

## IMPLIKASI PEMBENTUKAN DAERAH PERSIAPAN OTONOM BARU BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014

### THE IMPLICATIONS OF THE ESTABLISHMENT OF NEW AUTONOMOUS REGIONS BASED ON ACT 23/2014

*Bagio Kadaryanto*

Program Pasca Sarjana Universitas Islam Bandung

E-mail: bagiokadaryanto@gmail.com

Submitted: Mar 30, 2017; Reviewed: April 28, 2017; Accepted: Mei 20, 2017

**Abstract:** Consequences of the implementation of the Act Number 23 of 2014 on Regional Government spawned extraordinary complexity of the problems in some areas. One of the problems that arise is a rampant discourse of regional expansion that occurs both at the provincial and district/city. In essence, the establishment, merger, and abolition of the area aim to improve public services to be more optimal, shorten the span of control, and accelerate the welfare of society in strengthening the integrity of the Unitary Republic of Indonesia. The purpose of this study was to determine the implications of the establishment of new autonomous regions in the frame of the Republic of Indonesia based on Act Number 23 of 2014 on Regional Government; and to understand the implications of the establishment of new autonomous regions preparation for improving people's welfare by Act Number 23 of 2014 on Regional Government. This type of research is a normative legal research. Methods and techniques of data collection through library studies or studies document. Mechanical analysis of legal material is a descriptive qualitative. Conclusions from this research are that the implications of the establishment of regional preparation of new autonomous within the framework of the Unitary Republic of Indonesia before Act Number 23 of 2014 on Regional Government due to the local communities feel there is an imbalance of equity and fairness between regions with each other in the local government areas. Implications of the establishment of new autonomous regions preparation for improving people's welfare by Act Number 23 of 2014 on Regional Government that in order to establish an area or region of the expansion needed a measure as the basis for the determination. Establishment and expansion of new areas should be based on the divisions that are objective with those aspects of the financing of Human Resources and other support facilities.

**Keywords:** Regional Autonomy, Autonomous Preparation Areas, People's Welfare.

**Abstrak:** Konsekuensi diterapkannya Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 23 Tahun 2014 melahirkan kompleksitas persoalan yang luar biasa di sejumlah daerah. Salah satu persoalan yang muncul adalah maraknya wacana pemekaran daerah yang terjadi baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Pada hakikatnya pembentukan, penggabungan dan penghapusan daerah bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik agar lebih optimal, memperpendek rentang kendali, dan mempercepat kesejahteraan masyarakat

dalam memperkokoh keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui implikasi pembentukan daerah otonom baru dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; dan untuk memahami implikasi pembentukan daerah persiapan otonomi baru untuk peningkatan kesejahteraan rakyat menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Metode dan teknik pengumpulan data melalui studi kepustakaan atau studi dokumen. Teknik analisis bahan hukum dilakukan secara deskriptif kualitatif. Simpulan dari penelitian ini adalah bahwa implikasi pembentukan daerah persiapan otonom baru dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia sebelum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebabkan masyarakat daerah merasakan adanya ketimpangan pemerataan dan keadilan antara daerah yang satu dengan yang lain dalam satu wilayah pemerintahan daerah. Implikasi pembentukan daerah persiapan otonomi baru untuk peningkatan kesejahteraan rakyat menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa dalam rangka pembentukan suatu daerah atau wilayah pemekaran diperlukan adanya suatu ukuran sebagai dasar penetapan. Pembentukan dan pemekaran wilayah yang baru harus didasarkan atas pembagian-pembagian yang bersifat objektif dengan memperhatikan segi pembiayaan Sumber Daya Manusia serta sarana penunjang lainnya.

**Kata Kunci:** Otonomi Daerah, Daerah Persiapan Otonom, Kesejahteraan Rakyat.

## Pendahuluan

Sesuai dengan amanat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten/kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah untuk menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya. Konsep otonomi dan pemekaran wilayah muncul dalam suasana euforia yang ingin merefleksikan nasionalisme, akses yang muncul adalah timbulnya dua kecenderungan dalam pemberian bentuk keberadaan negara. Pertama, semangat kerakyatan yang ditandai dengan penyerapan gagasan negara kesejahteraan. Kedua, semangat kebangsaan yang termanifestasi dalam bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, dalam konteks moralis negara bertujuan menciptakan keadilan dalam masyarakat<sup>1</sup>. Negara dalam konsep negara

kesejahteraan haruslah berperan aktif untuk menciptakan kesejahteraan bagi masyarakatnya<sup>2</sup>. Keadilan adalah keseimbangan dalam berbagai hal termasuk dalam bernegara<sup>3</sup>.

Kementerian Dalam Negeri akan memperketat pengusulan daerah baru. Berdasarkan kajian Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kemendagri, setidaknya ada 65 persen daerah otonom dari 34 provinsi dan 508 kabupaten atau kota dikabarkan gagal berkembang. Ia memastikan sebuah daerah otonom baru harus lebih dulu menjadi daerah persiapan sebelum akhirnya dimekarkan. Daerah persiapan ini berlangsung tiga tahun sebelum berkembang mandiri. Bila berhasil maka pemerintah pusat akan menjadikan daerah baru. Jika belum terlihat perkembangannya, akan diberi masa uji dua tahun untuk menentukan daerah itu akan bergabung dengan daerah sebelumnya atau

---

1 Kaloh J, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, hlm.

14.

2 Darmawan Triwibowo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, LP3ES, Jakarta, hlm. 5.

3 Jhon Rawl, *Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 7.

berdiri sendiri<sup>4</sup>. Pembentukan daerah otonomi baru (DOB) memiliki tujuan utama meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Ia menekankan pembentukan DOB harus didasarkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Tapi undang-undang ini belum ada peraturan pemerintahnya. Pembentukan Daerah Otonomi Baru, harus betul-betul melalui kajian mendalam dari berbagai aspek. Tak boleh tergesa-gesa karena akan melahirkan banyak masalah di kemudian hari. Harus selektif dengan melihat kapasitas daerah yang hendak dimekarkan.

Pemekaran daerah bertujuan utama agar ada ruang partisipasi bagi politik daerah serta masuknya uang dari pusat ke daerah. Namun, untuk melakukan pemekaran pada suatu daerah harus ada penjelasan terlebih dahulu kepada masyarakat yang menginginkan pemekaran tentang masalah yang harus dihadapi setelah pemekaran. Sebab, pemekaran daerah tidaklah mudah dan murah. Pemekaran wilayah seharusnya menjadi solusi atas suatu permasalahan yang dihadapi, bukannya justru menambah masalah atau menciptakan masalah baru.

Disahkannya Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada tanggal 30 September 2014 dan diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014 maka Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi dan aturan pelaksana dari Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 harus segera ditetapkan. Sehubungan dengan berlakunya Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 maka daerah harus segera melakukan penyesuaian atas perubahan-perubahan yang telah ditetapkan pada Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 antara lain perubahan-perubahan mengenai Tupoksi, Kelembagaan maupun perubahan mengenai

Kelembagaan. Namun sampai dengan saat ini Pemerintah Pusat belum menerbitkan peraturan pelaksana dari Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, meskipun demikian Pemerintah Daerah harus segera menyiapkan peraturan-peraturan di daerah terkait dengan perubahan Tupoksi, Kewenangan dan Kelembagaan diantara Satuan Kerja Perangkat Daerah maupun kewenangan antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud didalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut.<sup>5</sup>

Perubahan kebijakan hubungan pusat dan daerah di Indonesia pada dasarnya mengacu pada *ultra vires doctrine* (merinci satu persatu urusan pemerintahan yang diberikan kepada daerah) dan *residual power* atau *open end arrangement* (konsep kekuasaan asli atau kekuasaan sisa) <sup>6</sup>*Ultra vires doctrine* lebih terasa pada pola sentralistik sementara *residual power* lebih mengarah ke desentralistik. Pola hubungan pusat dan daerah sejak pemberlakuan Undang Undang Nomor 5 tahun 1974 sampai UU Nomor 23 Tahun 2014 mengalami dinamika perubahan. Undang Undang Nomor 5 tahun 1974 lebih tepat dikatakan sebagai pola *ultra vires doctrine* karena kewenangan yang diberikan kepada daerah dirinci satu persatu. Sementara Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang Undang 23 tahun 2014 kewenangan yang diberikan bersifat *residual power* atau *open and arrangement* atau *general competence* karena semua kewenangan diberikan kepada daerah kecuali urusan yang ditangani oleh pemerintah pusat, yakni moneter dan fiskal nasional, pertahanan dan keamanan, urusan luar negeri, peradilan, dan

4 [Http: Tribun com](http://tribun.com), Rabu, 8 Juli 2015 18:28 WIB.

5 [Tribun com](http://tribun.com), *Ibid.*.

6 Chapra, *Relasi Hubungan Pusat dan Daerah*, Lopera, Yogyakarta, Tahun 2002, hlm. 12.

agama. Selain itu sistem pembagian kekuasaan yang didesentralisasikan ke daerah di Indonesia juga menerapkan desentralisasi asimetris dan desentralisasi simetris. Desentralisasi asimetris tertera dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dimana ada pemberian otonomi khusus bagi beberapa daerah (Aceh, Jawa Tengah dan Papua). Sementara dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 hanya desentralisasi simetris (biasa)

Kondisi penting bagi perubahan kebijakan adalah masalah perhatian politik.<sup>7</sup> Perubahan Undang-Undang pemerintahan daerah tidak bisa dilepaskan agenda reformasi pasca pemerintahan Soeharto. Demi tuntutan masyarakat serta kondisi masing-masing daerah, maka kemudian pemerintah melakukan perubahan kebijakan pengelolaan hubungan pusat dan daerah yang melahirkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang berlaku efektif di tahun 2001. Semangat perubahan tersebut lebih kepada keinginan memberi kewenangan yang lebih luas kepada daerah karena kebijakan Undang-Undang sebelumnya yang sangat sentralistik dianggap gagal dan cenderung melahirkan “riak-riak” di daerah untuk melepaskan diri dari negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menggunakan prinsip asimetris ketika melihat hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah pada tataran implementasi Bhinneka Tunggal Ika yakni keragaman dalam persatuan dan persatuan dalam keragaman, bukan berbeda-beda tapi satu jua

sebagaimana dipahami selama ini atau *unus el ubrum* yang nota bene makna lambang negara Amerika Serikat. Istilah Bhinneka Tunggal Ika diperjelas dengan meminjam istilah Bung Karno Bhina Ika, Tunggal Ika dalam pidato kenegaraannya 22 Juli 1958 ketika menjelaskan Lambang Negara Garuda Pancasila dengan semboyan bhinneka Tunggal Ika.

Pada Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, masih menerapkan pola *residual power* atau *open arrangement*, bahkan urusan pemerintah dibagi menjadi urusan pemerintah absolut, urusan pemerintah konkuren dan urusan pemerintahan umum (Pasal 9) urusan pemerintah absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat (politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama) urusan pemerintah konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Selain itu dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 DPRD masih sama kedudukannya dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 yakni sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan daerah. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Pasal 33 ayat 2 yang menyebutkan Pemekaran Daerah dilakukan melalui tahapan Daerah Persiapan provinsi atau Daerah Persiapan kabupaten/kota. Pembentukan daerah persiapan itu, juga mensyaratkan terpenuhinya persyaratan dasar kewilayahan, dan persyaratan dasar kapasitas Daerah

Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pe-

7 Agung Djojosoekarto-Soemarwono Rudianto Cucu Suryaman, *Kebijakan Otonomi Khusus di Indonesia: Pembelajaran dari Kasus Aceh, Papua, Jakarta dan Yogyakarta*, Kemitraan, Jakarta, 2009, hlm.56.

merintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Pembentukan daerah adalah pemberian status pada wilayah tertentu sebagai daerah otonom yang merupakan satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>8</sup>

Otonomi daerah di Indonesia di yakini sebagai perubahan paradigma didalam Sistem Pemerintahan Indonesia yang bertujuan menciptakan iklim demokratis terkait dengan hubungan pusat dan daerah.<sup>9</sup>Konsekuensi diterapkannya Undang-undang Otonomi Daerah tersebut melahirkan kompleksitas persoalan yang luar biasa di sejumlah daerah. Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Pemekaran wilayah adalah suatu proses pemekaran dari 1 (satu) provinsi menjadi 2 (dua) provinsi atau lebih sedangkan penggabungan daerah bisa berupa penggabungan beberapa kabupaten/kota yang bersandingan pada wilayah provinsi yang berbeda atau penggabungan beberapa provinsi menjadi 1 (satu) provinsi seperti yang tercantum dalam Pasal 2 Ayat (3).

Para penggagas dan aktivis Pemekaran biasanya mengatakan perjuangan pemekaran daerah menurut mereka adalah demi mening-

katkan kesejahteraan masyarakat, yaitu akan mewujudkan :<sup>10</sup>

1. Peningkatan pelayanan dan kualitas pelayanan kepada masyarakat;
2. Percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi;
3. Percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah terutama daerah-daerah pinggiran;
4. Percepatan pengelolaan potensi daerah;
5. Peningkatan keamanan dan ketertiban;
6. Memfasilitasi pertumbuhan kehidupan demokrasi di daerah;
7. Memberikan kontribusi bagi Persatuan dan Kebangsaan (*nation building*);

Tiga pintu usulan pemekaran (Depagri, DPD, dan DPR) merupakan jalan resmi menuju pemekaran daerah. Sebuah usulan pembentukan daerah yang mandeg disalah satu pintu bisa dengan cerdas disusupkan ke-pintu lain yang lebih lapang dan punya janji prospek yang berhasil. Biasanya keluar dari jalur pemekaran yang diproses melulu atas dasar pertimbangan administrasi dan aneka kesiapan tehnik (ekonomi, sosial, dan budaya) yang biasanya ditekankan oleh pihak Departemen dalam negeri untuk lompat kejalur cepat yang bekerja dengan bobot pertimbangan politis yaitu pihak DPR<sup>11</sup>.

Seiring dengan dinamika perkembangan masyarakat di era reformasi muncul fenomena keinginan masyarakat pada berbagai wilayah untuk membentuk suatu daerah otonom baru baik daerah propinsi maupun kabupaten dan kota. Keinginan seperti itu didasari oleh berbagai dinamika yang terjadi di daerah baik dinamika politik, ekonomi sosial maupun

8 Marzuki, M. Laica, 2007. "Hakikat Desentralisasi Dalam Sistem Ketatanegaraan RI – Jurnal Konstitusi Vol. 4 Nomor 1 Maret 2007", Jakarta : Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

9 Jamil Gunawan, *Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, LP3ES, Yogyakarta, hlm. 1.

10 Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hlm.34.

11 H.R. Makagansa, *Tantangan Pemekaran Wilayah*, Penerbit Fuspend, Yogyakarta, hlm. 31.

budaya. Dengan pembentukan daerah otonom baru, daerah otonom tersebut diharapkan mampu memanfaatkan peluang yang lebih besar dalam mengurus dirinya sendiri, terutama berkaitan dengan pengelolaan sumber-sumber pendapatan asli daerah, sumber daya alam dan pengelolaan bantuan pemerintah pusat kepada daerah otonom dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat setempat yang lebih baik.<sup>12</sup>

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menjadi pemicu terjadinya fenomena pemekaran daerah tersebut. Sejak tahun 1999-2009 (selama 10 tahun) telah terbentuk Daerah Otonomi Baru sebanyak 7 provinsi, 164 kabupaten dan 34 kota, sehingga total terjadi penambahan 205 Daerah Otonomi Baru dalam sepuluh tahun atau rata-rata 20 Daerah Otonomi Baru per tahun. Tujuan dilakukan pemekaran daerah tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan Dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Dalam Bab II Pasal 2 Undang Undang tersebut, dinyatakan bahwa pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui: (i) peningkatan pelayanan kepada masyarakat; (ii) percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi; (iii) percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah; (iv) percepatan pengelolaan potensi daerah; (v) peningkatan keamanan dan ketertiban; dan (vi) peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.<sup>13</sup>

Sementara alasan kenapa dilakukannya pemekaran daerah dijabarkan dalam

bagian penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Pada bagian penjelasan disebutkan bahwa berdasarkan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Pembentukan daerah pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Pembentukan daerah dapat berupa pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih, atau penggabungan bagian daerah yang bersandingan, atau penggabungan beberapa daerah. Dasar pertimbangan pembentukan daerah adalah berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan lain. Diharapkan daerah otonom baru dapat mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya setempat menurut prakarsa sendiri.<sup>14</sup>

Berdasarkan pertimbangan tersebut maka ditetapkanlah syarat syarat dan kriteria yang dirumuskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 meliputi (i) kemampuan ekonomi; (ii) potensi daerah; (iii) sosial budaya; (iv) sosial politik; (v) jumlah penduduk; (vi) luas daerah dan (vii) pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Usulan pemekaran daerah hendaknya merupakan aspirasi masyarakat daerah itu sendiri yang ingin membentuk daerah otonom sendiri dengan alasan peningkatan kesejahteraan masyarakat, akan tetapi usulan ini sering kali ditanggapi oleh kepentingan elit politik yang ingin mendapatkan status kekuasaan atas pembentukan daerah otonom baru tersebut. Dari beberapa kajian tentang pemekaran daerah diketahui bahwa terdapat beberapa alasan yang menjadi dasar penga-

12 Robinson Tarigan, *Perencanaan Pembangunan Wilayah*, PT Bumi Aksara Jakarta, 2003, hlm 13.

13 Haris Syamsuddin, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press, 2007, hlm. 45.

14 Haris Syamsuddin, *Ibid.* hlm. 50.

juan usulan pemekaran daerah tersebut, alasan tersebut akan dijabarkan secara rinci berikut ini.<sup>15</sup>

Alasan mengapa harus dilakukan pemekaran adalah masyarakat daerah tersebut merasakan adanya ketimpangan pemerataan dan keadilan antara daerah yang satu dengan yang lain dalam satu wilayah pemerintahan daerah. Daerah yang dekat dengan pusat kekuasaan, seperti ibukota, cenderung lebih mendapatkan perhatian daripada daerah yang jauh dari pusat kekuasaan sehingga daerah tersebut merasakan adanya ketimpangan pemerataan dan keadilan dari pemangku kekuasaan. Salah satu contoh kasus timpangnya pemerataan terjadi di kabupaten Mamasa, dimana ketimpangan pembangunan serta kurangnya perhatian pembangunan dari pemerintah provinsi dan kabupaten induknya, menyebabkan tingkat perekonomian masyarakat sangat rendah yang berakibat semakin tingginya tingkat kemiskinan yang terjadi di wilayah kabupaten Mamasa.

Beberapa pihak merasakan bahwa pemekaran bukanlah jawaban utama meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menegaskan bahwa pemekaran membuka peluang untuk terjadinya *bureaucratic and political rent-seeking*, yakni kesempatan untuk memperoleh keuntungan dari pemekaran wilayah, baik dana dari pemerintah pusat maupun dari penerimaan daerah sendiri. Di sisi lain, sebagai sebuah daerah otonom baru, pemerintah daerah dituntut untuk menunjukkan kemampuannya menggali potensi daerah. Hal ini bermuara kepada upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang pada gilirannya menghasilkan suatu perekonomian daerah berbiaya tinggi. Pemekaran juga dianggap sebagai bisnis kelompok elit di daerah yang mengingink-

an jabatan dan posisi. Eforia demokrasi juga mendukung. Partai politik, yang memang sedang tumbuh, menjadi kendaraan kelompok elit ini menyuarakan aspirasinya, termasuk untuk mendorong pemekaran daerah.<sup>16</sup>

Meski keinginan masyarakat untuk membentuk Daerah Otonom Baru dapat dipahami namun aspirasi tersebut harus disalurkan melalui mekanisme yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya Undang Undang No.23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No.78 tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Oleh karena itu, seiring dengan tuntutan dan perkembangan dinamika masyarakat ditingkat bawah serta dengan mengacu kepada berbagai peraturan perundangan yang berlaku maka sebelum Daerah Otonom Baru tersebut dibentuk, maka diperlukan pengkajian yang didasarkan pada rambu-rambu yang telah diatur dalam Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang disempurnakan dengan Undang Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor.78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah.<sup>17</sup>

### Metode

Metode yang digunakan dalam Penelitian ini adalah melalui studi keputusan /studi dokumen, sehingga penelitian ini disebut penelitian hukum normatif (sekunder), sehingga data yang digunakan berupa bahan Hukum Primer, Bahan Hukum Sekunder dan bahan

15 T. Liang. Gie, *Pertumbuhan Pemekaran Daerah Negara RI*. Liberty Yogyakarta, 1993, hlm. 56.

16 HAWWidjaja,, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta : PT Grafindo Persada, 2004, hlm. 67.

17 Sindung Mawardi, Oentarto (dkk), *Menggagas Format Otonomi Masa Depan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Tahun 2005, hlm.20.

Hukum Tersier, Teknik pengambilan data dengan mengambil bahan-bahan atau literatur yang berhubungan erat dengan pengembangan desertasi. Penarikan kesimpulan dibuat dari pernyataan khusus kepernyataan Umum.

### Hasil dan Pembahasan

Otonomi daerah berasal dari kata Oto (auto) yang berarti sendiri dan Nomoi (nomos) yang berarti aturan/Undang-undang yang berarti mengatur sendiri, wilayah atau bagian negara atau kelompok yang memerintah sendiri. Dalam tata pemerintahan otonomi diartikan sebagai mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri.<sup>18</sup>Otonomi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 18 menyatakan otonomi daerah merupakan prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (menegaskan pemerintah daerah adalah pemerintah otonomi dalam NKRI). UUD 1945 Pasal 18 juga menjelaskan bahwa dalam otonomi daerah tidak boleh melebihi batas-batas yang telah ditentukan negara sebagai aturan nasional yaitu, urusan pemerintahan yang oleh UU ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat (politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, agama).<sup>19</sup>

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, Dan Penggabungan Daerah, Pemekaran daerah adalah pemecahan provinsi atau kabupaten/kota menjadi dua daerah atau lebih. Selain itu Pemekaran daerah juga dapat diartikan sebagai pembentukan wilayah administratif baru di tingkat provinsi maupun kota dan kabupaten

dari induknya, pembentukan daerah otonomi baru yang (salah satu) tujuannya adalah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Pemekaran daerah bertujuan utama agar ada ruang partisipasi bagi politik daerah serta masuknya uang dari pusat ke daerah. Namun, untuk melakukan pemekaran pada suatu daerah harus ada penjelasan terlebih dahulu kepada masyarakat yang menginginkan pemekaran tentang masalah yang harus dihadapi setelah pemekaran. Sebab, pemekaran daerah tidaklah mudah dan murah. Pemekaran wilayah seharusnya menjadi solusi atas suatu permasalahan yang dihadapi, bukannya justru menambah masalah atau menciptakan masalah baru.

### Dasar Hukum

Dasar hukum Pemerintah daerah adalah Undang-Undang Pemerintahan Daerah, dari Undang-Undang 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. Dasar Hukum Pembentukan Daerah dalam UUD 1945, BAB VI Pemerintahan Daerah Pasal 18 Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Perubahan II 18 Agustus 2000, sebelumnya 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-

18 Haw Widjaja, Otonomi Daerah dan Daerah Otonom, Erlangga, Jakarta, Tahun 2015, hlm. 3.

19 Undang-Undang Dasar 1945.

usul dalam daerah yang bersifat istimewa. Dasar Pembentukan Berikutnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4548);

Dan dasar pembentukan daerah yang dituangkan PP RI No. 78 Tahun 2007 ttg Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. (Ditetapkan di Jakarta pada tanggal 10 Desember 2007 Diundangkan di Jakarta pada tanggal 10 Desember 2007 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 162.

### *Cara Pembentukan*

Pembentukan daerah baru sangat vital artinya jika dapat berjalan dengan mulus melalui tahap tahap berikut

#### 1. Kajian Daerah

Kajian daerah adalah kajian provinsi dan kabupaten/kota yang secara legalistik formal disusun oleh Tim yang dibentuk oleh kepala daerah untuk menilai kelayakan pembentukan daerah secara obyektif yang memuat penilaian kuantitatif terhadap faktor-faktor teknis yang dilengkapi dengan penilaian kualitatif terhadap faktor lainnya yang memiliki karakteristik tersendiri.

#### 2. Peran DPRD Kab/Kota

Peran legislatif (DPRD) dan eksekutif (bupati/walikota) dalam konteks pembentukan daerah (pengabungan atau pemekaran) adalah sangat dominan. Hal ini disebabkan karena keputusannya dapat dijadikan sebagai penentu dari sebuah proses pemenuhan persyaratan administratif, walau yang dijadikan sebagai dasar pengambilan keputusannya (antara legislatif dan eksekutif) adalah berbeda.

#### 3. Peran Bupati/Walikota

Konteks pemekaran wilayah, maka bupati/walikota dapat memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 ayat (3) huruf a dalam bentuk keputusan bupati/walikota yang didasarkan atas hasil kajian daerah". Kajian daerah yang dimaksud tertuang dalam pasal 14 huruf c dan merupakan persyaratan teknis seperti yang telah dipaparkan di atas.

#### 4. Peran Gubernur dan DPRD Provinsi

Dalam hal Gubernur menyetujui usulan pembentukan provinsi sebagaimana yang diusulkan oleh bupati/walikota dan berdasarkan hasil kajian daerah, maka usulan pembentukan provinsi tersebut selanjutnya disampaikan kepada DPRD provinsi untuk dipinta persetujuannya. Setelah adanya keputusan persetujuan dari DPRD provinsi, maka gubernur menyampaikan usulan pembentukan provinsi kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri (Mendagri) dengan melampirkan (1) Hasil kajian daerah, (2) Peta wilayah calon provinsi (3) Keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan bupati/walikota, dan (4) Keputusan DPRD provinsi.

#### 5. Peran Mendagri dan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD)

Mendagri membentuk tim untuk

melakukan penelitian terhadap usulan pembentukan provinsi dan menyampaikan rekomendasi usulan pembentukan daerah ke Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) yang ditindak lanjuti ke Presiden oleh Mendagri

1. Kondisi Geografis Yang Luas Dan Pelayanan Masyarakat Yang Tidak Efektif Dan Efisien

Kondisi geografis yang luas juga menjadi alasan mengapa harus dilakukan pemekaran, jika wilayah suatu daerah terlalu luas maka dikhawatirkan pelayanan masyarakat menjadi tidak efektif dan efisien. Pemerintah suatu daerah hendaknya menyediakan pelayanan yang sama kepada seluruh masyarakat di daerahnya, wilayah yang sangat luas dapat menyebabkan tingginya biaya dan usaha yang harus dikeluarkan oleh pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat di wilayahnya. Hal ini menyebabkan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah menjadi tidak efektif dan efisien lagi.

2. Perbedaan *Civil Society* Yang Berkembang di Masyarakat

Alasan lain yang melatar belakangi keinginan untuk pemekaran daerah adalah adanya perbedaan kultural atau budaya (etnis), dimana pemekaran daerah terjadi karena dianggap ada perbedaan budaya antara daerah yang bersangkutan dengan daerah induknya. Sebagai contoh: penduduk Bangka Belitung dengan penduduk Sumatera Selatan, kemudian penduduk provinsi Gorontalo dengan penduduk Sulawesi Utara, demikian pula penduduk Kabupaten Minahasa Utara yang merasa berbeda budaya dengan penduduk Kabupaten Minahasa. (LAN).

Dalam kajian yang dilakukan oleh

BPK disebutkan salah satu alasan utama daerah mengajukan pemekaran adalah karena adanya perbedaan basis identitas dalam *civil society*. Alasan perbedaan identitas (etnis, asal muasal keturunan) juga muncul menjadi salah satu alasan pemekaran. Tuntutan pemekaran muncul karena biasanya masyarakat yang berdomisili di daerah pemekaran merasa sebagai komunitas budaya tersendiri yang berbeda dengan komunitas budaya daerah induk.

3. Status Kekuasaan

Alasan lain dilakukannya pemekaran adalah keinginan elite politik untuk memperoleh status kekuasaan baru atas daerah yang dipimpinnya. Untuk melaksanakan kegiatan pemerintahan di daerah otonomi baru hasil pemekaran daerah maka dibentuk aparat pemerintah daerah baru, hal ini mendorong para calon pemegang kekuasaan di daerah otonomi baru untuk mempercepat pelaksanaan pemekaran daerah.

***Pentingnya Evaluasi Pemekaran Daerah***

Pentingnya pemekaran wilayah pada hakekatnya adalah upaya menciptakan pemerintahan yang lebih efektif dan efisien serta berdaya guna demi mewujudkan percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, pembangunan dan pengembangan otonomi dalam masa transisi ini adalah mengembangkan prakarsa dari dalam (*inward looking*), menumbuhkan kekuatan-kekuatan baru dari masyarakat (*autonomous energies*) sehingga intervensi dari luar termasuk dari pemerintah terhadap masyarakat harus merupakan proses pemberdayaan dalam rangka mengelola pembangunan untuk mengantisipasi perubahan dan peluang yang lebih luas. Konsep otonomi daerah pada hakekatnya mengandung arti

adanya kebebasan daerah untuk mengambil keputusan baik politik maupun administratif, menurut prakarsa sendiri.

Oleh karena itu kemandirian daerah merupakan suatu hal yang penting, tidak boleh ada intervensi dari pemerintah pusat. Ketidakmandirian daerah berarti ketergantungan daerah pada pusat. Tuntutan dari pemekaran wilayah yang terjadi selama ini pada umumnya didasari oleh ketidakterjangkauan pemerintah dalam menjalankan fungsi pelayanan yang maksimal sebagai akibat dari luasnya wilayah dan perkembangan jumlah penduduk disamping sarana dan prasarana penunjang lainnya. Hal itu mengakibatkan terjadinya kesenjangan dalam masyarakat, dimana masyarakat yang posisinya relative dekat dengan pusat pemerintahan dengan masyarakat yang relative jauh dari pusat pemerintahan. Untuk mengkaji lebih jauh mengenai pemekaran wilayah, maka berikut pembahasannya.

### ***Pengertian Pemekaran Daerah***

Dalam kamus bahasa Indonesia Pemekaran adalah sesuatu bagian yang utuh atau suatu kesatuan yang dibagi atau dipisahkan menjadi beberapa bagian yang berdiri sendiri.<sup>20</sup> Jadi dengan demikian daerah/wilayah pemekaran adalah suatu daerah/wilayah yang sebelumnya satu kesatuan yang utuh yang kemudian di bagi atau dimekarkan menjadi beberapa bagian untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri. Dalam UU No.23 Tahun 2014 pada Pasal 33 ayat (1) huruf a menyatakan pemekaran daerah berupa pemecahan provinsi atau daerah kabupaten/kota untuk menjadi dua atau lebih daerah baru.

### ***Dampak Positif dari Pemekaran Wilayah***

<sup>20</sup> Poerwadarminta W.J.S, *Kamus umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, hlm. 120.

Pelayanan publik yang sudah dapat di katakan baik meskipun di beberapa daerah masih terdapat kekurangan antara lain :

1. Mengalami perkembangan yang signifikan di bidang perekonomian.
2. Luas daerah yang tidak terlalu luas memudahkan pemerintah daerah mengelola daerahnya.
3. Lebih fokus dalam mengembangkan potensi daerah masing-masing.
4. Bisa meningkatkan infrastruktur yang ada di daerah tersebut.
5. Menunjang sarana untuk kemandirian tiap usaha-usaha mikro atau makro masyarakat seperti bertani, berdagang, dll.
6. Memberikan kesempatan kepada putra-putra daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan.

### ***Dampak Negatif dari Pemekaran Wilayah***

1. Membebani keuangan pusat.
2. Di beberapa daerah tertentu, pembangunan infrastruktur tidak berjalan dengan baik.
3. Kurangnya kemampuan pemerintah daerah untuk menstabilkan ekonomi daerah.
4. Di beberapa daerah tertentu terjadi penyalahgunaan kekuasaan.
5. Terjadinya konflik akibat dari tidak setujunya masyarakat di beberapa daerah pemekaran tersebut.

### **Penutup**

1. Implikasi pembentukan daerah baru dalam bingkai negara kesatuan Republik Indonesia sebelum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah muncul disebabkan masyarakat daerah tersebut merasakan adanya ketimpangan pemerataan dan keadilan antara daerah yang satu dengan yang lain dalam

satu wilayah pemerintahan daerah.

2. Wujud daerah baru untuk peningkatan kesejahteraan rakyat menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa dalam rangka pembentukan suatu daerah atau wilayah pemekaran diperlukan adanya suatu ukuran sebagai dasar penetapan. Pembentukan dan pemekaran wilayah yang baru harus didasarkan atas pembagian-pembagian yang bersifat objektif dengan memperhatikan segi pembiayaan sumber daya manusia serta sarana penunjang lainnya.
1. Pemekaran Daerah sebaiknya dilakukan dengan membuat Peraturan Pemerintah yang baru untuk menunjang dilaksanakannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai aturan tersendiri, terutama DPR yang dalam hal ini yang merumuskan aturan perundang-undangan.
2. Dalam Pemekaran Wilayah supaya pemerintah meminta transparansi yang lebih jelas pada daerah yang akan melakukan pemekaran tentang potensi daerahnya sehingga dianggap layak atau tidak layak dimekarkan disesuaikan dengan tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dalam bingkai NKR

## Bibliography

### Journals

Jurnal Konstitusi Vol. 4 Nomor 1 Maret 2007", Jakarta : Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

### Books

Agung Djojosoekarto Soemarwono Rudian-

to Cucu Suryaman, *Kebijakan Otonomi Khusus di Indonesia: Pembelajaran dari Kasus Aceh, Papua, Jakarta dan Yogyakarta*, Kemitraan, Jakarta, 2009,

Chapra, *Relasi Hubungan Pusat dan Daerah*, Laper, Yogyakarta, Tahun 2002  
Darmawan Triwibowo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, LP3ES, Jakarta

Haris Syamsuddin, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press, 2007

HAWWidjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta: PT Grafindo Persada, 2004

H.R. Makagansa, *Tantangan Pemekaran Wilayah*, Penerbit Fuspend, Yogyakarta

Jamil Gunawan, *Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, LP3ES, Yogyakarta  
Jhon Rawl, *Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta I

Kaloh J, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta

Poerwadarminta W.J.S, *Kamus umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka.

Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999

Robinson Tarigan, *Perencanaan Pembangunan Wilayah*, PT Bumi Aksara Jakarta, 2000.

T. Liang. Gie, *Pertumbuhan Pemekaran Daerah Negara RI*. Liberty Yogyakarta, 1993

Sindung Mawardi, Oentarto (dkk), *Menggagas Format Otonomi Masa Depan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Tahun 2005