

Implikasi Pembentukan Daerah Persiapan Otonom Baru Dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia Untuk Peningkatan Kesejahteraan Rakyat

Bagio Kadaryanto

Alumni Program Studi Doktor Ilmu Hukum
Program Pascasarjana Universitas Islam Bandung
e-mail: bagio.kadaryanto@gmail.com

Abstrak-Pembentukan, penggabungan dan penghapusan daerah pada dasarnya bertujuan meningkatkan pelayanan publik agar lebih optimal, memperpendek rentang kendali, dan mempercepat kesejahteraan masyarakat dalam memperkuat keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hasil dari penelitian ini menjelaskan bahwa implikasi pembentukan daerah otonom baru dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia sebelum Undang-Undang Nomor 23 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. Pembentukan daerah persiapan otonomi baru bertujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat berdasarkan Undang-Undang. Dalam rangka pembentukan suatu daerah atau wilayah pemekaran diperlukan adanya suatu ukuran sebagai dasar penetapan. Pembentukan dan pemekaran wilayah yang baru sebaiknya berdasarkan pada pembagian yang bersifat objektif dengan memperhatikan aspek pembiayaan Sumber Daya Manusia dan pembiayaan sarana penunjang lainnya.

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

Abstract- Basically, the formation, merger and abolition of the area aims to improve public services to be more optimal, shorten the range of control, and accelerate public welfare in strengthening the integrity of the Unitary State of the Republic of Indonesia. The results of this study explain that the implications of the formation of a new regional autonomy within the frame of the Unitary State of the Republic of Indonesia before entry into force of the Act Number 23 of 2014 on Local Government are caused by local communities felt imbalanced equity and justice among regions. The establishment of a new autonomous preparation area aims to improve people's welfare according to the Act. In the context of the establishment of a new area or region, a measure is needed as a basis for determination. The formation and the division of new areas must be divided objectively by taking into account the financing aspects of Human Resources and other supporting facilities.

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

A. 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, eksesi 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 (**Kaloh J, 2002:14**)¹. Negara dalam konsep negara kesejahteraan haruslah berperan aktif untuk menciptakan kesejahteraan bagi masyarakatnya (**Darmawan Triwibowo, 2006:5**)². Keadilan adalah

keseimbangan dalam berbagai hal termasuk dalam bernegara³.

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 berdiri sendiri⁴. Pembentukan daerah otonomi baru (DOB) memiliki tujuan utama meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Ia menekankan

¹Kaloh J, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm. 14.

²Darmawan Triwibowo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 5.

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

⁴Http: *Tribun com*, Rabu, 8 Juli 2015 18:28 WIB.

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 Pemerintah 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 Pemerintah 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.

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) (Chapra, 2002:12).⁵ *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 agama.

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

⁵Chapra, *Relasi Hubungan Pusat dan Daerah*, Lapera, Jogjakarta, Tahun 2002, hlm. 12.

Kondisi penting bagi perubahan kebijakan adalah masalah perhatian politik (**Agung Djojosoekarto-Soemarwono Rudianto Cucu Suryaman, 2009:56**).⁶ 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).

⁶Agung Djojosoekarto-Soemarwono Rudianto Cucu Suryaman, *Kebijakan Otonomi Khusus di Indonesia: Pembelajaran dari Kasus Aceh, Papua, Jakarta dan Yogyakarta*, Kemitraan, Jakarta, 2009, hlm.56.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah 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 est 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 pemerintah yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat (politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama) urusan pemerintah konkruen 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 Pemerintahan 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 (**Marzuki, M. Laica, 2007**).⁷

⁷ Marzuki, M. Laica, 2007. "*Hakikat Desentralisasi Dalam Sistem Ketatanegaraan RI* – Jurnal Konstitusi Vol. 4 Nomor 1 Maret 2007", Jakarta :

Otonomi daerah di Indonesia di yakini sebagai perubahan paradigma didalam Sistem Pemerintahan Indonesia yang bertujuan menciptakan iklim demokratis terkait dengan hubungan pusat dan daerah (Jamil Gunawan, 2005:1).⁸ 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 meningkatkan kesejahteraan masyarakat, yaitu akan mewujudkan (Sarundajang, 1999:34):⁹

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*).

Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

⁸Jamil Gunawan, *Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, LP3ES, Yogyakarta, 2005, hlm. 1.

⁹Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hlm.34.

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 kepintu 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 teknis (ekonomi, sosial, dan budaya) yang biasanya ditekankan oleh pihak Departemen dalam negeri untuk lompat ke jalur cepat yang bekerja dengan bobot pertimbangan politis yaitu pihak DPR (H. R. Makagansa, 2008:31).¹⁰

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 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 (Robinson Tarigan, 2003:13).¹¹

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

¹⁰H.R. Makagansa, *Tantangan Pemekaran Wilayah*, Penerbit Fuspend, Yogyakarta, 2008, hlm. 31.

¹¹Robinson Tarigan, *Perencanaan Pembangunan Wilayah*, PT Bumi Aksara Jakarta, 2003, hlm 13.

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: (1) peningkatan pelayanan kepada masyarakat; (2) percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi; (3) percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah; (4) percepatan pengelolaan potensi daerah; (5) peningkatan keamanan dan ketertiban; dan (6) peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah (**Haris Syamsuddin, 2007:45**).¹²

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

¹²Haris Syamsuddin, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press, 2007, hlm. 45.

setempat menurut prakarsa sendiri (Haris Syamsuddin, 2007:50).¹³

Berdasarkan pertimbangan tersebut maka ditetapkanlah syarat syarat dan kriteria yang dirumuskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 meliputi: (1) kemampuan ekonomi; (2) potensi daerah; (3) sosial budaya; (4) sosial politik; (5) jumlah penduduk; (6) luas daerah dan (7) 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 ditunggangi 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 pengajuan usulan pemekaran

daerah tersebut, alasan tersebut akan dijabarkan secara rinci berikut ini (T. Liang. Gie, 1993:56).¹⁴

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

¹³Haris Syamsuddin, *Ibid.* hlm. 50.

¹⁴T. Liang. Gie, *Pertumbuhan Pemekaran Daerah Negara RI.* Liberty Yogyakarta, 1993, hlm. 56.

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 rentseeking*, 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 menginginkan 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 (**Haw Widjaja, 2004:67**).¹⁵

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 Nomor 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

¹⁵ Haw Widjaja, Otonomi Daerah dan Daerah Otonom, Jakarta : PT Grafindo Persada, 2004, hlm. 67.

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 (Sindung Mawardi, Oentarto, dkk, 2005:20).¹⁶

B. 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 (Haw Widjaja, 2015:3).¹⁷Otonomi 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 Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat (politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, agama).

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

¹⁶ Sindung Mawardi, Oentarto (dkk), *Menggagas Format Otonomi Masa Depan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Tahun 2005, hlm.20.

¹⁷ Haw Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Erlangga, Jakarta, Tahun 2015, hlm. 3.

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.

1. 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 sistim Pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-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.

2. Cara Pembentukan

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

a. 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.

b. Peran DPRD Kab/Kota

Peran legislatif (DPRD) dan eksekutif (bupati/walikota) dalam konteks pembentukan daerah (penggabungan 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.

c. 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.

d. 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.

e. 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

f. 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.

g. 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.

h. 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.

3. 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.

4. 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.¹⁸ 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.

5. Dampak Positif dari Pemekaran Wilayah

Pelayanan publik yang sudah dapat di katakan baik meskipun di

beberapa daerah masih terdapat kekurangan antara lain:

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

6. Dampak Negatif dari Pemekaran Wilayah

- a. Membebani keuangan pusat.
- b. Di beberapa daerah tertentu, pembangunan infrastruktur tidak berjalan dengan baik.
- c. Kurangnya kemampuan pemerintah daerah untuk menstabilkan ekonomi daerah.

¹⁸ Poerwadarminta W.J.S, *Kamus umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, hlm. 120.

- d. Di beberapa daerah tertentu terjadi penyalahgunaan kekuasaan.
- e. Terjadinya konflik akibat dari tidak setujunya masyarakat di beberapa daerah pemekaran tersebut.

C. PENUTUP

1. Simpulan

- a. 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.
- b. 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.

2. Saran

- a. 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.
- b. 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 NKRI.

D. DAFTAR PUSTAKA

- Agung Djojosoekarto-Soemarwono Rudianto Cucu Suryaman, *Kebijakan Otonomi Khusus di Indonesia: Pembelajaran dari Kasus Aceh, Papua, Jakarta dan Yogyakarta*, Kemitraan, Jakarta, 2009.
- Chapra, *Relasi Hubungan Pusat dan Daerah*, Lapera, Yogyakarta, Tahun 2002.
- Darmawan Triwibowo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, LP3ES, Jakarta, 2006.
- H. R. Makagansa, *Tantangan Pemekaran Wilayah*, Penerbit Fuspend, Yogyakarta, 2008.
- Haris Syamsuddin, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press, 2007.
- Haw Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta: PT Grafindo Persada, 2004.
- _____, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Erlangga, Jakarta, Tahun 2015.
- Jamil Gunawan, *Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, LP3ES, Yogyakarta, 2005.
- Jhon Rawl, *Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Kaloh J, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 2002.
- 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.
- Poerwadarminta W.J.S, *Kamus umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustakan.
- Robinson Tarigan, *Perencanaan Pembangunan Wilayah*, PT Bumi Aksara Jakarta, 2003.
- Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999.
- Sindung Mawardi, Oentarto (dkk), *Menggagas Format Otonomi Masa Depan*,

Gramedia Pustaka Utama,
Jakarta, Tahun 2005.

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