

PEMEKARAN DAERAH DAN IMPLIKASINYA TERHADAP PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI SUMATERA UTARA¹

Oleh: Alinapia²

Abstrak

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif analitis dan empiris. Penelitian deskriptif analitis ini dimaksudkan untuk mendeskripsikan fungsi hukum dalam konsteks pengaturan tentang perangkat hukum yang mengatur tentang pemekaran dan otonomi daerah di Indonesia. Sedangkan deskriptif empiris dimaksudkan untuk pengungkapan kenyataan secara faktual yang terjadi atas faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pemekaran daerah di Sumatera Utara dan implikasinya terhadap pelaksanaan otonomi daerah di Sumatera Utara. Hasil penelitian ditemukan bahwa perangkat hukum yang mengatur pemekaran daerah dan otonomi daerah adalah undang-undang tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pemekaran daerah di Sumatera Utara adalah eforia demokrasi, jatuhnya orde baru ke orde reformasi, sehingga terjadi pergeseran pemahaman bahwa dengan pendeknya rentang pelayanan akan terjadi kesejahteraan masyarakat. Disamping faktor lain seperti; luas daerah, budaya, marga (suku) dan faktor historis suatu daerah. Kemudian pelaksanaan pemekaran di Sumatera Utara berjalan dengan baik, demikian juga implikasi pemekaran daerah terhadap pelaksanaan otonomi daerah berjalan dengan baik, hal ini terbukti bahwa di daerah penelitian sudah ada daerah pemekaran yang dianggap sebagai daerah otonom bisa (Kabupaten Serdang Bedagai), dan kedua daerah penelitian tersebut juga merupakan daerah sepuluh besar terbaik di Indonesia dalam pelaksanaan pemerintahan. Sedangkan satu lagi daerah pemekaran kota terbaik di Sumatera Utara (Kota Padangsidimpuan).

Kata Kunci: Pemekaran Daerah, Otonomi Daerah dan Pelaksanaa Otonomi Daerah

A. Pendahuluan

Proses demokratisasi di Indonesia, yang antara lain, ditandai dengan adanya desentralisasi pemerintahan, dengan wujud bertambahnya kewenangan daerah dalam mengatur (*regeling*) dan mengurus (*bescikking*) urusan rumah tangganya, merupakan fenomena menggembirakan. Semua elemen bangsa memberikan apresiasi dan dukungan bagi suksesnya proses

¹ Tulisan ini adalah Penelitian Disertasi Yang Dibiayai Oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI dalam bentuk Hibah Penelitian Disertasi Tahun Anggaran 2013

²Drs.Alinapia, SH, MH., adalah Dosen Kopertis Wil.I Sumatera Utara/NAD Dpk pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Tapanuli Selatan Padangsidimpuan.

demokratisasi tersebut. Secara teoritik, dengan kewenangan daerah otonom yang lebih besar, maka pelayanan masyarakat akan semakin lancar dan cepat, mengingat pemerintah daerah lebih dekat dan memahami aspirasi serta kebutuhan masyarakatnya.

Gagasan otonomi daerah memiliki kaitan sangat erat dengan demokratisasi kehidupan politik dan pemerintahan di tingkat lokal. Premis dasarnya, agar demokrasi dapat terwujud, maka daerah harus memiliki kewenangan yang luas dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sebagai suatu sistem negara kesatuan. Wilayah negara yang terbagi ke propinsi, dan propinsi terbagi dalam kabupaten/kota, yang kemudian dibagi wilayah kecamatan adalah satu totalitas.

Keinginan masyarakat untuk ikut serta mewarnai dinamika sosial budaya dan pemerintahan di daerah, tidak lain adalah untuk kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, dan pemberdayaan masyarakat. Lebih lanjut **Murtir Jeddawai**, bahwa salah satu instrumen ke arah peningkatan pelayanan masyarakat menurut adalah pengecilan rentang kendali (*span of power*) dalam daerah yang kemudian diterjemahkan menjadi pemekaran daerah. Asumsi dasarnya antara lain, wilayah-wilayah tertentu dalam daerah yang jaraknya jauh dari ibukota daerah, mendapat perlakuan yang sama, dengan demikian diperlukan pemekaran".³

Pemekaran daerah merupakan 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 propinsi menghasilkan satu pola yakni dari satu propinsi menjadi satu provinsi baru dan satu provinsi induk. Sementara pada level kabupaten terdiri dari beberapa pola, *pertama*, dari satu kabupaten menjadi satu kabupaten baru (Daerah Otonom Baru) dan kabupaten induk. *Kedua*, dari satu kabupaten menjadi satu kota baru, dan kabupaten induk.

³ Murtir Jeddawi, *Prokontra Pemekaran Daerah (Analisis Empiris)*, Total Media, Yogyakarta, 2009, hal. 1

Ketiga, dari satu kabupaten menjadi dua kabupaten baru dan satu kabupaten induk.⁴

Dari hasil penelitian **USAID** dan **DRSP** menemukan bahwa kebijakan pemekaran daerah pasca ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mempunyai perbedaan yang signifikan jika dibandingkan dengan pengaturan pemekaran daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Kebijakan pemekaran daerah pada Orde Baru, memang bersifat elitis dan memiliki karakter sentralistis, yang perencanaan dan implementasi pemekaran lebih merupakan inisiatif pemerintah pusat, daripada partisipasi dari bawah. Proses pemekaran daerah seringkali menjadi proses yang tertutup dan menjadi arena terbatas di kalangan pemerintah pusat.⁵

Dengan demikian sekalipun di daerah-daerah pemekaran di Indonesia terjadi berbagai masalah, ternyata di Sumatera Utara pemekaran daerah telah berhasil dengan baik. Hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan oleh **Bukit Tambunan**, Kabiro Otonomi Daerah Provinsi Sumatera Utara, bahwa:

Pemerintah Provinsi Sumatera Utara mengklaim bahwa sampai saat ini belum satu pun daerah pemekaran di provinsi ini yang gagal”, dan daerah pemekaran di Sumatera Utara tidak termasuk 80 persen daerah pemekaran yang dianggap gagal.⁶

Dari sekian banyak daerah pemekaran tersebut, maka pelaksanaan pemerintahan daerah akan terganggu, dan minimal akan terjadi perubahan antara kabupaten induk dengan daerah yang dimekarkan. Daerah pemekaran awalnya dibawah pemerintahan inuduk, kemudian menjadi satu level, saat mana Undang-Undang Pemekaran lahir. apakah tidak akan mengganggu jalannya otonomi daerah di Sumatera Utara, dan dapatkah

⁴ Charles Tibot dalam Antonius Tarigan, Dampak Pemekaran Wilayah, dalam *Majalah Perencanaan Pembangunan*, Edisi 01 Tahun XVI/2010, Jakarta, hal. 23

⁵ *Ibid.*, hal. 6

⁶ Kompas, *Sumut Nyatakan Pemekaran Sukses, Usulan Daerah Baru Bergulir*, Kompas, Jakarta, 22 Juli 2010, hal. 27

pemekaran itu menciptakan kesejahteraan masyarakat sebagaimana falsafah lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷

Dengan demikian pemekaran daerah telah membawa implikasi terhadap pelaksanaan otonomi daerah, karena dengan adanya pemekaran daerah di Sumatera Utara telah menimbulkan berbagai perubahan, baik perubahan kearah positif maupun negatif. baik dalam pemerintahan maupun sosial kemasyarakatan.

Hal inilah yang merupakan titik kajian yang akan dilakukan dalam penelitian disertasi ini, yaitu bagaimana masalah pemekaran dan implikasinya terhadap otonomi daerah di Sumatera Utara.

B. Perumusan Masalah

Adapun yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana perangkat hukum di Indonesia, mengatur mengenai permasalahan otonomi daerah dan pemekaran wilayah?
2. Apakah yang menjadi faktor-faktor penyebab terjadinya pemekaran daerah di Sumatera Utara?
3. Bagaimana pelaksanaan pemekaran daerah di Sumatera Utara dan implikasinya terhadap otonomi daerah di Sumatera Utara?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

⁷ Departemen Kehakiman, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Visimedia, Jakarta, 2007, hal.126

1. Untuk mengetahui perangkat hukum di Indonesia yang mengatur mengenai permasalahan otonomi daerah dan pemekaran daerah.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor penyebab terjadinya pemekaran daerah di Sumatera Utara.
3. Untuk mengetahui pelaksanaan pemekaran daerah di Sumatera Utara dan implikasinya terhadap otonomi daerah di Sumatera Utara.

D. Manfaat Penelitian

Sedangkan manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini berupaya untuk memberi relevansi keilmuan, dalam bidang Hukum Tata Negara, khususnya Hukum Otonomi Daerah dalam bidang pemekaran daerah, yang merupakan bagian tak terpisahkan dari kajian otonomi daerah atau Hukum Pemerintahan Daerah.

b. Kontribusi Praktis

Pengkajian secara praktis memberikan informasi mengenai fenomena sosial dan hukum terhadap perangkat hukum di Indonesia mengatur mengenai permasalahan otonomi daerah dan pemekaran daerah. Kemudian untuk mengetahui faktor-faktor penyebab terjadinya pemekaran daerah di Sumatera Utara. Serta bagaimana pelaksanaan pemekaran daerah di Sumatera Utara dan apa implikasinya terhadap otonomi daerah di Sumatera Utara. Sehingga hasil penelitian ini dapat dijadikan acuan bagi pengambil kebijakan atau *stakeholder*, baik di daerah maupun pemerintah pusat tentang bagaimana pemekaran daerah dan implikasinya terhadap pelaksanaan otonomi daerah di Sumatera Utara menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

E. Tinjauan Pustaka

1. Konsep Desentralisasi

Konsep desentralisasi berawal dari konsep demokratisasi, karena salah satu tuntutan penting bagi sebuah sistem demokrasi adalah adanya pemencaran kekuasaan baik secara horisontal (kesamping), seperti lembaga tinggi negara yang sejajar, misalnya; DPR, MPR, DPD, Presiden, MA, MK dan KY, maupun pemencaran vertikal yang ditandai dengan adanya desentralisasi dan otonomi daerah.⁸ Kemudian praktek demokrasi dengan pemberian otoritas politik yang lebih besar kepada rakyat hanya akan efektif jika puseran mekanisme pengelolaan pemerintahan didesentralisasikan kepada otoritas yang makin dekat dengan rakyat. Sedangkan pemberian kewenangan kepada satuan kekuasaan pemerintahan yang lebih kecil dan lebih dekat dengan rakyat merupakan suatu kebutuhan yang mutlak dan tidak dapat dihindari.⁹ Menurut **Lukman Hakim**, bahwa dalam tataran konsep, sudah sejak lama desentralisasi tumbuh dan berkembang seiring dengan tuntutan dan kebutuhan negara demokrasi. Hal ini nampak dari tulisan-tulisan para filsuf yang berjuang dan mendukung prinsip demokrasi, seperti **Aristoteles** pernah menggulirkan benih-benih desentralisasi tersebut dengan bahasa yang sangat sederhana.¹⁰ Dalam kaitan ini **Maas** dalam **Syarif Hidayat**, menyatakan bahwa kendati Aristoteles dan para pengikutnya telah secara tegas menekankan pentingnya distribusi dan pembagian kekuasaan namun aplikasi dari premis ini dalam bentuk desentralisasi, baru banyak diperdebatkan khususnya di negara-negara berkembang pada tahun 1950-an. Pada priode ini dapat dikatakan sebagai "gelombang" pertama dimana desentralisasi telah mendapat perhatian khusus, dan telah diartikulasikan

⁸ Moh. Mahfud MD, *Otonomi Daerah Sebagai Kewajiban Agenda Reformasi Menuju Tatanan Indonesia Baru*, Jurnal Administrasi Negara Vol. I, No.1 September 2000, hal.1-2

⁹ HR. Ahmad Syaekani, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hal.21

¹⁰ Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah Perspektif Teori Otonomi & Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum dan Kesatuan*, Setara Press, Malang, 2012, hal. 18.

sebagai konsep yang paling relevan untuk memperkuat dan memberdayakan pemerintah daerah. Kemudian gelombang kedua gerakan desentralisasi, utamanya di negara-negara sedang berkembang, adalah pada akhir tahun 1970-an.¹¹

Kecenderungan ini terjadi, sebagai salah satu koreksi atas berbagai kelemahan, atau bahkan kegagalan, dari konsep desentralisasi yang diterapkan sebelumnya. Bila dibuat sebuah perbandingan, maka gelombang kedua gerakan desentralisasi tersebut memiliki beberapa karakteristik utama yang membedakannya dengan gelombang pertama. Diantaranya adalah konsep desentralisasi yang dianut terlihat lebih bervariasi, dan tekanan utamanya lebih pada fungsi desentralisasi sebagai *means*, bagi pencapaian tujuan pembangunan nasional.¹²

Menurut **Smith** dalam **M.R. Khairul Muluk**, bahwa biasanya desentralisasi diasumsikan memerlukan demokrasi. Meski secara logis desentralisasi tidak membawa implikasi terhadap demokrasi, tetapi desentralisasi untuk mencapai tujuan yang dikehendaki (seperti akuntabilitas penyediaan layanan publik, kesejahteraan, dan partisipasi) tetap memerlukan adanya demokrasi. Hal ini dapat dipahami karena dengan demokrasi akan muncul para pengambil kebijakan sebagai wakil terpilih yang bertanggung jawab pada pemilih dalam kehidupan politik. Lebih lanjut **Smith**, mengatakan bahwa secara politis, desentralisasi dianggap memperkuat akuntabilitas, keterampilan politik, dan integrasi nasional. Tiga hal tersebut merupakan sesuatu yang hendak dicapai pula oleh demokrasi. Desentralisasi membawa pemerintah untuk lebih dekat kepada masyarakat karena ia mampu meningkatkan kebebasan, persamaan, dan kesejahteraan. Desentralisasi memberikan landasan bagi partisipasi warga dan kepemimpinan politik, baik untuk tingkat lokal maupun nasional.¹³

¹¹ Syarif Hidayat, *Kegamangan Otonomi Daerah*, Pustaka Quantum, Jakarta, 2004, hal. 17

¹² *Ibid.*, hal.17-18

¹³ M.R. Khairul Muluk, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Bayumedia Publishing dan Center For Indonesia Reform, Malang, 2006, hal.13-14

Demikian halnya **Solly Lubis**, bahwa penerapan desentralisasi dipandang sebagai usaha pendemokrasian (*democratiseering*) buat mengikut sertakan rakyat dalam pemerintahan dan sebagai training untuk mempergunakan hak-hak demokrasi, sedangkan ikut sertanya rakyat dengan aktif dalam pemerintahan daerah, dapat membawa pengaruh baik terhadap kesusilaan dalam pemerintahan.¹⁴

Demikian halnya **Muhammad Yamin**, dalam **Agussalim Andi Gadjong**, mengatakan bahwa desentralisasi sebagai syarat demokrasi karena konstitusi disusun dalam kerangka negara kesatuan harus tercermin kepentingan daerah, melalui aturan pembagian kekuasaan antara badan-badan pusat dan badan-badan daerah secara adil dan bijaksana sehingga daerah memelihara kepentingannya dalam kerangka negara kesatuan. Susunan yang demokratis membutuhkan pemecahan kekuasaan pemerintahan di tingkat pusat dan pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah. Disinilah dikemukakan asas desentralisasi dan dekonsentrasi yang dapat membendung arus sentralisasi.¹⁵

Sedangkan menurut **Leo Agustino**, terdapat beberapa alasan bahwa desentralisasi dapat mendorong dan memperkuat demokrasi di level nasional, yaitu: *pertama*, akuntabilitas dan responsivitas. Desentralisasi mendorong pemerintah daerah untuk lebih bertanggung jawab dan responsif atas kebutuhan warganya. Dalam konteks demokrasi lokal, akuntabilitas perlu diartikan sebagai kemampuan pemerintah daerah dalam memenuhi kebutuhan untuk pemerataan ekonomi dan politik. Sebab, sejalan dengan itulah desentralisasi itu sendiri, logika penyebaran wewenang dan kekuasaan menjadi landasan dalam berpemerintah. Sedangkan responsivitas bukan hanya dimaknai sebagai kemampuan pemerintah lokal untuk menanggapi kebutuhan dan keperluan warga setempat, tetapi lebih jauh dari itu adalah adanya kemauan untuk mendistribusikan pelayanan publik tidak pernah

¹⁴ M.Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Alumini, Bandung, 1982, hal.155

¹⁵ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hal. 87-88

terlaksana secara optimal selama sistem sentralisasi berkuasa. *Kedua*, pengembangan warga, Desentralisasi di level lokal sedikit banyaknya akan mendorong kadar partisipasi masyarakat dalam sistem pemerintahan daerah, selain juga menanamkan kewargaan sesama mereka. Hal ini dimungkinkan oleh suatu keyakinan bahwa masyarakat setempat lebih mengetahui masalah yang mereka rasakan berbanding pemerintah pusat. Untuk menyelesaikan masalah, masyarakat akan saling berinteraksi atau sama lain mengembangkan komitmen bersama yang pada akhirnya menumbuhkan sifat saling percaya, toleransi kerjasama dan solidaritas. Dari sifat inilah kemudian keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik di tingkat lokal mencetuskan keterampilan masyarakatnya sehingga menjadi modal sosial yang bermanfaat bagi pelebagaan desentralisasi. Ujung dari itu semua adalah tumbuh dan matangnya organisasi dan jaringan masyarakat sipil di daerah. Ini semua pada gilirannya melindungi sistem demokratik dari aliansi masyarakatnya terhadap kehidupan politik di aras lokal. *Ketiga*, pelebagaan mekanisme *checks and balances* (pengawasan dan penyeimbangan). Dengan berkembangnya antitesis sentralisasi dalam bentuk otonomi daerah, pemerintah diberi peluang untuk berindak sebagai pengawal dan pengawas struktural bagi pemerintah pusat dari tindakan-tindakannya yang mengarah pada tumbuhnya rejim otoratik. Ini karena kekuasaan pemerintah daerah dapat hadir secara lugas dalam mekanisme *checks and balances* atas penerapan kekuasaan pusat misalnya dengan membuat kebijakan-kebijakan yang berorientasi publik manakala pemerintah pusat berkebalikan dengannya sehingga warga terlindungi oleh implementasi peraturan tersebut. *Keempat*, pemantapan legitimasi politik. Karena pemerintah daerah berangkat dari ketulusan warga untuk mengangkat pemimpin formal lokal melalui mekanisme pemilihan langsung, maka secara otomatis akan melembagakan legitimasi kepada pemerintah daerah. Atau jika tidak melalui pemilihan langsung, logika desentralisasi dapat memberikan kesempatan kepada kelompok minoritas dan pengakuan

sosiopolitik kepada mereka untuk aktif dalam kancah politik lokal melalui kesepakatan yang telah ditetapkan bersama.¹⁶

Dalam kaitan tersebut Lembaga Survei Indonesia (LSI) dalam hasil survenya dengan topik "Kedaerahan dan Kebangsaan dalam Demokrasi Sebuah Perspektif Ekonomi Politik" pada tahun 2007, menyimpulkan bahwa:

Demokrasi menjadi titik temu antara otonom daerah dan keindonesiaan, dan karena itu penguatan demokrasi menjadi prasarat bagi terbentuknya hubungan yang kongkruen antara keindonesiaan dan kedaerahan, antara otonomi daerah dan NKRI. Bila demokrasi melemah, terutama dilihat dari kinejanya, maka otonomi daerah bukan memperkuat NKRI melainkan memperlemahnya.¹⁷

Dengan demikian dapatlah disimpulkan bahwa hubungan antara desentralisasi dengan demokrasi adalah sebagai berikut:

- a. Demokrasi memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk berbuat sesuai dengan hak-haknya sebagai warga negara.
- b. Desentralisasi menampung hak-hak demokrasi warga negara untuk ikut serta dalam pemerintahan di daerah.
- c. Dengan adanya desentralisasi, maka hak-hak politik rakyat akan tersalurkan dalam pemerintahan daerah.

Untuk mengimplementasikan sistem desentralisasi tersebut oleh pendiri bangsa (*founding father*) Indonesia telah menempatkan satu pasal dalam UUD 1945, yaitu Pasal 18 yang berbunyi:

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.¹⁸

Konsekuensi dari Pasal 18 UUD 1945, pemerintah diwajibkan menjalankan prinsip pembagian kekuasaan atau kewenangan berdasarkan

¹⁶ Leo Agustino, *Sisi Gelap Otonomi Daerah Sisi Gelap Desentralisasi di Indonesia Berbanding Era Sentralisasi*, Widya Padjajaran, 2011, hal. 3-4

¹⁷ Lembaga Survei Indonesia (LSI), *Kedaerahan dan Kebangsaan dalam Demokrasi Sebuah Perspektif Ekonomi-Politik*, LSI, Jakarta, 2007, hal.2

¹⁸ MPR RI, *Undang-Undang Dasar 1945*, Sekjen MPR RI, Jakarta, 1978, hal.5

proses desentralisasi dalam penyelenggaraan otonomi sebagai subsistem negara kesatuan Republik Indonesia.

Dengan diaturnya desentralisasi di Indonesia sebagai konsekuensi dari demokrasi,¹⁷ dan kaitannya dengan **Tesis Naisbitt**, dalam Global Paradox bahwa semakin besar demokrasi, akan semakin banyak negara. Di Indonesia, tesis tersebut dimaknai “sebagai semakin besar demokrasi”, akan semakin banyak daerah otonom.²⁰

Hal ini terbukti dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 telah lahir beberapa daerah, demikian juga dengan undang-undang pemerintahan daerah yang lainnya, dan puncaknya dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 selama sepuluh tahun telah lahir 205 daerah baru yang terdiri dari 7 Propinsi, 164 kabupaten dan 34 kota.

Sedangkan secara teoritis ada beberapa alasan dikembangkannya konsep desentralisasi ini, yaitu:

- a. Sebagai alternatif untuk pelayanan publik yang lebih efisien (konsep ini berkembang di negara-negara barat);
- b. Untuk menjawab masalah-masalah ketidakefisienan ekonomi, ketidakstabilan ekonomi makro dan tidak efektifnya pelaksanaan *good government* (konsep ini berkembang pada *developing countries*);
- c. Sebagai langkah alamiah menuju proses demokrasi (konsep ini berkembang terutama di negara-negara komunis);
- d. Karena tekanan politik (konsep ini berkembang dan terjadi di negara-negara Amerika Latin);
- e. Sebagai jalan menuju negara kesatuan (konsep negara-negara Afrika).²¹

¹⁷ Riswandha Imawan, *Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance*, dalam *Desentralisasi & Otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2007, hal. 39

²⁰ Sadu Wasistiono, *Cetak Biru Desentralisasi di Indonesia*, Bahan Seminar Nasional di Palangkaraya Provinsi Kalimantan Tengah, Selasa, 18 Mei 2010, hal.2

²¹ Siti Nurbaya, *Problematika Politik Hubungan Pusat-Daerah dalam Sistem Desentralisasi di Indonesia*, dalam *Buku Memahami Hukum dari Konstruksi Sampai Implementasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hal. 340-341

Demikian **Smith** dalam **Tri Ratnawati**, memberi beberapa alasan perlunya desentralisasi dalam suatu negara, yaitu:

- a. Untuk pendidikan politik, yaitu memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang peran debat politik, penyeleksian para wakil rakyat dan pentingnya kebijakan, perencanaan, dan anggaran dalam suatu sistem demokrasi.
- b. Untuk latihan kepemimpinan politik, yaitu menciptakan sebuah landasan bagi pemimpin politik prospektif di tingkat lokal untuk mengembangkan kecakapan dalam pembuatan kebijakan, menjalankan partai politik, serta menyusun anggaran. Dari para pemimpin di tingkat lokal ini diharapkan mampu melahirkan politisi-politisi nasional yang handal.
- c. Untuk memelihara stabilitas politik, yaitu memberi dorongan terhadap partisipasi masyarakat dalam politik formal melalui voting dan praktek-praktek lain (misalnya dukungan aktif terhadap partai-partai politik) dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Dengan cara ini dapat diharapkan tercapainya harmoni sosial, semangat kekeluargaan, dan stabilitas politik.
- d. Untuk mencegah konsentrasi kekuasaan di pusat, yaitu dengan adanya kesetaraan politik dan partisipasi politik akan mengurangi kemungkinan konsentrasi kekuasaan. Kekuasaan politik akan terdistribusi secara luas sehingga desentralisasi merupakan sebuah mekanisme yang dapat mencakup kelompok miskin atau kelompok marjinal.
- e. Untuk memperkuat akuntabilitas publik, yaitu akuntabilitas publik yang kuat karena perwakilan setempat lebih *accessible* terhadap penduduk setempat dan oleh karenanya akan lebih bertanggung jawab terhadap kebijakan dan hasil-hasilnya, dibanding pemimpin politik nasional atau pegawai pemerintah. Satu suara pada pemilihan lokal merupakan suatu mekanisme yang unik bagi penduduk untuk menunjukkan kepuasan/ketidakpuasannya terhadap kinerja para wakil rakyat.
- f. Untuk meningkatkan kepekaan elit terhadap kebutuhan masyarakat, yaitu sensitifisme pemerintah akan meningkat karena perwakilan lokal

ditempatkan secara tepat untuk mengetahui kebutuhan-kebutuhan lokal dan agar bagaimana kebutuhan tersebut terpenuhi dengan cara-cara yang efektif.²²

2. Konsep Otonomi Daerah

Konsep otonomi daerah sebenarnya mirip sistem dalam Negara Federal, dimana pada umumnya dipahami bahwa dalam sistem Federal, kekuasaan asli atau kekuasaan sisa (*residual power*) berada di daerah atau bagian, sedangkan dalam sistem Negara Kesatuan (*unitary*), kekuasaan asli atau kekuasaan sisa itu berada di pusat sehingga terdapat pengalihan kekuasaan pemerintah dari pusat ke daerah padahal dalam Negara Kesatuan idealnya semua kebijakan terdapat di tangan Pemerintah Pusat.²³ Hal senada yang dikemukakan oleh **Andi A. Mallarengeng**, bahwa sebenarnya antara otonomi daerah (dalam negara kesatuan) dengan sistem federal tidak jauh perbedaannya. Pada dasarnya dalam sebuah negara, kewenangan pemerintah itu satu, kemudian dibagi-bagi berdasarkan kesepakatan bersama di antara masyarakat di dalam negara itu. Mana yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, provinsi, atau negara bagian dan mana pula yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten atau kota. Perbedaannya terletak pada proses kelahiran negara, dimana negara kesatuan bermula dari proklamasi kemerdekaan atau pemberian kemerdekaan kepada pemerintah pusat yang mewakili keseluruhan negara. Kemudian pemerintah pusat itulah yang merupakan representasi kedaulatan dalam negara itu. Ketika pemerintah pusat menyadari tidak mungkin melayani dan menjalani fungsi-fungsi pemerintahan secara sendirian, pemerintah pusat melimpahkan sebagian

²² Tri Ratnawati, *Desentralisasi Dalam Konsep Dan Implementasinya Di Indonesia Di Masa Transisi: Kasus Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*, dalam Buku Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hal.78-79

²³ Jimly Assihiddiqie, *Desentralisasi Sistem Hukum Indonesia dan Tata Pemerintahan Pusat dan Daerah*, Kumpulan Tulisan dalam Buku Reformasi Hukum (Sebuah Bunga Rampai), Citra Budaya Indonesia Padang dan Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 2002, hal.93

kekuasaannya kepada pemerintah propinsi dan pemerintah kabupaten dan kota. Sedangkan negara federal dimulai dengan adanya negara-negara berdaulat atau komunitas-komunitas berdaulat, baik koloni atau negara, bersepakat membentuk *union*, bersatu membentuk pemerintahan federal. Negara-negara yang berdaulat itu menyerahkan sebagian kewenangannya kepada pemerintah federal dan sebagian lagi kepada pemerintah lokal kabupaten, kota, *town*, *county* dan sebagainya.²⁴ **Susilo Bambang Yudhoyono**, mengatakan bahwa esensi dan jiwa dari apakah desentralisasi, federalisasi, otonomi daerah ini tiada lain adalah *power arrangement* atau *power sharing*. Mana kekuasaan pusat, mana kekuasaan daerah, dan mana kekuasaan yang dimiliki secara bersama (*shared power*). Kata kuncinya adalah *power sharing* atau *shared power* dalam sebuah bingkai yang disebut *a just proper arrangement*, sebuah pengaturan kekuasaan yang tepat antara daerah dan pusat.²⁵ Akan tetapi menurut **Saldi Isra**, di dalam negara kesatuan, otonomi dapat dilihat dari empat sudut pandang:

- a. Ditinjau dari sudut politik, sebagian permainan kekuasaan yang dapat mengarah kepada penumpukan kekuasaan yang seharusnya kepada penyebaran kekuasaan (*distribution or dispersion of power*). Tetapi juga sebagai tindakan pendemokrasian untuk melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
- b. Ditinjau dari sudut teknis organisatoris, sebagai cara untuk menerapkan dan melaksanakan pemerintahan yang efisien.
- c. Ditinjau dari sudut kultural, yaitu adanya perhatian terhadap keberadaan atau kekhususan daerah.

²⁴ Andi A.Mallarangeng, *Kekuatan Otonomi*, Kumpulan Tulisan dalam Buku Otonomi atau Federalisme dampaknya Terhadap Perekonomian, Pustaka Sinar Harapan Harian Suara Pembaruan, Jakarta, 2000, hal.102

²⁵ Susilo Bambang Yudhoyono, *Otonomi yang Adil*, Kumpulan Tulisan dalam Buku Otonomi atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian, Pustaka Sinar Harapan Harian Suara Pembaruan, Jakarta, 2000, hal.26

d. Ditinjau dari sudut pembangunan, desentralisasi atau otonomi secara langsung memperhatikan dan melancarkan serta meratakan pembangunan.²⁶

Lebih lanjut **Saldi Isra**, mengatakan bahwa:

Otonomi tidak saja merupakan penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah untuk melaksanakan pemerintahan yang sifat *technicaladministration* atau *pratical administration* saja tetapi terdapat adanya kebebasan daerah dalam melaksanakan desentralisasi kewenangan berdasarkan aspirasi dari rakyat dalam wilayah territorial otonomi. Proses tersebut merupakan suatu *process of political interaction*, hal ini berarti bahwa otonomi sangat erat kaitannya dengan demokrasi, hal mana yang diinginkan tidak hanya demokrasi pada tingkat nasional dalam suasana sentralistik, melainkan juga demokrasi di tingkat lokal (*local democracy*) yang arahnya kepada pemberdayaan (*empowering*) atau kemandirian daerah.²⁷

Akan tetapi desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia dapat dilacak dalam kerangka Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam UUD 1945 terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan yakni, *nilai unitaris* dan *nilai desentralisasi teritorial*. Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintah lain didalamnya yang bersifat negara. Artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan-kesatuan pemerintahan. Sementara itu nilai dasar desentralisasi teritorial diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam bentuk otonomi daerah²⁸

Di kaitkan dengan dua nilai dasar konstitusi tersebut, penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia terkait erat dengan pola

²⁶ Saldi Isra, *Quo Vadis Pemekaran Daerah?*, Makalah dalam Seminar: "Quo Vadis Pemekaran Daerah" yang diadakan oleh Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang, bekerja sama dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI, di Hotel Bumi Minang Padang, 14 April 2009, hal.1

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Made Suwandi, *Pokok-Pokok Pikiran Konsepsi Daerah Otonomi Daerah Indonesia (Dalam Upaya Mewujudkan Pemerintahan Daerah yang Demokratis dan Efisien*, Direktur Fasilitas Kebijakan dan Pelaporan Ditjen Otda Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 2002, hal.1

pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini karena dalam penyelenggaraan desentralisasi selalu terdapat dua elemen penting, yakni pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus bagian-bagian tertentu urusan pemerintahan. Sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945, karena Indonesia adalah "*Eenheidstaat*", maka di dalam lingkungannya tidak dimungkinkan adanya daerah yang bersifat *staat* juga. Ini berarti bahwa sebagai pembatas besar dan luasnya daerah otonom dan hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah adalah menghindari daerah otonom menjadi negara dalam negara. Dengan demikian pembentukan daerah otonom dalam rangka desentralisasi di Indonesia memiliki ciri-ciri:

- a. Daerah otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan layaknya di negara federal.
- b. Daerah otonom tidak memiliki *papouir constituant*.
- c. Desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atau pengakuan atas urusan pemerintahan.
- d. Penyerahan atau pengakuan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada butir 3 tersebut di atas utamanya terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) sesuai dengan prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.²⁹

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa wewenang pemerintahan yang ada pada daerah otonom dalam negara kesatuan diberikan oleh pemerintah pusat, sedangkan wewenang pada negara bagian diberikan oleh negara bagian kepada negara federal.

²⁹ *Ibid*, hal. 1-2

3. Tinjauan Terhadap Pemekaran Daerah

a. Pengertian Pemekaran Daerah

Asal kata pemekaran berasal dari kata “mekar”, yang berarti: 1. mulai berkembang; menjadi terbuka; mengurai. 2. Menjadi besar dan gembung; menjadi banyak. 3. Menjadi bertambah luas (besar, ramai, bagus dan sebagainya). 4. Mulai timbul dan berkembang.³⁰ Kata mekar mendapat awalan “pe” dan akhiran “an” menjadi “pemekaran”, yang berarti proses, cara, perbuatan menjadikan bertambah besar (luas, banyak, lebar, dan sebagainya).³¹ Sedangkan daerah adalah lingkungan pemerintah; wilayah: kabupaten, provinsi, negara dan sebagainya.³² Dengan demikian pemekaran daerah adalah suatu proses penambahan dari satu daerah atau wilayah menjadi beberapa wilayah kabupaten, provinsi. Istilah “pemekaran daerah” kini lazim dipakai untuk menggambarkan fenomena kelajuan penambahan daerah otonom baru di Indonesia.

Akan tetapi menurut **H.R.Makagansa**³³ terdapat perbedaan antara kata pemekaran daerah dan pembentukan daerah. Pembentukan daerah spesifik dipakai untuk menunjuk pada tiga kategori, yaitu:

Pertama, Untuk menyebut proses penetapan sebuah daerah bekas satuan administrasi lokal Hindia Belanda menjadi satuan administrasi lokal Republik Indonesia. Misalnya penetapan Kabupaten dan Kotapraja di Jawa tahun 1945-1950 menjadi pemerintahan lokal negara baru Indonesia. Di masa awal kemerdekaan itu terjadi “pembentukan daerah” Indonesia gelombang pertama, meski harus diingat galibnya semua satuan daerah itu tak lain sekadar lanjutan dari pemerintahan lokal warisan zaman Hindia Belanda serta yang juga diestafetkan di zaman Jepang. Sebenarnya pun kalau mau telaten memeriksa pada alur waktu lebih ke belakang lagi, ternyata struktur pemerintahan lokal zaman Belanda itu tak lain kecuali pelanjutan dari

³⁰ Depdiknas RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hal., 72

³¹ *Ibid.*, hal. 728

³² *Ibid.*, hal. 228

³³ H.R.Makagansa, *Op.Cit.*, hal.19-22

satuan-satuan pemerintahan tradisional/adat yang sudah ada dan eksis di rentangan wilayah nusantara sebelum kedatangan bangsa Eropa abad ke-16.

Semua kabupaten dan kotapraja di Jawa dan Sumatera, yang sebelumnya merupakan satuan administratif negara Kolonial Hindia Belanda, memang sontak dan serta merta menjadi wilayah pemerintahan negara RI. Itu terjadi karena dalam catatan sejarah pasca Perang Dunia II, daerah-daerah di Jawa dan Sumatera tidak bisa diserahkan tentara sekutu pimpinan Inggris ke pihak Belanda.

Penyebabnya karena di dua daerah itu telah resmi berdiri pemerintahan negara baru bernama Republik Indonesia. Bahkan negara baru itu sudah dilengkapi satuan tentara. Inggris, sang pemimpin bala tentara sekutu di Wilayah Asia Tenggara, bahkan pernah merasa getir saat bertempur dengan tentara negara baru ini, yaitu saat pasukan Inggris harus kehilangan Brigadir Jenderal Mallaby dalam kontak senjata dengan satuan-satuan tentara Indonesia di kota pahlawan Surabaya.

Kedua, istilah pembentukan daerah dipakai untuk daerah-daerah yang pada awalnya sebenarnya sudah disepakati BPUPKI (Badan Penyelidikan Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia) dan PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) sebagai wilayah negara RI, tetapi pasca Perang Dunia II kadung diserahkan tentara sekutu kembali ke genggamannya kekuasaan Belanda.

Wilayah Indonesia Timur, misalnya. Sebelum wilayah ini ikut terlingkup ke dalam wilayah Republik Indonesia, pihak Belanda telah lebih dulu membentuk Negara Indonesia Timur (NIT), yaitu segera setelah Belanda menerima wilayah itu dari Inggris. Nah, saat Republik Indonesia Serikat (RIS) bubar terhitung resmi pada 17 Agustus 1950 dan Republik Indonesia membatalkan keterikatannya melaksanakan kesepakatan-kesepakatan Konferensi Meja Bundar (KMB), kala itulah kemudian dilakukan penetapan daerah-daerah bekas RIS menjadi bagian sah Negara Kesatuan RI. Proses penggabungan banyak daerah yang dominion berada di luar Jawa itu tegas dikategorikan sebagai "pembentukan daerah".

Ketiga, tema “pembentukan daerah” dipakai untuk menyebut satuan pemerintahan daerah RI yang wilayahnya tergabung puluhan tahun berikutnya. Yaitu, masuknya Irian Barat dan Tomor-Timur beserta semua satuan administrasi lokalnya ke dalam tubuh negara Indonesia.

Lebih dari tiga kategori itu, istilah “pembentukan daerah” juga di pakai dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah untuk menyebut penggabungan daerah-daerah yang sudah dimekarkan, tetapi setelah dievaluasi ternyata tidak mencapai standar minimal hasil kinerja yang seharusnya. Memang proses penggabungan daerah semacam ini sejak tahun 1999 belum pernah dilakukan, meski sudah detil diatur, misalnya yang paling baru dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 yang dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007.

Sedangkan semua pembuatan daerah administrasi menurut **Makagansa**, yang wujud prosesnya tak lain dari pemisahan bagian wilayah tertentu, dari sebuah daerah administrasi yang sudah ada, tegas, lugas dan tuntas disebut sebagai “pemekaran daerah”. Misalnya, proses penetapan wilayah Bolaang Mongondow Utara (daerah mekaran) menjadi daerah administrasi pemerintahan otonom yang terpisah dari Kabupaten Bolaang Mangondow (daerah induk) masuk dalam klasifikasi, pemekaran daerah.³⁴

Istilah “pemekaran” dan “pembentukan daerah” bisa juga secara berbeda dipakai tergantung sudut pandang mana melihatnya. Misalnya, kalau dilihat dari daerah induk yang wilayahnya akan dipilah untuk kepentingan membentuk satu unit administrasi baru, maka akan lebih pas disebut sebagai proses pemekaran, sedang sebaliknya kalau dipandang dari sudut daerah mekaran baru, lebih cocok dipilih istilah “pembentukan daerah”.³⁵

³⁴ H.R.Makagansa, *Op.Cit.*, hal.22

³⁵ *Ibid.*, hal.22

Sedangkan di Amerika Serikat, pemekaran daerah disebut dengan istilah *redistricting* yaitu pembentukan kembali distrik-distrik, dan menyangkut politik pemeliharaan. Di beberapa negara di Eropa Timur setelah era Sovyet berakhir, pemekaran dimaksudkan untuk melepaskan penyatuan paksa dari Era Sovyet dan kembali ke unit-unit semula yang lebih kecil.³⁶

Untuk lebih jelasnya akan diuraikan pendapat beberapa ahli dan regulasi di bawah ini:

- 1) **Murtir Jeddawi**, Pemekaran daerah adalah pemecahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota menjadi lebih dari beberapa daerah.³⁷
- 2) **Pratikno**, pemekaran daerah adalah pemecahan satu daerah otonom ke dalam beberapa daerah otonom baru.³⁸
- 3) **Antonius Tarigan**, pemekaran wilayah adalah pembagian kewenangan administrasi dari satu wilayah menjadi dua atau beberapa wilayah.³⁹
- 4) **Djoko Hermantyo**, Pemekaran daerah adalah suatu proses membagi satu daerah administratif (daerah otonom) yang sudah ada menjadi dua atau lebih daerah otonom baru.⁴⁰
- 5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemekaran daerah adalah pembentukan dari satu daerah menjadi 2 (dua) daerah atau lebih (Pasal 4 ayat 3 dan 4).⁴¹
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, Pemekaran

³⁶ Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken, *Op.Cit.* hal. 25

³⁷ Murtir Jeddawi, *Pro Kontra Pemekaran Daerah (Analisis Empiris)*, Total Media, Yogyakarta, 2009, hal.22

³⁸ Murtir Jeddawi, *Pro Kontra Pemekaran Daerah (Analisis Empiris)*, Total Media, Yogyakarta, 2009, hal.22

³⁹ Antonius Tarigan, *Op.Cit.*, hal. 23

⁴⁰ Djoko Hermantyo, *Pemekaran Daerah dan Konflik Keruangan Kebijakan Otonomi Daerah dan Implementasinya di Indonesia*, dalam *Makara Sains*, Vol.11 No.1 April, 2007, hal.16

⁴¹ Mensekneg RI, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta, 2004, hal.9

daerah adalah pemecahan provinsi atau kabupaten/kota menjadi dua daerah atau lebih. (Pasal 1 ayat bagian 10).⁴²

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pemekaran daerah adalah suatu rangkaian usaha pemecahan atau pembagian daerah otonom, baik provinsi atau kabupaten/kota untuk menjadi beberapa daerah otonom baru.

b. Tujuan Pemekaran Daerah

Secara umum pemekaran daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mendekatkan rentang kendali antara masyarakat dengan pemerintahan. Hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan oleh **Siti Zuhro**, bahwa esensi pemekaran daerah adalah untuk memperpendek rentang kendali (span of control) antara pengambil kebijakan dan masyarakat untuk menciptakan pemerataan pembangunan.⁴³

Untuk lebih jelasnya tujuan dari pemekaran daerah akan diuraikan beberapa pendapat ahli dan regulasi di bawah ini:

- 1) **Ryaas Rasyid**, tujuan pemekaran adalah percepatan pembangunan daerah guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang memberikan dampak meningkatkan kesejahteraan rakyat dengan mendekatkan rentang kendali pelayanan terhadap masyarakat sekaligus percepatan pembangunan fisik.⁴⁴
- 2) **Saldi Isra**, tujuan pemekaran adalah untuk mengembangkan daerah dan pada akhirnya mewujudkan kesejahteraan masyarakat.⁴⁵

⁴² Mensekneg RI, *Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah*, Jakarta, 2007, hal.3

⁴³ *Harian Republika, Pemekaran Daerah dan Implikasinya*, Jakarta, 16 Pebruari 2009

⁴⁴ Ryaas Rasyid, *Usulkan Otonomi Daerah Pindah ke Provinsi*, *Harian Ekonomi Neraca Nasional*, Jakarta, 2011, hal.1 dan lihat juga *Harian Kompas, Pemerintah Daerah Otonomi Daerah Perlu Ditata Ulang*, Jakarta, 2011, 11 Nopember 2011, hal.3

⁴⁵ Saldi Isra, *Quo Vadis Pemekaran Daerah?*, dalam makalah Seminar "Quo Vadis Pemekaran Daerah", diadakan oleh Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universtias Andalas, Padang bekerjasama dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI, di Hotel Bumiminang Padang, 14 April 2009, hal.5

- 3) **Tri Ratnawati**, tujuan pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui peningkatan pelayanan, percepatan demokrasi, percepatan perekonomian daerah, percepatan pengelolaan potensi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban, serta peningkatan hubungan serasi antara Pusat dan Daerah.⁴⁶
- 4) **Togap Situmorang**, tujuan pemekaran adalah:
 - a) Untuk meningkatkan demokratisasi;
 - b) Tumbuhnya pusat-pusat pertumbuhan baru;
 - c) Pendekatan pelayanan kepada masyarakat;
 - d) Kemudahan membangun dan memelihara sarana dan prasarana;
 - e) Tumbuhnya lapangan kerja baru;
 - f) Adanya motivasi pengembangan inovasi dan kreatifitas daerah.⁴⁷
- 5) **H. Siswanto Sunarno**, secara filosofi tujuan pemekaran terdiri atas dua kepentingan, yaitu:
 - a) Pendekatan pelayanan umum pemerintahan kepada masyarakat;
 - b) Untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat.⁴⁸
- 6) **Henni Kusumastuti**, tujuan pemekaran adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menjadi media pendidikan politik bagi masyarakat.⁴⁹
- 7) **Yenni Sucipto**, tujuan pemekaran adalah:
 - a) Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan publik dan percepatan pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah.

⁴⁶ Tri Ratnawati, *Pemekaran Daerah Politik Lokal dan Beberapa Isu Terseleksi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hal.23-24.

⁴⁷ Togap Situmorang, *Solusi Bersama Pemekaran Daerah*, Media Senter Disk Pilkada, Dirjen Otonomi Daerah Depdagri, Jakarta, 2010, hal. 1.

⁴⁸ H.Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hal.15

⁴⁹ Henni Kusumastuti, *Profilitas Pemekaran Wilayah Pasca Reformasi dan Rasionalisasi Keabsahannya*, dalam Jurnal Sains dan Inovasi Edsin 5 Nomor 2, 2009, hal. 168.

b) Membangun proses demokratisasi (partisipasi) pada tataran masyarakat untuk mewujudkan pemerintah daerah yang lebih efisien, demokratis, dan aspiratif sebagai bentuk dukungan kongkret pemerintah pusat terhadap pembangunan ekonomi masyarakat di daerah.⁵⁰

8) Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia Tahun 2010-2025 Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, tujuan pemekaran daerah adalah untuk memperkuat kapasitas pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui pelayanan publik dan memperkuat demokrasi ditingkat lokal.⁵¹

Dengan demikian tujuan pemekaran daerah adalah untuk mendekatkan pelayanan pemerintahan kepada masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

C. Metode penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian disertasi ini adalah kombinasi antara pendekatan penelitian yuridis normatif dan yuridis empiris atau sosiologis yang bersifat kualitatif. Bentuk penelitian yuridis normatif digunakan untuk menganalisis konsep-konsep hukum, asas-asas hukum serta peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pokok bahasan. Sedangkan pendekatan yuridis empiris atau sosiologis digunakan untuk melihat aspek-aspek hukum dalam interaksi sosial di dalam masyarakat, dan berfungsi sebagai penunjang untuk mengidentifikasi dan mengklarifikasi temuan bahan non hukum bagi keperluan penelitian atau penulisan hukum.⁵²

⁵⁰ Yenni Sucipto, *Pemekaran (Anggaran) Daerah*, Harian Kompas, Jakarta, 4 Agustus 2010, hal.6

⁵¹ Kementerian Dalam Negeri RI, *Op.Cit.*, hal. 11

⁵² H. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hal.105

2. Jenis Penelitian

Sedangkan jenis penelitian dalam disertasi ini adalah deskriptif analitis dan empiris. Penelitian deskriptif analitis ini dimaksudkan sebagai suatu studi yang mendeskripsikan fungsi hukum dalam konsteks pengaturan aset daerah pada daerah pemekaran, sedangkan deskriptif empiris dimaksudkan sebagai suatu pengungkapan kenyataan secara faktual yang terjadi atas pemekaran dan implikasinya terhadap pelaksanaan otonomi daerah di Provinsi Sumatera Utara.

3. Jenis dan Sumber Data

Penelitian ini dibutuhkan 2 (dua) jenis data, yaitu data primer dan data skunder. Penelitian ini juga berusaha menggali data primer dan data skunder secara sekaligus dengan harapan keduanya saling mendukung.

Data yang diambil dari telaah pustaka berasal dari bahan-bahan hukum primer berupa pertaturan-peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti baik dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri dan lain-lain. Bahan-bahan skunder, yaitu berupa buku-buku, makalah atau jurnal-jurnal, bahan-bahan tulisan lainnya yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti. Data yang diambil dari studi dokumen-dokumen yang menunjukkan atau dianggap ada kaitannya dengan pemekaran daerah dan otonomi daerah. Data yang selanjutnya diambil dari penelitian lapangan sebagai rangkaian dalam penelitian untuk menambah fakta-fakta dilapangan dalam bentuk data primer maupun data skunder.

4. Lokasi, Populasi dan Sampel Penelitian

a. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Sumatera Utara, khususnya di Kabupaten Serdang Bedagai, Kabupaten Samosir, dan Kota Padangsidempuan. Pemilihan tiga daerah ini sebagai lokasi penelitian, atas pertimbangan bahwa tiga daerah tersebut merupakan kabupaten hasil

pemekaran yang berhasil dalam pemekaran daerah di Provinsi Sumatera Utara, demikian juga pelaksanaan otonomi daerah di Sumatera Utara.

b. Populasi dan Sampel

Populasi dalam penelitian ini adalah para pejabat pemerintahan dan tokoh masyarakat yang ada relevansinya dengan masalah yang diteliti, dengan menggunakan teknik *purposiv sampling* yaitu dengan menentukan kriteria terlebih dahulu untuk dijadikan sebagai sampel. Hal ini didasarkan pada kriteria bahwa sampel yang akan dipilih karena tugas, jabatan dan kedudukan.

5. Metode Pengumpulan Data

Menurut **Ronny Hanititjo Soemitro**, bahwa teknik pengumpulan data dalam suatu penelitian dapat dilakukan melalui 4 (empat) cara, yaitu, yaitu (a) studi kepustakaan, (b) Observasi, (c) Interview, dan (d) Kuesioner.⁵³

Dalam rangka pengumpulan data primer ditempuh dengan menggunakan 2 (dua) teknik yaitu 1) wawancara mendalam (*depth interview*); dan 2) teknik observasi partisipasi (*parttticipant observation*). Sebelum dilakukan pengumpulan data dengan dua teknik tersebut, terlebih dahulu dilakukan penciptaan *rapport* untuk meminimalisir transfer peneliti dengan para responden penelitian dan sekaligus menjajaki fisibilitas untuk dapat bekerja sama.

Hal ini menjadi sangat penting karena responden dalam memberikan informasi belum tentu dapat memberikan apa adanya secara natural, karena kemungkinan terdapat hal-hal yang sifatnya sensitif untuk diungkapkan.

Melalui teknik wawancara akan digali selengkap-lengkapnyanya tidak hanya tentang apa yang diketahui, apa yang dialami infroman dan

⁵³ Ronny Hanititjo Sumitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hal. 51

responden penelitian, tetapi jua apa yang ada di balik pandangan, pendapat dan atas perilaku yang terobservasi. Oleh sebab itu alat-alat bantu wawancara disiapkan secara maksimal. Sedangkan teknik observasi partisipasi dilakukan untuk mengumpulkan data-data yang tidak dapat diperoleh melalui wawancara seperti situasi, sikap atau aktivitas-aktivitas dalam struktur sosial dalam rangka bekerjanya lembaga pembentuk hukum, untuk itu observasi dilakukan dari hal yang paling umum hingga terfokus pada hal-hal yang paling khusus.

Sedangkan untuk pengumpulan data skunder ditempuh dengan penelitian kepustakaan (studi pustaka) dan studi dokumen.

6. Analisa Data

Analisa data penelitian ini dengan menggunakan metode kualitatif, cara ini dilakukan untuk memenuhi kecukupan data mengantisipasi resiko bias karena objek penelitian non random.

Data yang dikumpulkan dengan cara observasi dan interview (wawancara) yang mendalam dari sumber data yang sesuai dengan level pendekatannya. Data yang ada langsung dianalisis dengan mencoba mencari penjelasan secara komprehensif terhadap aktivitas yang terjadi dalam pemekaran daerah dan inplikasinya terhadap pelaksanaan otonomi daerah di Sumatera Utara.

C. Hasil Penelitian

Untuk mengetahui hasil penelitian ini maka akan dianalisa sesuai dengan permasalahan yang telah ditetapkan sebelumnya, yaitu:

1. Perangkat atau Aturan Hukum Otonomi Daerah dan Pemekaran di Indonesia

Dari data yang telah disajikan di atas mulai dari awal sampai akhir, maka dapat disimpulkan sebagai berikut bahwa yang menjadi perangkat atau aturan hukum dari otonomi daerah dan pemekaran daerah di Indonesia adalah undang-undang otonomi daerah mulai dari Undang-Undang Nomor

1 Tahun 1945 sampai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pembentukan Daerah. Sedangkan perangkat atau aturan hukum pemekaran daerah adalah penjabaran dari Undang-Undang Otonomi Daerah. Kalau undang-undang otonomi daerah (pemerintahan daerah) memberikan peluang untuk membentuk daerah otonom baru (pemekaran), maka ketentuan undang-undang otonomi daerah tersebut akan di atur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah (PP) tentang Persyaratan Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah Otonom. Kemudian setelah memenuhi persyaratan maka dibentuklah Daerah Otonom Baru (DOB) dengan Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah Otonom Baru tersebut.

5.2 Faktor-Faktor Terjadinya Pemekaran Daerah di Provinsi Sumatera Utara

Faktor-faktor penyebab terjadinya pemekaran daerah di Provinsi Sumatera Utara berdasarkan 3 (tiga) daerah penelitian dalam disertasi ini adalah sebagai berikut:

- a. Euforia demokrasi akibat terjadinya pergeseran dari Orde Baru ke masa reformasi sebagai tuntutan masyarakat dalam hidup berbangsa dan bernegara. Sehingga dengan berhasilnya reformasi, masyarakat bawah pun bergerak menuntut keinginannya yang selama ini tersumbat dengan tirani kepemimpinan Orde Baru. Dengan keterbukaan itulah gerakan bawah (*bottom up*) menuntut untuk memekarkan daerah masing-masing, baik provinsi maupun Kabupaten/Kota.
- b. Pergeseran pemahaman tentang pendekatan pelayanan, karena dengan pendeknya rentang pelayanan sangat mempengaruhi terhadap kesejahteraan masyarakat;
- c. Eksistensi kewilayahan dan marga (suku) yang berbeda pada suatu kawasan, akan mempengaruhi terjadinya pemekaran daerah;
- d. Faktor Budaya dan keadaan sosiologis kemasyarakatan yang berbeda, akan mempengaruhi terhadap terjadinya pemekaran;

- e. Kondisi historis atau sejarah suatu daerah akan mempengaruhi terhadap pemekaran daerah.
- f. Faktor luas wilayah dan percepatan pembangunan di suatu daerah, juga menjadi faktor pemekaran daerah.

5.3 Pelaksanaa Pemekaran Daerah di Sumatera Utara dan Implikasinya Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah

Pelaksanaan pemekaran daerah di Sumatera Utara dan implikasinya terhadap pelaksanaan otonomi daerah di Sumatera Utara adalah:

1. Pelaksanaan Pemekaran Daerah di Sumatera Utara:
 - a. Berjalan dengan baik sesuai dengan indikator yang ditentukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Sehingga kelahiran daerah pemekaran dapat menjalankan pemerintahan daerah dengan baik sesuai dengan tata pemerintahan daerah
 - b. Pemekaran telah berjalan sesuai dengan harapan masyarakat, hal ini terbukti dengan adanya daerah pemekaran di Sumatera Utara yang sudah dianggap tidak lagi daerah pemekaran (Daerah Otonom Baru) melainkan sudah dianggap sebagai daerah otonom biasa (Kabupaten Serdang Bedagai). Kemudian ada daerah pemekaran di Sumatera Utara yang berhasil menjadi daerah pemekaran terbaik Sumatera Utara dan di Indonesia (Serdang Bedagai dan Samosir). Sedangkan pemekaran untuk Pemerintah Kota adalah Kota Padangsidimpuan terbaik di Sumatera Utara.
2. Implikasi Pemekaran Daerah Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah di Sumatera Utara, adalah sebagai berikut:
 - a. Pemekaran daerah telah melahirkan pemerintahan daerah (otonomi daerah) di wilayah pemekaran dengan undang-undang pembentukan daerah pemekaran, akan tetapi sekalipun di daerah pemekaran yang baru, proses pemerintahan di daerah daerah (otonomi daerah) dapat terlaksana dengan baik dengan bukti bahwa daerah tersebut dapat

membiyai pemerintahan sendiri tanpa ketergantungan dari pemerintah Pusat.

- b. Pelaksanaan otonomi daerah di Sumatera Utara setelah terjadinya pemekaran daerah sesuai dengan objek penelitian yang dilakukan ternyata otonomi daerah pada tiga daerah tersebut terlaksana dengan baik, bahkan ada objek penelitian sebagai daerah pemekaran baru, karena keberhasilan daerah pemekaran tersebut, oleh pemerintah pusat sudah dianggap daerah otonom biasa (bukan lagi daerah otonom baru), yaitu Kabupaten Serdang Bedagai. Sedangkan dalam Evaluasi Daerah Otonom oleh Kementerian Dalam Negeri Kabupaten Serdang Bedagaidan Kabupaten Samosir menduduki peringkat sepuluh besar di Indonesia sebagai pelaksanaan pemerintahan terbaik. Sedangkan untuk daerah pemekaran (otonom baru) termasuk peringkat ke tiga nasional.

D. Kesimpulan

Dari data yang telah disajikan di atas mulai dari awal sampai akhir, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Bahwa yang menjadi perangkat atau aturan hukum dari otonomi daerah dan pemekaran daerah di Indonesia adalah undang-undang otonomi daerah mulai dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 sampai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pembentukan Daerah. Sedangkan perangkat atau aturan hukum pemekaran daerah adalah penjabaran dari Undang-Undang Otonomi Daerah.
2. Faktor-faktor penyebab terjadinya pemekaran daerah di Provinsi Sumatera Utara berdasarkan 3 (tiga) daerah penelitian dalam disertasi ini adalah sebagai berikut:
 - a. Euforia demokrasi akibat terjadinya pergeseran dari Orde Baru ke masa reformasi.
 - b. Pergeseran pemahaman tentang pendekatan pelayanan kepada masyarakat.

- c. Eksistensi kewilayahan dan marga (suku).
 - d. Faktor Budaya dan keadaan sosiologis kemasyarakatan yang berbeda.
 - e. Kondisi historis atau sejarah suatu .
 - f. Faktor luas wilayah.
3. Pelaksanaan pemekaran daerah di Sumatera Utara dan implikasinya terhadap pelaksanaan otonomi daerah di Sumatera Utara adalah:
- a. Pelaksanaan Pemekaran Daerah di Sumatera Utara:
 - 1) Berjalan dengan baik sesuai dengan indikator yang ditentukan dalam Peraturan Perundang-undangan.
 - 2) Pemekaran telah berjalan sesuai dengan harapan masyarakat Sumatera Utara.
 - b. Implikasi Pemekaran Daerah Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah di Sumatera Utara, adalah sebagai berikut:
 - 1) Pemekaran daerah telah melahirkan pemerintahan daerah (otonomi daerah) di wilayah pemekaran.
 - 2) Pelaksanaan otonomi daerah di Sumatera Utara setelah terjadinya pemekaran daerah sesuai dengan objek penelitian yang dilakukan ternyata otonomi daerah pada tiga daerah tersebut terlaksana dengan baik.

Daftar Pustaka

A. Buku

- Andi A. Mallarangeng, *Kekuatan Otonomi*, Kumpulan Tulisan dalam Buku Otonomi atau Federalisme dampaknya Terhadap Perekonomian, Pustaka Sinar Harapan Harian Suara Pembaruan, Jakarta, 2000.
- Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007.
- Depdiknas RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2001.
- H. Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.

- HR. Ahmad Syaokani, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.
- H. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- Jimly Assihiddiqie, *Desentralisasi Sistem Hukum Indonesia dan Tata Pemerintahan Pusat dan Daerah*, Kumpulan Tulisan dalam Buku Reformasi Hukum (Sebuah Bunga Rampai), Citra Budaya Indonesia Padang dan Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 2002.
- Leo Agustino, *Sisi Gelap Otonomi Daerah Sisi Gelap Desentralisasi di Indonesia Berbanding Era Sentralisasi*, Widya Padjajaran, 2011.
- Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah Perspektif Teori Otonomi & Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum dan Kesatuan*, Setara Press, Malang, 2012
- M. Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Alumini, Bandung, 1982.
- Murtir Jeddawi, *Pro Kontra Pemekaran Daerah (Analisis Empiris)*, Total Media, Yogyakarta, 2009.
- M.R. Khairul Muluk, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Bayumedia Publishing dan Center For Indonesia Reform, Malang, 2006.
- Made Suwandi, *Pokok-Pokok Pikiran Konsepsi Daerah Otonomi Daerah Indonesia (Dalam Upaya Mewujudkan Pemerintahan Daerah yang Demokratis dan Efisien)*, Direktur Fasilitas Kebijakan dan Pelaporan Ditjen Otda Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 2002.
- Riswandha Imawan, *Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance*, dalam *Desentralisasi & Otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2007.
- Ronny Hanitijo Sumitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988.
- Susilo Bambang Yudhoyono, *Otonomi yang Adil*, Kumpulan Tulisan dalam Buku Otonomi atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian, Pustaka Sinar Harapan Harian Suara Pembaruan, Jakarta, 2000.

Siti Nurbaya, *Problematika Politik Hubungan Pusat-Daerah dalam Sistem Desentralisasi di Indonesia*, dalam Buku *Memahami Hukum dari Konstruksi Sampai Implementasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009.

Syarif Hidayat, *Kegamangan Otonomi Daerah*, Pustaka Quantum, Jakarta, 2004.

Tri Ratnawati, *Pemekaran Daerah Politik Lokal dan Beberapa Isu Terseleksi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.

Tri Ratnawati, *Desentralisasi Dalam Konsep Dan Implementasinya Di Indonesia Di Masa Transisi: Kasus Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*, dalam Buku *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011.

Togap Situmorang, *Solusi Bersama Pemekaran Daerah*, Media Senter Disk Pilkada, Dirjen Otonomi Daerah Depdagri, Jakarta, 2010.

B. Jurnal/Makalah

Charles Tibot dalam Antonius Tarigan, *Dampak Pemekaran Wilayah*, dalam *Majalah Perencanaan Pembangunan*, Edisi 01 Tahun XVI/2010, Jakarta.

Djoko Hermantyo, *Pemekaran Daerah dan Konflik Keruangan Kebijakan Otonomi Daerah dan Implementasinya di Indonesia*, dalam *Makara Sains*, Vol.11 No.1 April, 2007.

Henni Kuumastuti, *Profilitas Pemekaran Wilayah Pasca Reformasi dan Rasionalisasi Keabsahannya*, dalam *Jurnal Sains dan Inovasi* Edisi 5 Nomor 2, 2009.

Lembaga Survei Indonesia (LSI), *Kedaerahan dan Kebangsaan dalam Demokrasi Sebuah Perspektif Ekonomi-Politik*, LSI, Jakarta, 2007.

Moh. Mahfud MD, *Otonomi Daerah Sebagai Keharusan Agenda Reformasi Menuju Tatanan Indonesia Baru*, *Jurnal Administrasi Negara* Vol. I, No.1 September 2000.

Saldi Isra, *Quo Vadis Pemekaran Daerah?*, dalam makalah Seminar "Quo Vadis Pemekaran Daerah", diadakan oleh Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universtias Andalas, Padang bekerjasama dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI, di Hotel Bumiminang Padang, 14 April 2009.

Sadu Wasistiono, *Cetak Biru Desentralisasi di Indonesia*, Bahan Seminar Nasional di Palangkaraya Provinsi Kalimantan Tengah, Selasa, 18 Mei 2010.

C. Majalah/Koran

Harian Republika, *Pemekaran Daerah dan Implikasinya*, Jakarta, 16 Pebruari 2009.

Harian Kompas, *Pemerintah Daerah Otonomi Daerah Perlu Ditata Ulang*, Jakarta, 2011, 11 Nopember 2011.

Kompas, *Sumut Nyatakan Pemekaran Sukses, Usulan Daerah Baru Bergulir*, Kompas, Jakarta, 22 Juli 2010.

Ryaas Rasyid, *Usulkan Otonomi Daerah Pindak ke Provinsi*, Harian Ekonomi Neraca Nasional, Jakarta, 2011.

Yenni Sucipto, *Pemekaran (Anggaran) Daerah*, Harian Kompas, Jakarta, 4 Agustus 2010.

D. Peraturan Perundang-Undangan

Mensekneg RI, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta, 2004.

MPR RI, *Undang-Undang Dasar 1945*, Sekjen MPR RI, Jakarta, 1978.

Mensekneg RI, *Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah*, Jakarta, 2007.