatan yang sebanding, pendekatan ini mungkin perlu direvisi. Oleh karena itu, dilakukan juga perbandingan antara wilayah yang mekar dan wilayah yang tidak mengalami pertumbuhan (prinsip kontrol perlakuan). Perbandingan juga dilakukan antara wilayah yang telah mengalami pemekaran untuk melihat dampaknya pada kedua wilayah tersebut. Selain itu, dibuat juga

¹³ Busrizalti M, *Hukum Pemda: Otonomi Daerah dan Implikasinya*, 1 ed. (Yogyakarta: Total Media, 2013). Yogyakarta, Total Media, 2013

perbandingan dengan perkembangan kota dan lingkungan yang berada di provinsi yang sama. Ini bertujuan untuk memberikan gambaran secara umum tentang wilayah otonom baru, wilayah induk, dan wilayah sekitarnya berfungsi.

Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial menyatakan bahwa kesejahteraan sosial merupakan suatu keadaan terpenuhinya kebutuhan hidup yang layak bagi masyarakat, sehingga mampu mengembangkan diri dan dapat melaksanakan fungsi sosialnya yang dapat dilakukan pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial.¹⁴ Menurut Nuryani, kesejahteraan merupakan suatu hal yang bersifat subjektif, sehingga setiap keluarga atau individu di dalamnya yang memiliki pedoman, tujuan, dan cara hidup yang berbeda akan memberikan nilai yang berbeda tentang faktor-faktor yang menentukan tingkat kesejahteraan. Kesejahteraan menurut Badan Pusat Statistik adalah suatu kondisi seluruh kebutuhan jasmani dan rohani dari rumah tangga tersebut dapat dipenuhi sesuai dengan tingkat hidup.

Pendapat lain tentang kesejahteraan sosial diungkapkan pula oleh Friedlander dalam:

“Social welfare is the organized system of social services and institutions, designed to aid individuals and groups to attain satisfying standards of life and health, and personal and social relationships which

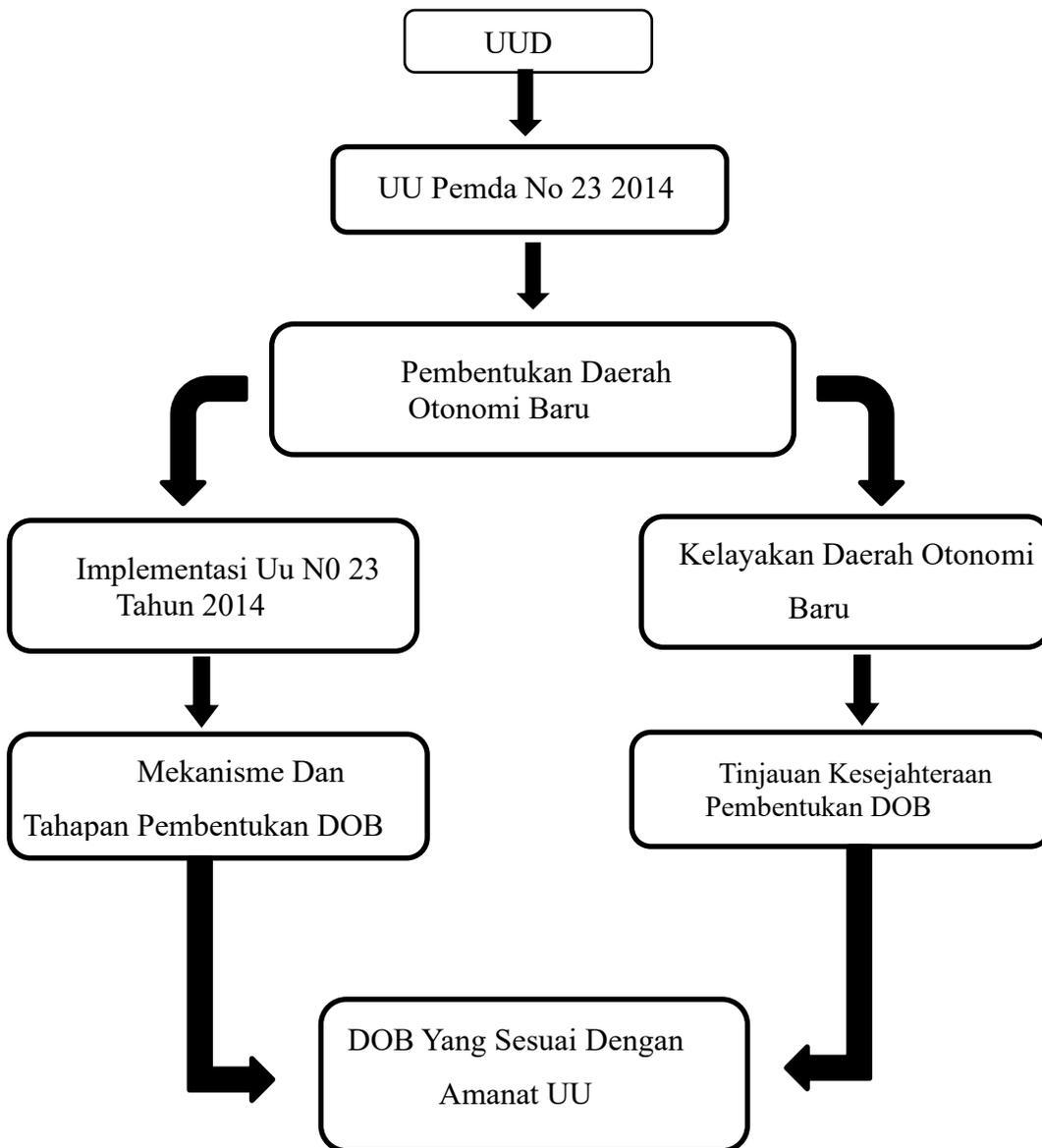
¹⁴ Republik Indonesia, “Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial,” Pub. L. No. 12, 19 46 (2009).

permit them to develop their full capacities and to promote their well-being in harmony with the needs of their families and the community.

Friedlander menjelaskan kesejahteraan sosial merupakan suatu sistem yang terorganisasi dari pelayanan-pelayanan sosial dan lembaga-lembaga, yang bermaksud untuk membantu individu-individu dan kelompok agar mencapai standar kehidupan dan kesehatan yang memuaskan, serta hubungan perorangan dan sosial yang memungkinkan mereka mengembangkan segenap kemampuan dan meningkatkan kesejahteraan dengan kebutuhan-kebutuhan keluarga maupun masyarakat.¹⁵

¹⁵ Arthur Dunham dan Sukoco, *Teori Kesejahteraan*, 1 ed. (Jakarta: Airlangga, 1991).

B. Kerangka Pemikiran



Kerangka pemikiran ini berawal dari Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menjadi landasan hukum dalam mengkaji proses pembentukan daerah otonomi baru (DOB). Proses pembentukan DOB merujuk pada tahapan dan mekanisme yang harus dilalui untuk membentuk wilayah administratif baru di tingkat provinsi, kabupaten, atau kota dari induknya dan meneliti dampak pembentukan DOB terhadap efektivitas pemerintahan, kesejahteraan masyarakat, dan integrasi Nasional. Legitimasi pembentukan DOB berkaitan dengan kepercayaan dan dukungan masyarakat terhadap kebijakan

desentralisasi yang diambil pemerintah, sedangkan sistem pemerintahan daerah mengacu pada struktur dan proses pemerintahan serta hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam kerangka ini, prinsip-prinsip negara hukum digunakan sebagai teori untuk memperkuat proses pembentukan DOB dan struktur pemerintahan daerah. Dampak pembentukan DOB terhadap kedua aspek tersebut dievaluasi dalam konteks kepatuhan terhadap prinsip-prinsip negara hukum.

Tujuan yang ingin dicapai adalah mewujudkan pemerintahan daerah yang efektif, akuntabel, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Dengan menggunakan prinsip-prinsip negara hukum sebagai landasan teoritis, analisis ini bertujuan untuk menilai apakah proses pembentukan DOB telah sesuai dengan prinsip-prinsip tersebut, serta bagaimana hal ini dapat mempengaruhi legitimasi pemerintahan daerah dan sistem pemerintahan secara keseluruhan dalam mencapai tujuan pemerintahan yang berintegritas dan akuntabel.