

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/328304969>

Hukum Pemerintahan Daerah

Book · April 2015

CITATION

1

READS

13,577

1 author:



[Lukman Santoso Az](#)

Institut Agama Islam Negeri Ponorogo

62 PUBLICATIONS 45 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



reseach [View project](#)



article reseach [View project](#)

Hukum Pemerintahan Daerah

Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia

**Sanksi Pelanggaran Pasal 72
Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002**

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00- (satu juta rupiah) atau paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan dan barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait, sebagaimana dimaksud ayat (1) dipidana dengan pidana paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

Hukum Pemerintahan Daerah

Mengurai Problematika Pemekaran Daerah
Pasca Reformasi di Indonesia

Lukman Santoso Az

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

© Santoso, Lukman 2013

Hukum Pemerintahan Daerah; Mengurai Problematika Pemekaran Daerah
Pasca Reformasi di Indonesia

1. Undang Daerah 2. Tata Negara 3. Konstitusi

Pengantar Penulis

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Puji syukur *Alhamdulillah*, penulis panjatkan kehadiran Allah SWT. Karena dengan hidayah dan inayah-Nya, penulisan buku ini dapat terselesaikan. Shalawat dan salam semoga selalu tercurahkan kepada junjungan kita Nabi besar Muhammad SAW yang telah memberikan teladan bagaimana mengimplementasikan hukum secara paripurna, sekaligus menjadi pemimpin dalam sebuah negara hukum yang demokratis.

Buku yang berjudul "**Hukum Pemerintahan Daerah; Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi,**" ini berupaya menguraikan tentang hadirnya era reformasi 1998 telah membawa perubahan yang sangat besar terhadap proses demokratisasi di Indonesia. Hal itu ditandai dengan gelombang otonomi daerah secara besar-besaran. Salah satu konsekuensi logis dari kebijakan desentralisasi politik dari otonomi daerah adalah fenomena pemekaran daerah atau pembentukan daerah otonom baru (DOB). Meski telah mengalami penyempurnaan dalam banyak aspek, buku ini pada awalnya merupakan tugas akhir pada Program Pascasarjana (S2) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Sesuai dengan judulnya, buku ini mencoba mengupas secara gamblang terkait problematika implementasi pemerintahan daerah, utamanya pemekaran daerah pasca reformasi. Hadirnya buku ini juga berawal dari kegelisahan penulis atas fenomena semakin menjamurnya upaya pemekaran daerah, dan mayoritas daerah yang di mekarkan menunjukkan gejala kemunduran. Hal ini tidak lain karena upaya pemekaran daerah cenderung politis tanpa memperhatikan kesejahteraan rakyat.

Idealnya pemekaran daerah berdampak positif bagi demokratisasi, tumbuhnya pusat-pusat pertumbuhan baru, pendekatan pelayanan kepada masyarakat, kemudahan membangun serta memelihara sarana dan prasarana, tumbuhnya lapangan kerja baru, dan adanya motivasi pengembangan inovasi serta kreativitas daerah. Namun, dalam implementasinya ternyata faktor politik menjadi dominan dalam proses pemekaran daerah. Sehingga kebijakan pemekaran daerah di era reformasi berdampak pada bagi-bagi kekuasaan di tingkat lokal, politik memburu keuntungan, selain itu, pemekaran daerah juga menimbulkan konflik keruangan.

Timbulnya dorongan penulis untuk menerbitkan buku ini tidak terlepas dari harapan agar pemerintahan daerah, khususnya pemekaran daerah benar-benar memberi dampak kesejahteraan bagi masyarakat lokal. Selain itu, Penyusun sadari sejak awal bahwa menulis buku ilmiah yang memaparkan serpihan problematika pemerintahan daerah di Indonesia yang begitu luas dan kaya, dengan perspektif ilmu ketatanegaraan memang tidaklah mudah karna membutuhkan kerja keras, kesungguhan sekaligus kesabaran.

Terlepas dari proses panjang penulisan buku ini, tentunya penulis patut berterima kasih kepada banyak pihak, karena berkat kontribusi, kritisi, bimbingan, serta dorongan dari mereka sehingga penulisan buku ini dapat berjalan lancar. Karena itulah, penulis dengan kerendahan hati menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada banyak pihak.

Kepada Ibu Dr. Ni'matul Huda,SH., M.Hum selaku Direktur Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta. Atas kata pengantarnya serta motivasi yang beliau berikan, penulis menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya. Kepada bapak Dr. Drs. Muntoha, SH., M.Ag, dan Ibu Sri Hastuti Puspitasari, SH., Prof . Dr. Moh. Mahfud MD, Prof. Dr. Saldi Isra, Prof. Dr. Bagir Manan, dan dosen-dosen di Program HTN, penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya atas segala ilmu, diskusi dan *sharing* nya.

Rekan-rekan peserta Program Magister Ilmu Hukum UII angkatan 24; khususnya Kelas HTN, serta seluruh staf sekretariat Program Pascasarjana FH UII, penulis menyampaikan terima kasih atas segala bantuan dan dialektika yang terus digulirkan. Juga kepada rekan-rekan dari PLOD UGM, UIN, UNILA, dan STAIDA Lampung, untuk semuanya itu, penulis menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya. Selanjutnya, kiranya masih banyak pihak yang memberikan bantuan berupa masukan, kritik dan saran yang belum sempat penulis ketengahkan satu per satu dalam kata pengantar ini. Hanya untaian terima kasih teriring doa yang mampu penulis panjatkan dan sampaikan, semoga seluruh amal kebaikan mereka mendapat balasan yang setimpal dan berlimpah dari Allah SWT.

Penyusun sangat menyadari bahwa buku ini jauh dari kesempurnaan sebagai sebuah karya ilmiah, oleh karena itu, penyusun berhadap masukan dan saran dari banyak pihak, sehingga buku ini dapat memberi bermanfaat bagi para pembaca dan dapat menjadi inspirasi bagi perjabat daerah, khususnya DOB, untuk lebih kreatif dalam mengelola sebuah daerah baru.

Yogyakarta, 1 Juli 2013

Penulis

Lukman Santoso Az

Kata Pengantar

PEMEKARAN DAERAH DI INDONESIA; BERJALAN TANPA DESAIN

Desentralisasi dan otonomi daerah yang berlangsung sejak 1 Januari 2001 adalah suatu peristiwa yang menimbulkan perubahan mendasar pada hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Hubungan yang sebelumnya sentralistik telah berubah menjadi desentralistik, yang ditandai dengan pemberian otonomi yang luas dan nyata kepada daerah. Sebagai konsekuensi logis dari paradigma tersebut, lahirnya kebijakan-kebijakan pemerintahan yang berpengaruh terhadap kedudukan, tugas dan fungsi lembaga pemerintahan di Pusat dan Daerah. Desentralisasi memang merupakan konsekuensi logis dari munculnya kehidupan demokrasi di Indonesia sejak zaman Orde Baru.

Kebijakan otonomi daerah pada hakikatnya dipandang sebagai upaya memberikan kesempatan yang luas bagi daerah untuk membangun struktur pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah dan responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, mengembangkan sistem manajemen pemerintahan daerah yang efektif, meningkatkan efisiensi pelayanan publik dengan lebih mendekatkan pelayanan kepada masyarakat di daerah, serta meningkatkan transparansi pengambilan kebijakan dan akuntabilitas publik.

Salah satu imbas dari otonomi daerah adalah terjadinya *'booming'* pemekaran daerah. Ratusan daerah baru hasil pemekaran telah lahir pasca reformasi. Atas nama aspirasi masyarakat di daerah, tuntutan pemekaran seolah tak terbendung. Hingga saat ini

jumlah daerah otonom baru (DOB) sudah lebih dari 400 daerah. Meski ada beberapa daerah yang setelah dimekarkan berkembang pesat, namun hanya sebagian kecilnya. Pada kenyataannya, berdasarkan survey Litbang Kompas, LIPI, maupun Kementerian Dalam Negeri, menunjukkan hasil yang cukup mengejutkan. Sekitar 80% daerah baru hasil pemekaran dinilai “gagal” dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Lantas timbul pertanyaan, mau kemana arah pemekaran daerah di era desentralisasi saat ini? Tidak ada cetak biru yang jelas dari pemerintah. Sejauh ini belum terdengar sikap tegas dari pemerintah setelah adanya data ‘kegagalan’ tersebut. Seharusnya pemerintah segera melakukan ‘moratorium’ pemekaran daerah. Kaji ulang, petakan, dan buat kebijakan yang strategis mengenai pemekaran daerah. Trilyunan rupiah uang rakyat ‘dihambur-hamburkan’ hanya atas nama otonomi daerah yang tidak jelas arahnya.

Sedemikian pentingnya problematika ini, meskipun sudah ada buku yang menulis tentang pemekaran daerah, lahirnya buku ini dihadapan pembaca pantas mendapat apresiasi, karena buku ini akan lebih memperkaya khasanah keilmuan bidang hukum pemerintahan daerah, khususnya mengenai pemekaran daerah. Melalui buku ini penulis mengkaji secara mendalam tentang sejarah pemekaran daerah, aspek-aspek pemekaran daerah dan mekanisme pemekaran daerah di era reformasi. Melalui buku ini, penulis juga menelusuri akar historis pemekaran daerah dimasa hindia belanda, masa kemerdekaan hingga reformasi. Fokus menarik buku ini terletak pada kajian tentang problematika pemekaran daerah, serta tawaran gagasan pemekaran daerah yang mensejahterakan rakyat.

Buku berjudul “Hukum Pemerintahan Daerah; Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi,” ini layak dan menarik untuk dibaca, tidak hanya karena fokus kajiannya yang berkaitan dengan problematika kontemporer pemekaran daerah, tetapi juga relevan dalam rangka menjernihkan gejala pemekaran daerah yang kian jauh dari substansi tujuannya. Saya menyambut baik hadirnya buku ini. Semoga buku ini memperkaya khasanah keilmuan kita di bidang hukum pemerintahan daerah.

Saya akan terus mendoakan semoga saudara Lukman Santoso Az, terus menuangkan ide dan gagasannya demi kemajuan dan kejayaan bangsa dan negara Indonesia melalui karya-karyanya. Amiin.

Teruslah berkarya, jangan biarkan persoalan bangsa dan negara ini lewat begitu saja tanpa ada catatan jejak sejarah pemikiranmu.

Yogyakarta, 1 Juli 2013

ttd

Dr. Ni'matul Huda, SH, M.Hum

Direktur Program Pascasarjana
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

DAFTAR ISI

PENGANTAR PENULIS.....	v
Kata Pengantar.....	viii
DAFTAR ISI.....	xi

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Landasan Teoritik.....	6
1. Teori Demokrasi.....	6
2. Konsep Bentuk Negara Kesatuan.....	12
3. Konsep Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.....	16
4. Konsep Pekemaran Daerah.....	22

BAB II

PEMERINTAHAN DAERAH DI ERA DISENTRALISASI

A. Asas Desentralisasi.....	31
B. Asas Dekonsentrasi.....	39
C. Asas Tugas Pembantuan (medebewind).....	45

BAB III

KONSEPSI OTONOMI DAERAH DALAM NKRI 53

A. Otonomi Daerah dan Daerah Otonom.....	53
B. Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia.....	66

BAB IV

PERKEMBANGAN PEMEKARAN DAERAH DI INDONESIA

- A. Sejarah Pemekaran Daerah.....75
- B. Aspek-aspek Pemekaran Daerah.....86
- C. Mekanisme Pemekaran Daerah di Era Reformasi.....91

BAB V

PROBLEMATIKA PEMEKARAN DAERAH

- A. Pemekaran Daerah versus Program Kolonisasi.....111
- B. Pemekaran Daerah di Masa Hindia Belanda.....117
- C. Pemekaran Pasca Kemerdekaan Hingga Era Reformasi.....123
- D. Implikasi Penyelenggaraan Pemekaran Daerah.....128
- E. Pemekaran Daerah Perspektif Demokrasi dan NKRI.....135

BAB VI

PENUTUP

- A. Menggagas Pemekaran Daerah yang Mensejahterakan.....141
- B. Penataan Daerah di Masa Depan; Sebuah Rekomendasi.....141

DAFTAR PUSTAKA.....145

Biodata PENULIS.....155

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak bergulirnya era reformasi 1998, bangsa Indonesia menaruh harapan besar terhadap perubahan-perubahan sistem bernegara. Dalam konteks sistem ketatanegaraan Indonesia, euforia reformasi juga ditandai dengan gelombang otonomi daerah secara besar-besaran. Lahirnya Undang-undang Pemerintahan Daerah pada kondisi tersebut merupakan salah satu upaya pemerintah “mendinginkan” euforia reformasi dan di lain pihak untuk menjaga keutuhan NKRI. Maka tidak salah jika “nada” UU No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah memberikan kebebasan yang nyata dan seluas-luasnya bagi daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri (otonomi) demi kesejahteraan daerah. Prinsip kebebasan, demokrasi, dan partisipasi publik juga sangat menonjol dalam produk hukum tersebut.¹

Era otonomi daerah juga menjadi penanda bergesernya paradigma sentralisasi yang dianut Orde Baru, menjadi paradigma desentralisasi yang termuat dalam UU 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Fenomena pemekaran daerah atau pembentukan daerah otonom baru (DOB), kemudian menjadi

¹ Tim Percik, *Proses dan Implikasi Sosial-Politik Pemekaran; Studi Kasus di Sambas dan Buton*, Yayasan Percik Salatiga, Summary Paper-pdf, 2007. hal. 5.

konsekuensi logis dari penerapan kebijakan desentralisasi politik. Dalam konteks politik pasca reformasi, desentralisasi memang lebih dimaknai sebagai kebebasan daerah untuk melakukan pemekaran daerah atau pembentukan daerah otonom baru, baik provinsi, kabupaten/kota, kecamatan maupun desa/kelurahan.

Dalam konteks negara hukum modern (*welfare staat*), setiap kebijakan pemerintah, termasuk pemekaran daerah harus berimplikasi pada kepentingan umum, yakni memberikan kontribusi positif bagi peningkatan kualitas pelayanan publik yang merata dan terjangkau bagi semua kelompok masyarakat. Ketentuan tersebut sebenarnya secara yuridis telah termuat dalam UU No 22 Tahun 1999 (yang kemudian direvisi melalui UU No 32 Tahun 2004) yang secara teknis diatur dalam PP No 129 Tahun 2000 (yang kemudian direvisi melalui PP No 78 Tahun 2007) sebagai acuan mewujudkan tujuan pemekaran daerah, yakni meningkatkan kesejahteraan rakyat, pelayanan yang lebih baik, peningkatan kehidupan demokratis, pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat, meningkatnya keamanan dan ketertiban, relasi yang harmonis antar-daerah, serta memperpendek rentang kendali pemerintahan.²

Namun, dibalik tujuan ideal itu ternyata terselit kepentingan politik dan kekuasaan yang justru menafikan tujuan pemekaran daerah secara keseluruhan. Sehingga telaah atas proses pemekaran daerah juga harus menilik secara cermat pada konteks lokasi, waktu peristiwa, serta konstelasi politik saat terjadinya pemekaran. Karna tidak dapat dinafikan bahwa pengaruh politik atas hukum sangat kuat, hukum dan politik hakikatnya saling mempengaruhi. Sehingga dapat dipahami ketika pemekaran daerah hanya merupakan rekayasa elite politik, baik lokal maupun pusat, dengan berbagai kepentingan yang di usunginya, sehingga tidak memperhatikan aspek *viability* (rasionalitas dan urgensitas), maupun *feasibility* (kelayakan).³

2 Lihat penjelasan UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

3 Cornelis Lay dan Purwo Santoso, *Perjuangan Menuju Puncak; Kajian Akademik Pembentukan Kabupaten Puncak Jaya Papua*, Kerjasama PLOD UGM dan Pemerintah Papua, 2006.

Menguatnya fenomena pemekaran daerah di era reformasi juga merupakan potret lemahnya pemerintahan pusat. Lemahnya pemerintahan pusat dipandang dari kepentingan daerah adalah peluang untuk mengajukan tuntutan (aspirasi) atau melakukan 'resistensi' terhadap negara. Karena pemerintah pusat lemah maka negara lemah pula dalam menghadapi tekanan-tekanan dari daerah, elite-elite lokal serta *mobs* (massa bergerak) di daerah. Mobokrasi inilah yang tampaknya dikhawatirkan pemerintah pusat yang lemah itu karena berdampak buruk pada stabilitas dan pembangunan citra yang sedang diupayakan. Kemudian pusat yang tidak berdaya melakukan politik akomodasi atas tuntutan-tuntutan daerah, khususnya tuntutan pemekaran.⁴

Jika dibandingkan pengaturan pemekaran daerah pada era Orde Baru yang merujuk UU No 5 Tahun 1974, kebijakan pemekaran daerah pasca ditetapkannya UU No 22 Tahun 1999 mempunyai perbedaan yang signifikan. Kebijakan pemekaran daerah pada Orde Baru, memang bersifat elitis dan memiliki karakter sentralistis, yang perencanaan dan implementasi pemekaran lebih merupakan inisiatif pemerintah pusat (*top-down*) daripada partisipasi dari bawah (*bottom-up*). Pemekaran daerah pada periode seringkali menjadi proses yang tertutup dan menjadi arena terbatas di kalangan pemerintah pusat.⁵

Sedangkan dalam UU No 32 Tahun 2004 yang secara teknis diatur dalam PP No 78 Tahun 2007⁶ justru lebih menekankan pada proses-proses politik. Ruang bagi daerah untuk mengusulkan pembentukan DOB dibuka lebar. Dengan kebijakan yang demikian ini, pemekaran daerah lebih didominasi oleh proses politik daripada proses teknokratis-administratif. Pemekaran daerah kemudian seolah menjadi pilihan utama

4 Tri Ratnawati, *Pemekaran Daerah; Politik Lokal dan Beberapa Isu Terseleksi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hal. 33.

5 Soetandyo Wignjosoebroto, "Satu Abad Desentralisasi di Indonesia", dalam *Majalah Prisma* No 3, Vol 29/ Juli 2010, hal. 68.

6 Revisi terhadap UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan PP 129 Tahun 2000 dengan PP No 78 Tahun 2007 yang merupakan regulasi teknisitas pemekaran daerah, sejatinya bertujuan untuk memperketat syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan, namun dalam praktiknya masih terdapat banyak kelemahan dalam Undang-undang dan peraturan pemerintah tersebut, kondisi tidak lain karena tidak ada itikad baik dari elite politik.

untuk mewujudkan aspirasi daerah. Padahal dalam konteks penataan daerah pemekaran justru bermakna pemekaran dan penggabungan daerah. Sehingga dapat dipahami bahwa produk hukum ini berdampak pada maraknya pemekaran daerah yang tidak terbendung di seluruh Indonesia, terutama di luar Jawa, yang mencapai hampir 95 persen.⁷ Untuk pulau Sumatra, angka kenaikannya mencapai 150% dari tahun 1999-2009. Derasnya gelombang pemekaran ini kemudian juga berdampak pada timbulnya berbagai problem di daerah yang baru dimekarkan tersebut.⁸ Pemekaran di Provinsi Lampung sebagai contoh

7 Murtir Jeddawi, *Pro-Kontra Pemekaran Wilayah; Analisis Emperis*, Total Media, Yogyakarta 2009. hal. 111. Sebelum reformasi, jumlah daerah otonom di Indonesia sebanyak 249 kabupaten, 65 kota, dan 27 provinsi. Namun, pasca reformasi hingga Desember 2009 telah terbentuk 205 daerah otonom baru yang terdiri dari tujuh (7) provinsi, 164 kabupaten dan 34 kota. Dengan demikian total jumlahnya mencapai 524 daerah otonom yang terdiri dari 33 provinsi, 398 kabupaten, dan 93 kota, 5 kota administratif dan 1 kabupaten administratif. Terlebih Kementerian Dalam Negeri di tahun 2010 tengah memproses 181 usulan. Artinya, jika usulan tersebut kemungkinan di loloskan, Indonesia akan mempunyai sekitar 700 daerah otonom. Lihat Sudi Fahmi, *Hukum Otonomi Daerah*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2010, hal. 4. Lihat pula Rekapitulasi Daerah Otonom Baru (DOB) 1999-2009 Ditjen Otonomi Daerah Kemendagri. hal. 1. Lihat pula Gamawan Fauzi, "Paradigma Kewenangan Daerah yang Efektif dan Efisien", dalam *Majalah Prisma*, Volume 29/No 3/Tahun 2010, hal. 79. Serta lihat Antonius Tarigan, "Dampak Pemekaran Wilayah", dalam *Majalah Perencanaan Pembangunan*, Edisi 1, Tahun XVI, 2010. hal. 22.

8 Pada kenyataannya jumlah daerah pemekaran yang relatif sukses tidak sebanding dengan sekitar 80% daerah pemekaran yang bermasalah karena dugaan kasus-kasus korupsi DAU, rekrutmen pegawai daerah pemekaran yang tidak *fair* (berbau kroniisme, kekeluargaan dan sukuisme (nepotisme), serta politik uang, munculnya bisnis-bisnis dadakan pejabat daerah/politisi lokal atau keluarganya, konflik tapal batas wilayah (yang tidak jarang tumpang tindih dengan kepentingan partai tertentu), konflik asset daerah, konflik lokasi ibukota baru, konflik antar elit lokal, konflik horizontal, dan beberapa persoalan lain. Lihat Laurensius Daniel, "Problem Pemekaran Daerah dan Prospek Otonomi Daerah", dalam www.equator-news.com, akses 15 Januari 2010, pukul 00.15 WIB. Demikian pula hasil survey *Kompas* pada 2008 tentang pemekaran daerah, yang menyimpulkan bahwa sekitar 60,5 persen responden membenarkan kerugian dari proses pemekaran ini. Bahkan sejumlah masyarakat di daerah pemekaran baru menilai keadaan lebih buruk terkait perekonomian, pengelolaan sumber daya alam, stabilitas politik, penegakan hukum, pertanahan, administrasi usaha, kesehatan masyarakat, pendidikan, peribatan, dan kamtibmas. Lihat *Kompas*, Edisi 11 Februari 2008, hal. 5.

misalnya, selain berlangsung cukup pesat dalam dasawarsa terakhir juga berimplikasi pada banyak aspek administratif dan kehidupan sosial-politik yang kurang baik.⁹

Problem yang hadir dalam proses pemekaran di daerah sebenarnya juga terkait tujuan awal pemekaran yang kurang berhasil, yakni mendekatkan akses masyarakat terhadap pelayanan publik yang baik, meningkatkan partisipasi masyarakat, dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah setempat (kesejahteraan). Justru daerah-daerah otonom baru kerap menimbulkan masalah baru, mulai dari tumpang tindih wewenang, proyek sepihak dengan pengusaha lokal, hingga menjadi ladang baru kolusi dan korupsi.¹⁰ Realitas ini selaras dengan pendapat Syarif Makhya, bahwa dalam konteks otonomi daerah, belum mengatur batas-batas kewenangan di antara setiap pemerintah secara jelas. Model kelembagaan daerah otonom baru juga belum disesuaikan dengan karakteristik daerah. Semua daerah baru dipandang memiliki kapasitas sama sehingga struktur kelembagaannya diseragamkan.¹¹

Dalam konteks pemekaran setiap daerah baru, harapan ideal pemekaran adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan memperpendek rentang kendali pemerintahan. Disatu sisi implentasi pemekaran ini memang membuahkan hasil yang positif, karena masyarakat dapat dengan mudah menjangkau pusat pemerintahan dan akses pelayanan dibanding sebelumnya. Tetapi disisi lain pemekaran yang lahir tanpa didasarkan kondisi objektif suatu daerah berdampak pada timbulnya berbagai persoalan, termasuk persoalan administratif dan sosio-politik. Misalnya saja ketika awal dibentuk, banyak kabupaten baru yang

9 Persentase pemekaran pasca reformasi hingga 50%. Kabupaten Lampung Timur (mekar tahun 1999), Kabupaten Way Kanan (mekar tahun 1999), Kota Metro (mekar tahun 1999), Kabupaten Pesawaran (mekar tahun 2007), Kota Pringsewu (mekar tahun 2008), Kabupaten Mesuji (mekar tahun 2008), kabupaten Tulang Bawang Barat (mekar tahun 2008), dan kabupaten Pesisir Barat (mekar tahun 2013).

10 Meskipun telah berusia lebih dari sepuluh tahun, kabupaten hasil pemekaran mayoritas hingga kini masih tergolong sebagai daerah kurang mampu dan tertinggal. Lihat Maulana Mukhlis, "Pemekaran dan Desentralisasi Big-bang", dalam www.unila.ac.id, akses tanggal 15 Januari 2011, pukul 00.30 WIB.

11 M Fajar Marta dan Yulvianus Harjono, "Otonomi Daerah Lampung (6), Pemekaran Masihkah Perlu?", dalam *Kompas*, Edisi Selasa, 2 November 2010.

mengalami persoalan tanah lokasi kantor kabupaten, silang sengkabut batas wilayah, dll.¹² Selain itu, sejak dimekarkan, banyak terjadi berbagai kewajiban Kabupaten induk dan Provinsi tidak menunaikan kewajibannya. Termasuk diantaranya penyerahan alokasi dana perimbangan dari kabupaten induk, penyerahan aset, penyerahan personalia, dan beberapa persoalan lain.

B. Landasan Teoritik

1. Teori Demokrasi

Dalam perkembangan negara modern, demokrasi menjadi pilihan dibanyak negara sebagai konsep dalam menjalankan tatanan pemerintahan. Demokrasi dianggap sangat dekat dengan konsep kedaulatan rakyat yang menekankan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, sehingga sinergisitas kedua konsep ini adalah bagaimana membentuk suatu pemerintahan yang didasarkan atas kehendak bersama dan untuk menjalankan kepentingan dan hak-hak rakyat banyak (*masalahatil 'ammah*).¹³

Istilah demokrasi berasal dari dua kata Yunani, yakni *demos* yang artinya rakyat dan *cratos* yang artinya pemerintahan. Sehingga demokrasi adalah pemrintahan dari rakyat untuk rakyat.¹⁴ Secara harfiah kata demokrasi dapat diartikan sebagai rakyat memerintah atau kekuasaan yang ada pada rakyat seluruhnya.¹⁵ Artinya demokrasi dapat dipahami sebagai bentuk pemerintahan atau kekuasaan yang sumber kekuasaan tertingginya adalah kekuasaan rakyat. Sementara itu, dalam kamus *Dictionary Websters* demokrasi didefinisikan sebagai pemerintahan oleh rakyat di mana kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh

12 Lihat pula Taryono, "Dilema Demokrasi dan Otonomi Daerah," dalam *Tribun Lampung* Edisi 25 Maret 2010.

13 Syahda Guruh Langkah Samudra, *Menimbang Otonomi VS Federal; Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, Cet-I, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hal.131-132.

14 B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Edisi Baru, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2007, hal. 115.

15 B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Andi Offset, Yogyakarta, 2003, hal. 98. Lihat pula Sudi Fahmi, *Hukum Otonomi Daerah*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2010, hal. 35.

mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan umum yang bebas.¹⁶

Menurut Deliar Noer,¹⁷ demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam hal menilai kebijaksanaan negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.

Sedangkan urgensi demokrasi dalam negara hukum menurut Robert Dahl,¹⁸ terdiri dari enam elemen penting, yaitu adanya pejabat yang dipilih, pemilu yang bebas adil dan berkala, kebebasan berpendapat, akses sumber informasi alternatif, otonomisasi asosiasional, dan hak kewarganegaraan yang inklusif, atau secara umum dapat dipahami sebagai sikap tanggap pemerintah secara terus menerus terhadap preferensi atau kepentingan warga negaranya.

Dengan kata lain negara hukum harus ditopang dengan sistem demokrasi. Hubungan di antara keduanya tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.¹⁹ Sebagaimana ditegaskan Jimly Asshiddiqie, bahwa teori tentang negara hukum, *rule of law*, dan *rechtsstaat* pada pokoknya tidak dapat dipisahkan dari teori tentang demokrasi, keduanya harus dilihat sebagai dua sisi dari mata uang yang sama.²⁰ Sehingga negara hukum demokrasi (*demokratische rechtsstaat*) itu tidak lain merupakan konstitusi dalam arti ideal (*ideal begriff der verfassung*).²¹

16 Unite State Information Agency, *What Is Democracy*, dalam Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah; Kajian Politik dan Hukum*, Cet-I, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hal. 35.

17 Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, CV. Rajawali, Jakarta, Cet-I, 1983, hal. 207.

18 Murtir Jeddawi, *Pro-Kontra Pemekaran Daerah*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2009, hal. 4.

19 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cet-II, UII Press, Yogyakarta, 2003, hal. 6.

20 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Penerbit BIP, 2007, hal. 300.

21 Djokosutono, *Hukum Tata Negara*, kuliah himpunan Harun Al Rasyid, Ghalia Indonesia, 1982, hal 199-200.

Terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Dalam korelasi ini, partisipasi rakyat merupakan faktor yang esensial.²²

Demikian pula Larry Diamond yang menegaskan, bahwa terdapat lima alasan utama mengapa sebuah pemerintahan mengimplementasi demokrasi, termasuk pemerintahan lokal yaitu;²³ *Pertama*, demokrasi menyediakan ruang bagi partisipasi secara luas dan otonom bagi setiap individu. Satu aturan dasar dari demokrasi adalah kebebasan individu untuk terlibat langsung dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Partisipasi publik yang egaliter, otonom, serta efektif dalam mendorong pembangunan politik ke arah yang lebih baik, beradab dan berkualitas. *Kedua*, kontrol atau pengawasan politik. Karena partisipasi politik juga bersinggungan dengan pengawasan. Pengawasan politik akan sangat baik bila dilaksanakan bukan hanya oleh orang-orang yang berada dalam struktur kekuasaan, tetapi juga oleh mereka yang berada di luar struktur kekuasaan (*check and balances* dalam pengertian yang luas). Oleh karena itu, pengawasan merupakan kebutuhan dalam rangka menciptakan pemerintahan yang demokratis.

Ketiga, demokrasi menyediakan ruang bagi sirkulasi elite yang kompetitif dan berkala (sekuensial). Pemilu atau pemilukada merupakan perwujudan dari suksesi kekuasaan formal. Demikian pula dengan sekuensial sirkulasi. Harus ada aturan yang sangat jelas, misalnya berapa lama kekuasaan dapat di pegang oleh elite terpilih atau berapa periode kekuasaan boleh dimandatkan pada elite yang berkompetisi. *Keempat*, tersedianya mekanisme pengelolaan dan penyelesaian konflik yang efektif. Kompetisi tanpa aturan akan menimbulkan konflik yang dibarengi dengan kekerasan. Karena itu, demokrasi harus mampu menyediakan mekanisme teknis dan praktis sebagai upaya pengelolaan dan penyelesaian konflik secara akomodatis dan konsensual. *Kelima*,

22 Irine H. Gayatri, "Demokrasi Lokal (di Desa): Quo Vadis?", dalam <http://www.interseksi.org>, akses tanggal 15 Februari 2011 pukul 22. 45 WIB.

23 Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Pustaka Pelajar, 2009, hal. 57-58.

demokrasi membantu menjaga kepentingan dan hak milik warganya. Kebebasan bertanggungjawab merupakan kata kunci dalam membangun demokratisasi.

Salah satu perwujudan demokratisasi di Indonesia adalah keberadaan konsep desentralisasi pemerintahan sejak era reformasi sebagai anti tesis dari konsep sentralisasi yang diterapkan Orde Baru. Implikasinya, terjadi pergeseran lokus kekuasaan dari pusat ke daerah. Dengan semangat desentralisasi, daerah semakin memiliki kewenangan berotonomi yang semakin luas.²⁴ Desentralisasi secara umum dikategorikan ke dalam dua perspektif utama, yakni perspektif desentralisasi politik dan desentralisasi administrasi. Perspektif desentralisasi politik menerjemahkan desentralisasi sebagai devolusi kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah; sedangkan perspektif desentralisasi administrasi diartikan sebagai pendelegasian wewenang administratif dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.²⁵

Jika desentralisasi merupakan arena hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat yang bertujuan untuk memberikan pengakuan terhadap eksistensi masyarakat lokal, memperkuat identitas lokal, membangkitkan prakarsa dan inisiatif lokal, serta membagi kekuasaan dan kekayaan kepada masyarakat lokal, dan mewujudkan otonomi luas;²⁶ maka demokratisasi merupakan upaya untuk menjadikan penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi lebih akuntabel, responsif, diakui oleh rakyat; mendorong peran legislatif daerah berfungsi sebagai badan perwakilan dan *intermediary agent*; serta memperkuat partisipasi masyarakat daerah dalam proses pemerintahan dan pembangunan daerah. Partisipasi juga menandai keikutsertaan kalangan marjinal yang selama ini disingkirkan dari proses politik dan ekonomi.²⁷

Pandangan bahwa desentralisasi memiliki korelasi dengan demokrasi didasarkan pada asumsi bahwa desentralisasi dapat

24 Sudi Fahmi, *Hukum Otonomi...Op. Cit.*, Hal. 21.

25 Syarif Hidayat, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Ke Depan*, Pustaka Quantum, Jakarta, 2000.

26 Tim Lopera, *Otonomi versus Negara; Demokrasi di Bawah Bayang-Bayang Otoriterisme*, Lopera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2005, hal. 153.

27 Sudi Fahmi, *Hukum... Op. Cit.*, hal. 22.

membuka ruang yang lebih besar kepada masyarakat untuk terlibat didalam proses pembuatan keputusan-keputusan politik di daerah. Hal ini berkaitan dengan realitas bahwa setelah ada desentralisasi, lembaga-lembaga yang memiliki otoritas di dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan publik itu lebih dekat dengan rakyat. Kedekatan itu juga memungkinkan rakyat melakukan kontrol terhadap pemerintah daerah.²⁸ Argumentasi ini selaras dengan pandangan bahwa, Indonesia idealnya menerapkan demokrasi yang berbasis wilayah, yang salah satu elemennya adalah desentralisasi teritorial (politik).²⁹

Menurut Robert Endi Jaweng, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah sejatinya bertujuan membuka kesempatan bagi demokrasi lokal dan menjamin efisiensi/efektivitas administrasi pemerintahan. Pada tujuan pertama, hal yang berupaya didorong adalah *local dynamic*: partisipasi, kontrol, dan keterwakilan, sedangkan pada tujuan kedua dimaksudkan untuk meningkatkan *local capacity*: rentang kendali pemerintahan, kapasitas fiskal, kualitas pelayanan publik, dll.³⁰

Demokrasi lokal merupakan bagian dari subsistem politik suatu negara yang derajat pengaruhnya berada dalam koridor pemerintahan daerah. Dari sisi kedaulatan rakyat daerah, demokrasi lokal dibangun untuk memberikan porsi yang seharusnya diperoleh rakyat lokal dalam pemberian legitimasi pada elit eksekutifnya. Selama ini rakyat daerah memberikan kedaulatan hanya pada legislatif daerah melalui pemilu legislatif. Maka, kedaulatan rakyat dalam kerangka sistem pemerintahan dapat dibagi kedalam hirarkhi demokrasi nasional dan lokal dari tata cara rekrutmen politiknya.³¹

28 Kacung Marijan, *Demokratisasi Di Daerah; Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*, Pustaka Eureka, Suarabaya, 2006, hal. 26.

29 Sudi Fahmi, *Konsistensi Hukum Antara Pemerintahan Pusat dan Daerah*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2009, hal. 26.

30 Ita Prihantika, "Pemekaran Daerah: Efisiensi atau Demokrasi Lokal", dalam <http://blog.analisisinsure.com/?tag=pemekaran-daerah>, akses tanggal 15 Februari 2011 pukul 23.50 WIB.

31 Timothy D. Sisk, et. al., *Demokrasi di Tingkat Lokal*, IDEA, Jakarta, 2002, hal. 16.

Dalam konteks Indonesia, demokrasi lokal merupakan subsistem dari demokrasi yang memberikan peluang bagi pemerintahan daerah untuk mengembangkan kehidupan hubungan pemerintahan daerah dengan rakyat di lingkungannya. Hal terpenting yang memaknai terselenggaranya pemerintahan lokal yang demokratis adalah konsep pemerintahan yang otonom (*self-government*) serta pemerintahan yang paling menyentuh masyarakat. Gagasan terpentingnya adalah penduduk suatu wilayah harus mendapatkan hak dan tanggung jawab untuk membuat keputusan menyangkut isu-isu yang langsung mempengaruhi kehidupan mereka dan untuk itu mereka harus mampu mengambil keputusan.³²

Pemerintahan lokal yang demokratis berkaitan erat dengan akuntabilitas, kompetisi, keterlibatan, dan tinggi rendahnya kadar untuk menikmati hak-hak dasar bagi pemilih di daerah. Sehingga pemahaman berdemokrasi tidak hanya sebatas memilih gubernur, bupati atau walikota dan para wakil rakyat dari daerah, tetapi masa depan dan kemakmuran daerah.³³

Dengan keleluasaan daerah otonom dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya, akan memberikan peluang daerah untuk tata kelola kewenangannya dalam suasana pemerintahan demokratis. Artinya tidak saja pelibatan masyarakat dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan kebijakan publik, akan tetapi kebijakan publik yang dirumuskan mengarah kepada kemajuan daerah yang signifikan, diiringi pelayanan publik yang semakin baik.³⁴ Termasuk pelibatan masyarakat dalam penataan daerah dan pemekaran daerah sebagai cermin keberhasilan dari otonomi daerah.

2. Konsep Bentuk Negara Kesatuan

Prinsip dasar negara demokrasi modern selalu menuntut dan mengharuskan adanya pembagian kekuasaan, agar kekuasaan tidak terpusat di satu tangan atau lembaga. Menurut Moh. Mahfud

32 *Ibid.*, hal. 14.

33 Rahmatul Ummah As Saury, "Memperkuat Demokrasi Lokal", dalam <http://politik.kompasiana.com/2010/11/04/memperkuat-demokrasi-lokal/>, akses tanggal 15 Februari 2011 pukul 22. 15 WIB.

34 Murtir Jeddawi, *Op. Cit.*, hal. 7.

MD, pembagian kekuasaan ada dua macam, yakni pembagian secara horizontal dan pembagian secara vertikal. Pembagian kekuasaan yang horizontal adalah pembagian kekuasaan kepada lembaga-lembaga yang kedudukannya sejajar yang masing-masing diberi fungsi dan disertai *checks and balances*, yakni pembagian kekuasaan kedalam legislatif (membuat undang-undang), eksekutif (melaksanakan undang-undang), dan yudikatif (menegakkan undang-undang melalui peradilan). Sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal melahirkan bentuk negara, yaitu: negara kesatuan yang membagi kekuasaan antara pusat dan daerah; dan negara federasi yang membagi kekuasaan antara negara federal dan negara bagian.³⁵

Dalam kajiannya, C.F. Strong memasukkan kategori negara konstitusional modern dalam bentuk negara kesatuan (*unitary state; eenheidstaat*), negara federal (*federal state; bondstaat; bundestaat*) dan negara konfederasi (*confederation; staattenbund*).³⁶ Jimly Asshiddiqie, membedakan bentuk negara modern dalam empat bentuk, yaitu negara kesatuan (*unitary state; eenheidsstaat*); negara federal (*federal state; bondsstaat*); negara konfederasi (*confederation; staatenbond*); dan negara suprastruktural (*superstate*, seperti Uni Eropa).³⁷

Sementara itu, Hagopian menyebutkan ada tiga bentuk negara (*forms of state*) dengan klasifikasi *confederation, federation*, dan *unitary state*.³⁸ Beberapa hasil penelitian mengenai bentuk negara, diantaranya oleh Elazar, Anwar Shah dan Thompson, serta Cohen dan Peterson, menyebutkan bahwa dalam perkembangan negara-negara di dunia sekarang menunjukkan bentuk negara kesatuan lebih banyak dari bentuk negara federal.³⁹

Negara kesatuan ialah suatu negara yang merdeka dan berdaulat di mana di seluruh yang berkuasa hanyalah satu

35 Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2006, hal. 221.

36 C.F.Strong, *Modern Political Constitution*, Nusa Media, Jakarta, 2009, hal. 61 dan hal. 98-99.

37 Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hal 282.

38 Mark N. Hagopian, *Regimes Movement and Ideologis*, dalam Agussalim Andi Gadjong, *Op. Cit.*, hal. 69.

39 Agussalim Andi Gadjong, *Ibid.*,

pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah. Negara serikat (federasi) ialah suatu negara yang merupakan gabungan beberapa negara atas yang menjadi negara-negara bagian daripada negara serikat itu.⁴⁰

Abu Daud Busroh mengemukakan bahwa negara kesatuan disebut juga negara unitaris. Ditinjau dari susunannya, negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, seperti halnya negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal; artinya, hanya ada satu negara, tidak ada negara dalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan.⁴¹

C. F. Strong memahami negara kesatuan sebagai bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap pada pemerintah pusat. Jadi kedaulatannya, baik kedaulatan ke dalam maupun kedaulatan keluar, sepenuhnya terletak pada pemerintah pusat. Dengan demikian, yang menjadi hakikat negara kesatuan ialah bahwa kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan perkataan lain, kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, oleh karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain, selain badan legislatif pusat. Jadi, adanya kewenangan untuk membuat peraturan bagi daerahnya sendiri itu tidak berarti bahwa pemerintah daerah itu berdaulat, sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi tetap pada pemerintah pusat. Sehingga kemudian, sampailah Strong pada kesimpulan bahwa ada dua ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yaitu;⁴² *pertama, adanya supremasi dari Dewan Perwakilan Rakyat Pusat dan kedua,*

40 C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Ilmu Negara; Umum dan Indonesia*, Cet-II, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 2004, hal. 135.

41 Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1993, hal. 64-65.

42 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1988, hal. 140-142. Lihat pula Agussalim Andi Gadjong, *Op. Cit.*, hal. 69-70.

tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat. Dengan demikian, bagi para warga negara dalam negara kesatuan itu hanya terasa adanya satu pemerintahan saja.

Secara prinsip, terdapat perbedaan pembagian kekuasaan atau kewenangan antara negara kesatuan dan negara federal. Pada negara kesatuan, kewenangan pada dasarnya berada atau dimiliki oleh pemerintah pusat yang kemudian diserahkan atau dilimpahkan kepada daerah. Penyerahan atau pelimpahan kewenangan di negara kesatuan biasanya dibuat secara eksplisit (*ultravires*). Dengan kata lain, daerah memiliki kewenangan/kekuasaan terbatas atau limitatif. Pola *general competence* dan *ultravires* digunakan pada negara kesatuan dan federal, bahkan dalam perkembangan dewasa ini, pada negara-negara berkembang dan maju, pola *ultravires* cenderung terdesak oleh *general competence*. Sedangkan pada negara federal, kekuasaan atau kewenangan berasal dari bawah atau dari daerah/ negara bagian yang bersepakat untuk menyerahkan sebagian kewenangannya kepada pemerintah federal, yang biasanya secara eksplisit tercantum dalam konstitusi negara federal. Kewenangan pemerintah pusat dengan demikian akan menjadi terbatas atau limitatif dan daerah memiliki kewenangan luas (*general competence*).⁴³

Jimly Asshiddiqie, menegaskan dalam negara kesatuan dimana kekuasaan negara terbagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kekuasaan asli berada ditingkat pusat, sedangkan kekuasaan daerah mendapatkan kekuasaan dari pusat melalui penyerahan sebagian kekuasaan yang ditentukan secara tegas. Berbeda dengan negara serikat, kekuasaan negara terbagi antara negara bagian dan pemerintahan federal. Kekuasaan asli ada di negara bagian sebagai badan hukum negara yang bersifat sendiri-sendiri yang secara bersama-sama membentuk Pemerintahan Federal dengan batas-batas kekuasaan yang disepakati bersama oleh negara-negara bagian dalam konstitusi federal.⁴⁴

Prinsip pembagian kekuasaan atau kewenangan pada

43 Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah...Op. Cit.*, hal. 71.

44 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok...*, *Op. Cit.*, hal. 282.

negara kesatuan adalah: ⁴⁵ *pertama*, kekuasaan atau kewenangan pada dasarnya milik pemerintah pusat, daerah diberi hak dan kewajiban mengelola dan menyelenggarakan sebagian kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan atau diserahkan. Jadi, terjadi proses penyerahan atau pelimpahan kewenangan. *Kedua*, pemerintah pusat dan pemerintah daerah tetap memiliki garis komando dan hubungan hierarkis. Pemerintah sebagai subordinasi pemerintah pusat, namun hubungan yang dilakukan tidak untuk mengintervensi dan mendikte pemerintah daerah dalam berbagai hal. *Ketiga*, kewenangan atau kekuasaan yang dialihkan atau diserahkan kepada daerah dalam kondisi tertentu, di mana daerah tidak mampu menjalankan dengan baik, maka kewenangan yang dilimpahkan dan diserahkan tersebut dapat ditarik kembali ke pemerintah pusat sebagai pemilik kekuasaan atau kewenangan tersebut.

Negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk;⁴⁶ *Pertama*, negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. *Kedua*, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan, dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri yang dinamakan dengan daerah otonom.

Seperti ditegaskan Moh. Mahfud MD, negara kesatuan adalah negara yang kekuasaannya dibagi ke daerah-daerah melalui pemberian otonomi atau pemberian wewenang kepada daerah-daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya mereka sendiri melalui desentralisasi atau dekonsentrasi. Sehingga, daerah-daerah mendapatkan hak yang datang dari, atau diberikan oleh, pemerintah pusat berdasarkan undang-undang dan konstitusi.⁴⁷

45 Shahid Javed Burki, Guillermo E. Perry, William R. Dillinger, *Beyond The Centre; Decentralizing The State*, dalam Agussalim Andi Gadjong, *Op. Cit.*, hal. 71-72.

46 Fahmi Amrusyi, "Otonomi Dalam Negara Kesatuan", dalam Abdurrahman (ed.), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987, hal. 56.

47 Moh. Mahfud MD, *Membangun...*, *Op. Cit.*, hal 221.

Negara kesatuan merupakan landasan batas dari isi pengertian otonomi. Berdasarkan landasan batas tersebut, dikembangkanlah berbagai peraturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan otonomi.⁴⁸ Hubungan dan mekanisme antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan suatu *conditio sine qua non* dalam negara tersebut.

3. Konsep Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Pelaksanaan pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara sesuai dengan pandangan bahwa negara sebagai sebuah organisasi, jika dilihat dari sudut ketatanegaraan. Sebagai sebuah organisasi, pelaksanaan pemerintahan daerah diharapkan dapat memperlancar mekanisme roda kegiatan organisasi. Pendelegasian sebagian wewenang dari seseorang atau instansi suatu organisasi merupakan salah satu asas yang berlaku universal bagi setiap organisasi, yaitu dengan tujuannya agar kebijakan dapat terlaksana dengan efektif, meringankan beban kerja pimpinan, memencarkan peranan pimpinan sehingga terjadi demokratisasi dalam kegiatan organisasi.⁴⁹

Esensi pemerintahan di daerah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya. Kewenangan pemerintah daerah berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang terpola dalam sistem pemerintahan negara federal dan negara kesatuan. Sistem negara federal terpola dalam tiga struktur tingkatan utama, yaitu pemerintah federal (pusat), pemerintah negara bagian (provinsi), dan pemerintah daerah otonom. Sedangkan sistem negara kesatuan terpola dalam dua struktur tingkatan utama, yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah (provinsi, kabupaten dan kota).⁵⁰

48 Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, cet-II, 2009, hal. 55.

49 Mustamin DG. Matutu dkk, *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1999, hal. 24-26.

50 Untuk penggambaran nyata penerapan bentuk negara dapat kita lihat pada pemerintahan Amerika Serikat untuk bentuk negara federal, dan Indonesia untuk bentuk negara kesatuan. Lihat R. M. A. B. Kusuma, *Lahirnya Undang-*

Tinjauan pemerintahan negara kesatuan terformat dalam dua sendi utama, yaitu sistem pemerintahan yang sifatnya sentralistik atau desentralistik. Kedua sifat ini menciptakan karakter hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, yang terkait dengan bentuk, susunan, serta pembagian kekuasaan atau kewenangan yang ada pada negara. Artinya, dari bentuk dan susunan negara dapat dilihat apakah kekuasaan itu dibagi ke daerah-daerah atau kekuasaan itu dipusatkan di pemerintah pusat. Dari sisi pembagian kekuasaan dalam suatu negara, maka bisa berbentuk sistem sentralisasi atau sistem desentralisasi. Sistem ini secara langsung mempengaruhi hubungan pusat dengan daerah dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah.⁵¹

Pemberian sebagian kewenangan (kekuasaan) kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir, kekuasaan tertinggi tetap di tangan pusat. Jadi, kewenangan yang melekat pada daerah tidaklah berarti bahwa pemerintah daerah itu berdaulat sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi masih tetap terletak di tangan pemerintah pusat. Hubungan pemerintah pusat dengan daerah dalam suatu negara kesatuan yang *gedecentraliseerd*, pemerintah pusat membentuk daerah-daerah, serta menyerahkan sebagian dari kewenangannya kepada daerah-daerah.⁵²

Kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, meliputi kewenangan membuat perda-perda (*zelfwetgeving*) dan penyelenggaraan pemerintahan (*zelfbestuur*) yang diemban secara demokratis. Pelimpahan atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah karena hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, melainkan disebabkan oleh hakikat negara kesatuan itu sendiri. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat (*central government*), tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local*

Undang Dasar 1945, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hal. 299.

51 Kranenburg, *Algemene Staatsleer*, Willink and Zoon, 1955, hal. 5-7. Sebagaimana dikutip Agussalim Andi Gadjong, *Op. Cit.*, hal. 62

52 Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan...*, *Op. Cit.*, hal. 78.

government).⁵³ Pengaturan pelaksanaan kekuasaan negara mempunyai dua bentuk, yaitu dipusatkan atau dipencarkan.⁵⁴ Jika kekuasaan negara dipusatkan maka terjadi sentralisasi, demikian pula sebaliknya, jika kekuasaan negara dipencarkan maka terjadi desentralisasi. Dalam berbagai perkembangan pemerintahan, dijumpai arus balik yang kuat ke arah sentralistik, yang disebabkan faktor-faktor tertentu.⁵⁵

Pengaturan mengenai desentralisasi dalam negara kesatuan cenderung diletakkan dalam aturan konstitusi, di mana hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah adalah hierarki, tidak seperti dengan negara federal, di mana hubungan antara pemerintah negara federal dengan negara bagian tidak otomatis hierarki (bawahan).⁵⁶

Dalam negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat. Akan tetapi, sistem pemerintahan Indonesia yang salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan menyebabkan ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri atau pendelegasian sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.⁵⁷

Van Wijk dan Willem, menyatakan bahwa delegasi merupakan penyerahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat yang lainnya, atau dari badan administrasi satu kepada badan administrasi negara. Desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka NKRI terdapat penyerahan wewenang. Wewenang itu

53 M. Laica Marzuki, "Hukum dan Pembangunan Daerah Otonom", Kertas Kerja PSKMP-LPPM UNHAS Makassar 18 Nopember 1999, hal. 12. Lihat juga Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, 1970, hal. 14.

54 Bagir Manan, *Hubungan...*, *Op. Cit.*, hal. 17.

55 The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia (1)*, Gunung Agung, Jakarta, 1967, hal. 38-39.

56 Constaniijn A. J. M. Kortmann & Paul P. T. Bovend Eert, *Dutch Constitutional Law*, dalam Agusssalim Andi Gadjong, *Op. Cit.*, hal. 75.

57 Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hal. 93.

adalah penyerahan sebagian wewenang pusat ke daerah terhadap hal-hal tertentu yang diatur dalam undang-undang.⁵⁸

Menurut Bagir Manan, dasar-dasar hubungan antara pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi ada empat macam, yaitu:⁵⁹

- Dasar-dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara. UUD 1945 menghendaki kerakyatan dilaksanakan pada pemerintahan tingkat daerah. Ini berarti UUD 1945 menghendaki keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah, dan keikutsertaan rakyat pada pemerintahan tingkat daerah hanya dimungkinkan oleh desentralisasi.
- Dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli: pada tingkat daerah, susunan pemerintahan asli yang ingin dipertahankan adalah yang sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.
- Dasar kebhinekaan: “Bhineka Tunggal Ika”, melambangkan keragaman Indonesia, otonomi, atau desentralisasi merupakan salah satu cara untuk mengendorkan “spanning” yang timbul dari keragaman.
- Dasar negara hukum: dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie, negara Indonesia adalah negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state*). Kekuasaan asal berada di pemerintah pusat, namun kewenangan (*authority*) pemerintah pusat ditentukan batas-batasnya dalam undang-undang dasar dan undang-undang, sedangkan kewenangan yang

58 Dharma Setyawan Salam, dkk., *Otonomi Daerah; Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*, Penerbit Djambatan, 2001, hal. 55.

59 Bagir Manan, *Hubungan...*, *Op. Cit.*, hal. 1994, 161-167.

tidak disebutkan dalam undang-undang dasar dan undang-undang ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Dengan pengaturan-pengaturan konstitusional yang demikian itu, berarti NKRI diselenggarakan dengan *federal arrangement* atau pengaturan yang bersifat federalistis.⁶⁰

Indonesia sebagai salah satu negara kesatuan, yang pemerintahannya terbagi dalam pemerintahan pusat (pemerintah pusat) dan pemerintahan subnasional (provinsi, kabupaten dan kota). Kedaulatan tidak terbagi dalam satuan-satuan pemerintahan lainnya (daerah-daerah). Oleh karena itu, satuan pemerintahan daerah tidak memiliki kekuasaan atau kewenangan dalam membentuk undang-undang dasar dan undang-undang, serta menyusun organisasi pemerintahannya sendiri. Keberadaan satuan pemerintahan daerah adalah tergantung pada (*dependent*) dan di bawah (*subordinate*) pemerintah. Hal ini menjadi prinsip dasar negara kesatuan, sebagai suatu kesatuan yang utuh dan tidak terpisah-pisah.⁶¹

Negara Indonesia merupakan suatu organisasi yang besar dan kompleks. Oleh karenanya tidak efektif dan efisien apabila semua kewenangan baik politik maupun administrasi diletakkan pada puncak hierarki organisasi atau hanya pada pemerintah pusat, karena pemerintah pusat akan menanggung beban berat dan penyelenggaraan pemerintahan tidak akan efisien. Agar kewenangan tersebut dapat diimplementasikan secara efisien dan akuntabel maka sebagian kewenangan politik dan administrasi perlu diserahkan pada jenjang organisasi yang lebih rendah. Penyerahan sebagian wewenang inilah yang disebut desentralisasi.⁶²

Makna desentralisasi pada negara kesatuan adalah sebagai wujud toleransi pemerintah pusat kepada daerah dalam hal

60 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran Perubahan UUD Negara Kesatuan RI Tahun 1945*, The Habibie Center, Jakarta, 2001, hal. 28.

61 Benyamin Hoessein, "Restrukturisasi Pemerintahan Daerah dalam Rangka Meningkatkan Pembangunan Lokalitas", *Makalah* pada Seminar Kebijakan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Rangka Restrukturisasi Perekonomian Nasional dan Otonomi Daerah, Juni 2001.

62 Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan...*, *Op. Cit.*, hal. 124.

pemberian kewenangan untuk melaksanakan urusan-urusan yang bisa menjadi urusan rumah tangga daerah, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sementara dalam arti ketatanegaraan, desentralisasi berarti penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya.⁶³

Jadi desentralisasi adalah penyerahan kewenangan politik dan administrasi dari puncak hierarki organisasi (pemerintah pusat) kepada jenjang organisasi dibawahnya (pemerintah daerah). Karena jenjang hierarki yang lebih rendah (pemerintah daerah) tersebut disertai wewenang penuh, baik politik maupun organisasi maka pada jenjang organisasi yang disertai wewenang tersebut timbul otonomi.⁶⁴

Timur Mahardika berpendapat, dalam setiap undang-undang tentang pemerintahan daerah di Indonesia selalu terjadi tarik ulur relasi (hubungan) pusat dan daerah di bidang kewenangan dan sumber daya.⁶⁵ Perubahan perundang-undangan pemerintahan daerah di Indonesia dengan mengakibatkan sistem pemerintahan bergerak dari sistem pemerintahan yang sebagian besar tersentralisasi ke sistem yang sebagian besar terdesentralisasi. Diharapkan melalui kebijakan tersebut dapat menyuburkan reformasi pada tingkat lokal dan memberi ruang gerak pada bidang politik, pengelolaan keuangan daerah dan pemanfaatan sumber-sumber daya daerah untuk kepentingan masyarakat lokal. Sehingga tercipta corak pembangunan baru di daerah.⁶⁶ Persoalan hubungan pusat dan daerah dalam negara kesatuan dengan satuan otonomi selain bertalian dengan cara-cara penentuan urusan rumah tangga daerah, bersumber pula pada hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintah di

63 *Ibid.*, hal. x.

64 Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005, hal. 7.

65 Timur Mahardika, *Tarik Ullur Relasi Pusat-Daerah: Perkembangan Pemerintahan Daerah dan Catatan Kritis*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000, hal.79.

66 Alfitra Salam, "Menimbang Kembali Kebijakan Otonomi Daerah," dalam Syamsudin Haris *Desentralisasi dan Otonomi Daerah; Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005, hlm. 5.

daerah.⁶⁷

Talizuhulu Ndraha, menyebutkan bahwa terdapat lima posisi daerah, yaitu: 1) sebagai masyarakat hukum; 2) sebagai unit usaha ekonomi; 3) sebagai lingkungan budaya; 4) sebagai suatu lingkungan; dan 5) sebagai sub sistem politik.⁶⁸ Untuk menjalankan fungsi tersebut secara baik, maka daerah harus ditata dengan baik agar kesejahteraan masyarakat tercipta dengan baik melalui pelayanan publik yang lebih baik, kehidupan demokratis yang semakin berkembang, pertumbuhan ekonomi yang semakin cepat, keamanan dan tatanan daerah yang semakin baik serta hubungan yang selaras antar daerah.

Selanjutnya Ndraha menyatakan, dalam iklim demokratis, pembentukan daerah otonom merupakan persoalan hubungan kemanusiaan dengan negara. Dalam berotonom, ketidakmampuan atau melemahnya daerah otonom akibat kecilnya *resources* haruslah dikelola dengan baik terutama oleh pemerintah sebagai elemen penyelenggara desentralisasi. Tanggung jawab pemerintah harus besar dalam memandirikan daerah serta memajukannya.⁶⁹

4. Konsep Pemekaran Daerah

Karakteristik pemerintahan yang demokratis dengan prinsip otonomi tentu menjadikan kualitas pelayanan publik sebagai tolak ukur keberhasilan pemerintahan di pusat maupun di daerah. Sedangkan dalam konteks desentralisasi, pelayanan publik yang baik hanya dapat dihasilkan dengan penataan pemerintahan yang baik dari tingkat pusat hingga daerah.

Implementasi desentralisasi dalam negara kesatuan, mengandung dua elemen pokok, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus dan atau bagian dari urusan pemerintahan tertentu.

67 Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Penerbit Nusamedia, Jakarta, 2009, hal. 13.

68 *Ibid.*, hal. 55.

69 Ajarotni Nasution (ed.), *Naskah Akademik Tentang Penghapusan dan Penggabungan Daerah*, BPHN, Depkumham, 2008, hal. 34.

Artinya, memberikan hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan dan aspirasi masyarakat di daerah menuju percepatan pembangunan dan kesejahteraan, termasuk pembentukan daerah, tetapi tidak dimungkinkan adanya daerah yang bersifat negara.⁷⁰ Pembentukan daerah yang dimaksud dapat berupa penggabungan (*consolidation/ amalgamation*) beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran (*fragmentation*) dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih.⁷¹

Pemekaran daerah terdiri dari dua bangunan kata, yakni pemekaran dan daerah. 'Pemekaran' dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai proses, cara, perbuatan menjadikan bertambah besar, luas, banyak, lebar, dan sebagainya. Sedangkan arti 'daerah' sering dipertukarkan dengan arti wilayah, Hal itu terjadi karena masih terbatasnya literatur yang membahas masing-masing kata secara spesifik. Dalam Kamus Politik,⁷² daerah diartikan sebagai lingkungan pemerintahan, wilayah, tempat-tempat sekeliling atau termasuk dalam lingkungan suatu kota atau wilayah. Sedang dalam kamus politik internasional pemekaran daerah identik dengan istilah *redistricting*.⁷³ Adapun dalam bahasa hukum, pemekaran daerah diartikan sebagai pemecahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota menjadi lebih dari satu daerah, berdasarkan kriteria kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.⁷⁴ Definisi ini hampir sama dengan definisi pemekaran daerah menurut Pasal 1 PP No. 78 Tahun 2007 yang mengartikan pemekaran daerah sebagai pemecahan provinsi atau kabupaten/kota menjadi dua daerah atau lebih.

Pemekaran daerah sebagai aspek dari penataan daerah, menurut Michael A. Trueblood dan Beth Walter Honadle,

70 Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan...*, *Op. Cit.*, hal. 76.

71 Suahazil Nazara dan Nurkholis, "Evaluasi Pemekaran Wilayah kabupaten/ Kota di Indonesia dalam Era Desentralisasi", dalam *Jurnal Ekonomi*, Volume 5, No 2, 2006, hal. 135.

72 B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Edisi Baru, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2007, hal. 105.

73 Henk Schulte Nordholt dan Gerry Van Klinken (ed.), *Politik Lokal di Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia-KITLV, Jakarta, 2007. hal. 25.

74 Vera Jasini Putri, *Kamus Hukum dan Glosarium Otonomi Daerah*, YPBHI, Jakarta, 2003, hal. 106.

merupakan bagian dari restrukturisasi pemerintahan daerah yang terdiri dari empat bentuk, yaitu:⁷⁵

1. Aneksasi (*anectation*), yaitu memperluas wilayah perbatasan daerahnya dengan memasukkan wilayah yang sebelumnya tidak masuk dalam wilayah yang ditangani.
2. Penggabungan (*consolidation/ amalgamation*), yaitu penggabungan antara dua atau lebih pemerintahan daerah yang berdampingan dan membentuk menjadi satu pemerintahan daerah.
3. Pemekaran (*fragmentation*), yaitu pemecahan dari satu pemerintahan daerah menjadi dua atau lebih pemerintahan daerah.
4. Pelepasan (*detachment*), yaitu penataan ulang terhadap perbatasan wilayah dengan melepaskan beberapa bagian wilayah dari wilayah yang dilingkupinya.

Menurut Siswanto Sunarno, pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di samping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Pembentukan daerah pemerintahan dapat dilakukan dalam dua tipe atau bentuk, yakni berupa penggabungan beberapa daerah atau pemekaran daerah menjadi dua daerah atau lebih.⁷⁶

Pemekaran daerah juga dapat dipahami sebagai 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 provinsi menghasilkan satu pola yakni dari satu provinsi menjadi satu provinsi baru dan satu provinsi induk. Sementara pada level kabupaten terdiri dari beberapa pola yakni, *Pertama*, dari satu kabupaten menjadi satu kabupaten baru (Daerah Otonom Baru; DOB) dan kabupaten induk. *Kedua*, dari satu kabupaten menjadi satu kota baru dan kabupaten induk. *Ketiga*, dari satu kabupaten menjadi dua kabupaten baru dan satu kabupaten

⁷⁵ Agung Djojosoekarto, dkk, *Grand Strategy Penataan Daerah Tahun 2025*, Kemitraan, Jakarta, 2008, hal. 15.

⁷⁶ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Penerbit Sinar Grafika, Cet-III, Jakarta, 2009, hal. 15.

induk.⁷⁷

Pembentukan daerah dapat muncul dalam tiga bentuk, yaitu pemisahan (*split-off*), perluasan (*enlarging*) dan penyatuan (*amalgamation*). Dari ketiga konsep tersebut memiliki tujuan dan pertimbangan serta dampak yang berbeda terhadap proses pembangunan daerah bersangkutan.⁷⁸

Trueblood dan Honadle juga menyatakan, terdapat tiga kerangka pemikiran (*school of thought*) yang dapat digunakan untuk menelaah pertanyaan normatif terkait penataan daerah, khususnya pemekaran daerah, yaitu:⁷⁹

- a. *Traditional reform school*, yakni paradigma yang lebih menghendaki penggabungan pemerintah daerah. Pemikiran ini dimotori oleh Paul Studenski (1930) dan Victor Jones (1942).
- b. *Publik choice school*, yakni paradigma yang menghendaki pemekaran pemerintahan daerah. Pemikiran ini dimotori oleh Charles Tiebout (1956) yang mempopulerkan istilah *vote with their feet*.
- c. *Neo-Marxist school*, yakni paradigma penentuan kebijakan pemerintah daerah dalam hubungannya dengan pembangunan ekonomi. Pemikiran ini dimotori oleh Ann R. Markusen (1976), Kevin R. Cox (1980), dan Frank Z Nartowicz (1980).

Charles Tiebout, pertama kali mengkaji pemekaran daerah dengan pendekatan *public choice school* melalui artikelnya "*A Pure Theory of Local Expenditure*". Dalam artikel tersebut ia mengemukakan bahwa pemekaran daerah dianalogikan sebagai model ekonomi persaingan sempurna dimana pemerintah daerah memiliki kekuatan untuk mempertahankan tingkat pajak yang rendah, menyediakan pelayanan yang efisien, dan mengizinkan setiap individu masyarakat untuk mengekspresikan preferensinya untuk setiap jenis pelayanan dari berbagai tingkat pemerintah yang berbeda.⁸⁰

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

78 Agung Djojosekarto, dkk, *Grand Strategy...*, *Op. Cit.*, hal. 158.

79 *Ibid.*, hal. 19.

80 Sebagaimana dikutip kembali oleh Suahazil Nazara dan Nurkholis, "Evaluasi

Argumentasi Tibout terhadap efektifitas pemerintahan daerah setelah pemekaran juga diperkuat pendapat Swianiewicz, berikut ini.⁸¹

1. Hubungan antara aparat pemerintah (baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif) dan masyarakatnya lebih dekat dan para politisi lebih akuntabel kepada komunitas lokalnya ketika dalam unit yang kecil. Berdasarkan argumentasi ini, kepercayaan sosial didasarkan pada kekuatan ikatan personal dalam komunitas kecil;
2. Dalam unit yang kecil, masyarakat dapat "*vote with their feel*" (Tiebout, 1956), seperti dalam memilih preferensi rasio pajak daerah dan penyediaan barang dan pelayanan publiknya. Menurut model klasik Tiebout, masyarakat akan melakukan migrasi (memilih tempat tinggal) ke daerah dimana rasio dari pajak yang dibayarkan terhadap pelayanan yang diterima mendekati preferensi pribadinya. Pemekaran wilayah dapat menurunkan biaya migrasi dan meningkatkan kesempatan untuk mengurangi *gap* antara kebijakan publik yang dijalankan dan preferensi pribadi masyarakat;
3. Komunitas kecil biasanya lebih homogen sehingga lebih mudah mengimplementasikan kebijakan yang sesuai dengan preferensi sebagian besar masyarakatnya. Masyarakat memiliki insentif lebih besar untuk berpartisipasi dalam komunitas yang lebih kecil karena suara setiap individu memiliki bobot yang lebih besar;
4. Pemerintah daerah yang kecil memiliki birokrasi yang rendah. Dalam beberapa fungsi, *economies of scale* tertutupi oleh adanya permasalahan yang berhubungan dengan koordinasi dan manajemen pemerintahan daerah yang besar, seperti misalnya fungsi administrasi. Argumentasi dari *economies of scale* dianggap tidak relevan ketika terdapat kemungkinan untuk membagi tanggung jawab penyediaan layanan ke swasta;
5. Pemekaran mendukung adanya persaingan antar

Pemekaran..., *Ibid.*

81 *Ibid.*, hal. 142-143.

pemerintah daerah dalam mendatangkan modal ke daerahnya masing-masing dimana hal ini akan meningkatkan produktifitas; dan

6. Pemekaran mendukung berbagai eksperimen/percobaan dan inovasi. Jika suatu wilayah memiliki beberapa pemerintahan daerah yang kecil, maka lebih mudah untuk melakukan berbagai eksperimen dengan bermacam-macam kebijakan dan dapat mengambil pelajaran dari pengalaman pemerintah daerah lain disekitarnya.

Sebagaimana disarankan Plato dalam bukunya *Republik and Laws*, bahwa pemerintahan daerah yang ideal seharusnya memiliki ukuran kecukupan untuk mendistribusikan fungsi-fungsi yang penting dalam wilayahnya. Sehingga konsekuensi dari pemekaran daerah secara praktis akan terjadi perubahan struktur organisasi pemerintahan, perubahan luas wilayah, yang diikuti perubahan batas-batas wilayah dan perubahan jumlah penduduk. Perubahan ini akan berimplikasi pada perubahan-perubahan lain yang lebih esensial, khususnya dalam upaya mewujudkan pelayanan dan kesejahteraan rakyat.⁸²

Secara yuridis, landasan yang memuat persoalan pemekaran daerah terdapat dalam UUD 1945 pasal 18, yang intinya bahwa, "negara kesatuan republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-undang. Selain itu, pemerintahan daerah juga berhak menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat."⁸³

Melalui UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, konstitusi secara khusus juga mengatur ketentuan mengenai pembentukan daerah dalam Bab II tentang Pembentukan Daerah dan Kawasan Khusus. Dalam UU tersebut ditentukan bahwa pembentukan suatu daerah harus ditetapkan dengan undang-

82 *Ibid.*, hal. 56.

83 Lihat UUD 1945 Pasca Amandemen, Pasal 18.

undang tersendiri. Selanjutnya dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagai revisi atas UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan memberi peluang pembentukan daerah dalam suatu NKRI, yaitu daerah yang dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggarakannya otonomi daerah.⁸⁴ Untuk teknisitas pembentukan daerah diatur melalui PP 129 Tahun 2000 (jo PP No. 78 tahun 2007).

Sementara itu, tujuan pemekaran daerah pada Pasal 2 PP No. 129 Tahun 2000 Tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, dinyatakan bahwa tujuan dari pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi, percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah, percepatan pengelolaan potensi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban serta peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

Menurut Arif Rosman Effendy,⁸⁵ terdapat beberapa alasan mengapa pemekaran daerah menjadi pendekatan yang diminati dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu: *Pertama*, keinginan untuk menyediakan pelayanan publik yang lebih baik dalam wilayah kewenangan yang terbatas/ terukur. Pendekatan pelayanan melalui pemerintahan daerah yang baru diasumsikan akan lebih dapat memberikan pelayanan yang lebih baik dibandingkan dengan pelayanan melalui pemerintahan daerah induk dengan cakupan wilayah pelayanan yang lebih luas. *Kedua*, mempercepat pertumbuhan ekonomi penduduk setempat melalui perbaikan kerangka pengembangan ekonomi daerah berbasis potensi lokal. Dengan dikembangkannya daerah baru yang otonom, maka akan memberikan peluang untuk menggali berbagai potensi ekonomi daerah baru. *Ketiga*, penyerapan tenaga kerja secara lebih luas di sektor pemerintah dan bagi-bagi

84 Lihat Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

85 Arif Rosman Effendy, "Pemekaran Wilayah Kabupaten/Kota," Input Paper riset, DRSP bekerjasama dengan USAID, Jakarta, 2007.

kekuasaan dibidang politik dan pemerintahan. Kenyataan politik seperti ini karena berbagai peluang ekonomi baru baik secara formal maupun informal menjadi lebih tersedia sebagai dampak ikutan pemekaran daerah.

Pembentukan daerah harus memperhatikan berbagai faktor, seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan keamanan, serta pertimbangan lain yang memungkinkan daerah itu untuk mewujudkan otonomi daerah. Jangan sampai justru luasnya penerapan desentralisasi berdampak buruk pada eksistensi negara kesatuan Indonesia.

BAB II

PEMERINTAHAN DAERAH DI ERA DISENTRALISASI

A. Asas Desentralisasi

Istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin “*de*” berarti lepas dan “*centrum*” artinya pusat. Desentralisasi merupakan lawan kata dari sentralisasi sebab kata “*de*” dimaksudkan untuk menolak kata sebelumnya. Sehingga desentralisasi bermakna melepas atau menjauh dari pusat. Desentralisasi tidak putus sama sekali dengan pusat tetapi hanya menjauh dari pusat.¹

United States (PBB) memberikan batasan tentang desentralisasi bahwa merujuk pada pemindahan kekuasaan dari pemerintah pusat baik melalui dekonsentrasi (delegasi) pada pejabat wilayah maupun melalui devolusi pada badan-badan otonomi daerah.²

Menurut Joeniarto, asas desentralisasi adalah asas yang bermaksud memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangga sendiri, yang biasanya disebut swatantra atau otonomi.³ Sedangkan menurut Amrah Muslimin, desentralisasi berarti pelimpahan kewenangan-kewenangan oleh pemerintah Pusat pada badan-badan otonom (swatantra) yang

1 R.D.H.Koesoemahatmadja, *Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung, Bina Cipta, 1979, hlm. 14.

2 Hanif Nurcholis, *Teori...*, *Op. Cit.*, hlm. 11.

3 Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bumi Aksara, Jakarta, 1992, hlm. 15-16.

berada di daerah-daerah.⁴ Dalam Negara kesatuan dengan asas desentralisasi, terdapat daerah-daerah yang daerah pemerintah daerahnya diberi wewenang untuk mengatur rumah tangga daerahnya itu, yang bisa disebut "swatantra" atau "otonomi".⁵

Asas desentralisasi tumbuh dan berkembang seiring dengan tuntutan dan kebutuhan negara demokrasi sejak lama. Asas desentralisasi baru banyak diperdebatkan khususnya di negara-negara sedang berkembang pada tahun 1950-an. Pada periode ini dapat dikatakan sebagai "gelombang" pertama konsep desentralisasi telah mendapat perhatian khusus dan telah diartikulasikan sebagai konsep yang paling relevan untuk memperkuat dan memberdayakan penyelenggaraan pemerintah lokal. Gelombang kedua gerakan desentralisasi utamanya di negara-negara sedang berkembang adalah pada akhir tahun 1970-an.⁶

Pemaknaan asas desentralisasi menjadi perdebatan di kalangan pakar dalam mengkaji dan melihat penerapan asas ini dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Perdebatan yang muncul diakibatkan oleh cara pandang dalam mengartikulasikan sisi mana desentralisasi diposisikan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Dari perdebatan pemaknaan asas desentralisasi masing-masing pakar tersebut dapat diklasifikasi dalam beberapa pandangan,⁷ diantaranya: (1) desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan; (2) desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan; (3) desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan; serta (4) desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan.

Pertama, padangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi merupakan penyerahan kekuasaan dan kewenangan

4 Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 42.

5 Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1982, hal. 152.

6 Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessein, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah, dalam Paradigma Baru Otonomi Daerah*, P2p-LIPI, Jakarta, 2001, hal.22. Dikutip kembali oleh Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2004, hal.114.

7 Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan...Op. Cit.*, hal. 79.

dapat dilihat dari pandangan yang sama antara Hazairin, Kartasapoetra, Koswari, Seligman, dan Van den Berg yang menganggap bahwa desentralisasi sebagai penyerahan kekuasaan (urusan) pemerintahan pusat kepada daerah. Sementara, De Ruijter berpandangan bahwa penyerahan kekuasaan atau wewenang ini terjadi bukan dari pemerintahan pusat, tetapi dari badan yang lebih tinggi kepada badan yang lebih rendah.⁸

Kedua, pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi merupakan pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dapat dilihat dari pandangan Logemann, Cheema, Nellis, Rondinelli, dan Litvack bahwa desentralisasi adalah sebagai pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah, tetapi Litvack lebih jauh memaknai pemimpahan karena juga bisa kepada sektor swasta.⁹ Sementara, Ateng¹⁰ berargumen bahwa menjadikan sarana dekonsentrasi sebagai pelimpahan kewenangan dalam rangka desentralisasi. *Ketiga*, pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi dalam sistem pemerintahan merupakan pembagian, penyebaran, pemencaran, pemberian kekuasaan, dan kewenangan dapat dilihat dari pandangan yang dikemukakan oleh Duchacek dan Maryanov, yang menganggap bahwa masalah desentralisasi berujung pada pembagian kekuasaan dan kewenangan dalam suatu pemerintahan. Hal itu dipertegas Hofman yang memberi istilah *administrative decentralization*, yang merupakan langkah dalam penyebaran kewenangan untuk menjalankan urusan-urusan pemerintahan, yang pada masa lalu disentralisasikan atau di pusatkan pada pemerintah pusat.¹¹

Keempat, pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi merupakan sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah dapat dilihat dari pandangan Aldelfer, Smith, dan Maddick. Mereka memaknai desentralisasi menyangkut pembentukan daerah otonom dengan dilengkapi kewenangan-kewenangan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu.¹²

8 *Ibid.*, hal. 80.

9 *Ibid.*, hal. 81.

10 Ateng Sjafruddin, *Pemerintah Daerah dan Pembangunan*, Bandung Sumur Press, Bandung, 1983, hal. 8-9.

11 Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan...*, *Loc. Cit.*, hal. 82.

12 *Ibid.*, hal. 84.

Bhenyamin Hoessein kemudian memaknai pendapat kelompok ini bahwa desentralisasi mencakup baik unsur pembentukan daerah otonom maupun penyerahan wewenang. Dengan kata lain, kekuasaan daerah otonom diperoleh melalui pembentukan daerah otonom dan penyerahan wewenang. Oleh karena itu hubungan antara daerah otonom dan pemerintah adalah hubungan antar organisasi dan bersifat *resiprokal*.¹³

Selain pemaknaan desentralisasi secara harfiah di atas, dapat juga dilihat pandangan pakar berkenaan dengan penerapan asas desentralisasi dalam rangka pelaksanaan pemerintahan daerah, di antaranya, The Liang Gie yang berpandangan bahwa desentralisasi hanya terbatas pada desentralisasi teritorial atau desentralisasi ketatanegaraan, yang dapat mewujudkan pemerintahan daerah dengan segenap aparatur kepegawaian dan keuangan sendiri yang menyelenggarakan pemerintahan dalam wilayahnya masing-masing.¹⁴

Desentralisasi menurut Rondinelli dapat dibagi dalam 4 (empat) jenis,¹⁵ yaitu:

1. Desentralisasi politik (*political decentralization*), yaitu pemberian hak kepada warga negara melalui perwakilan yang dipilih suatu kekuasaan yang kuat untuk mengambil keputusan publik.
2. Desentralisasi administratif (*administrative decentralization*), yaitu pelimpahan wewenang yang dimaksudkan untuk mendistribusikan kewewenangan, tanggung jawab dan sumber-sumber keuangan untuk menyediakan pelayanan publik. Desentralisasi administratif pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi tiga bentuk, yaitu; a) dekonsentrasi (*dekoncentration*), yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat daerah yang berada dalam garis hirarki dengan pemerintah

13 Bhenyamin Hoessein, "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah", dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, Op. Cit., hal. 67.

14 The Liang Gie, *Pertumbuhan...*, Op. Cit., hal. 36, 10-11.

15 Ahmad Muzawwir, "Analisis Kebijakan Pemekaran Wilayah Kabupaten Batu Bara Dalam Perspektif Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000." *Tesis*, Universitas Sumatera Utara, 2008, hal. 45.

pusat. b) pendelegasian (*delegation*), yaitu pelimpahan wewenang untuk tugas tertentu kepada organisasi yang berada di luar struktur birokrasi reguler yang dikontrol secara tidak langsung oleh pemerintah pusat. c) devolusi (*devolusion*), yaitu pelimpahan wewenang kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah dalam bidang keuangan atau tugas pemerintahan dan pihak pemerintah daerah mendapat *discretion* yang tidak dikontrol oleh pemerintah pusat.

3. Desentralisasi fiskal (*fiscale dezentraliazation*), merupakan komponen utama dari desentraliasi. Apabila pemerintah daerah melaksanakan fungsinya secara efektif, maka mereka harus didukung sumber-sumber keuangan yang memadai baik berasal dari pendapatan asli daerah, bagi hasil pajak dan bukan pajak, pinjaman maupun subsidi atau bantuan dari pemerintah pusat.
4. Desentralisasi ekonomi (*ekonomic or market dezentralization*), intinya berkaitan dengan kebijakan pelimpahan fungsi-fungsi pelayanan kepada masyarakat dari pemerintah kepada sektor swasta sejalan dengan kebijakan liberalisasi dan ekonomi pasar.

Sementara, dalam kajian hukum tata negara, pemerintah yang berdasarkan desentralisasi disebut *staatskundige decentralisatie* atau desentralisasi politik. Rakyat melalui wakil-wakilnya turut serta dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah, dalam batas wilayah daerah masing-masing. Pelimpahan kewenangan (*delegation of authority*) dalam *staatskundige decentralisatie* akan berakibat beralihnya kewenangan pemerintahan pusat secara tetap kepada pemerintahan daerah. Dalam suatu struktur desentralisasi, pemerintah tingkat bawahan merumuskan dan mengimplimentasikan kebijakan secara independen, tanpa intervensi dari tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi.¹⁶ Adanya pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah tidak sebagai sesuatu yang harus ditakuti oleh pemerintah pusat karena pemberian kewenangan tersebut tidak akan terlepas dari kordinasi

16 Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan...*, Op. Cit., hal. 85

dan pengawasan pemerintah pusat. Pemberian otonomi kepada daerah hanya sebagai salah satu usaha untuk lebih melancarkan tugas dan tanggungjawab pemerintah pusat dalam penyelenggaraan urusan pemerintah, pembangunan, dan pelayanan masyarakat di setiap daerah.

Pandangan ini sejalan dengan gagasan Hatta, bahwa otonomisasi tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi mendorong berkembangnya inisiatif sendiri untuk menagambil keputusan mengenai kepentingan masyarakat sendiri. Desentralisasi dalam paham demokrasi diharapkan dapat mewujudkan daerah-daerah otonom yang memiliki kewenangan menentukan nasib sendiri, yaitu membuat peraturan dan menjalankannya peraturan yang dibuat oleh dewan yang lebih tinggi.

Sementara, Yamin meletakkan 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 kesatuan. Susunan yang demokratis membutuhkan pemecahan kekuasaan pemerintahan di tingkat pusat dan pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah. Disinilah diketengahkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi yang dapat membendung arus sentralisasi.¹⁷

Desentralisasi menurut Van der Pot dapat dibagi menjadi dua; desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial (*territorial decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (otonom), yang melahirkan badan-badan berdasarkan wilayah (*gebieds corporaties*), sedangkan desentralisasi fungsional (*fungsional decentralisatie*) adalah pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu, yang muncul dalam bentuk badan-badan dengan tujuan tertentu (*doelcorporatie*).¹⁸

17 Mohammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Cet-IV, Djambatan, Jakarta, 1960. hal. 168.

18 Van Der Pot dan Donner, *Handboek het Nederlandse Staatrecht*, E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1989, hal. 614, dalam Ridwan, *Hukum Administrasi...., Op. Cit.*, hal. 16.

Chema, Rondinelli, Conyers, dan Deakin sebagaimana dikutip Gadjong, menyimpulkan bahwa dalam perkembangan sekarang, baik negara maju maupun negara berkembang, desentralisasi dilaksanakan secara simultan dalam suatu negara. Sentralisasi dan desentralisasi lebih tepat dilihat sebagai suatu perubahan (*variable*) ketimbang keadaan yang statis (*attribute*) dan tidak realistis menerapkan sistem pemerintahan sentralistik sepenuhnya atau sistem pemerintahan desentralistik sepenuhnya. Jadi bukan menjadikannya sebagai sebuah sistem yang dikotomis tetapi sebagai serangkaian kontinum (*continua*).¹⁹ Pada prinsipnya tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab, desentralisasi tanpa sentralisasi menghadirkan disintegrasi.²⁰

Desentralisasi dalam kerangka otonomi sejatinya harus berorientasi pada beberapa aspek, yaitu, 1) aspek politik. Aspek ini untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, dalam rangka pembangunan proses demokrasi lapisan bawah. 2) aspek manajemen pemerintahan. Aspek ini untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat. 3) aspek kemasyarakatan. Aspek ini untuk meningkatkan partisipasi serta untuk menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha pemberdayaan masyarakat, sehingga masyarakat semakin mandiri. 4) aspek ekonomi pembangunan. Aspek ini untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.

Kebutuhan akan desentralisasi menurut Cheema dan Rondinelli di dorong oleh beberapa faktor,²¹ yaitu: 1) kegagalan atau kurang efektifnya perencanaan yang terpusat dan pengawasan setral dalam pembangunan; 2) Lahirnya teori-teori pembanguann yang lebih berorientasi kepada kebutuhan manusia; 3) semakin kompleksnya permasalahan masyarakat yang tidak mungkin lagi dikelola secara terpusat. Lebih lanjut Ryaas Rasyid mengatakan tentang desentraliasi, bahwa negara yang sentralistik cenderung

19 Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan...*, *Op. Cit.*, hal. 87.

20 Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, *Op. Cit.*, hal. 67

21 Ahmad Muzawwir, *Op. Cit.*, hal. 41.

tidak mampu menjawab secara cepat dan tepat semua kebutuhan berbagai kelompok masyarakat dan daerah, sehingga dibutuhkan desentralisasi.²²

Salah satu tujuan desentralisasi yang paling universal adalah untuk mendorong terciptanya demokratisasi dalam pemerintahan. Dalam hal ini, demokrasi dan desentralisasi dipandang sebagai suatu strategi untuk menciptakan stabilitas politik dan menciptakan suatu mekanisme institusional dalam membawa kekuatan non-pemerintah untuk terlibat dalam proses pemerintahan secara formal. Pelaksanaan pemerintahan di daerah merupakan salah satu amanat dari konstitusi yang dilandasi oleh asas desentralisasi. Desentralisasi sebagai pilar utama pemerintahan di daerah, dari waktu ke waktu selalu mengalami distorsi. Distorsi ini diakibatkan perubahan kerangka yuridis penyelenggaraan negara, peraturan perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan pemerintahan di daerah, serta kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah.

Pemaknaan desentralisasi secara konstitusional yang distortif dapat dilihat dalam beberapa aturan hukum, yaitu, UU No. 5 Tahun 1974 sebagai penyerahan urusan. UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 memaknai desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintah. Sementara dalam UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 2 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1975, Penpres RI No. 6 Tahun 1959, dan UU No. 18 Tahun 1965 tidak menegaskan secara jelas dan eksplisit dalam klausul dalam pasal-pasal nya mengenai pengertian desentralisasi. oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.²³

Namun, dari berbagai penjelasan tersebut, dapat dipahami bahwa dimensi pokok dari desentralisasi adalah penyerahan wewenang, pembagian kekuasaan, pendelegasian kewenangan, dan pembagian daerah dalam struktur negara kesatuan. Penyerahan, pendelegasian, dan pembagian kewenangan dengan

22 Ryaas Rasyid, *Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Penguasaan Daerah*, LP3ES, Jakarta, 1998, hal. 8.

23 Lihat UU No 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

sendirinya menciptakan kewenangan pada pemerintah daerah dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah, yang di dahului pembagian daerah pemerintahan dalam bingkai daerah otonom.²⁴

Desentralisasi dalam kaitannya hubungan pusat dan daerah, menurut Bagir Manan sejatinya harus mengacu pada UUD 1945, yang secara eksplisit mempertimbangkan,²⁵ *Pertama*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta (secara bebas) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. *Kedua*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak (rakyat) daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa. *Ketiga*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda-beda antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. *Keempat*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah.

Dengan demikian, makna utama desentralisasi terletak pada kewenangan pemerintah daerah untuk menentukan kebijakannya sendiri sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat setempat. Dengan penerapan otonomi daerah tersebut, banyak harapan diletakkan bagi penyelesaian beragam permasalahan yang menghambat perkembangan dan kemajuan daerah.

B. Asas Dekonsentrasi

Dalam pelaksanaan desentralisasi, terdapat beberapa tingkat peralihan kewenangan, yakni kewenangan untuk merencanakan, memutuskan, dan mengatur dari pemerintah pusat ke lembaga-lembaga yang lain. Salah satu aspek utama dari hubungan kewenangan ini adalah dekonsentrasi.²⁶

Dekonsentrasi (*dekonsentration*), sebagaimana dijelaskan Rondinelli adalah merupakan pelimpahan sejumlah kewenangan atau tanggung jawab administrasi kepada cabang departemen atau badan pemerintah yang lebih rendah. Harold F. Aldelfer menjelaskan, pelimpahan wewenang dalam bentuk dekonsentrasi

24 Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan...*, *Op. Cit.*, hal. 87.

25 Bagir Manan, *Hubungan...*, *Op.Cit.*, hal. xiii-xiv.

26 Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...Op. Cit.*, hal. 62.

semata-mata menyusun unit administrasi atau field admnistration, baik tunggal ataupun ada dalam hirarki, baik itu terpisah atau tergabung, dengan perintah mengenai apa yang seharusnya mereka kerjakan atau bagaimana mengerjakannya.²⁷

Henry Maddick mendefinisikan dekonsentrasi sebagai pendelegasian kewenangan sebagai fungsi-fungsi khusus dari pemerintah pusat terhadap staf yang ada di bawahnya. Sedangkan Parson, mendefinisikan dekonsentrasi sebagai pembagian kekuasaan antara anggota-anggota dari kelompok yang sama di dalam suatu negara. Demikian pula dengan Mawhood yang menyamakan dekonsentrasi dengan *administrative desentralization*, dan mendefinisikan dekonsentrasi sebagai perpindahan tanggung jawab administratif dari pusat ke pemerintah daerah.²⁸

Dekonsentrasi merupakan salah satu jenis desentralisasi, sehingga dekonsentrasi sudah pasti desentralisasi, tetapi desentralisasi tidak selalu berarti dekonsentrasi. Stroink,²⁹ berpendapat bahwa dekonsentrasi merupakan perintah kepada para pejabat pemerintah atau dinas-dinas yang bekerja dalam hierarki dengan suatu badan pemerintah untuk mengindahkan tugas-tugas tertentu dibarengi dengan pemberian hak mengatur dan memutuskan beberapa hal tertentu dengan tanggungjawab terakhir tetap berada pada badan pemerintah sendiri.

Bhenyamin Hoessein, menjelaskan dalam rangka desentralisasi, daerah otonom berada di luar hierarki organisasi pemerintah pusat. Sedangkan dalam rangka dekonsentrasi, wilayah administrasi, field administration, berada dalam hirarki organisasi pemerintah pusat. Desentralisasi menunjukkan model hubungan kekuasaan antar organisasi, sedangkan dekonsentrasi menunjukkan model hubungan kekuasaan intra organisasi.³⁰

Silverman mengatakan bahwa dekonsentrasi merupakan bentuk desentralisasi yang paling umum digunakan di dalam sub-sektor kependudukan. Di dalam sistem demikian, fungsi

27 Hanif Nurcholis, *Teori dan... Op. Cit.*, hal 19.

28 Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...Op. Cit.*, hal. 63.

29 Ateng Sjafruddin, *Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*, Mandar Maju, Bandung, 1991, hal. 4.

30 Dikutip kembali dalam Hanif Nurcholis, *Teori dan... Op. Cit.*, hal. 15.

yang telah diseleksi diserahkan kepada unit-unit sub-nasional di dalam departemen sektoral atau badan-badan nasional yang sektoral spesifik lainnya.³¹ Menurut Kartasapoetra,³² dekonsentrasi ialah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau juga kepala instansi vertikal tingkat atas kepada pejabat-pejabat (bawahannya) di daerah. Devolusi adalah pelimpahan wewenang yang merupakan tugas jabatan yang diserahkan kepada pemerintah daerah otonom tingkat provinsi, kabupaten dan kotamadya, serta kepada badan atau perusahaan negara sebagai "*public corporation*."

Bulthuis, sebagaimana dikutip Sjafrudin mengartikan dekonsentrasi sebagai, 1) kewenangan untuk mengambil keputusan yang diserahkan dari pejabat administrasi/ pemerintah yang satu kepada yang lain; 2) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu mempunyai lingkungan pekerjaan yang lebih luas daripada pejabat yang kepada siapa kewenangan itu di serahkan; 3) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu dapat memberikan perintah kepada pejabat yang disertai kewenangan mengenai pengambilan/ pembuatan keputusan itu dan isi dari yang akan diambil/dibuat itu; 4) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu dapat mengganti keputusan yang pernah diambil/dibuat oleh pejabat yang disertai kewenangan itu dengan keputusan sendiri, dan pejabat yang menyerahkan kewenangan itu dapat mengganti pejabat yang di serahi kewenangan dengan yang lain menurut pilihan sendiri dengan bebas.³³

Sedangkan menurut Laica Marzuki, dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisatie* atau *delegatie van bevoegdheid*, yakni pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara di pusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangannya karena instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat.³⁴ Suatu "*delegatie van bevoegdheid*" bersifat instruktif. Pelimpahan kewenangan

31 Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan...*, *Op. Cit.*, hal. 90.

32 R. G. Kartasapoetra, *Sistematika Hukum Tat Negara*, Bina Akasara, Jakarta, 1987, hal 87 & 98.

33 Ateng Sjafruddin, *Titik Berat ...*, *Op.Cit.*, hal. 4.

34 Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan...Op. Cit.*, hal 89.

(*delegation of authority*) dalam *staatskundige decentralisatie* berakibat beralihnya kewenangan pemerintah pusat secara tetap kepada pemerintah daerah.

Jadi, dekonsentrasi diartikan sebagai penyebaran atau pemencaran kewenangan pusat kepada petugasnya yang tersebar di wilayah-wilayah untuk melaksanakan kebijaksanaan pusat. Pendelegasian wewenang pada dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-perturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakannya sendiri pula.

Pendelegasian wewenang pada dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan. Pendelegasian dalam dekonsentrasi berlangsung antara petugas perorangan pusat di pemerintahan pusat kepada petugas perorangan pusat di pemerintahan daerah. Konsep pelaksanaan desentralisasi bisa bersifat administratif dan politik. Sifat administratif disebut dekonsentrasi yang merupakan delegasi wewenang pelaksanaan kepada tingkat-tingkat lokal dan sifat politik merupakan devolusi, yang secara berarti bahwa wewenang pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber-sumber daya diberikan kepada pejabat-pejabat regional dan lokal.³⁵

Pada hakikatnya, alat-alat pemerintah pusat ini melakukan pemerintahan sentral di daerah-daerah. Penyerahan kekuasaan pemerintah pusat kepada alatnya di daerah karena meningkatnya kemajuan masyarakat di daerah-daerah. Sementara, Bayu³⁶ mengartikan dekonsentrasi sebagai desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralisatie*), bahwa pemencaran kekuasaan dari atasan kepada bawahan sehubungan dengan kepegawaian atau jabatan (*ambt*) dengan maksud untuk meningkatkan kelancaran kerja.

35 *Ibid.*, hal. 90.

36 Bayu Surianingrat, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Analisis*, Dewa Ruci Press, Jakarta, 1981, hal. 6.

Menurut Joeniarto, asas pemberian wewenang oleh pemerintah pusat (atau pemerintah lainnya) kepada alat-alat perlengkapan bawahan untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang terdapat di daerah, disebut dekonsentrasi. Kemudian Joeniarto merujuk kepada Danuredjo bahwa dekonsentrasi berarti pelimpahan wewenang dari organ-organ tinggian kepada organ-organ bawahan setempat dan administratif. Sebenarnya dekonsentrasi bukan hanya merupakan masalah pemberian wewenang saja, tetapi sekaligus merupakan masalah pembentukan (pendirian) alat-alat perlengkapan (pemerintah) setempat yang akan diberikan wewenang dan sekaligus pula merupakan masalah pembagian wilayah negara. Asas dekonsentrasi dilawankan dengan asas kosentrasi, yaitu suatu asas yang menyelenggarakan segala macam urusan negara hanya oleh perlengkapan pemerintah pusat yang berkedudukan di pusat pemerintahan negara saja.³⁷

Dalam pengertian yang lain, Amrah Muslimin mengemukakan dekonsentrasi sebagai pelimpahan kewenangan dari Pemerinah Pusat kepada pejabat-pejabat bawahan dalam lingkungan administrasi sentral, yang menjalankan pemerintahan atas nama pemerintah pusat, seperti Gubernur, Walikota, dan Camat. Mereka melakukan tugasnya berdasarkan pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat pada alat-alat Pemerintah Pusat yang ada di daerah.³⁸

Selanjutnya Bagir Manan menyatakan bahwa dekonsentrasi adalah mekanisme untuk menyelenggarakan urusan pusat di daerah. Dalam Pengaturan dan penyelenggaraan asas dekonsentrasi serta yang berkaitan dengan pembentukan daerah administrasi atau wilayah administrasi, harus diperhatikan antara lain:³⁹

1. Kehadiran wilayah pemerintahan administratif jangan sampai menggeser satuan pemerintahan otonom yang merupakan salah satu sendi sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945.

37 Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bumi Akasara, Jakarta, 1992, hal. 10.

38 Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1989, hal. 5.

39 Bagir Manan, *Hubungan...*, *Op. Cit*, hal. 160-161.

2. Kehadiran wilayah pemerintahan administratif jangan sampai menimbulkan dualisme penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah.
3. Kehadiran wilayah pemerintahan administratif jangan sampai menimbulkan kesimpangsiuran wewenang, tugas dan tanggung jawab dengan satuan pemerintahan otonom yang akan mempengaruhi fungsi pelayanan.

Mekanisme ini akan sangat tampak pada rumusan Pasal 1 huruf (f) UU No. 5 Tahun 1974, yaitu: "Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah."

Penyelenggaraan pemerintah daerah di Indonesia memang didasarkan pada asas dekonsentrasi. Hal ini tercermin pada Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Kekuasaan pemerintahan ini disebut wewenang pemerintahan umum yang meliputi segenap tindakan-tindakan dan kegiatan-kegiatan pemerintahan dalam rangka mensejahterakan rakyat yang adil berdasarkan Pancasila, yang merupakan tujuan nasional dan menjadi tugas pokok Pemerintahan Pusat.

Demikian pula dalam pidato Soepomo di hadapan BPUPKI tanggal 31 Mei Tahun 1945 dengan mengatakan,⁴⁰

Maka dalam negara Indonesia yang berdasar pengertian negara integralistik itu, segala golongan rakyat, segala daerah yang mempunyai keistimewaan sendiri, akan mempunyai tempat dan kedudukan sendiri sebagai bagian organik dari negara seluruhnya. Soal pemerintahan apakah yang akan diurus oleh Pemerintah Pusat dan soal apakah yang akan diserahkan kepada Pemerintah Daerah, baik daerah besar maupun daerah kecil, itu semuanya tergantung dari pada "*doelmatigheid*" berhubungan dengan waktunya, tempat dan juga soalnya.

Dalam berbagai literatur hukum, unit pemerintah daerah sebagai organ negara di tingkat daerah-daerah bagian, di kenal ada dua macam bentuk, yaitu 1) pemerintah daerah administratif,

40 Mohammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Prapanca, Jakarta, 1959, hal. 118.

dan 2) pemerintah daerah otonom. Jadi, dalam penerapannya prinsip yang berlaku dalam sistem pemerintahan daerah dalam konteks administratif adalah asas dekonsentrasi dan dalam sistem daerah dalam konteks daerah otonom yang berlaku adalah asas desentralisasi.⁴¹

Pemaknaan asas dekonsentrasi memang secara yuridis termaktub dalam undang-undang pemerintahan daerah yang pernah berlaku dan berlaku positif di Indonesia. Aturan hukum tersebut antara lain UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, Penpres RI No. 6 Tahun 1959. Kemudian dalam UU No. 18 Tahun 1965 tidak menegaskan secara jelas dan eksplisit tentang asas ini. Selanjutnya, dalam UU No. 5 Tahun 1974 asas ini kembali dijelaskan secara eksplisit hingga berlanjut dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 yang menegaskan secara jelas bahwa dekonsentrasi sebagai pelimpahan wewenang pemerintahan.⁴² Jadi, dimensi makna yang tercapai adalah adanya pelimpahan kewenangan yang secara fungsional dari pejabat atasan, yakni dari pemerintah pusat kepada pejabat di daerah.

C. Asas Tugas Pembantuan (*medebewind*)

Dalam konsepsi penyelenggaraan pemerintahan daerah, asas otonomi (*autonomie*) selalu bergandengan dengan asas tugas pembantuan (*medebewind*). Istilah *medebewind* diterjemahkan kedalam bahasa indonesia dengan istilah "tugas pembantuan". Tugas pembantuan itu dapat berupa tindakan mengatur (tugas legislatif) atau dapat pula berupa tugas eksekutif (*beschikken*). Daerah yang mendapat tugas pembantuan diwajibkan untuk mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.⁴³ Perbedaan tugas pembantuan dengan sistem rumah tangga sendiri, di sini terletak pada urusannya yang bukan menjadi urusan rumah

41 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok...*, *Op. Cit.*, hal. 421.

42 Lihat UU No. 5 tahun 1974 pasal 1 huruf (f), UU No. 22 Tahun 1999 pasal 1 huruf (f), dan UU No. 32 Tahun 2004 pasal 1 angka 8.

43 Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hal. 117.

tangga sendiri, tetapi merupakan urusan pemerintahan pusat atau pemerintah tingkat lebih atas.⁴⁴

Di Belanda *medebewind* diartikan sebagai pembantu menyelenggarakan kepentingan-kepentingan dari pusat atau daerah-daerah yang tingkatannya lebih atas oleh perangkat daerah yang lebih bawah. Sedang Koesoemahatmadja, mengartikan *medebewind* atau *zelfbestuur* sebagai pemberian kemungkinan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih atas untuk meminta bantuan kepada pemerintah daerah atau pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga daerah yang tingkatannya lebih atas.⁴⁵

Menurut Siswanto Sunarno, tugas pembantuan adalah tugas yang diberikan dari instansi atas kepada instansi bawahan yang ada di daerah sesuai arah kebijakan umum yang ditetapkan oleh instansi yang memberikan penugasan, dan wajib mempertanggungjawabkan tugasnya itu kepada instansi yang memberikan penugasan. Dalam asas ini, telah tersurat bahwa tugas pembantuan kepada pemerintah desa merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten dan kota.⁴⁶

Kemudian Amrah Muslimin mengemukakan istilah "*medebewind*" mengandung arti, kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang tinggi tingkatannya. Kewenangan ini mengenai tugas melaksanakan sendiri (*zelf uitvoering*) atas biaya dan tanggungjawab terakhir dari pemerintah tingkat atas yang bersangkutan. Pelaksanaan oleh daerah Swatantra dengan kebijaksanaan dari Peraturan Pusat, jadi daerah Swatantra membantu pelaksanaan tugas Pemerintah Pusat. Pada umumnya daerah tidak membuat peraturan sendiri, akan tetapi ini mungkin juga, apabila pemerintah pusat yang bersangkutan memerintahkan sedemikian pada instansi tertentu dari pemerintah daerah.⁴⁷

44 Joeniarto, *Perkembangan...*, Op. Cit., hal. 192.

45 Hanif Nurcholis, *Teori...*, Op. Cit., hal. 21.

46 Siswanto Sunarno, *Hukum...*, Op. Cit., hal. 8.

47 Amrah Muslimin, *Aspek-aspek...*, Op. Cit., hal. 45-46.

Bagir Manan, mengatakan pada dasarnya tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (*de uitvoering van hogere regelengen*). Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintah atau diminta (*vorderen*) dalam rangka tugas pembantuan. Tugas pembantuan dalam hal-hal tertentu dapat dijadikan semacam “terminal” menuju penyerahan penuh suatu urusan kepada daerah atau tugas pembantuan merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh. Bidang tugas pembantuan seharusnya bertolak dari:⁴⁸

- 1) Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi dengan demikian seluruh pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggungjawab daerah yang bersangkutan.
- 2) Tidak ada pembedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan terkandung unsur otonomi (walaupun terbatas pada cara melaksanakan), karena itu daerah mempunyai kebebasan untuk menentukan sendiri cara-cara melaksanakan tugas pembantuan.
- 3) Tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, mengandung unsur penyerahan (*overdragen*) bukan penugasan (*opdragen*). Perbedaan, kalau otonomi adalah penyerahan penuh, sedangkan tugas pembantuan adalah tidak penuh.

Berdasarkan pendapat Bagir Manan tersebut, maka kesimpulan yang hadir akan ada penyerahan wewenang pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penyerahan ini ada dua macam, yaitu:

- Penyerahan penuh, artinya baik mengenai asas-asasnya, prinsip-prinsipnya dan tata cara melaksanakannya kewajiban bidang urusan (pekerjaan) yang diserahkan itu, diserahkan semuanya kepada daerah (hak otonomi). Hal otonomi adalah hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.

48 Bagir Manan, *Hubungan..., Op. Cit.*, hal. 179-181.

- Penyerahan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai caranya melaksanakan saja, sedangkan prinsip-prinsipnya (asas-asasnya) telah ditetapkan oleh pemerintah pusat sendiri (tugas pembantuan). Tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.

Sjachran Basah mengatakan, pada hakikatnya asas tugas pembantuan (*medebewind*) adalah menjalankan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkat derajatnya dari pihak lain secara bebas. Bebas dalam arti bahwa terdapat kemungkinan untuk mengadakan peraturan yang mengkhususkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkat derajatnya, supaya sesuai dengan keadaan nyata di daerah-daerah sendiri.⁴⁹

Masih menurut Bagir Manan, luas sempitnya wewenang dalam menentukan kebijaksanaan penyelenggaraan tugas pembantuan ada 2 macam, yaitu:⁵⁰

- 1) Tugas pembantuan mekanis (*mechanish medebewind*), yaitu kebebasan propinsi atau kabupaten/ kota untuk menentukan sendiri kebijaksanaan pengaturan dan pengurusan tugas pembantuan (sangat) dibatasi peraturan perundang-undangan yang akan dibantu pelaksanaannya.
- 2) Tugas pembantuan fakultatif (*facultatieve medebewind*), yaitu memberikan kebebasan yang lebih luas kepada propinsi atau kabupaten/ kota dalam melaksanakan tugas pembantuan, peraturan perundang-undangan yang akan dilaksanakan memberikan kebebasan yang (cukup) kepada pelaksanaan tugas pembantuan untuk menentukan sendiri bagaimana pengaturan dan pengurusan tersebut dilaksanakan.

49 Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Cet-III, Alumni, Bandung, 1997, hal. 31.

50 Bagir Manan, *Hubungan...*, *Op. Cit.*, hal. 80.

Walaupun sifat tugas pembantuan hanya bersifat membantu dan tidak dalam konteks hubungan atasan-bawahan, tetapi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak mempunyai hak untuk menolak. Hubungan ini timbul oleh atau berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya, tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi. Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan, termasuk yang di perintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.

Asas tugas pembantuan di Indonesia telah di praktikkan sejak masa pemerintahan Hindia Belanda. Dalam wilayah Hindia Belanda tersebut ada wilayah yang disebut daerah swapraja, yaitu daerah kesultanan atau kerajaan yang diperintah langsung oleh sultan-sultan atau raja-raja pribumi dengan aturan hukum adat masing-masing. Raja atau sultan yang melakukan tindakan atau melaksanakan urusan dari pemerintah pusat atau pemerintah atasnya dengan biaya yang telah ditentukan pusat disebut melaksanakan *medebewind*.⁵¹

Secara yuridis, Indonesia setelah merdeka menerapkan asas tugas pembantuan melalui UU No. 22 Tahun 1948, dalam UU tersebut dinyatakan bahwa pemerintahan daerah disertai tugas untuk menjalankan kewajiban pemerintah pusat di daerah, begitu juga dari pemerintah daerah yang lebih atas kepada daerah yang tingkatannya lebih rendah". Selanjutnya dalam UU No. 1 Tahun 1957 menyatakan, tugas pembantuan adalah sebagai menjalankan peraturan perundang-undangan". Sedang dalam UU No. 18 Tahun 1965 menyatakan tugas pembantuan sebagai pelaksanaan urusan pusat atau daerah yang lebih atas tingkatannya. Sementara UU No. 5 Tahun 1974 menegaskan, tugas pembantuan adalah tugas untuk serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah desa oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.

Sedikit berbeda terdapat dalam rumusan UU No. 22 Tahun 1999, dalam Bab I, Pasal I huruf (g), bahwa tugas pembantuan

51 Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik...*, Op. Cit., hal. 22-23.

adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa serta dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggung-jawabkannya kepada yang menugaskan. Sedangkan menurut ketentuan Pasal 1 angka 9 UU No. 32 Tahun 2004 merumuskan, tugas pembantuan adalah penugasan pemerintah kepada daerah dan/ atau desa dari pemerintah propinsi kepada kabupaten/ kota kepada desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Mengacu pada rumusan di atas, bahwa tugas pembantuan pada dasarnya merupakan keikutsertaan daerah atau desa termasuk masyarakatnya, atas penugasan atau kuasa dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah di bidang tertentu.⁵² Hal ini selaras dengan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, yang berbunyi, "Pemerintah Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan."

Dari paparan pengertian tugas pembantuan yang termaktub dalam beberapa undang-undang tersebut di atas, hanya UU No. 1 Tahun 1957 yang dengan tegas menyatakan bahwa tugas pembantuan adalah untuk menjalankan peraturan perundang-undangan (yang lebih atas tingkatannya). UU No. 5 Tahun 1974 memuat dua hal penugasan dan pertanggungjawaban yang bisa mengandung pemahaman kaidah dekosentrasi, yang menyiratkan adanya hubungan atasan-bawahan, yang secara yuridis, pendekatannya tidak sesuai dengan kaidah tugas pembantuan, dan ini hampir menyerupai *medebewind* di zaman Hindia belanda.

Jadi, secara yuridis, kajian yang lebih tepat adalah kaidah tugas pembantuan dalam UU No. 1 Tahun 1957, karena menyiratkan hubungan pemerintah pusat dengan pemeritahan daerah dalam tugas pembantuan semata-mata karena ditentukan atau berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-

52 Lihat Pasal 24 dan 25 UU No. 22 Tahun 1948, pasal 32 UU No. 1 Tahun 1957, pasal 48 UU No. 18 Tahun 1965, pasal 1 huruf (d) UU No. 5 Tahun 1974, Bab I, pasal 1 huruf g UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004 menegaskan dalam Bab I, pasal 1 angka 9.

undangan. Kemudian, dalam pasal 12 ayat (1) dan (2) disebutkan (a) dengan peraturan perundang-undangan, pemerintah dapat menugaskan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan tugas pembantuan; (b) dengan peraturan daerah, pemerintah daerah tingkat I dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah tingkat II untuk melaksanakan tugas pembantuan.

Tugas pembantuan dari pengertian yang ditegaskan dalam UU No. 5 Tahun 1974, mengandung unsur-unsur: (a) ada urusan pemerintahan dari satuan pemerintahan tingkat lebih atas yang harus dibantu pelaksanaannya oleh pemerintah daerah; (b) bantuan tersebut dalam bentuk penugasan yang diatur dengan peraturan perundang-undangan; (c) pemerintah daerah yang membantu harus mempertanggung jawabkannya kepada yang dibantu. Pasal 1 huruf (g) UU. No. 22 Tahun 1999, memberikan pengertian tugas pembantuan sebagai penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa serta dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.

Untuk menyelenggarakan urusan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sebagai tugas pembantuan, dalam prakteknya memerlukan dana (pembiayaan pembangunan daerah dan belanja daerah). Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya. Sumber pembiayaan berasal dari APBN dan atau APBD pemerintah daerah yang lebih tinggi.

BAB III

KONSEPSI OTONOMI DAERAH DALAM NKRI

A. Otonomi Daerah dan Daerah Otonom

Negara Indonesia, sebagaimana ditegaskan dalam UUD 1945 adalah negara yang berbentuk Negara Kesatuan (*unitary*). Namun dalam hal implementasi sistem Pemerintahan Daerah, Indonesia telah mengadopsi prinsip-prinsip Federalisme, yakni otonomi daerah. Terdapat sebuah kolaborasi yang “unik” berkaitan dengan prinsip kenegaraan di Indonesia. Hal ini dapat dilihat utamanya pasca reformasi. Konsep otonomi daerah sebenarnya lebih mirip sistem dalam Negara Federal, dimana pada umumnya dipahami bahwa dalam sistem Federal, konsep 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 secara ideal dalam Negara Kesatuan semua kebijakan terdapat di tangan Pemerintahan Pusat.¹

Pengertian otonomi daerah secara etimologis berasal dari bahasa Yunani *autos* yang artinya sendiri, dan *nomos*, yang artinya aturan. Jadi dapat diartikan bahwa otonomi adalah mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri. Otonomi berasal dari perkataan

¹ Jimly Asshiddiqie, “Otonomi Daerah dan Parlemen Di Daerah,” dalam www.legalitas.org, Diakses pada 21 Februari 2011 pukul 32. 10 WIB.

autonomy (Inggris), *auto* artinya sendiri dan *nomy* sama artinya dengan *nomos* yang berarti aturan atau undang-undang. Jadi *autonomy* adalah mengatur diri sendiri.² Sementara itu Hardian, mengemukakan bahwa konsep dasar dari otonomi daerah adalah memberikan wewenang kepada daerah untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan daerahnya masing-masing sesuai dengan apa yang mereka kehendaki dan mereka butuhkan, dan pemerintah pusat akan membantu dan memelihara kegiatan-kegiatan yang tidak mungkin dilaksanakan di daerah.³

Menurut David Held, otonomi secara substansial mengandung pengertian:⁴

Kemampuan manusia untuk melakukan pertimbangan secara sadar-diri, melakukan perenungan-diri dan melakukan penentuan-diri, yang mana otonomi di dalamnya mencakup kemampuan untuk berunding, mempertimbangkan, memilih dan melakukan (atau) mungkin tidak melakukan tindakan yang berbeda baik dalam kehidupan pribadi maupun kehidupan publik, dengan mencamkan kebaikan demokrasi.

Istilah otonomi daerah juga dapat dimaknai sebagai kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.⁵

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah merupakan esensi pelaksanaan pemerintahan yang desentralistik, namun dalam perkembangan otonomi daerah, selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda), juga mencakup *zelfbestuur*

2 Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, *Op. Cit.*, hal. 83.

3 Hardian, "Otonomi Daerah Sebuah Solusi atau Menambah Konflik Pengelolaan Sumber Daya Alam," *Makalah Sekolah Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor*, 2004, hal. 1.

4 David Held, *Demokrasi Dan Tatanan Global; dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2004, hal. 180-181.

5 Ateng Sjafrudin, *Pasang Surut...*, *Op. Cit.*, hal. 5.

(pemerintahan sendiri).⁶ Pemaknaan otonomi ini dalam ilmu administrasi publik daerah yang memerintah sendiri atau daerah otonom (*local self government*).

Dengan demikian otonomi daerah dapat dipahami sebagai wewenang atau kekuasaan pada suatu wilayah atau daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah/ daerah masyarakat itu sendiri. Pengertian lebih luas dapat dipahami sebagai wewenang atau kekuasaan pada suatu wilayah/ daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah/ daerah masyarakat itu sendiri mulai dari ekonomi, politik, dan pengaturan perimbangan keuangan termasuk pengaturan sosial, budaya, dan ideologi yang sesuai dengan tradisi adat istiadat daerah lingkungannya.

Lebih lanjut UU No. 5 Tahun 1974 mendefinisikan otonomi daerah sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri dengan perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu dalam UU No. 22 Tahun 1999 mendefinisikan otonomi daerah sebagai wewenang daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Setelah direvisi kembali UU No. 22 Tahun 1999 berganti menjadi UU No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan otonomi daerah sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan perundang-undangan.⁷

Dari berbagai rumusan otonomi daerah dalam undang-undang yang pernah berlaku, otonomi daerah memiliki makna korelatif sebagai kewenangan dan kemandirian daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri untuk kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Konsep otonomi daerah, menurut Ma'mun Ridwan, telah ada sejak zaman kerajaan-kerajaan di Nusantara, Pemerintah kolonial Belanda dan Jepang, sampai Indonesia merdeka hingga sekarang,

6 Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan...*, Op. Cit., hal, 108-109.

7 Lihat Pasal 1 ayat (5) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

sebenarnya telah melaksanakan konsep otonomi daerah. Pada setiap zamannya terdapat benang merah yang menunjukkan bahwa substansi otonomi daerah telah lama ada, yakni memberikan kewenangan pada pemerintahan daerah, untuk mengurus rumah tangganya sendiri, termasuk mengoptimalkan potensi sumber daya manusia dan potensinya. Realitasnya menunjukkan, konsep otonomi daerah mendorong penyelenggaraan pemerintah daerah bisa secara efektif dan efisien. Zaman penjajahan Belanda, otonomi daerah diterapkan untuk kepentingan pemerintah kolonial. Gubernur Jenderal memberikan kewenangan kepada pemerintah swapraja ataupun daerah Gubernemen, dan para pemimpin rakyat (*volks hoofden*) dibiarkan memerintah rakyatnya sendiri.⁸

Konsep otonomi, menurut Ismail Sunny sebagaimana dikutip Ni'matul Huda, ada lima tingkatan, yaitu:⁹

1. Negara kesatuan dengan otonomi yang terbatas. Melalui UU No.5 Tahun 1974, Indonesia merupakan contoh negara yang menganut otonomi terbatas. Meski di dalamnya ditegaskan asas desentralisasi, substansinya sangat sentralistik. Ia memberikan wewenang yang sangat besar pada pemerintah pusat dalam banyak hal.
2. Negara kesatuan dengan otonomi luas. Secara ekonomi, otonomi yang luas harus didukung dengan kekayaan dan keuangan. Oleh karena itu, sangatlah diperlukan pengaturan tentang perimbangan kekayaan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Perimbangan ini diperlukan agar pengurusan kekayaan dan keuangan tidak semata-mata ada di tangan pemerintah pusat.
3. Negara *quasi* federal dengan provinsi atas kebaikan pemerintah pusat. Ciri negara semacam ini adalah kekuasaan pada pemerintahan pusat untuk menentukan

8 Saepudin, "Otonomi Daerah; Landasan Hukum dan Asas Pemerintahan Daerah, dalam <http://saepudinonline.wordpress.com/2010/07/04/otonomi-daerah-landasan-hukum-asas-pemda/>, akses tanggal 9 Maret 2011, pukul 20.45 WIB.

9 Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah...*, *Op. Cit.*, hal. 87-88.

berlaku tidaknya keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh daerah-daerah bagian. Karenanya, negara model begini disebut juga negara federal semu.

4. Negara federal dengan pemerintahan federal, seperti negara Amerika Serikat, Australia, Kanada, dan Swiss.
5. Negara Konfederasi. Dalam bentuknya yang paling ekstrem, suatu negara dikatakan berbentuk konfederasi jika pemerintah pusat tergantung pada *goodwill* negara-negara anggota konfederasi atau negara-negara anggota *commonwealth*.

Manfaat Otonomi Daerah, menurut Shabbir Cheema dan Rondinelli, sebagaimana dikutip Dadang Solihin,¹⁰ yaitu: (1) Perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat heterogen; (2) Memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintah pusat; (3) Perumusan kebijaksanaan dari pemerintah akan lebih realistis. (4). Desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya “penetrasi” yang lebih baik dari pemerintah pusat bagi daerah-daerah yang terpencil atau sangat jauh dari pusat, di mana seringkali rencana pemerintah tidak dipahami oleh masyarakat setempat atau dihambat oleh elite lokal, dan di mana dukungan terhadap program pemerintah sangat terbatas.

Menurut Logemann, otonomi berarti pemerintahan untuk mengurus sendiri rumah tangga daerah berdasarkan inisiatif sendiri (*vrije beweging*) bagi satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri berdasarkan inisiatif sendiri, yang dapat dipergunakan untuk menyelenggarakan kepentingan umum.¹¹ Otonomi daerah jika dilihat dari sudut wilayahnya, maka penyelenggaraannya ditentukan dalam batas-batas wilayah yang ditentukan pemerintah pusat. Dilihat dari substansi (materi) penyelenggaraan otonomi daerah, hal dimaksud ditentukan oleh sistem rumah tangga (*huishouding*) otonomi daerah yang diadopsi.¹²

10 Dadang Solihin. dkk, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hal. 11.

11 E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Otonomi Daerah 1903-1978*, Djambatan, Jakarta, 1960, hal. 15-16.

12 Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...Op. Cit.*, hal. 84.

Sebagaimana dijelaskan R. Tresna, Bagir Manan dan Moh. Mahfud, bahwa terdapat beberapa sistem rumah tangga daerah, yaitu; sisitem rumah tangga formal, sistem rumah tangga material, dan sisitem rumah tangga nyata atau riil. Namun selain ketiga sistem rumah tangga tersebut, menurut Josef Riwu Kaho masih ada sistem rumah tangga sisa (residu) dan sisitem rumah tangga nyata, dinamis dan bertanggung jawab. Demikian pula menurut S.H Sarundajang, setidaknya terdapat lima macam otonomi yang pernah diterapkan di berbagai negara di dunia, yakni: 1) otonomi organik/ rumah tangga organik; 2) otonomi formal/ rumah tangga formal; 3) otonomi material/ rumah tangga substantif; 4) otonomi riil/ rumah tangga riil; 5) otonomi nyata, dinamis dan bertanggung jawab.¹³

Otonomi dalam arti seluas-luas itu bermakna daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan, di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat yang ditetapkan melalui undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan peningkatan kesejahteraan rakyat. Sedangkan otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah.¹⁴ Atau dengan kata lain, otonomi disebut "luas" ketika kewenangan sisi (residu) berada ditangan pusat (seperti pada negara federal); sedangkan "nyata" berarti kewenangannya menyangkut hal-hal yang diperlukan, tumbuh dan hidup, serta berkembang di daerah; dan akhirnya disebut "bertanggung jawab" karena kewenangan yang diserahkan harus diselenggarakan demi pencapaian tujuan otonomi daerah.

13 *Ibid.*, hal. 85.

14 Ridwan, *Hukum Administrasi...*, *Op. Cit.*, hal. 27-28

Van Der Pot, sebagaimana dikuti Koesoemahatmadja memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishounding* (menjalankan rumah tangga sendiri). Otonomi adalah pemberian hak kepada daerah untuk mengatur sendiri daerahnya. Daerah mempunyai kebebasan inisiatif dalam penyelenggaraan rumah tangga dan pemerintahan di daerah. Selain itu, bisa dimaknai sebagai kebebasan dan kemandirian (*vrij* dan *zelfstandigheid*) satuan pemerintah lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintah. Urusan pemerintah yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu, menjadi tanggung jawab satuan pemerintah yang lebih rendah. Kebebasan dan kemandirian hakikat isi otonomi.¹⁵

Pada hakekatnya desentralisasi adalah otonomisasi suatu masyarakat yang berada dalam teritorial tertentu. Sebagai pancaran paham kedaulatan rakyat, tentu otonomi diberikan oleh Pemerintah kepada masyarakat dan sama sekali bukan kepada daerah ataupun Pemerintah Daerah. Ketegasan pernyataan otonomi milik masyarakat dan masyarakat sebagai subyek dan bukan obyek otonomi perlu dicanangkan di masa depan untuk meluruskan penyelenggaraan otonomi daerah.

Sejak lama Hatta (1957), menegaskan bahwa otonomisasi suatu masyarakat oleh Pemerintah tidak saja berarti melaksanakan demokrasi tetapi juga mendorong berkembangnya prakarsa sendiri dalam pembentukan dan pelaksanaan kebijakan untuk kepentingan masyarakat setempat. Dengan berkembangnya prakarsa sendiri tercapailah apa yang dimaksud dengan demokrasi yaitu pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri, melainkan juga dan terutama memperbaiki nasibnya sendiri.¹⁶

Dengan visi yang sama, Kartohadikusumo (1955), sebagaimana dikutip Bhenyemin Hoessein, mengatakan bahwa pada hakekatnya otonomi merupakan usaha untuk mendapatkan jawaban kembali semangat dan kekuatan rakyat guna membangun

15 R.D.H.Koesoemahatmadja, *Pengantar...Op. Cit.*, hal.15.

16 Indra J. Piliang (ed.), *Otonomi Daerah; Evaluasi dan Proyeksi*, Yayasan Harkat Bangsa, Jakarta, 2003. hal. 1.

masa depan mereka sendiri yang luhur.¹⁷

Perlu dipahami bahwa, otonomi hadir dalam upaya menjamin kepentingan masyarakat. Kepentingan masyarakat dalam hal ini dapat bersifat publik juga privat. Dapat pula menyangkut urusan pidana, agama, adat-istiadat, dan lain-lain, bahkan mungkin hubungan internasional. Dengan demikian, terdapat rumusan ambigu terhadap konsep otonomi daerah. Karena sejatinya, yang menjadi urusan pemerintah daerah adalah hanya urusan rumah tangga daerah (*huishouding*).¹⁸

Konsep otonomi daerah sejatinya merupakan amanat yang diberikan UUD 1945, yang secara umum termaktub dalam pasal 18. Pasal 18 ayat (2) menyebutkan, "Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan." Selanjutnya pada ayat (5) tertulis, "pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat." Dan ayat (6) juga menyatakan, "pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan."¹⁹

Dalam konsep otonomi daerah, dikenal pula asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan. Sehingga sebagai konsekuensi dari pemberlakuan otonomi daerah tersebut, dibentuk pula perangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yaitu melalui UU No. 25 Tahun 1999 Tentang perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang kemudian diganti dengan UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan daerah.

Selain itu, otonomi daerah di Indonesia yang juga mengamanatkan UUD 1954 menyebutkan bahwa gubernur,

17 Bhenyamin Hoessein, "Perspektif Jangka Panjang Desentralisasi dan Otonomi Daerah," *Makalah*, Disampaikan pada Diskusi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Jangka Panjang, BAPPENAS, tanggal 27 November 2002. hal. 4

18 Ridwan, *Hukum Administrasi...*, *Op. Cit.*, hal. 27.

19 Lihat UUD 1945 Pasal 18.

bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota di pilih secara demokratis.²⁰ Ketentuan ini kemudian direalisasikan melalui Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Otonomi daerah di lain pihak, juga memperkenalkan kecenderungan baru, yakni banyaknya lembaga sosial masyarakat baru yang bertujuan untuk mengatasi konflik, perbedaan etnis, dan masalah-masalah sosial ekonomi dengan bantuan minimal dari pemerintah lokal. Pemerintah lokal juga mencoba mengadopsikan peran aktif mengasimilasi kepentingan golongan minoritas.²¹

Sehingga melahirkan dampak positif otonomi daerah, yaitu memunculkan kesempatan identitas lokal yang ada dimasyarakat. Berkurangnya wewenang dan kendali pemerintah pusat mendapatkan respon tinggi dari pemerintah daerah dalam menghadapi masalah yang berada di daerahnya sendiri. Bahkan dana yang diperoleh lebih banyak dari pada yang mendapatkan melalui jalur birokrasi dari pemerintah pusat. Dana tersebut memungkinkan pemerintah lokal mendorong pembangunan daerah serta membangun program promosi kebudayaan dan pariwisata.

Pemberian otonomi kepada daerah sejatinya merupakan konsekuensi dari penerapan kebijakan desentralisasi teritorial. Wujudnya berupa hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Manifestasinya berupa penyerahan sebagian urusan pemerintah dan sumber-sumber pembiayaan kepada pemerintah daerah yang pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Ini berarti bahwa prakarsa dan penentuan prioritas serta pengambilan keputusan sepenuhnya menjadi hak, wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah.

20 Lihat Undang-Undang No. 32 tahun 2004. Pasal 1.

21 Kendra Clegg, "Dari Nasionalisasi ke Lokalisasi; Otonomi Daerah di Lombok," dalam *Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, LP3ES, Jakarta, 2005, hal. 193.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di negara kesatuan, terdapat beberapa ciri yang bersifat esensial, yaitu: 1) adanya supremasi dari parlemen atau lembaga perwakilan rakyat pusat; dan (2) tidak adanya badan-badan bawahan yang mempunyai kedaulatan (*the absence of subsidiary sovereign bodies*). Sedangkan kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, meliputi kewenangan membuat perda-perda (*zelf wetgeving*) dan penyelenggaraan pemerintahan (*zelf bestuur*) yang diemban secara demokratis.²² Pelimpahan atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah menurut aturan yang ditetapkan, melainkan disebabkan oleh hakikat negara kesatuan itu sendiri. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintahan pusat (*central government*), tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintahan daerah (*local government*).²³

Secara yuridis, dalam konsep daerah otonom dan otonomi daerah mengandung elemen wewenang mengatur dan mengurus. Sehingga, aspek spasial dari masyarakat telah jelas sejak pembentukan daerah otonom. Oleh karena itu, disamping pembentukan daerah otonom tercakup dalam konsep desentralisasi adalah penyerahan materi wewenang (urusan pemerintahan). Dengan penyerahan urusan pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom, maka terjadi distribusi urusan pemerintahan.²⁴

22 M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006, hal. 12. Kewenangan *zelfwetgeving* diberikan batasan pengertian sebagai kewenangan daerah membentuk peraturan perundang-undangan sendiri. Lihat juga Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, 1970, hal. 14. Menurut Notohamidjojo kewenangan *zelfbestuur* diartikan sebagai salah satu usaha pemerintah dalam mengambil tindakan buat melayani kesejahteraan umum, bahwa *zelfbestuur* adalah kewenangan untuk melakukan pemerintahan sendiri.

23 Bagir Manan, *Hubungan...*, *Op. Cit.*, hal.17

24 Marto Silalahi, "Perlunya Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Meningkatkan Penyelenggaraan Pemerintahan," *Makalah*, Tidak dipublikasikan, hal. 6.

Menurut Nasroen, daerah otonom adalah suatu bentuk pergaulan hidup dan oleh sebab itu antara rakyat/penduduk daerah otonom itu harus ada ikatan diantaranya kepentingan bersama. Jadi, daerah otonom tidak boleh bertentangan dan merusak bingkai dasar kesatuan dalam negara.²⁵ Sedangkan Siswanto Sunarno memberi pengertian daerah otonom sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah, yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri.²⁶

Kata desentralisasi dan otonom dalam pelaksanaannya sangat berbeda karena makna desentralisasi bersentuhan dengan proses dalam arti pembentukan daerah otonom dan disertai/diikuti penyerahan kekuasaan (urusan pemerintah) dan untuk itu harus dituangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan, sedangkan otonomi bersentuhan dengan isi, akibat dan hasil proses pembentukan daerah otonom. Pembentukan daerah otonom berarti pembentukan organisasi penyelenggaraan otonomi atau pemerintah daerah.²⁷

Banovets, sebagaimana dikutip Gadjong menyebutkan bahwa pemerintah lokal (daerah otonom) adalah sendiri dari sistem pemerintah, baik negara kesatuan maupun federal (*local government also was the cornerstone of the governmental system*). Pemerintahan lokal mempunyai satu dari dua arti, yaitu (1) pemerintahan dari semua bagian dari negara dengan memakai alat-alat lokal yang disetujui dan bertanggung jawab hanya kepada pemerintah sentral. Jadi, ini merupakan bagian dari sistem sentralisasi, disebut pemerintah negara lokal dan (2) pemerintah oleh badan-badan lokal, dipilih secara bebas dan tunduk kepada supremasi pemerintah nasional, ditopang dalam beberapa kehormatan dengan kekuasaan, kebijakan dan tanggung jawab yang bisa mereka lakukan tanpa pengawasan pemerintah yang lebih tinggi.²⁸ Menurut Prabawa, dikenal ada dua jenis pemerintahan lokal administratif dan

25 M. Nasroen, *Soal Pembentukan Daerah Otonom dan Tingkatan Daerah Otonom*, Endang, Jakarta, 1954, hal. 4 dan 9.

26 Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan...Op. Cit.*, hal. 6.

27 Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintah...Op. Cit.*, hal. 112

28 James M. Banovets, *Managing Local Government, Cases in Decision Making*, dalam Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan... Op. Cit.*, hal. 112

pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri.²⁹

Dalam *local government* atau daerah otonom dalam pengertian organ maupun fungsi tidak sama dengan pemerintah pusat yang mencakup fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pada daerah otonom hampir tidak terdapat cabang dan fungsi yudikatif. Hal ini terkait dengan materi pelimpahan yang diterima oleh pemerintah lokal. Kewenangan legislasi dan yudikasi di daerah tetap merupakan bagian dari pemerintah pusat.³⁰

De Guzman dan Taples, sebagaimana dikutip Nurckholis menyebutkan unsur pemerintahan daerah yaitu:³¹

1. Pemerintahan daerah adalah subdivisi politik kedaulatan bangsa dan negara;
2. Pemerintahan daerah diatur oleh hukum
3. Pemerintah daerah mempunyai badan pemerintahan yang dipilih oleh penduduk setempat.
4. Pemerintahan daerah menyelenggarakan kegiatan berdasarkan peraturan perundangan.
5. Pemerintah daerah memberikan pelayanan dalam wilayah yurisdiksinya.

Dengan menelaah uraian tersebut, dapat dipahami bahwa otonomi daerah berhubungan dengan pemerintahan daerah otonom (*self local government*). Oleh karena itu, hubungan pemerintah daerah satu dengan pemerintah daerah lainnya tidak bersifat hirarkis tapi sebagai sesama badan publik dalam kerangka melaksanakan otonomi. Demikian pula hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat; hubungan sesama organisasi publik.

Semangat ini tertuang di dalam Pasal 1 angka (6) UU No. 32 Tahun 2004, dinyatakan bahwa: "Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang

29 Prabawa Utama, *Pemerintah di Daerah*, Cet-I, Indo Hill Co, 1991, hal. 4.

30 Hanif Nurcholis, *Teori...*, Op. Cit., hal. 25.

31 *Ibid.*, hal. 26.

mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”³²

Dalam daerah otonom, terdapat unsur-unsur pokok berikut:³³

1. Unsur batas wilayah. Sebagai kesatuan masyarakat hukum, batas suatu wilayah sangat menentukan untuk kepastian hukum bagi pemerintah dan masyarakat dalam melakukan interaksi hukum, terutama dalam upaya penetapan kebijakan dan pemenuhan hak-hak masyarakat.
2. Unsur pemerintahan. Eksistensi pemerintahan daerah, didasarkan atas legitimasi undang-undang yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah, untuk menjalankan urusan pemerintahan yang berwenang mengatur berdasarkan kreativitasnya sendiri.
3. Unsur masyarakat. Masyarakat sebagai unsur pemerintahan daerah merupakan kesatuan masyarakat hukum, baik *gemeinschaft* maupun *gesselschaft*, yang mempunyai tradisi, kebiasaan dan adat istiadat yang turut mewarnai sistem pemerintahan daerah, mulai dari bentuk cara berfikir, bertindak dan kebiasaan tertentu dalam kehidupan masyarakat.

Konsep otonomi daerah bagi sebagian besar masyarakat—terutama aparatur birokrasi—dianggap sebagai pemindahan “kekuasaan politik” dari pemerintah pusat—dalam hal ini negara—kepada “pemerintah daerah” (masyarakat); “*a transfer of political power from the state to society.*” Dalam konsep tersebut tidak bisa dipungkiri bahwa kekuasaan politik yang ditransfer dari Negara kepada masyarakat bisa diartikan sebagai wahana untuk keluar

32 Lihat Pasal 1 ayat (6) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

33 Siwanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan...Op. Cit.*, hal. 7.

dari pengaruh pemerintah pusat, atau kalau bisa memerdekakan diri dari Negara pusat. *A transfer of political power from the state to society* sering dipahami pula sebagai penihilan pemerintah pusat dalam rangka penentuan regulasi daerah, sehingga yang terjadi kemudian ialah lahirnya peraturan-peraturan daerah bermasalah.³⁴

Sebagai Negara kesatuan, Indonesia dalam sendi territorial menganut asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi sebagai asas-asas pemerintahan di daerah, Hal itu pun dianut oleh Indonesia sebagai negara kesatuan yang berbentuk Republik, bahkan asas tugas pembantuan pun sebenarnya termasuk ke dalam *politiek (staatkundige) decentralisatie*.³⁵

Wewenang ini harus dipahami sebagai benang merah yang menghubungkan simpul-simpul kesatuan Negara. Pada tataran daerah otonom, penerapan asas territorial tersebut diimplimentasikan dalam pendelegasian tugas kewenangan penyelenggaraan pemerintah dari kepala daerah kepada organ pemerinah terendah sebagai ujung tombak pelaksana kewenangan otonomi daerah, dalam lingkup territorial (daerah) tertentu, yang dalam hal ini adalah desa. Oleh karena itu Kepala Desa harus dipahami sebagai personifikasi Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintah di suatu territorial (daerah) yang bernama Desa.

B. Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia

Otonomi daerah sebenarnya konsep yang sudah tidak asing lagi di Indonesia. Sejak masa Hindia Belanda sejatinya telah mencoba melaksanakan pemerintahan dengan sistem desentralisasi dan otonomi. Hal ini di tandai dengan berlakunya Undang-Undang Desentralisasi 1903 (*Desentralisatie Wet 1903*). Ketentuan tersebut selain dimaksudkan oleh pemerintah kolonial Belanda sebagai landasan yuridis formal bagi daerah-daerah untuk mengatur ikhwal rumah tangganya sendiri, juga untuk membagi daerah-daerah otonom yang mereka kuasai itu menjadi *gewest* (semacam pemerintahan provinsi), *regenschaap* (semacam pemerintahan

34 Hernadi Affandi, "Tarik Ullur Desentralisasi vs Sentralisasi," *Harian Pikiran Rakyat*, Senin, 03 Januari 2005.

35 Sjahran Basah, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Armico, Bandung, 1997, hal. 29

kabupaten), serta *staatgemeente* (semacam pemerintah kota).³⁶

Perubahan politik dalam pemerintahan Indonesia kemudian benar-benar mengalami perubahan setelah kemerdekaan. Melalui salah satu pasal UUD 1945, yakni pasal 18, pemerintahan Indonesia menganut sistem desentralistik. Dasar hukum ini kemudian menjadi acuan dalam melahirkan UU No. 1 Tahun 1945. Implementasi otonomi daerah melalui dasar hukum ini di awal kemerdekaan mengalami berbagai kendala, terutama terkait pergulatan mencari makna kebangsaan yang dipandang sebagai identitas sekunder, yang behadapan dengan persoalan identitas primer berupa kuatnya solidaritas etnik, agama, adat dan bahasa, serta tradisi lokal.³⁷

Tiga tahun kemudian dikeluarkan UU No. 22 Tahun 1948 yang memberi ruang gerak otonomi yang lebih luas dibanding sebelumnya. Guna menghidupkan pemerintahan lokal dan kesatuan sosial, dibentuk daerah tingkat III yang satuannya dapat berupa desa atau satuan yang setingkat. Dalam perkembangan kemudian, guna mencegah menguatnya daerahisme, provinsialisme, dan merupakan kontrol pusat, di keluarkan UU No. 1 Tahun 1957. Di bawah undang-undang baru ini kandungan keseimbangan antara pusat dan daerah lebih mengemuka. Namun, stabilitas itu tidak berjalan lama, segera saja muncul ketegangan di tengah masyarakat terkait konflik ideologi dan politisasi massa yang di motori PKI hingga kemudian melahirkan UU No. 18 Tahun 1965, yang berujung dengan kudeta berdarah.³⁸

Bertolak dari berbagai kebijakan desentralisasi pasca kemerdekaan itu, diskursus otonomi daerah terus berkembang dari waktu ke waktu. Tampaknya kebijakan otonomi daerah pasca kemerdekaan terus berbolak balik arah; dari desentralisasi administrasi yang menekankan efisiensi ke desentralisasi politik yang menekankan aspek demokrasi. Realitas ini tentu di pengaruhi oleh situasi sosial dan politik yang berkembang serta pandangan dan konsepsi politik penguasa dan kekuatan politik pendukungnya.

36 H.M Syafi'i, *Strategi dan Kebijakan Pembangunan Ekonomi Daerah*, Averroes Press, Yogyakarta, 2007, hal. 10.

37 Pheni Chalid., *Otonomi... Op. Cit.*, hal. 2.

38 *Ibid.*, hal. 2-3.

Ketika kekuasaan beralih dari rezim Orde Lama ke tangan Orde Baru, otonomi daerah kemudian menjadi konsep yang sangat mahal untuk diterapkan. Selama rezim tersebut, pemerintah dalam mengakomodir gejolak kebinekaan justru dengan cara-cara yang tidak akomodatif. Berbagai kebijakan pemerintahan tentang otonomi daerah yang diterapkan pada masa Orba, baik berupa undang-undang (UU) maupun peraturan pemerintah (PP), pada dasarnya tidak dimaksudkan agar otonomi daerah dapat diwujudkan. Tetapi bagaimana meredam gejolak tuntutan otonomi dengan menitikberatkannya pada Pemda Tingkat II, sehingga otonomi yang diterapkan hanya sebatas slogan-slogan. Kebijakan pusat dinilai sebagai keputusan sepihak yang implikasinya harus dipikul sendiri oleh daerah. Hal ini tentunya sangat ironis karena makna atau konsep otonomi belum dipahami dengan baik. Sembilan belas tahun kemudian, dengan mengusung simbol Orde Baru, pemerintah menerbitkan UU No. 5 Tahun 1974 yang sebenarnya tidak memberi ruang gerak yang memadai bagi tokoh-tokoh daerah untuk membangun kekuatan dengan identitas daerah dan memang di desain untuk mengendalikan daerah.³⁹

Realitas ini menurut Siti Zuhro, berakibat terhadap beberapa hal,⁴⁰ yaitu: *Pertama*, otonomisasi yang semestinya mampu mengurangi kecenderungan sentralisasi kekuasaan, ternyata justru semakin memperkuat dominasi pusat terhadap daerah. Dalam hal ini daerah sangat tergantung pada pusat, baik dari segi dana maupun program pembangunan daerah. *Kedua*, institusi demokrasi di daerah seperti DPRD sengaja tak di fungsikan dan tak diperankan. Sebaliknya, institusi ini diperlakukan sebagai pemerintah daerah. Tidak adanya pemisahan yang jelas antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif tidak hanya mengaburkan fungsi dan peran kedua lembaga tersebut, tetapi juga telah menciptakan hancurnya sistem kontrol terhadap kinerja pemerintah daerah. *Ketiga*, daerah-daerah yang memiliki kekayaan alam yang melimpah merasa daerahnya dijadikan sasaran eksploitasi pusat. Dalih demi

39 *Ibid.*, hal. 3.

40 Siti Zuhro, "Otonomi dan Kerusakan Di Daerah," dalam Frans M. Parera, et. al., *Demokratisasi dan Otonomi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 1999, hal. 159-160.

pemerataan yang sering di dengungkan, hanya sebatas slogan semata. Karena pemerintah pusat telah mengelolanya menjadi bantuan pembangunan untuk kepentingan *status quo*.

Hadirnya otonomi daerah sejatinya memang merupakan upaya pemerintahan dalam memberikan jawaban atas tuntutan pemerataan pembangunan sosial ekonomi, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan politik yang efektif. Dalam konteks ini persoalan desentralisasi berkaitan erat dengan persoalan pemberdayaan, dalam arti memberikan keleluasaan dan kewenangan kepada masyarakat daerah untuk berprakarsa dan mengambil keputusan. Disamping itu, upaya *empowerment* akan menjamin hak dan kewajiban serta wewenang dan tanggung jawab dari organisasi pemerintahan di tingkat daerah untuk dapat menyusun program, memilih alternative dan mengambil keputusan dalam mengurus kepentingan masyarakat daerahnya sendiri.

Hal ini selaras dengan gagasan Logemann yang memberikan definisi konsep otonomi sebagai, "kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otonom, yang berarti juga memberikan kesempatan kesempatan kepadanya untuk menggunakan prakarsanya sendiri dari segala macam kekuasaannya dan untuk mengurus kepentingan publik. Kekuasaan bertindak merdeka yang diberikan kepada satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri daerahnya itu adalah kekuasaan yang berdasarkan inisiatif sendiri dan pemerintahan berdasarkan inisiatif sendiri."⁴¹

Dasar pemikiran semacam itulah yang kemudian dituangkan dalam UU No. 22 Tahun 1999 yang lahir seiring gelombang reformasi dan demokratisasi di Indonesia. Dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999, Indonesia memasuki tahap baru pemerintahan. Desentralisasi dan otonomi yang nyata diharapkan menjadi solusi yang tepat untuk berbagai persoalan yang ada di daerah. Asumsi dasar desentralisasi yaitu mendekatkan pelayanan dengan rakyat. Dengan sistem desentralisasi, pelayanan publik menjadi mudah direalisasikan mengingat adanya kedekatan antara penyedia layanan dan pengguna layanan. Terlebih lagi mengingat bentuk

41 E. Koswara, *Kebijaksanaan Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah*, LP3ES, Jakarta, 2001, hal. 59.

negara Indonesia sebagai negara kepulauan yang sulit dijangkau dan setiap wilayah memiliki karakteristik yang sangat berbeda.⁴²

Di tengah-tengah pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1999, guliran konsep amandemen terhadap UUD 1945 berjalan seiring dengan semakin menguatnya krisis kepercayaan sebagaimana elemen masyarakat terhadap profil pimpinan nasional. Pemerintah dan parlemen kemudian melahirkan suatu kesepakatan untuk melakukan proses amandemen UUD 1945 yang dilakukan dalam empat tahap (1999-2002). Landasan atau jiwa pelaksanaan pemerintahan daerah setelah amandemen UUD 1945 mengalami perubahan yang mendasar mengenai penyelenggaraan negara dan pemerintahan, termasuk didalamnya mengenai landasan pelaksanaan pemerintahan daerah.⁴³

Ada beberapa alasan rasional tentang urgensi otonomi daerah bagi Indonesia dewasa ini,⁴⁴ *Pertama*, persiapan ke arah federasi Indonesia masih belum memungkinkan. Sejumlah persyaratan juga harus dipenuhi terutama yang menyangkut perwujudan demokrasi dalam kehidupan sehari-hari. Sementara itu, saat ini masyarakat Indonesia sedang mengalami proses transisi dalam mewujudkan sebuah demokrasi. Kedua, pilihan otonomi luas merupakan pilihan yang sangat strategis dalam rangka memelihara *nation state* (negara bangsa) yang sudah lama di bangun. Sehingga otonomi merupakan upaya mengembalikan harkat, martabat dan harga diri masyarakat Indonesia di daerah yang selama puluhan tahun termarginalkan. *Keempat*, pemantapan demokrasi politik. Demokrasi tanpa ada penguatan politik lokal akan menjadi sangat rapuh, karena tidaklah mungkin sebuah demokrasi dibangun hanya dengan memperkuat elite politik nasional. *Kelima*, keadilan. Desentralisasi dan otonomi daerah akan mencegah terjadinya kepincangan di dalam menguasai sumber daya yang dimiliki dalam sebuah negara.

Prasyarat utama dalam mengimplementasikan desentralisasi dan otonomi daerah adalah pemberdayaan masyarakat. Sehingga, dalam proses pembangunan daerah mulai dari tahap perencanaan

42 Pheni Chalid, *Otonomi Daerah; Masalah, Pemberdayaan dan Konflik*, Kemitraan, Jakarta, 2005, Hal. 27.

43 Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan...*, *Op. Cit.*, hal. 162-163.

44 Syaokani, dkk., *Otonomi Daerah...*, *Op. Cit.*, hal. 36-45.

hingga pengawasan melibatkan partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat mendorong proses demokratisasi berjalan dengan lancar dengan prinsip dasar partisipasi, kontrol, transparansi dan akuntabilitas. Hal ini sebagai upaya mentransformasikan segenap potensi pertumbuhan masyarakat menjadi kekuatan nyata masyarakat, untuk melindungi dan memperjuangkan nilai-nilai dan kepentingan di dalam arena segenap aspek kehidupan.⁴⁵

Dalam tataran praktis, otonomi daerah akan mengubah perilaku pemerintah daerah untuk lebih efisien dan profesional. Untuk meningkatkan efisiensi dan profesionalisme, pemerintah daerah perlu melakukan perekayasa ulang terhadap birokrasi yang selama ini dijalankan (*bureaucracy reengineering*). Hal tersebut karena pada saat ini dan di masa yang akan datang pemerintah (pusat dan daerah) akan menghadapi gelombang perubahan baik yang berasal dari tekanan eksternal maupun dari internal masyarakatnya. Dari sisi eksternal, pemerintah akan menghadapi globalisasi yang sarat dengan persaingan dan liberalisme arus informasi, investasi, modal, tenaga kerja, dan budaya. Di sisi internal, pemerintah akan dihadapkan pada masyarakat yang semakin cerdas (*knowledge based society*) dan masyarakat yang semakin banyak tuntutan (*damaging community*).⁴⁶

Kebijakan desentralisasi di Indonesia telah mengubah secara mendasar dan radikal konsepsi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bahkan ada yang menyebut kebijakan ini sebagai *big bang policy*, karena merupakan koreksi atas praktik pemerintahan yang menitikberatkan pada desentralisasi administrasi ketimbang desentralisasi politik. Dalam implementasinya, tampaknya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang mengacu pada UU No. 22 Tahun 1999 ini mengalami banyak masalah. Beberapa diantaranya yaitu, terkait hubungan pusat-daerah-desa, kewenangan antar pusat-daerah-desa, hubungan antara provinsi dengan kabupaten/ kota dan desa, fungsi DPRD, hubungan DPRD dengan masyarakat, serat

45 Pheni Chalid, *Op. Cit.*, hal. 70.

46 Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2007, hal, 11.

beberapa persoalan lain.⁴⁷ Berbagai persoalan ini timbul tentu disebabkan, pertama, adanya kekurangan yang terdapat pada kerangka hukum yang menjadi landasan yuridisnya; kedua, karena kekurangpahaman para pelaku dan masyarakat atas konsep dan teori *local government* (pemerintahan daerah, dan daerah otonom) itu sendiri.

Realisasi dari amanat perubahan UUD 1945 secara langsung membawa konsekuensi terhadap landasan hukum pemerintahan daerah. Kaidah pasal 18 UUD 1945 sebelum diamanademen diperluas dengan 2 pasal, yang tentunya kaidah yang terkandung di dalamnya turut berubah. Untuk itu, pemerintah setelah melakukan evaluasi yang mendasar kemudian menerbitkan UU No. 32 tahun 2004 sebagai landasan hukum pemerintahan daerah yang baru.⁴⁸ Dasar hukum ini pun tampaknya dalam implementasinya selama hampir 8 tahun juga belum memberikan hasil yang menggembirakan dan masih perlu dilakukan revisi sekaligus penyempurnaan.

Menurut Syarif Hidayat,⁴⁹ setidaknya terdapat tiga (3) point yang dapat dijadikan benang merah problematika implementasi satu dasawarsa desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia, yaitu: *Pertama*, relasi kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia mengalami kecenderungan kembali ke kutub sentralisasi. Hal ini karena UU No. 22 Tahun 1999 yang mencoba menggeser ke kutub desentralisasi di revisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 yang justru cenderung mengembalikan ke posisi sentralisasi. *Kedua*, realitas kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah juga harus diletakkan dan dipahami dalam konteks pergeseran relasi negara-masyarakat pasca Orde baru. *Ketiga*, realitas implementasi desentralisasi dan otonomi daerah juga harus dipahami dan dimaknai dalam konteks bias reformasi yang berlangsung di Indoensia satu dasawarsa terakhir.

Peluang pembentukan daerah otonom dalam kerangka negara kesatuan RI, juga dijelaskan dalam UU No. 32 Tahun 2004

47 Hanif Nurcholis, *Teori...*, *Op. Cit.*, hal. xviii

48 Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan...*, *Op. Cit.*, hal. 167.

49 Syarif Hidayat, "Refleksi Satu Dasawarsa Reformasi Desentralisasi dan otonomi Daerah," dalam *Jurnal Prisma*, Vol 29/ Juli 2010, hal. 17-18.

sebagai revisi atas UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu daerah yang dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggarakannya otonomi daerah.⁵⁰ Sedangkan terkait teknis pembentukan daerah otonom diatur melalui PP 129 Tahun 2000 (juncto PP No. 78 Tahun 2007).

Bila dengan maraknya pembentukan daerah otonom beberapa tahun terakhir, daerah dianggap “kebablasan” dalam mengimplementasikan UU No. 32 Tahun 2004 sebagai dasar hukum otonomi daerah, maka daerah harus di ingatkan dan dikembalikan pada bingkai yang semestinya, melalui upaya-upaya perbaikan dan penyempurnaan konsep maupun mekanisme implementasi otonomi daerah. Sedangkan bila, pemerintah pusat dinilai masih “setengah hati” dalam mendukung implementasi desentralisasi dan otonomi daerah, maka dengan penuh kesadaran hendaknya melakukan introspeksi diri dan menepati *political commitment* yang telah disepakati secara nasional. Dalam bahasa yang lebih abstrak, idealnya ketetapan tentang “kewenangan” dalam pelaksanaan otonomi daerah tidak harus mengorbankan *ke-Bhinekaan* hanya karena lebih mengedepankan *ke-Tunggal Ikaan*.⁵¹

50 Lihat Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

51 Syarif Hidayat, “Desentralisasi, Otonomi Daerah dan Transisi Menuju Demokrasi,” *Makalah* dalam seminar Urgensi revisi UU No. 32 tahun 2004 dan Prospeknya, IPDN, Jatinangor, 21 Juni 2010.

BAB IV

PERKEMBANGAN PEMEKARAN DAERAH DI INDONESIA

A. Sejarah Pemekaran Daerah

Indonesia sebagai negara kepulauan yang memiliki beragam suku dan bahasa, tentunya dalam setiap wilayah memiliki karakteristik yang berbeda serta potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan budaya yang khas. Hadirnya kebijakan desentralisasi merupakan solusi yang tepat dengan keberadaan wilayah Indonesia yang begitu luas. Pembangunan di seluruh daerah akan semakin berhasil jika pembangunan wilayah dilaksanakan dengan manajemen otonomi sebagai sistem dalam proses pembangunan nasional. Harapan itulah yang sejak lama juga diimpikan oleh Hatta dalam menata Indonesia di awal kemerdekaan.

Perwujudan otonomi pada daerah akan meningkatkan kreativitas aparatur pemerintah daerah, terutama karena daerah memiliki kesempatan untuk secara aktif melakukan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan seluruh kegiatan pembangunan di daerah. Untuk peningkatan pemerataan kegiatan di daerah dan kemampuan segenap aparat pemerintahan, diperlukan kesiapan seluruh aspek manajemen dari tingkat pusat sampai desa atau kelurahan, yang dalam bahasa Alan Norton disebut sebagai

penataan organisasi daerah berbasis efektifitas demokrasi dan jaminan skala ekonomi daerah.¹

Konsekuensi logis dari aspek otonomi adalah pembentukan daerah atau yang lazim disebut pemekaran daerah. Pemekaran daerah sebenarnya bukan fenomena baru di Indonesia. Sejak zaman Hindia-Belanda, pemekaran daerah sudah menjadi konsepsi penataan daerah oleh pakar ketatanegaraan zaman Hindia-Belanda. Konsepsi tersebut lahir dari kegelisahan atas sistem sentralisasi yang diterapkan pemerintah Belanda. Terlebih *Grondwet* (Undang-Undang Dasar) 1818 Belanda yang kemudian di amandemen pada 1848, sebagai Konstitusi negara menyatakan bahwa Raja memegang kekuasaan tertinggi atas tanah jajahan di Hindia-Belanda. Ketentuan tersebut kemudian diterjemahkan dalam *Regerings Reglement* (RR; Undang-undang) yang dikeluarkan pada 1854. Peraturan ini memuat aturan pokok kebijakan pemerintah Hindia Belanda. Pasal 1 reglemen tersebut menyatakan bahwa pelaksana pemerintahan umum di Hindia-Belanda adalah gubernur jenderal atas nama raja, dan semua penduduk di tanah jajahan tanpa kecuali wajib mengakui, menghormati, dan menaati gubernur jenderal sebagai wakil Raja Belanda di Hindia-Belanda.²

Berdasarkan RR 1854, Pemerintah Belanda menjalankan pemerintahan di Hindia-Belanda dengan dua sistem: sistem pemerintahan tidak langsung (*indirect gebied*) dan pemerintahan langsung (*direct gebied*). Sistem tidak langsung yaitu pemerintah Belanda tidak secara langsung memerintah suatu daerah yang sudah ada susunan pemerintahannya. Daerah dimaksud adalah daerah-daerah kerajaan/ kesultanan yang sudah ada seperti Kesultanan Yogyakarta, Kesunanan Surakarta, Kesultanan Palembang, Kesultanan Deli, Kesultanan Cirebon, Kesultanan Aceh, Kesultanan Pontianak, dan beberapa kesultanan lain. Daerah-daerah ini disebut daerah *swapraja* yang diberi hak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri (otonomi) dengan

1 Ermaya Suradinata, *Membangun Daerah Menuju Indonesia Bangkit*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2008, hal. 200-201. Lihat Pula Ajarotni Nasution (ed.), *Naskah Akademik...*, *Op. Cit.*, hal. 35.

2 Soetandyo Wignjosoebroto, "Satu Abad Desentralisasi di Indonesia," *Majalah Prisma*, Vol 29/ No.3/ Juli 2010, hal. 60.

suatu kontrak politik. Meskipun diberi hak otonomi namun daerah-daerah ini tetap di bawah pengawasan pemerintah Belanda yang menempatkan seorang *Controleur* atau Residen. Sedangkan sistem pemerintahan langsung berarti pemerintah Belanda memerintah secara langsung wilayah yang dikuasai tersebut dengan pusat di Batavia (Jakarta). Daerah-daerah tersebut dibagi dalam wilayah-wilayah administrasi pemerintahan dengan susunan secara hirarkis: Provinsi, Karesidenan, *Regenscap* (Kabupaten), *District* (Kawedanan), *Onder District* (Kecamatan), dan Desa sebagai wilayah terkecil. Pemerintahan ini disebut sebagai pemerintahan *pangreh praja*.³

Pada tahun 1856, Menteri Koloni Meier memerintahkan Gubernur Jenderal Pahut mengkaji gagasan-gagasan yang berkembang di kalangan residen dan anggota *Raad van Indie* (Dewan Hindia) tentang perlunya segera pembentukan organisasi pemerintah lokal yang otonom guna mengakomodasi dan melayani kepentingan penduduk golongan Eropa yang berniat menetap dan membangun kehidupan di tanah koloni. Perlu diketahui bahwa, pada saat itu, di kota-kota besar dan daerah perkebunan di Hindia-Belanda telah tumbuh kesatuan masyarakat (*gemeente*) yang terdiri atas orang-orang Eropa. *Gemeente* tersebut tidak mau diurus oleh pemerintah lokal, atau *local resort* yang dikepalai oleh bangsa pribumi. Oleh karena itu, di kota-kota besar seperti Semarang, Bandung, Surabaya, Malang, dan beberapa daerah lain di bentuk pemerintah Kota *Gemeente*. Meski *Gemeente* terpisah dari kepengurusan pribumi, namun dalam menjalankan fungsinya *Gemeente* bersandingan dengan pemerintah kabupaten yang keduanya mempunyai pusat pemerintahan di satu kota namun tempatnya yang berbeda. Pada awalnya pemerintahan *Gemeente* tidak mengalami masalah dengan kabupaten, karena masyarakat yang diurus berbeda. Namun, dalam perkembangannya, *Gemeente* menghendaki mempunyai batas-batas wilayah yang jelas, mempunyai pemerintahan sendiri, dan merupakan badan hukum sendiri.⁴

3 Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek...*, Op. Cit., hal. 134.

4 Hanif Nurcholis., *Teori dan Praktik...*, hal. 136.

Gagasan ini kemudian masih mengalami perdebatan panjang. Hingga akhirnya berkat upaya dua orang anggota *Tweede Kamer* (Parlemen), yakni LWC Keuchenis dan WK Baron van Dedem, lahirlah undang-undang Desentralisasi pada tanggal 23 Juli 1903. Undang-undang ini disebut *De Wet Houdende Decentralisatie van Het Bestuur in Nederlands-Indie*, yang kemudian disingkat sebagai *Decentralisatie Wet 1903*. Gagasan Keuchenis yang terakomodir dalam *Wet* tersebut misalnya, menuntut agar di daerah-daerah dibentuk *gewestelijk raaden*. Ia juga mendesak untuk segera dilakukan reformasi ketatanegaraan, terutama dengan mengamandemen beberapa pasal RR 1854 yang menjadi dasar hukum kekuasaan sentralistik.⁵ Pendukung kelompok ini merasa bahwa kekuasaan sentralistik di tangan seorang Gubernur Jenderal dianggap terlalu besar.⁶

Undang-undang tersebut mengamanatkan bahwa pemerintah pusat harus membentuk sebuah dewan di suatu daerah (*gewest* dan bagian *gewest*) sehingga daerah akan menjadi daerah otonom, bukan hanya sebagai wilayah administratif. Pengisian lembaga dewan tersebut dilakukan dengan cara sebagian dipilih dan sebagian diangkat dari kalangan Eropa. Sedangkan dewan yang sudah ada pada *Gewest* dan bagian *Gewest* dijadikan sebagai *local raaden* (dewan pemerintahan lokal). Dewan yang dibentuk di *Gewest* disebut *Gewestelijke Raad*, sedangkan dewan yang dibentuk di bagian *Gewest* disebut *Plaatselijke Raad*.⁷

Namun, ketentuan dalam tata hukum kolonial, *wet* sebagai produk legislasi negeri induk tidak begitu saja (*ipso jure*) berlaku untuk dan di negeri koloni, melainkan harus diimplementasikan lebih dahulu dengan suatu *koninklijke besluit* (KB; Keputusan Raja) untuk kemudian diimplementasikan lebih lanjut dengan suatu keputusan gubernur jenderal yang disebut ordonansi. Demikian pula dengan *Decentralisatie Wet 1903* yang kemudian disusul dengan pengundangan KB Nomor 39 tahun 1904 (*Decentralisatie Besluit 1904*) dan Ordonansi Nomor 181 tahun 1905 (*Local*

5 Soetandyo, *Desentralisasi...*, *Op. Cit.*, hal. 62.

6 Tim Percik, "Proses dan Implikasi Sosial Politik Pemekaran," *Report Paper*. Pdf., 2006, hal. 4.

7 Hanif Nurcholis., *Teori dan Praktik...*, *Op. Cit.*, hal. 137.

Raaden Ordonantie 1905). Ide desentralisasi ini tidak hanya didorong untuk mengurangi kekuasaan sentralistis pemerintahan pusat, namun juga oleh adanya tuntutan dari daerah-daerah yang mempunyai variasi sifat, potensi, identitas, dan kelokalan yang berbeda-beda untuk memperoleh kewenangan yang lebih besar.

Berdasarkan *Decentralisatie Wet* 1903 ini kemudian, sebanyak 15 *Gewest* yang sudah ada di Jawa dijadikan *Gewestelijk Resort* dengan *Gewestelijk Raad*. Disamping itu juga dibentuk 32 *Gemeentelijk Resort* (bagian dari *Gewest* yang bersifat perkotaan), dengan *Gementee Raadnya* di Jawa dan di luar Jawa. Di luar Jawa dibentuk 10 *Plaatselijk Resort* (bagian dari *Gewest* yang bersifat pedesaan), dengan *Plaatselijk Raadnya*. Khusus untuk pemerintah *Gemeente* sebagai pemerintahan untuk golongan Eropa, mayoritas keanggotaan *Gemeente Raadnya* mutlak harus dari golongan Eropa. Dengan dibentuknya dewan-dewan pada *gewest* dan bagian dari *gewest* tersebut maka kedudukan *gewest* dan bagian dari *gewest* tersebut menjadi wilayah administrasi sekaligus juga sebagai daerah otonom.⁸

Pada 1922, *Decentralisatie Wet* 1903 diperbaharui dengan *Wet op de Bestuurherforming* 1922. Dibawah undang-undang baru ini di pulau Jawa di bentuk 3 *provincie* (provinsi) berikut dewan provinsi dan 76 *regentschap* (kabupaten) berikut dewan kabupatennya. Adapun dewan-dewan yang sudah dibentuk di *gewest-gewest (residentie)* sebelumnya di likuidasi, sedang *Gemeente* dipertahankan dengan nama baru *Stadsgemeente*. Di luar Jawa dibentuk *Groupsgemeenschap, Provincie, Regentschap, dan Stadsgemeente* masing-masing dikepalai oleh Gubernur, Bupati/*Regent, Burgemeester, dan Voorzitter*. Semua kepala daerah tersebut adalah organ daerah otonom sekaligus sebagai kepala wilayah administrasi. Dalam perkembangannya kemudian, pemerintah Belanda mengeluarkan kebijakan-kebijakan pemekaran daerah jajahan (melalui beberapa *Ind. Staatsregeling* maupun *Ind. Staatsblad*). Sehingga dibentuklah Provinsi-provinsi; Jawa Barat, Jawa Timur, Jawa Tengah, dan dua *gouvernement*, yaitu Surakarta dan Yogyakarta. Sedangkan di luar Jawa dibentuklah *gouvernement* Maluku, Sumatera, Borneo dan *Brote Ost*. Arah yang dituju dari

8 *Ibid.*, hal. 137.

kebijakan ini ialah Pemerintah Hindia-Belanda akan membagi semua daerah Hindia-Belanda menjadi provinsi-provinsi besar yang berotonomi luas dan diberi tugas-tugas *medebewind* yang penting.⁹

Sayangnya, proses desentralisasi yang mulai tertata ini mengalami keruntuhan dengan beralihnya kekuasaan dari Pemerintahan Belanda ke Pemerintahan Militer Jepang yang bersifat fasis pada 8 Maret 1942. Tidak sampai setengah tahun sejak menduduki dan menguasai seluruh kawasan Indonesia, pemerintah Jepang memaklumkan tiga undang-undang (*Osamu Sirei*) tentang sistem fasisme di Indoensia. Perubahan kemudian dilakukan tidak hanya terbatas pada penghapusan pemerintahan lokal serta dewan lokal saja, tetapi juga menyentuh dasar-dasar paradigmatis politik yang melandasinya. Sehingga, tatanan pemerintahan direkonstruksi ke wujud yang amat sentralistis, hierarkhis dan terpaku pada manajemen garis komando kekuasaan Militer Jepang.¹⁰

Hadirnya proklamasi Kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945 yang ditindaklanjuti dengan lahirkan UUD 1945 sebagai Konstitusi resmi bangsa Indonesia, merupakan bukti berakhirnya kekuasaan Jepang di Indonesia. Pada masa awal kemerdekaan ini kemudian berdasarkan amanat Pasal 18 dan 20 UUD 1945, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) menetapkan susunan Pemerintahan Indonesia sebagai berikut:¹¹ *Pertama*, untuk sementara waktu Indonesia dibagi dalam 8 provinsi yang masing-masing dikepalai seorang Gubernur. Ke-8 provinsi tersebut, yaitu: Propinsi Sumatera, Borneo (Kalimantan), Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sulawesi, Maluku, dan Sunda Kecil (Bali dan Kepulauan Nusa). Dan untuk menjalankan tugasnya Gubernur di bantu Komite Nasional Daerah (KNID). *Kedua*, daerah provinsi dibagi dalam Karesidenan yang dikepalai oleh seorang Residen. Dan Residen dibantu oleh KNID. *Ketiga*, Kedudukan Kota (*gemeente*) diteruskan namun dengan sistem yang berbeda.

9 *Ibid.*, hal. 139-140.

10 Soetandyo, *Desentralisasi...*, *Op. Cit.*, hal. 64.

11 Hanif Nurkholis., *Teori dan Praktik...*, *Op. Cit.*, hal. 141.

Pada 23 November 1945, dikeluarkanlah UU No. 1 Tahun 1945 Tentang Kedudukan dan Pembentukan Komite Nasional Daerah (KNID) untuk menata pemerintahan di daerah, kecuali Surakarta dan Yogyakarta. Komite tersebut selain menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah, juga membantu Kepala Daerah mengatur rumah tangga daerah (otonomi).

Ditengah revolusi fisik yang terus bergejolak, kemudian pemerintah pada 10 Juli 1948 mengeluarkan UU No 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri sebagai pengganti UU No 1 Tahun 1945 yang dianggap tidak mampu membangun sistem pemerintahan daerah yang memadai.¹² Undang-undang ini hanya mengatur daerah otonom dan tidak menyinggung daerah atau wilayah administrasi. Menurut undang-undang ini, daerah otonom dibagi atas tiga tingkat: Provinsi, Kabupaten (Kota Besar), dan Desa (Kota Kecil).

Setelah revolusi fisik berakhir dan perseteruan Indonesia-Belanda berakhir di Konferensi Meja Bundar (KMB), maka ditempuhlah kesepakatan politik yang didasarkan pada hasil KMB yang berlangsung 23 Agustus – 2 November 1949. Berdasarkan kesepakatan tersebut, Indonesia-Belanda sepakat mendirikan negara serikat. Negara Republik Indonesia kemudian membuat Konstitusi RIS, sehingga konsep kenegaraan Indonesia berubah menjadi bentuk negara serikat. KMB juga menghasilkan keputusan bahwa Indonesia dimekarkan menjadi 15 (lima belas) negara bagian ditambah satu negara federal RIS. Meski konsep negara serikat lebih menjadikan desentralisasi memperoleh tempat, dan wilayah-wilayah di luar Jawa lebih memiliki wewenang yang banyak dan besar, namun konsep ini dirasakan para *funding father* sangat tidak cocok dengan semangat rakyat Indonesia yang mengedepankan kebersamaan dan persatuan. Maka sejak 17 Agustus 1950, atas desakan kaum unitaris (kelompok yang menghendaki negara kesatuan), Indonesia kembali pada bentuk negara kesatuan dibawah Undang-Undang Dasar Sementara

12 Soetandyo, *Desentralisasi...*, Op. Cit., hal. 65. Lihat pula Murtir Jeddawi, *Pro-Kontra Pemekaran Daerah*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2009, hal. 92.

(UUDS 1950). Melalui konstitusi ini, khususnya pasal 131, yang menganut otonomi seluas-luasnya, wilayah Indonesia kemudian dimekarkan kembali dalam beberapa tahap. Di tahun 1950, provinsi Sumatera dimekarkan menjadi Provinsi Sumatera Utara (termasuk didalamnya Aceh), Sumatera Tengah, dan Sumatera Selatan. Sedangkan Yogyakarta mendapat status provinsi Daerah Istimewa. Di tahun 1956, provinsi Kalimantan dimekarkan menjadi Provinsi Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, dan Kalimantan Timur.¹³

Pada tahun 1957, kemudian dikeluarkan UU No 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, sebagai pengganti UU No 22 Tahun 1948. Dalam undang-undang tersebut, dapat dikatakan bahwa konsepsi pemerintahan dan penataan daerah lebih lengkap dan terperinci, terutama terkait pelaksanaan asas desentralisasi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Hal ini dibuktikan dengan dimekarkannya Provinsi Sumatera Tengah menjadi Provinsi Jambi, Riau, dan Sumatera Barat. Sementara Jakarta mendapat status provinsi Daerah Khusus Ibukota. Selain itu, Aceh juga dimekarkan menjadi provinsi tersendiri terpisah dari Sumatera Utara.

Di pertengahan tahun 1959, ternyata kekacauan politik makin menjadi-jadi. Elite politik di daerah yang menjadi penyelenggara pemerintahan di daerah tidak kunjung dewasa dalam berpolitik. Mereka berada dalam kekacauan sepertinya halnya elite di kabinet yang jatuh bangun. Maka, keadaan tersebut disikapi Presiden Soekarno dengan dikeluarkannya Dekrit presiden 5 Juli 1959, yang berisi antara lain mencabut UUDS 1950 dan kembali ke UUD 1945 dengan sistem demokrasi terpimpin.

Untuk menyesuaikan dengan perkembangan ketatanegaraan saat itu, kemudian presiden menerbitkan Penetapan Presiden (Penpres) No 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan kebijakan tersebut, pemekaran daerah pun terus dilanjutkan. Provinsi Sunda Kecil kemudian dimekarkan menjadi provinsi Bali, Nusa Tenggara Barat, dan Nusa Tenggara Timur. Kemudian juga dibentuk Provinsi Kalimantan Tengah yang

13 Murtir Jeddawi, *Pro-Kontra...*, hal. 92. Lihat pula Hanif Norcholis, *Teori dan Praktik...*, hal. 144.

mekar dari Kalimantan Selatan. Selain itu, ditahun tersebut Aceh ditetapkan sebagai provinsi Daerah Istimewa. Berlanjut di tahun 1960, Provinsi Sulawesi dimekarkan menjadi Provinsi Sulawesi Utara dan Sulawesi Selatan. Tahun 1963, berdasarkan keputusan PBB, Irian Barat menjadi bagian dari Indonesia. Kemudian, ditahun 1964, dibentuk provinsi Lampung sebagai pemekaran dari provinsi Sumatera Selatan. Dan di tahun yang sama, dibentuk pula Provinsi Sulawesi Tengah yang merupakan pemekaran dari Sulawesi Utara serta Provinsi Sulawesi Tenggara yang merupakan pemekaran dari Sulawesi Selatan.¹⁴

Proses penataan daerah (*teritorial reform*) dan desentralisasi ini tidak mengalami perubahan yang signifikan ketika bergantinya kekuasaan di Indonesia dari Orde Lama ke Orde Baru. Dengan tetap diterapkannya UUD 1945 sebagai konstitusi negara, secara otomatis kebijakan penataan daerah masih memiliki sinergi dengan kebijakan rezim sebelumnya. Kondisinya kemudian berubah ketika landasan hukumnya dirubah melalui UU No 18 Tahun 1965 yang cenderung sentralistis. Implikasi dari perubahan dasar hukum ini adalah, proses pemekaran sangat terbatas, terutama provinsi. Hal ini terlihat dari hanya dibentuknya Provinsi Bengkulu sepanjang rezim Orde Baru, pada tahun 1967 yang merupakan pemekaran dari Provinsi Sumatera Selatan. Sehingga, dalam kurun 1969-1974 Indonesia telah memiliki 26 provinsi, dimana 2 (dua) diantaranya berstatus Daerah Istimewa (Aceh dan Yogyakarta) dan satu berstatus Daerah Khusus Ibukota (Jakarta).

Untuk menjaga “*asas kesatuan*” Indonesia, kemudian Orde Baru mengeluarkan UU No 5 tahun 1974 sebagai pengganti UU No 18 Tahun 1965. Dengan masuknya Timor-Timur kedalam wilayah Indonesia pada tahun 1975, secara otomatis menambah jumlah provinsi di Indonesia menjadi 27 provinsi, meskipun kemudian Timor Timur lepas pada 1999.¹⁵ Kebijakan Orde Baru melalui undang-undang ini tampaknya merupakan sebuah kebijakan desentralisasi semu atau bentuk otonomi elite pemerintah daerah yang dikontrol elite pemerintah pusat (resentralisasi).¹⁶ Sehingga,

14 Murtir Jeddawi, *Pro-Kontra...*, *Op. Cit.*, hal. 92. Lihat pula Tri Ratnawati, *Pemekaran Daerah...*, *Op. Cit.*, hal. 82-83.

15 *Ibid.*, hal. 93.

16 Soetandyo, *Desentralisasi...*, *Op. Cit.*, hal. 68.

di sini makna *Ketunggal Ikaan* menjadi lebih nyata katimbang warna *Kebhinekaan*.

Lahirnya gelombang Reformasi 1998 telah mengakhiri kekuasaan Orde Baru selama 32 tahun, sekaligus membawa perubahan politik yang luar biasa. Sehingga, wilayah luar Jawa yang selama hampir 40 tahun merasa kurang diperhatikan dan kurang memperoleh perlakuan yang adil telah 'memaksa' Pemerintahan Presiden Habibie untuk mengeluarkan undang-undang yang mengakomodir kepentingan daerah sekaligus memberi kewenangan otonomi yang luas kepada daerah. Atas desakan tersebut, maka lahirlah UU No. 22 Tahun 1999. Melalui undang-undang ini, makna *kebhinekaan* di dalam kekuasaan pemerintahan lebih menonjol dan lebih dikehendaki dibandingkan makna *ketunggal ikaan*.

Lahirnya undang-undang ini di satu sisi juga dibarengi dengan tuntutan yang menggebu-gebu dari sejumlah daerah untuk memekarkan diri. Sedang disisi lain, tuntutan dari rakyat banyak untuk mengamandemen UUD 1945 juga tak terbendung. Maka, tidak heran jika sejak diberlakukannya UU No 22 Tahun 1999 (jo PP 129 Tahun 2000) dan Amandemen UUD 1945, telah mekar ratusan kabupaten/ kota di Indonesia. Meskipun terlepas dari kemampuan sosial-politik-ekonomi untuk secara teknis dapat dikatakan sebagai "benar-benar mampu mekar", namun kapasitas sosial-politik dan keinginan daerah untuk memperoleh pembagian "kue pembangunan" yang lebih adil nampaknya menjadi lebih besar, lebih kuat, dan akan sulit dibendung.

Makna desentralisasi kekuasaan kemudian tidak hanya berkisar pada adanya kewenangan untuk melakukan pemerintahannya sendiri namun telah bergeser kepada dorongan untuk memperoleh perlakuan yang lebih adil dari baik dari Pemerintahan Pusat maupun dari Daerah Induk.¹⁷ Untuk menekan laju pemekaran ini kemudian dikeluarkan UU No 32 Tahun 2004 sebagai revisi atas UU No 22 tahun 1999 serta PP No 78 tahun 2007 sebagai revisi atas PP No 129 Tahun 2000.

17 Tim Percik, "Proses dan Implikasi Sosial-Politik Pemekaran: Studi Kasus di Sambas dan Buton," *Report Paper*, Desember 2007, hal. 5.

Tarik menarik antara desentralisasi dan sentralisasi kekuasaan tidak terlepas dari pemahaman negara dan rakyat dalam memaknai antara Ketunggal-Ikaan dengan Kebhinekaan. Tarik menarik tersebut terjadi sejak lama dan memang menunjukkan adanya permasalahan selaku Bangsa (Indonesia) secara keseluruhan. Walaupun demikian makna Kebhinekaan dengan segala atribut identitas sosial-politik kedaerahan menjadi hal utama yang nampaknya lebih didesakkan oleh rakyat yang mau tidak mau harus memperoleh perhatian baik dari Pemerintahan Pusat maupun Pemerintahan daerah Induk.

Gelombang pemekaran daerah sebagai bentuk penguatan politik identitas lokal, politik desentralisasi, upaya percepatan pembangunan, dan kepentingan pusat meredam gejolak daerah pasca reformasi, ternyata telah bergerak cepat dan sulit dibendung. Sejak tahun 1999-Februari 2008, telah bertambah 179 (66%) daerah otonomi baru dan ini akan terus bertambah setiap tahun. Tahun 1999 terdapat 341 daerah yang terdiri 26 provinsi, 73 kota, dan 169 kabupaten. Pada Februari 2008 menjadi 520 daerah dengan rincian 33 provinsi, 104 kota, dan 310 kabupaten. Berarti telah terjadi penambahan daerah baru yakni 7 provinsi, 31 kota, dan 141 kabupaten. Sebaran pemekaran berada di Jawa (5%) dan luar Jawa (95%). Sumatera bertambah 65 daerah baru (26%), Sulawesi 31 (17%), Papua 27 (15%), Kalimantan 25 (14%), Maluku 13 (7,3%), Nusa Tenggara 9 (5%), dan Jawa 9 (5%).¹⁸

Menjelang Pemilu 2009, Pemerintah diwakili Menteri Dalam Negeri dan DPR kembali memaparkan rencana persetujuan membentuk kembali 12 daerah otonomi baru yang sudah diusulkan sejak tahun 2008 dan menunda usulan 15 daerah baru hingga usai Pemilu.¹⁹ Namun nyatanya, hingga tahun 2010,

18 Litbang Kompas, dalam *Kompas*, Edisi 11 Februari 2008. hal. 6. Lihat pula *Media Indonesia*, 28 Januari 2008. hal 2. Sedang berdasarkan Riset Suara Pembaruan, dalam kurun 10 tahun (1999-2009), sebanyak 205 daerah otonom baru (DOB) telah terbentuk. Daerah itu meliputi 7 provinsi, 164 kabupaten, dan 34 kota. Dengan demikian, total jumlah daerah otonom di Indonesia menjadi 524 daerah otonom, yang terdiri dari 33 provinsi, 398 kabupaten, dan 93 kota, tidak termasuk 6 daerah administratif di DKI Jakarta, dalam www.suarapembaruan.com, akses pada 10 September 2010, pukul 19.55 WIB.

19 *Media Indonesia*, Edisi 25 Maret 2008. hal 1.

Kementerian Dalam Negeri tengah menerima 181 usulan.²⁰ Untuk merespon usulan pemekaran yang tak terbendung ini kemudian, di akhir tahun 2010, Kementerian Dalam Negeri mengeluarkan dokumen penataan daerah. Dalam dokumen tersebut, pemerintah telah memproyeksikan penambahan 11 provinsi dan 54 kabupaten/kota baru dalam rentang waktu 15 tahun ke depan (2010-2025). Dengan penambahan tersebut, Indonesia akan memiliki 44 provinsi dan 545 kabupaten/kota pada tahun 2025 nanti.²¹

Dalam konsepsi penataan daerah, sebenarnya pemekaran daerah bukanlah “barang haram”, bahkan perlu didukung mengingat begitu pentingnya tujuan yang hendak dicapai.²² Namun, melihat kurang baiknya hasil survey, evaluasi, dan analisis para ahli tentang kinerja daerah baru dan makin menguatnya sentimen politik lokal (etnis, wilayah, agama), maka pemekaran daerah perlu kiranya ditinjau ulang dan ditata kembali. Selain itu, pemekaran daerah yang sudah berlangsung mestinya dapat diarahkan atau diberdayakan sebagai modal pembangunan yang lebih merata diseluruh lapisan masyarakat daerah dan terkontrol dengan baik.

B. Aspek-aspek Pemekaran Daerah

Penataan wilayah (*teritorial reform*) pada dasarnya merupakan bagian dari manajemen pemerintahan daerah, yang dimaksudkan untuk menata wilayah administratif suatu daerah agar rentang

20 Gamawan Fauzi, “Paradigma Kewenangan Daerah yang Efektif dan Efisien”, dalam *Majalah Prisma*, Volume 29/No 3/Tahun 2010, hal. 79. Lihat pula Antonius Tarigan, “Dampak Pemekaran Wilayah”, dalam *Majalah Perencanaan Pembangunan*, Edisi 1, Tahun XVI, 2010. hal. 22.

21 “Desain Besar Penataan Daerah 2010-2025 Indonesia Jadi 44 Provinsi,” dalam <http://www.suarapembaruan.com/index.php?modul=news&detail=true&id=24550>, akses pada 8 April 2011, pukul 10.12 WIB. .

22 Tujuan yang luas itu bisa dilihat pada PP Nomor 129 tahun 2000 Tentang Tata Pmbentukan dan Penghapusan Daerah. Namun, semenjak lahirnya PP Nomor 78 Tahun 2007 yang menggantikan PP Nomor 129 tahun 2000 tentang pemekaran, tujuan pembentukan daerah baru termasuk pemekaran daerah yakni ditekankan kepada meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan peningkatan pelayanan masyarakat. Lihat penjelasan PP Nomor 78 Tahun 2007.

kendali menjadi lebih efektif dan efisien. Idealnya, penataan wilayah ini dilakukan seiring dengan perkembangan suatu daerah, sehingga pertumbuhan dan kemajuan tersebut tidak hanya terpusat tetapi dapat dinikmati secara merata di seluruh wilayah. Pertumbuhan pusat-pusat kegiatan ekonomi yang baru biasanya menjadi awal bagi perkembangan suatu daerah. Pertumbuhan ini sejalan dengan potensi yang dimiliki daerah tersebut, baik yang bersumber dari kekayaan alam, maupun yang berupa sumber-sumber daya lainnya, seperti kemajuan industri, dan sebagainya.

Dalam berbagai regulasi dan kebijakan yang mengatur pemekaran daerah, juga telah secara rigid dijelaskan bahwa tujuan pemekaran daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui: peningkatan pelayanan kepada masyarakat; percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi; percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah; percepatan pengelolaan potensi daerah; dan peningkatan keamanan dan ketertiban. Namun, pemekaran suatu daerah tidak terlepas dari kontestasi kepentingan-kepentingan elite yang ada untuk mendapatkan kekuasaan, karena dengan pemekaran daerah akan membuka ruang bagi elite-elite yang sebelumnya tidak mendapatkan kekuasaan untuk mendapatkan kekuasaan baru.²³

Kondisi ini tidak lain karena dalam proses pemekaran daerah, terdapat banyak aspek yang bermain sebagaimana diungkap oleh banyak pakar. Beberapa aspek tersebut menurut dasar hukum yang ada, diantaranya: Aspek yuridis, yakni ketentuan perundang-undangan; Aspek administratif, yakni penyelenggaraan pemerintahan di daerah; Aspek tinjauan geografis, yakni batas daerah/teritori; Aspek historis, yakni kesejarahan; dan aspek sosial-budaya, yakni kondisi masyarakat dan etnis.

Pratikno dan Putra, menyebut beberapa aspek yang hadir dalam pemekaran daerah, yaitu: Pemerataan ekonomi, kondisi geografis yang terlalu luas, perbedaan basis identitas, kegagalan konflik komunal, dan adanya insentif fiskal yang di jamin oleh Undang-Undang. Demikian pula Ratnawati, menyebut terdapat beberapa aspek yang melatarbelakangi pemekaran daerah, yaitu:

23 Lihat PP No. 129 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pembentukan dan Penggabungan Daerah

1) Dalam rangka efektifitas/ efisiensi (*administrative dispersion*) mengingat wilayah yang begitu luas, 2) penduduk yang menyebar dan ketertinggalan pembangunan, 3) kecenderungan untuk homogenitas (etnis, bahasa, agama, urban-rural, dll), 4) adanya kemanjaan fiskal yang dijamin oleh Undang-Undang; dan 5) *bureaucratic and political rent-seeking* (perebutan jabatan politik). Sedangkan Dewansyah dan Taufik, justru menyebut hanya 3 aspek yang terkait pemekaran daerah, yaitu: aspek sosial-budaya, aspek politik, dan aspek ekonomi.²⁴

Namun, dari sekian banyak aspek yang dikemukakan banyak pakar tersebut, pada dasarnya dapat dikelompokkan dalam dua aspek dominan, yakni teknokratis (yang dapat diartikan sebagai alasan-alasan normatif, untuk mensejahterakan rakyat) dan aspek politis (kepentingan tersembunyi dari elite lokal atau kelompok untuk mencapai tujuan tertentu).²⁵ Aspek teknokratis mencakup pelayanan publik, birokrasi yang efektif, potensi ekonomi. Sedangkan aspek politik mencakup, distribusi kekuasaan, perbedaan identitas (etnis dan budaya), dan kepentingan lain.

Selain itu, terdapat beberapa perspektif yang menjadi urgen dalam memberikan bingkai dan kerangka yang tepat terkait aspek-aspek pemekaran daerah adalah sebagai berikut:

a. Perspektif normatif

Dasar kebijakan yang dilandasi undang-undang pemerintahan daerah adalah wadah yang paling terbuka bagi daerah untuk memiliki akses sebanyak mungkin dalam pemekaran daerah. Dalam pandangan yang bersifat normatif tersebut, daerah punya hak otonom seluas-luasnya untuk mengatur dan mengelola urusan rumah tangganya sendiri. Daerah-daerah yang selama ini kurang mendapat sentuhan pembangunan (karena jarak akses kebijakan yang mungkin dirasa terlalu "jauh") akan mendapatkan suatu peluang yang besar dalam mengembangkan dirinya. Kebijakan

24 Lihat Dewansyah dan Taufik "Aspek Pemekaran wilayah," dalam <http://www.bandungfreescool.wordpress.com>, akses pada 27 Juli 2011, pukul 22.15 WIB.

25 Mar Alamsyar, "Pemekaran Pemerintahan Nagari," *Tesis Politik Lokal dan Otonomi Daerah*, Program Studi Ilmu Politik Pascasarjana UGM, 2010, hal. 18-19.

akan semakin dekat dan peran masyarakat terhadap pembangunan semakin besar. Namun demikian, pada sisi lain ternyata tidak semua daerah hasil pemekaran memiliki kesempatan yang sama. Sebagian dari daerah otonomi baru menjadi beban bagi pemerintah pusat (katakanlah karena PAD lebih sedikit daripada pembiayaan daerah), akibatnya mereka hanya mengharapkan Dana Alokasi Umum (DAU) yang masih banyak bergantung pada pemerintah pusat. Hal ini dilandasi realita bahwa usaha-usaha daerah memacu PAD, terutama bagi daerah yang miskin sumber daya alam, tidak terlalu signifikan.

Gejala ini mendapat fokus perhatian pada UU No. 32 Tahun 2004. Persyaratan pembentukan daerah otonom baru sudah lebih selektif dan makin ketat, dengan mekanisme persyaratan administrasi, teknis dan fisik kewilayahan. Pertimbangan lainnya yang perlu diperhatikan adalah daerah induk yang ditinggalkan dapat menjadi lemah, akibat minimnya potensi sumber-sumber PAD yang bisa dikembangkan. Demikianlah alasan normatif yang perlu dijadikan pegangan bagi penggagas pembentukan daerah baru.

b. Perspektif memacu diri untuk melakukan kompetisi

Dalam kaca mata kompetisi, pemekaran daerah dapat diartikan sebagai strategi untuk mendapatkan peluang dan akses yang baru dalam upaya mendapatkan dan mengelola sumberdaya daerah. Artinya semua daerah punya hak yang sama berkompetisi dalam mengembangkan daerahnya. Namun demikian, makna kompetisi bisa saja berbalik menjadi ancaman bahkan bencana, ketika daerah tidak mampu berkompetisi. Dengan adanya kebijakan otonomi daerah, tanpa memandang daerah induk maupun daerah pemekaran akan melakukan kompetisi yang sama. Setiap daerah harus berjuang guna mendapatkan akses seluas-luasnya bagi transaksi bermacam sumber daya yang dimiliki, baik yang menyangkut sumber daya alam maupun sumber daya manusia. Pengelolaan sektor riil mulai dari bidang perdagangan, jasa, pariwisata, transportasi, dan lain-lain akan ramai diperebutkan. Pemerintahan baru pada awal persaingannya banyak yang tersandung oleh masa transisi politik di daerah

yang bersangkutan, sehingga perhatian terhadap pembangunan menjadi kurang. Jika pemerintah baru tidak segera menata diri maka ancaman kebangkrutan akan terjadi.

c. Perspektif rasional

Motivasi pemekaran satu wilayah yang paling baik adalah melalui perspektif rasional. Ketika isu pemekaran daerah ditinjau secara rasional, maka aspek politis, normatif, dan lainnya harus disingkirkan terlebih dahulu. Kebutuhan daerah untuk mekar atau tidak, sepenuhnya dilandasi pertimbangan rasionalitas. Aspek logis yang harus dipenuhi antara lain rasio antara daerah otonomi baru dengan kondisi riil penduduk, harus jadi titik tumpu utama. Dengan memakai pertimbangan rasional, maka metode, strategi, kebijakan, kalkulasi atau pertimbangan apapun dalam proses pemekaran akan terarah pada indikator-indikator yang terukur secara akurat dan valid.

Perspektif rasional adalah perspektif yang paling ideal untuk diterapkan, namun justru ini adalah perspektif yang paling sulit dikongkretkan. Kesulitan terutama datang (lebih tepatnya dihambat) oleh faktor politis dan normatif. Untuk alasan yang ketiga inilah, perspektif normatif perlu mencoba mengakomodasi alasan rasional. Jalan tengahnya perlu ada suatu studi atau penelitian yang rasional sesuai dengan tuntutan normatif dan atau perundangundangan.

Dalam konteks Indonesia, implementasi pemekaran daerah sepanjang sejarahnya tampaknya memang dipahami dalam perspektif rezim yang berbeda-beda. Pada masa Hindia Belanda, dimaknai sebagai usaha untuk mengatur kekuasaan wilayah yang terluas, demi untuk mengelola efisiensi dan efektifitas proses eksploitasi sumber daya alam. Pada masa Orde Lama, pemekaran daerah dikembangkan dalam rangka *nation building* sebagai upaya mewujudkan negara yang berdaulat.

Pada masa Orde Baru pemekaran daerah dimaknai sebagai usaha untuk mensukseskan program-program pembangunan ekonomi yang disertai dengan usaha untuk melakukan kontrol secara institusional dan menyeluruh baik pada aras provinsi,

kabupaten, kecamatan, desa dan bahkan sampai pada aras individu. Artinya, pemekaran daerah lebih bermakna pada aspek pengintegrasian yang utuh dan penunggal-ikaan semua aspek kehidupan rakyat menuju pemahaman konsep NKRI, sekalipun harus mengorbankan kebhinekaan. Sedangkan pada masa reformasi, konsep pemekaran daerah lebih dimaknai sebagai suatu proses untuk mengekspresikan ketidakpuasan daerah, dengan lebih memaknai sebagai pemecahan ketimbang penataan atau penggabungan.²⁶ Untuk itu kedepan, agar makna kebhinekaan tidak tercerabut dari ketunggal-ikaan, diperlukan konsepsi, implementasi, dan evaluasi yang baik dari pemerintah terkait kebijakan otonomi daerah dimasa depan.

Meski, pemerintah telah melakukan studi komprehensif yang dilakukan Tim yang dibentuk oleh Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri (Ditjen Otoda Depdagri) bekerjasama dengan Kemitraan-Partnership yang terdiri dari para pakar. Hasil study berupa prediksi jumlah provinsi dan kabupat/kota yang ideal hingga tahun 2025 ditinjau dari aspek administrasi publik, manajemen pemerintahan, manajemen keuangan, demografi, pertahanan-keamanan, dan sosial ekonomi.²⁷ Namun, tentu harus terus disempurnakan, karma sebaik apapun konsep yang dibuat, tanpa implemementasi dan pengawasan yang baik juga akan berdampak pada hasil yang tidak baik.

C. Mekanisme Pemekaran Daerah di Era Reformasi

Sejak era reformasi, sebagai anti tesis era Orde Baru yang menerapkan model sentralisasi murni, pemerintahan di Indonesia menerapkan model desentralisasi melalui kebijakan otonomi daerah secara luas, dengan tetap menerapkan prinsip sentralisasi yang terbatas. Kebijakan tersebut diambil agar dapat mengakomodasi komitmen untuk mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan untuk menutup

26 Septi S. Hapsari, "Pemekaran Daerah dan Penataan Birokrasi; Studi Penataan Birokrasi dalam Konteks Pemekaran Kabupaten Tambrauw, Papua Barat," *Tesis Program Pascasarjana Ilmu Politik UGM*, Yogyakarta, 2011, hal. 7-8

27 Kemitraan, *Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia Tahun 2010-2025*, Policy Paper.pdf. Patnership, Jakarta, 2011, hal. 2-3.

kemungkinan terjadinya disintegrasi. Mengiringi dinamika politik tersebut, lahirnya UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, berdampak pula dengan keinginan berbagai daerah untuk memekarkan diri membentuk daerah otonom baru.

Pemekaran daerah pada dasarnya bertujuan untuk memperkuat hubungan antara pemerintah daerah dan masyarakat lokal dalam rangka pertumbuhan kehidupan demokrasi. Dengan interaksi yang lebih intensif antara masyarakat dan pemerintah daerah baru, maka masyarakat sipil akan memperoleh hak-hak dan kewajiban-kewajibannya secara lebih baik sebagai warga negara. Secara teknis kemudian pemekaran di atur melalui PP No 129 Tahun 2000. Sedangkan berdasarkan UUD 1945 Hasil Amandemen, pemekaran daerah diatur melalui UU No 32 Tahun 2004 dan PP No 78 Tahun 2007. Sehingga, perlu dipahami bahwa konsepsi pemekaran daerah di era reformasi terdapat dua pemahaman, yakni sebelum Amandemen UUD 1945 dan setelah Amandemen UUD 1945.

1. Tata Cara Pemekaran Daerah Sebelum Amandemen UUD 1945

Pada dasarnya, kebijakan pemekaran suatu daerah menjadi dua atau lebih sebenarnya bukan sebuah larangan dalam konstitusi, dan merupakan kebijakan yang positif, asalkan didukung secara nyata oleh keinginan sebagian besar masyarakat dan memenuhi persyaratan administratif, teknis, dan fisik wilayah. Dan bukan hanya sebatas persyaratan politis. Meskipun, gelombang pemekaran daerah era reformasi sebelum amandemen UUD 1945 dipandang lebih politis dibanding gelombang pemekaran pasca amandemen UUD 1945. Dasar hukum pemekaran daerah diatur secara jelas dalam UU No. 22 Tahun 1999 Bab III Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan bahwa Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah propinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.²⁸

28 Bab III Pasal ayat (1) UU No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Kemudian pada pasal 5 ayat (1) sampai (4) juga menyatakan bahwa: 1) Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi Daerah, sosial-budaya, sosial-politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah; 2) Pembentukan, nama, batas, dan ibukota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Undang-Undang; 3) Perubahan batas yang tidak mengakibatkan penghapusan suatu Daerah, perubahan nama Daerah, serta perubahan nama dan pemindahan ibukota Daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah; 4) Syarat-syarat pembentukan Daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Selanjutnya pada pasal 6 ayat (2) disebutkan bahwa Daerah dapat dimekarkan menjadi lebih dari satu Daerah.

Undang-undang ini diakui atau tidak, sebenarnya telah hampir membawa Indonesia pada disintegrasi. Meskipun dengan alasan bahwa lahirnya dasar hukum tersebut merupakan jalan tengah untuk meredam gejala daerah yang ingin memerdekakan diri. Ketentuan pemekaran daerah yang tidak rigid dan disertai aturan yang jelas telah berdampak lahirnya ratusan daerah otonom baru. Hingga kemudian, untuk mengatasi gejala tersebut, diakhir tahun 2000 dikeluarkanlah PP No. 129 tahun 2000 Tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah sebagai pengejawantahan atau teknikalitas dari UU No. 22 tahun 1999.

Pada bab III Pasal 2 peraturan pemerintah tersebut ditegaskan bahwa tujuan pembentukan, pemekaran, penghapusan, dan penggabungan daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan melalui: a) peningkatan pelayanan kepada masyarakat; b) percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi; c) percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah; d) percepatan pengelolaan potensi daerah; e) peningkatan keamanan dan ketertiban; f) peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.²⁹

Adapun syarat-syarat pembentukan daerah otonom diatur pada Pasal 3, bahwa daerah yang akan dibentuk harus:

29 Bab III Pasal 2 PP No 129 Tahun 2000

a) berdasarkan kemampuan ekonomi; b) potensi daerah; c) sosial budaya; d) sosial politik; e) jumlah penduduk; f) luas daerah; g) pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya Otonomi Daerah.

Pada Pasal 4 menjelaskan, bahwa kemampuan ekonomi meliputi cerminan hasil kegiatan usaha perekonomian yang berlangsung di suatu daerah propinsi, Kabupaten/Kota yang dapat diukur dari produk domestik regional bruto (PDRB); dan penerimaan daerah sendiri. Sedangkan potensi daerah merupakan cerminan tersedianya sumber daya yang dapat dimanfaatkan dan memberikan sumbangan terhadap penerimaan daerah dan kesejahteraan masyarakat yang dapat diukur dari lembaga keuangan, sarana ekonomi, sarana pendidikan, sarana kesehatan, sarana transportasi dan komunikasi, sarana pariwisata dan ketenagakerjaan.

Aspek sosial budaya merupakan cerminan yang berkaitan dengan struktur sosial dan pola budaya masyarakat, kondisi sosial budaya masyarakat yang dapat diukur dari tempat peribadatan, tempat/kegiatan institusi sosial dan budaya, serta sarana olah raga. Sedangkan sosial politik merupakan cerminan kondisi sosial politik masyarakat yang dapat diukur dari partisipasi masyarakat dalam berpolitik, dan organisasi kemasyarakatan.

Jumlah penduduk merupakan jumlah tertentu penduduk suatu daerah. Sedangkan luas daerah merupakan luas tertentu suatu daerah. Sementara pertimbangan lain, merupakan pertimbangan untuk terselenggaranya otonomi daerah yang dapat diukur dari: a) keamanan dan ketertiban; b) ketersediaan sarana dan prasarana pemerintahan; c) rentang kendali; d) Propinsi yang akan dibentuk minimal telah terdiri dari 3 (tiga) Kabupaten dan atau Kota; e) Kabupaten yang akan dibentuk minimal telah terdiri dari 3 (tiga) Kecamatan; f) Kota yang akan dibentuk minimal telah terdiri dari 3 (tiga) Kecamatan.

Demikian halnya terkait penghapusan daerah dilakukan apabila daerah tersebut tidak mampu melaksanakan otonomi daerahnya, daerah yang dihapus akan digabungkan dengan

daerah lain.³⁰ Penghapusan dan penggabungan daerah mempertimbangkan kriteria yang sama dengan pemekaran daerah, namun luas wilayah pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya Otonomi Daerah tidak dijadikan pertimbangan.

Adapun prosedur dan mekanisme pembentukan daerah, PP No. 129 Tahun 2000 memberi penjelasan dalam Pasal 16 sebagai berikut:³¹

- a. ada kemauan politik dari Pemerintah Daerah dan masyarakat yang bersangkutan;
- b. pembentukan Daerah harus didukung oleh penelitian awal yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah;
- c. usul pembentukan Propinsi disampaikan kepada Pemerintah cq. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan dilampirkan hasil penelitian Daerah dan persetujuan DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang berada dalam wilayah Propinsi dimaksud, yang dituangkan dalam Keputusan DPRD;
- d. usul pembentukan Kabupaten/Kota disampaikan kepada Pemerintah cq. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah melalui Gubernur dengan dilampirkan hasil penelitian Daerah dan persetujuan DPRD Kabupaten/Kota serta persetujuan DPRD Propinsi, yang dituangkan dalam Keputusan DPRD;
- e. dengan memperhatikan usulan Gubernur, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah memproses lebih lanjut dan dapat menugaskan Tim untuk melakukan observasi ke Daerah yang hasilnya menjadi bahan rekomendasi kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah;
- f. berdasarkan rekomendasi pada huruf e, Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah meminta tanggapan para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah

30 Pasal 14 ayat (1) PP No. 129 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pembentukan dan Penghapusan Daerah

31 Pasal 16 PP No 129 Tahun 2000

dan dapat menugaskan Tim Teknis Sekretariat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah ke Daerah untuk melakukan penelitian lebih lanjut;

- g. para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah memberikan saran dan pendapat secara tertulis kepada Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah;
- h. berdasarkan saran dan pendapat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, usul pembentukan suatu daerah diputuskan dalam rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah;
- i. apabila berdasarkan hasil keputusan rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah menyetujui usul pembentukan Daerah, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah selaku Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah mengajukan usul pembentukan Daerah tersebut beserta Rancangan Undang-undang Pembentukan Daerah kepada Presiden;
- j. apabila Presiden menyetujui usul dimaksud, Rancangan Undang-undang pembentukan Daerah disampaikan kepada DPR-RI untuk mendapatkan persetujuan.

Dalam hal mekanisme penghapusan dan penggabungan daerah diatur dengan mekanisme sebagai berikut:³²

- a. usul penghapusan dan penggabungan Daerah Propinsi disampaikan oleh Gubernur dengan persetujuan DPRD Propinsi kepada Pemerintah cq. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah;
- b. usul penghapusan dan penggabungan Daerah Kabupaten/Kota disampaikan oleh Bupati/Walikota melalui Gubernur kepada Pemerintah cq. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah;
- c. sebelum suatu Daerah dihapus, masyarakat daerah tersebut diminta pendapatnya untuk bergabung dengan Daerah yang berdampak dan yang diinginkan yang dituangkan dalam Keputusan DPRD;

32 Lihat Pasal 17 PP No. 129 Tahun 2000

- d. Daerah yang akan menerima penggabungan Daerah yang dihapus, Kepala Daerah dan DPRD membuat keputusan mengenai penerimaan Daerah yang dihapus ke dalam Daerahnya;
- e. dengan memperhatikan usulan Gubernur, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah memproses lebih lanjut dan dapat menugaskan Tim untuk melakukan observasi ke daerah yang hasilnya menjadi bahan rekomendasi kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah;
- f. berdasarkan rekomendasi pada huruf e, Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah meminta tanggapan para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dan dapat menugaskan Tim Teknis Sekretariat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah ke Daerah untuk melakukan penelitian lebih lanjut;
- g. para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah memberikan saran dan pendapat secara tertulis kepada Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah;
- h. berdasarkan saran dan pendapat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, usul penghapusan dan penggabungan Daerah diputuskan dalam rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah;
- i. apabila berdasarkan hasil keputusan rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah menyetujui usul penghapusan dan penggabungan Daerah, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah selaku Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah mengajukan usul penghapusan dan penggabungan Daerah tersebut beserta Rancangan Undang-undang Penghapusan dan Penggabungan Daerah kepada Presiden;
- j. apabila Presiden menyetujui usul dimaksud, Rancangan Undang-undang tentang Penghapusan dan Penggabungan Daerah disampaikan kepada DPR RI untuk mendapatkan persetujuan.

Selain itu, pemerintah atas inisiatif sendiri, berdasarkan hasil penelitian, menyarankan agar suatu daerah dihapus dan digabungkan ke dalam wilayah Daerah lainnya. Namun, rumusan ini dalam praktiknya tidak pernah diterapkan selama otonomi daerah berlangsung.

Apabila sebuah daerah otonom terbentuk, maka untuk kelancaran penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, terhitung sejak diresmikannya pembentukan Propinsi yang baru dibentuk, pembiayaan yang diperlukan pada tahun pertama sebelum dapat disusun APBD Propinsi yang baru dibentuk, dibebankan kepada APBD Propinsi induk, berdasarkan hasil pendapatan yang diperoleh dari Propinsi yang baru dibentuk, APBD Kabupaten/Kota yang masuk dalam wilayah Propinsi yang baru dibentuk dan dapat dibantu melalui APBN.

Sedangkan untuk daerah otonom tingkat kabupaten/ kota, pembiayaan yang diperlukan pada tahun pertama sebelum dapat disusun APBD kabupaten/ kota yang baru dibentuk, dibebankan kepada APBD kabupaten/ kota induk, berdasarkan hasil pendapatan yang diperoleh dari kabupaten/ kota yang baru dibentuk. Sementara untuk penghapusan dan penggabungan daerah, segala pembiayaan dibebankan pada APBN.³³

Dalam PP No. 129 Tahun 2000 juga dijelaskan bagaimana prosedur penilaian yang diterapkan dalam pembentukan, pemekaran, penghapusan, dan penggabungan daerah otonom. Penilaian tersebut menggunakan perhitungan indikator tersedia. Aspek indikator tersedia dilahirkan dari 7 (tujuh) kriteria/ syarat sehingga melahirkan 19 (sembilan belas) indikator utama dan 43 (empat puluh tiga) sub indikator. Indikator tersedia dikumpulkan dari sumber data Pemerintah Daerah dan instansi terkait dengan menggunakan daftar pertanyaan sesuai dengan indikator/sub indikator. Sedangkan metode penilaian dan skor yang ditetapkan untuk menyatakan layak tidaknya suatu daerah untuk dimekarkan menggunakan perhitungan ekonomi yang dicantumkan dalam bagian akhir peraturan pemerintah ini.

Pada bagian penjelasan PP Nomor 129 tahun 2000 juga ditegaskan bahwa, daerah yang dibentuk berdasarkan asas

33 Lihal Pasal 18 PP No. 129 Tahun 2000

desentralisasi berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Serta sesuai dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah bahwa pembentukan suatu daerah otonom baru, dimungkinkan dengan memekarkan Daerah dan harus memenuhi syarat-syarat kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan lain yang memungkinkan Terselenggaranya Otonomi Daerah.³⁴

Dengan demikian jelas bahwa usul pembentukan suatu daerah tidak dapat diproses apabila hanya memenuhi sebagian syarat saja, seperti halnya sebagian besar dari usul-usul pembentukan daerah sebelumnya hanya didasarkan pada pertimbangan faktor politis atau faktor sejarah saja. Pembentukan daerah harus bermanfaat bagi pembangunan nasional pada umumnya dan pembangunan daerah

pada khususnya dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang secara tidak langsung diharapkan dapat meningkatkan pendapatan daerah. Namun, kondisi tersebut pasca reformasi sering diabaikan oleh elite politik daerah yang haus akan kekuasaan.

Disamping itu pembentukan daerah juga mengandung arti bahwa daerah tersebut harus mampu melaksanakan otonomi daerahnya sesuai dengan kondisi, potensi, kebutuhan dan kemampuan daerah yang bersangkutan. Pembentukan suatu daerah otonom baru, tidak boleh mengakibatkan daerah induk tidak mampu lagi melaksanakan otonomi daerahnya. Dengan demikian baik daerah yang dibentuk maupun daerah yang dimekarkan atau daerah induk secara sendiri-sendiri dapat melaksanakan otonomi daerahnya sesuai ketentuan yang berlaku.

Bagitu juga bagi daerah propinsi, daerah kabupaten dan daerah kota dapat dihapus apabila daerah-daerah tersebut berdasarkan hasil evaluasi dan penelitian tidak mampu melaksanakan otonominya. Daerah yang dihapus digabungkan ke dalam satu atau beberapa daerah yang berdampingan yang diinginkan dari daerah yang dihapus tersebut. Namun, setelah

34 Lihat Penjelasan PP No. 129 Tahun 2000

otonomi daerah berjalan selama 10 tahun dan ratusan daerah telah dimekarkan, serta berdasarkan penilaian dari berbagai kalangan bahwa banyak daerah yang mengalami kegagalan (sekitar 80%), ternyata pemerintah hanya melakukan moratorium (penghentian sementara) dan belum pernah melakukan penghapusan dan penggabungan daerah.

Dari rincian PP No. 129 Tahun 2000 ini dapat dipahami bahwa, kebijakan yang di terapkan pemerintah dalam merespon aspirasi pemekaran oleh daerah sebatas pada syarat teknis administratif dan indikator ekonomi atau angka-angka. Padahal, pemenuhan syarat administratif di Indonesia sangat mudah dipenuhi dan cenderung banyak dipolitisir jika tidak dikatakan manipulatif. Sehingga terkadang ditemui banyak fakta yang tidak sesuai dengan kondisi daerah secara riil. Terlebih para elite politik lokal juga berperan dalam memobilisasi massa dalam menggerakkan usulan pemekaran.

2. Tata Cara Pemekaran Daerah Setelah Amandemen UUD 1945

Dalam perkembangannya, pemekaran daerah yang diatur melalui UU No. 22 Tahun 1999 dan PP No. 129 Tahun 2000, dianggap tidak relevan lagi, selain karena terlalu memberi ruang yang besar kepada daerah untuk mengusulkan pemekaran yang dikhawatirkan akan menimbulkan disintegrasi juga dianggap sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan khususnya UUD 1945 hasil Amandemen, sekaligus tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah. Maka dikeluarkanlah UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Bab II undang-undang ini diatur ketentuan mengenai pembentukan daerah serta dalam pasal 4 sampai Pasal 8 tentang Pembentukan Daerah dan Kawasan Khusus.

Dasar hukum tersebut menyebutkan bahwa pembentukan suatu daerah harus ditetapkan dengan undang-undang tersendiri yang mencakup nama, cakupan wilayah, batas, ibukota, kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan, penunjukan pejabat kepala daerah, pengisian keanggotaan

DPRD, pengalihan kepegawaian, pendanaan, peralatan, dokumen, serta perangkat daerah. Legalisasi pemekaran daerah juga dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Dan untuk Pemekaran dari satu daerah menjadi 2 (dua) daerah atau lebih dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan.³⁵

Namun demikian, pembentukan daerah hanya dapat dilakukan apabila telah memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Bagi provinsi, syarat administratif yang wajib dipenuhi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/ walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi induk dan gubernur, serta rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri. Sedangkan untuk kabupaten/ kota, syarat administratif yang juga harus dipenuhi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/ kota dan bupati/ walikota bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan gubernur, serta rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri. Selanjutnya, syarat teknis dari pembentukan daerah baru harus meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor-faktor : (1) kemampuan ekonomi, (2) potensi daerah, (3) sosial budaya, (4) sosial politik, (5) kependudukan, (6) luas daerah, (7) pertahanan, (8) keamanan, dan (9) faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Dan terakhir, syarat fisik yang dimaksud harus meliputi paling sedikit lima kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit lima kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan empat kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan.³⁶

Sedangkan terkait dengan daerah yang sudah dimekarkan tersebut dapat dihapus dan digabung dengan daerah lain apabila daerah yang bersangkutan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah. Untuk penghapusan dan penggabungan daerah otonom dilakukan setelah melalui proses evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

35 Lihat UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Bab II Pasal 4

36 Lihat Bab II Pasal 5 UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Adapun tata cara pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah yang di jabarkan dalam UU No 32 tahun 2004 yang secara teknis kemudian diatur dalam peraturan Pemerintah yang sebenarnya terlambat terbit, Karena baru diterbitkan tiga tahun kemudian melalui Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2007.

Lahirnya PP No 78 Tahun 2007 selain sebagai amanat Pasal 8 UU No 32 Tahun 2004, juga sebagai perbaikan dan atau penyempurnaan dari PP No 129 Tahun 2000. Hal tersebut tercermin dari pertimbangan lahirnya peraturan tersebut yang menyebutkan bahwa ataat cara pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah sebagaimana diatur dalam PP No 129 Tahun 2000 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti.

Namun demikian, sekalipun keberadaan PP No 78 Tahun 2007 sebagai pengganti peraturan sebelumnya, beberapa pengertian masih memiliki substansi yang sama, seperti terkait pemaknaan pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah. Justru pasal yang seharusnya tetap ada dan sangat urgen tidak dicantumkan kembali, yaitu terkait tujuan pemekaran daerah.³⁷

Dalam Bab II Pasal 2 peraturan pemerintah ini dijelaskan bahwa pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Pembentukan daerah tersebut dapat berupa pembentukan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota. Untuk pembentukan daerah provinsi dapat berupa: a) pemekaran dari 1 (satu) provinsi menjadi 2

37 Dalam peraturan pemerintah sebelumnya, yakni PP Nomor 129 tahun 2000, pada Bab III Pasal 2 ditegaskan bahwa tujuan pembentukan, pemekaran, penghapusan, dan penggabungan daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan melalui: a) peningkatan pelayanan kepada masyarakat; b) percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi; c) percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah; d) percepatan pengelolaan potensi daerah; e) peningkatan keamanan dan ketertiban; f) peningkatan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah.

(dua) provinsi atau lebih; b) penggabungan beberapa kabupaten/kota yang bersandingan pada wilayah provinsi yang berbeda; dan c) penggabungan beberapa provinsi menjadi 1 (satu) provinsi.

Sedangkan untuk pembentukan daerah kabupaten/kota dapat berupa: a) pemekaran dari 1 (satu) kabupaten/kota menjadi 2 (dua) kabupaten/kota atau lebih; b) penggabungan beberapa kecamatan yang bersandingan pada wilayah kabupaten/kota yang berbeda; dan c) penggabungan beberapa kabupaten/kota menjadi 1 (satu) kabupaten/kota.

Namun demikian, pembentukan daerah sebagaimana dimaksud diatas baru dapat dimekarkan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan 10 (sepuluh) tahun bagi provinsi dan 7 (tujuh) tahun bagi kabupaten dan kota. Batas inilah yang membedakan PP No. 78 Tahun 2007 ini dengan PP No. 129 Tahun 2000.

Adapun terkait pembentukan daerah, dalam Pasal 4 ayat (1) dan (2) dijelaskan bahwa: 1) Pembentukan daerah provinsi berupa pemekaran provinsi dan penggabungan beberapa kabupaten/kota yang bersandingan pada wilayah provinsi yang berbeda harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. 2) Pembentukan daerah kabupaten/kota berupa pemekaran kabupaten/kota dan penggabungan beberapa kecamatan yang bersandingan pada wilayah kabupaten/kota yang berbeda harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan.

Lebih lanjut Pasal 5 ayat (1) menjelaskan bahwa syarat administratif pembentukan daerah provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) meliputi, a) Keputusan masing-masing DPRD kabupaten/kota yang akan menjadi cakupan wilayah calon provinsi tentang persetujuan pembentukan calon provinsi berdasarkan hasil Rapat Paripurna; b) Keputusan bupati/walikota ditetapkan dengan keputusan bersama bupati/walikota wilayah calon provinsi tentang persetujuan pembentukan calon provinsi; c) Keputusan DPRD provinsi induk tentang persetujuan pembentukan calon provinsi berdasarkan hasil Rapat Paripurna; d) Keputusan gubernur tentang persetujuan pembentukan calon provinsi; dan e) Rekomendasi Menteri.

Pada ayat (2) dijelaskan pula bahwa, syarat administratif pembentukan daerah kabupaten/kota meliputi, a) Keputusan DPRD kabupaten/kota induk tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota; b) Keputusan bupati/walikota induk tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota; c) Keputusan DPRD provinsi tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota; d) Keputusan gubernur tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota; dan e) Rekomendasi Menteri.

Dalam ayat (3) dan (4) Pasal yang sama, juga menjelaskan bahwa: Keputusan DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan ayat (2) huruf a diproses berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat. Keputusan DPRD provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat yang dituangkan dalam keputusan DPRD kabupaten/ kota yang akan menjadi cakupan wilayah calon provinsi.

Kemudian, dalam Pasal 6 dijelaskan bahwa: 1) Syarat teknis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 meliputi faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan daerah. 2) Faktor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dinilai berdasarkan hasil kajian daerah terhadap indikator sebagaimana tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Pemerintah ini. 3) Suatu calon daerah otonom direkomendasikan menjadi daerah otonom baru apabila calon daerah otonom dan daerah induknya mempunyai total nilai seluruh indikator dan perolehan nilai indikator faktor kependudukan, faktor kemampuan ekonomi, faktor potensi daerah dan faktor kemampuan keuangan dengan kategori sangat mampu atau mampu.

Pada Pasal 7 dan 8, dasar hukum ini menyebutkan, bahwa Syarat fisik kewilayahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 meliputi cakupan wilayah, lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan. Sedangkan cakupan wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 untuk: a. pembentukan

provinsi paling sedikit 5 (lima) kabupaten/kota; b. pembentukan kabupaten paling sedikit 5 (lima) kecamatan; dan c. pembentukan kota paling sedikit 4 (empat) kecamatan.³⁸

Cakupan wilayah pembentukan provinsi digambarkan dalam peta wilayah calon provinsi yang dilengkapi dengan daftar nama kabupaten/kota dan kecamatan yang menjadi cakupan calon provinsi serta garis batas wilayah calon provinsi dan nama wilayah kabupaten/kota di provinsi lain, nama wilayah laut atau wilayah negara tetangga yang berbatasan langsung dengan calon provinsi. Dan dibuat berdasarkan kaidah pemetaan yang difasilitasi oleh lembaga teknis dan dikoordinasikan Menteri Dalam Negeri.

Demikian halnya untuk cakupan wilayah pembentukan kabupaten/kota digambarkan dalam peta wilayah calon kabupaten/kota yang dilengkapi dengan daftar nama kecamatan dan desa/kelurahan atau nama lain yang menjadi cakupan calon kabupaten/kota serta garis batas wilayah calon kabupaten/kota, nama wilayah kabupaten/ kota di provinsi lain, nama wilayah kecamatan di kabupaten/ kota di provinsi yang sama, nama wilayah laut atau wilayah negara tetangga, yang berbatasan langsung dengan calon kabupaten/kota. Dan dibuat dibuat berdasarkan kaidah pemetaan yang difasilitasi oleh lembaga teknis dan dikoordinasikan oleh gubernur. Namun, secara khusus dalam hal cakupan wilayah calon propinsi dan kabupaten/kota berupa kepulauan atau gugusan pulau, peta wilayah harus dilengkapi dengan daftar nama pulau dan merupakan satu kesatuan wilayah administrasi.

Adapun lokasi calon ibukota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ditetapkan dengan keputusan gubernur dan keputusan DPRD provinsi untuk ibukota provinsi, dengan keputusan bupati dan keputusan DPRD kabupaten induk untuk ibu kota kabupaten. Sedangkan penetapan lokasi calon ibukota dilakukan hanya untuk satu lokasi ibukota dan dilakukan setelah adanya kajian daerah terhadap aspek tata ruang, ketersediaan fasilitas, aksesibilitas, kondisi dan letak geografis, kependudukan, sosial ekonomi, sosial politik, dan sosial budaya.

38 Lihat Pasal 7 dan 8 PP No 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan dan Penghapusan Daerah

Pembentukan kota yang cakupan wilayahnya merupakan ibukota kabupaten, maka ibukota kabupaten tersebut harus dipindahkan ke lokasi lain secara bertahap paling lama 5 (lima) tahun sejak dibentuknya kota. Persoalan inilah yang banyak terjadi di DOB di Indonesia saat ini.

Sarana dan prasarana pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 meliputi bangunan dan lahan untuk kantor kepala daerah, kantor DPRD, dan kantor perangkat daerah yang dapat digunakan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Bangunan dan lahan tersebut juga harus berada dalam wilayah calon daerah dengan bukti kepemilikan yang sah oleh daerah.

Terkait dengan mekanisme pembentukan daerah provinsi, Pasal 14 PP No. 78 Tahun 2007 memberikan aturan bahwa tahapan tersebut, dapat dilaksanakan ketika:

- a. Aspirasi sebagian besar masyarakat setempat dalam bentuk Keputusan BPD untuk Desa dan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain untuk Kelurahan di wilayah yang menjadi calon cakupan wilayah provinsi atau kabupaten/kota yang akan dimekarkan.
- b. Keputusan DPRD kabupaten/kota berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat;
- c. Bupati/walikota dapat memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana dimaksud pada huruf a dalam bentuk keputusan bupati/walikota berdasarkan hasil kajian daerah.
- d. Keputusan masing-masing bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada huruf c disampaikan kepada gubernur dengan melampirkan Dokumen aspirasi masyarakat; dan Keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan bupati/ walikota.
- e. Dalam hal gubernur menyetujui usulan pembentukan provinsi sebagaimana yang diusulkan oleh bupati/walikota dan berdasarkan hasil kajian daerah, usulan pembentukan provinsi tersebut selanjutnya disampaikan kepada DPRD provinsi;

- f. Setelah adanya keputusan persetujuan dari DPRD provinsi, gubernur menyampaikan usulan pembentukan provinsi kepada Presiden melalui Menteri 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 dan keputusan gubernur.³⁹

Adapun tata cara pembentukan daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) huruf a dilaksanakan sebagai berikut:

- a. Aspirasi sebagian besar masyarakat setempat dalam bentuk Keputusan BPD untuk Desa dan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain untuk Kelurahan di wilayah yang menjadi calon cakupan wilayah kabupaten/kota yang akan dimekarkan.
- b. DPRD kabupaten/kota dapat memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana dimaksud dalam huruf a dalam bentuk Keputusan DPRD berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat yang diwakili oleh BPD untuk desa atau nama lain dan Forum Komunikasi Kelurahan untuk kelurahan atau nama lain;
- c. Bupati/walikota memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana dimaksud dalam huruf a dalam bentuk keputusan bupati/walikota berdasarkan hasil kajian daerah;
- d. Bupati/walikota mengusulkan pembentukan kabupaten/kota kepada gubernur untuk mendapatkan persetujuan dengan melampirkan: 1) dokumen aspirasi masyarakat di calon kabupaten/kota; 2) hasil kajian daerah; 3) peta wilayah calon kabupaten/kota; dan 4) Keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan bupati/ walikota.
- e. Gubernur memutuskan untuk menyetujui atau menolak usulan pembentukan kabupaten/kota berdasarkan evaluasi terhadap kajian daerah;

39 Lihat Pasal 15 PP No. 78 Tahun 2007

- f. Gubernur menyampaikan usulan pembentukan calon kabupaten/kota kepada DPRD provinsi;
- g. DPRD provinsi memutuskan untuk menyetujui atau menolak usulan pembentukan kabupaten/kota; dan
- h. Dalam hal gubernur menyetujui usulan pembentukan kabupaten/kota, gubernur mengusulkan pembentukan kabupaten/kota kepada Presiden melalui Menteri dengan melampirkan: 1) Dokumen aspirasi masyarakat di calon kabupaten/kota; 2) Hasil kajian daerah; 3) Peta wilayah calon kabupaten/kota; 4) Keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan bupati/ walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) huruf a dan huruf b; dan 5) Keputusan DPRD provinsi dan keputusan gubernur.⁴⁰

Dari mekanisme usulan tersebut, Menteri melakukan penelitian terhadap usulan pembentukan provinsi atau kabupaten/kota yang dilakukan oleh Tim yang dibentuk Menteri. Serta berdasarkan hasil penelitian tersebut, Menteri menyampaikan rekomendasi usulan pembentukan daerah kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD).

Berdasarkan rekomendasi usulan pembentukan daerah tersebut, Menteri meminta tanggapan tertulis para Anggota DPOD pada sidang DPOD. Dan dalam hal DPOD memandang perlu dilakukan klarifikasi dan penelitian kembali terhadap usulan pembentukan daerah, DPOD menugaskan Tim Teknis DPOD untuk melakukan klarifikasi dan penelitian. Berdasarkan hasil klarifikasi dan penelitian dimaksud, DPOD bersidang untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada Presiden mengenai usulan pembentukan daerah.⁴¹

Kemudian Menteri menyampaikan usulan pembentukan suatu daerah kepada Presiden berdasarkan saran dan pertimbangan DPOD. Dalam hal Presiden menyetujui usulan pembentukan daerah, Menteri menyiapkan rancangan undang-undang tentang pembentukan daerah. Setelah undang-undang pembentukan daerah diundangkan, Pemerintah melaksanakan peresmian

40 Lihat Pasal 16 PP No. 78 Tahun 2007

41 Lihat Pasal 19 PP No. 78 Tahun 2007

daerah dan melantik pejabat kepala daerah. Peresmian daerah dilaksanakan paling lama 6 (enam) bulan sejak diundangkannya undang-undang tentang pembentukan daerah.⁴²

Terkait mekanisme penghapusan dan penggabungan daerah, apabila daerah yang di mekarkan ditengarai tidak mampu, PP No. 78 Tahun 2007 ini juga memberi aturan yang ketat. Namun, sejauh ini di Indonesia belum ada daerah yang di hapuskan atau digabungkan dengan daerah lain, meskipun secara riil banyak daerah yang belum mampu berotonomi.

Dalam Penjelasan PP No. 78 Tahun 2007 secara eksplisit dinyatakan bahwa seluruh persyaratan yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah dimaksudkan agar daerah yang baru dibentuk dapat tumbuh, berkembang dan mampu menyelenggarakan otonomi daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan publik yang optimal guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan dalam memperkokoh keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pembentukan daerah, tidak boleh mengakibatkan daerah induk menjadi tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah, dengan demikian baik daerah yang dibentuk maupun daerah induknya harus mampu menyelenggarakan otonomi daerah, sehingga tujuan pembentukan daerah dapat terwujud. Dengan demikian, dalam usulan pembentukan daerah kelengkapan kajian daerah secara ilmiah sangat penting, utamanya kajian yang benar-benar riil dan bukan kajian berdasarkan pesanan politik.

42 Lihat Pasal 20 dan Pasal 21 PP No. 78 Tahun 2007

BAB V

PROBLEMATIKA PEMEKARAN DAERAH

A. Pemekaran Daerah *versus* Program Kolonisasi

Munculnya ide pemekaran daerah, pada dasarnya dapat dilihat dari dua sisi yaitu: 1) faktor-faktor penyebabnya, yang mencakup (a) faktor pendorong pemekaran yang berada di lingkungan internal daerah yang ingin mekar, semisal kesejarahan, ketimpangan pembangunan, luasnya rentang kendali, tidak terakomodasinya representasi politik,¹ dan (b) faktor penarik yang berasal dari lingkungan eksternal, semisal kucuran dana dari pusat;² dan 2) faktor-faktor yang memfasilitasi munculnya pemekaran, semisal persiapan pemekaran, *political crafting* oleh elite, kondisi perpolitikan, keamanan wilayah perbatasan.³ Dalam konteks pasca reformasi, faktor tersebut hadir dalam dua kondisi, yakni kesejarahan dan administratif (rentang kendali). Kedua faktor tersebut dijadikan faktor pembingkai dari alasan yang sebenarnya, yakni perebutan kekuasaan melalui mobilisasi politik dari elite dan tokoh adat yang berkepentingan, yang secara integral dapat dipahami dalam penjelasan berikut.

Pemikiran umum menyebut bahwa ide untuk memekarkan diri di era otonomi daerah seringkali dipicu oleh ketidakpuasan,

1 Tim Percik, *Proses dan Implikasi...*, *Op. Cit.*, hal. 12-15

2 *Ibid.*, hal. 16

3 *Ibid.*, hal. 18-19

baik secara ekonomi maupun politik. Isu-isu ketimpangan, distribusi kekuasaan yang tidak merata ataupun eksploitasi sumber daya alam yang kemudian dikolaborasikan dengan aspek kesejarahan seringkali mewarnai gerakan masyarakat untuk memekarkan diri, atau bahkan menuntut merdeka. Papua, Banten, Kepri, merupakan sebagian kecil contoh yang mengemuka.

Era reformasi memang membawa dampak yang sangat pesat dalam proses demokrasi, tak terkecuali di tingkat lokal. Sebelum reformasi, jumlah daerah otonom di Indonesia sebanyak 249 kabupaten, 65 kota, dan 27 provinsi. Namun, pasca reformasi hingga Desember 2009 telah terbentuk 205 daerah otonom baru yang terdiri dari tujuh (7) provinsi, 164 kabupaten dan 34 kota. Dengan demikian total jumlahnya mencapai 524 daerah otonom yang terdiri dari 33 provinsi, 398 kabupaten, dan 93 kota.⁴ Terlebih Kementerian Dalam Negeri di tahun 2010 tengah memproses 181 usulan. Artinya, jika usulan tersebut kemungkinan diloloskan, Indonesia akan mempunyai sekitar 700 daerah otonom.⁵

Pada dasarnya, pemekaran daerah bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi, percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah, percepatan pengelolaan potensi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban serta peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah. Dengan adanya pemerintah otonom baru diharapkan rentang kendali pemerintahan lebih maksimal mendekati rakyat. Pembangunan sampai ke pelosok daerah dan memakmurkan rakyat.

Pembentukan daerah sesuai dengan PP No. 78 Tahun 2007 hanya dapat dilakukan apabila telah memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Bagi provinsi, syarat administratif yang wajib dipenuhi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/ kota dan bupati/ walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi yang bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi induk dan gubernur, serta rekomendasi dari

4 Sudi Fahmi, *Op. Cit.*, p. 4.

5 Gamawan Fauzi, "Paradigma Kewenangan Daerah yang Efektif dan Efisien", dalam *Majalah Prisma*, Volume 29/No 3/Tahun 2010, p. 79.

Menteri Dalam Negeri. Sedangkan untuk kabupaten/ kota, syarat administratif yang harus juga dipenuhi meliputi adanya persetujuan DPRD provinsi dan gubernur, serta rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri.⁶

Selanjutnya, sebelum dibahas dan diputuskan bersama oleh DPR-RI dan Pemerintah, berkas usulan dibahas oleh Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dan diperiksa kelayakan syarat teknisnya oleh Departemen Dalam Negeri berdasarkan berbagai indikator sebagai persyaratan pemekaran daerah. Persyaratan tersebut antara lain berkaitan dengan potensi SDA, ekonomi, sosial, budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.⁷

Terakhir, syarat fisik yang dimaksud harus meliputi paling sedikit lima kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit lima kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan empat kecamatan untuk pembuatan kota, lokasi calon Ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan.⁸ Sedangkan inisiatif pemekaran daerah dapat dilakukan melalui tiga pintu, yaitu Departemen Dalam Negeri (Pemerintah) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan juga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).⁹ Semua persyaratan tersebut kemudian harus dituangkan kedalam atau menjadi lampiran dari dokumen kajian daerah.

Namun, dalam implementasinya ternyata faktor politik menjadi dominan. Kajian daerah yang dibuat terkadang merupakan hasil rekayasa elite-elite lokal yang berkepentingan. Sehingga terjadi ketidak-akuratan data, analisis dan argumen sangat lemah dan berbagai aspek lain yang tidak tepat. Anehnya usulan pemekaran daerah dengan dokumen pendukung yang sangat lemah dan amburadul pun ternyata tetap di terima

6 Lihat PP No. 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Pengabungan Daerah

7 *Ibid.*

8 *Ibid.*

9 Jawahir Thontowi, "Pemekaran Belum Mnsejahterakan Masyarakat," dalam <http://jawahirthontowi.Wodpres.com/>, akset 5 Februari 2011 pukul 22. 30 WIB. Lihat pula *Kompas*, 30 Januari 2008, 26 Februari 2008, p. 2-3.

pemerintah pusat dan dibahas di DPR sehingga lahirlah Undang-Undang Pembentukan Daerah.

Mengapa bisa terjadi demikian? Tentu ini karena dalam proses pemekaran daerah, terjadi gesekan kepentingan kepentingan politik yang sulit dihindari. Proses pengusulan daerah baru lebih banyak terjadi secara ekstra parlementer. Kekuatan penting yang seringkali menjadi andalan para pengusul dari daerah adalah *lobby*. Tentu saja bukan sekedar *lobby*, tetapi *lobby* dengan embel-embel dukungan sumber dana yang mencapai milyaran rupiah. Masyarakat suatu daerah yang diwakili para tokohnya rela mengumpulkan uang belasan miliar rupiah dari berbagai sumber untuk sekedar 'membeli' Undang-Undang Pembentukan Daerah. Tentu saja bukan UU-nya yang mahal, tetapi proses sampai ke UU itulah yang harus diperjuangkan dengan susah payah dan biaya mahal.

Meski pada dasarnya tujuan utama pemekaran daerah merupakan upaya untuk terselenggaranya kesejahteraan dan kemakmuran secara sosial dan ekonomi masyarakat lokal. Sebagaimana juga ditegaskan dalam pembukaan UUD 1945, bahwa Negara menjamin keselamatan, kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia. Hak ini sesuai dengan kovenan Internasional tentang Hak-Hak ekonomi, sosial, dan budaya sebagaimana diatur dalam UU No 11 tahun 2005, dan UU No 12 tahun 2005 Kovenan Internasional Tentang Hak-hak sipil dan politik.

Namun, perjalannya tujuan tersebut ternyata jauh dari harapan. Kebijakan pemekaran daerah di era reformasi ternyata mengalami kegagalan, karena tidak mampu menjawab persoalan kesejahteraan dan pelayanan masyarakat.¹⁰ Penyebab terjadinya kegagalan ini adalah adanya kepentingan politik (*politic interest*) dari para elite politik lokal dan legislator. Hasil evaluasi terhadap daerah pemekaran yang dilakukan UNDP (*United Nations Developmen Program*) dan Bappenas yang dirilis pada 2008 menyimpulkan bahwa setelah daerah dimekarkan, kondisi daerah otonom baru masih berada dibawah kondisi daerah induk dan

10 Murtir Jeddawi, *Op. Cit.*,

daerah kontrol. Penduduk miskin menjadi terkonsentrasi di daerah otonom baru. Studi tersebut juga menemukan, penyebab kondisi tersebut didominasi keterbatasan sumber daya alam dan sumber daya manusia daerah pemekaran.¹¹ Riset tersebut dilakukan terhadap enam provinsi dan 72 kabupaten/kota di Indonesia selama 2002-2007. Terdapat empat bidang kajian, yaitu ekonomi daerah, keuangan daerah, pelayanan publik dan aparatur di daerah. Berdasarkan hasil survey tersebut, UNDP dan Bappenas meminta pemerintah menghentikan sementara pemekaran daerah hingga dilakukan evaluasi menyeluruh terhadap Provinsi dan Kabupaten hasil pemekaran 10 tahun terakhir.

Sebagai perbandingan, hasil penelitian Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) tahun 2005 mengungkapkan pemekaran daerah berdampak pada penurunan tingkat kesejahteraan masyarakat. Lebih jauh lagi hasil penelitian tersebut mengungkapkan bahwa kegiatan ekonomi menurun dan terjadi perlambatan pertumbuhan ekonomi. Berdasarkan penelitian pemekaran empat provinsi menjadi delapan provinsi, terjadi perbedaan struktur ekonomi daerah baru dan lama. Provinsi yang dimekarkan tersebut adalah Sumatera Selatan dan Bangka Belitung, Jawa Barat dan Banten, Sulawesi Utara dan Gorontalo, serta Maluku dan Maluku Utara. Penyebabnya, setelah pemekaran, kerja sama ekonomi masyarakat justru melemah, skala produksi mengecil, dan persaingan antar daerah menguat. Akibatnya, biaya ekonomi membesar dan lokasi geografis kurang mendukung kegiatan ekonomi, serta kesejahteraan masyarakat juga menurun.¹² Fakta lain yang muncul justru pemekaran daerah tersebut hanya menguntungkan elite tertentu dan tidak membuat rentang pelayanan pada masyarakat menjadi lebih dekat.¹³

Demikian pula hasil evaluasi yang dilakukan Depdagri terhadap daerah pemekaran tahun 1999-2009. Dari 7 provinsi, 164 kabupaten, dan 34 kota, hanya dua daerah yang mendapat nilai total diatas 60 dari skala 100 untuk indikator kesejahteraan

11 "Studi Evaluasi Pemekaran Daerah," Bappenas-UNDP, paper pdf, 2007.

12 Saldi isra, "Quo Vadis Pemekaran Daerah," Makalah Seminar Pusat Studi Kontitusi (Pusako) Universitas Andalas, Padang, 4 April 2009, p. 2.

13 Jawahir Thontowi., *Ibid.*

rakyat, pemerintahan yang baik, pelayanan publik, dan daya saing. Sisanya di bawah rata-rata dan bahkan banyak yang mendapat nilai nol. Tiga provinsi terbaik hasil pemekaran adalah Maluku Utara, Gorontalo dan Kepulauan Bangka Belitung. Tiga kabupaten terbaik hasil pemekaran adalah Dharmas Raya, Bangka Tengah, dan Samosir, sedangkan untuk kota hasil pemekaran, yakni kota Banjar Baru, Kota Cimahi, dan Kota Singkawang. Hasil yang menunjukkan nilai buruk yang diperoleh mayoritas daerah hasil pemekaran tersebut dikarenakan pembentukan daerah otonom tersebut merupakan kepentingan elite politik lokal.¹⁴

Dalam pandangan Robi Cahyadi (2007), perebutan kekuasaan untuk menjadi orang nomor satu pada daerah baru, semakin menunjukkan faktor politik lebih dominan, karena pihak-pihak yang bermain adalah pemain lama dalam jajaran birokrat daerah sebelumnya. Peningkatan kesejahteraan rakyat, dengan mengatasnamakan masyarakat pada daerah tertentu menjadi modal untuk merealisasikan pembentukan daerah otonom baru. Ditunjang dengan minimnya sarana dan prasarana, yang nantinya menjadi proyek prestisius bagi penguasa lokal.¹⁵

Selanjutnya Fitria Fitriani *et al.* (2005), sebagaimana dikutip Tri Ratnawati, menyatakan bahwa pemekaran telah membuka peluang terjadinya *bureaucratic and political rent-seeking*, yakni kesempatan untuk memperoleh keuntungan dana, baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sendiri. Lebih lanjut dikatakan bahwa, karena adanya tuntutan untuk menunjukkan kemampuan menggali potensi wilayah, maka banyak daerah menerapkan berbagai pungutan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal ini menyebabkan terjadinya suatu perekonomian daerah berbiaya tinggi. Lebih jauh lagi timbul pula tuduhan bahwa pemekaran wilayah merupakan bisnis kelompok elite di daerah yang sekedar menginginkan jabatan dan posisi.¹⁶

14 Litbang Kompas Edisi 27 April 2011. Lihat Pula Kepmendagri No 120-277/2011 tentang Penetapan Peringkat Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom Hasil Pemekaran Tahun 1999-2009.

15 Robi Cahyadi, "Pemekaran Daerah Dalam Prespektif Rakyat," dalam <http://fisip-pemerintahan.unila.ac.id>, akses 19 Maret 2011 pukul 20. 14 WIB.

16 Tri Ratnawati, *Pemekaran daerah; politik lokal dan beberapa isu terseleksi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), p. 15

Disamping terjadinya politisasi oleh elite lokal dan belum dapat meningkatkan kesejahteraan penduduk daerah setempat, pemekaran daerah juga menimbulkan konflik keruangan seperti yang terjadi di kabupaten Mamasa Provinsi Sulawesi Barat yang terjadi konflik penentuan kabupaten, perebutan Pulau Berhala antara Propinsi Jambi dan Kepri, perebutan salah satu Pulau di kepulauan Seribu antara propinsi DKI Jakarta dan propinsi Banten, Kabupaten Banggai Kepulauan yang warganya menolak perpindahan kabupaten, demo anarkistik pengusulan propinsi Tapanuli, yang berbuntut tewasnya ketua DPRD Sumatra Utara, Abdul Aziz Angkat.¹⁷

Berbagai persoalan tersebut tentu merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses otonomi dan pemekaran daerah. Bertolak dari konteks itu, kerangka pikir dan semangat yang sesuai guna mendasari niat perbaikan proses otonomi daerah yang mensejahterakan rakyat, tentu dengan uapaya perbaikan dari berbagai aspek, baik kebijakan hukum (*legal policy*) maupun kehendak penyelenggara negara.

B. Pemekaran Daerah di Masa Hindia Belanda

Untuk menelaah sejarah awal pemekaran daerah secara komprehensif, tidak pungkiri saling terkait dengan latar historis dari program kolonisasi yang pertama digulirkan oleh pemerintah Hindia Belanda di wilayah Sumatera. Melalui kajian sub bab ini, penulis akan memaparkan latar historis pemekaran kabupaten Pesawaran sebagai contoh kasus. Fakta historis inilah yang kemudian menghantarkan pada wilayah kolonisasi pertama di Indonesia.

Realitas historis tersebut berawal dari kebijakan kolonisasi atau saat ini lazim disebut transmigrasi, yang di terapkan pemerintahan Belanda. Program kolonisasi ini, pada masa Hindia-Belanda merupakan bagian strategis dari politik etis (*etische politiek*) yang

17 *Ibid.*, p. 16-17.

dicanangkan Gubernur Jenderal Van de Venter.¹⁸ Adanya politik etis bermula dari timbulnya berbagai kritik, terutama golongan liberal di negeri Belanda terhadap berbagai kebijaksanaan pemerintahnya menyangkut negeri jajahan, khususnya Indonesia. Kritikan tersebut pada mulanya disampaikan kaum oposisi di tahun 1860. Kemudian kritik itu semakin meluas, sebab selain dari oposisi juga datang dari beberapa tokoh yang memang bersimpati terhadap rakyat Indonesia. Kritik tersebut mengarah kepada tuntutan terhadap pemerintah Belanda untuk meningkatkan taraf hidup dan kehidupan rakyat Indonesia.¹⁹

Program kolonisasi ini dimulai pada kurun 1905. Saat itu, kafilah generasi pertama berjumlah 43 orang, tokoh yang bertindak sebagai koordinator kelompok bernama Kartoredjo. Rombongan ini juga merupakan cikal bakal kolonisasi Desa Bagelen. Penamaan desa tersebut, dikarenakan warga kolonis tersebut berasal dari Bagelen, Jawa Tengah. Rombongan kolonis dari Jawa tersebut berpindah ke Lampung diangkut dengan kapal laut dan merapat di pelabuhan Teluk Betung.

Rombongan angkatan pertama tersebut, setelah sampai di pelabuhan Teluk Betung, untuk ke lokasi penempatan selanjutnya berjalan kaki. Daerah yang mereka tuju adalah Gedong Tataan, yang saat ini menjadi ibu kota kabupaten Pesawaran. Saat itu, Gedong Tataan masih berupa hutan belukar dan tempatnya belum banyak dihuni penduduk, sehingga mereka harus membuka belukar tersebut.

18 Politik etis merupakan politik balas budi pada rakyat yang secara garis besarnya meliputi program irigasi, edukasi dan kolonisasi. Tiga garis kebijakan tersebut dalam implementasinya justru berubah menjadi upaya eksploitasi terhadap kekayaan bangsa Indonesia. Dalam hal kebijakan edukasi misalnya, dengan membuka jenjang pendidikan berupa sekolah-sekolah, justru menjadi upaya pemerintah Belanda menciptakan tenaga kerja yang murah. Sekolah yang dibuka bukanlah untuk semua lapisan masyarakat namun diperuntukkan kalangan terbatas yang pro-Belanda. Artinya, program kolonisasi direalisasikan tidak lain untuk menghadirkan tenaga kerja baru di luar Pulau Jawa guna mendukung keberhasilan perekonomian Belanda, yakni perkebunan dan industri yang berkaitan dengan hasil kebun tersebut. Wilayah kolonisasi Belanda pertama adalah di daerah Bagelen, yang saat ini bernama Pesawaran, Lampung.

19 Akhmad Sadaq, *Kabupaten Pesawaran Dalam Untaian Sejarah*, Pemda Kabupaten Pesawaran, Pesawaran, 2009, 5.

Dalam rombongan kolonis angkatan Kartoredjo ini, 3 diantaranya perempuan yang memiliki tugas khusus, yakni masak-memasak. Ketika itu, betapa sulitnya menerobos hutan. Jalan yang dilewati masih berupa jalan setapak. Sementara, perkampungan penduduk pribumi Lampung yang ada di daerah ini kebanyakan masih perdusunan dan umbul-umbul yang terdiri dari kelompok-kelompok kecil yang berjauhan.²⁰ Setelah tiba ke tempat tujuan, mulailah mereka menebangi pohon-pohon dan semak belukar pada areal yang dituju. Untuk selanjutnya, setelah daerah penempatan sudah terbuka, secara bertahap kolonis-kolonis ini mulai membangun tempat tinggal masing-masing dengan berindingkan papan atau kayu serta beratapkan rumbia/alang-alang.

Dalam perkembangannya, kedatangan para kolonis dari daerah Bagelen, Purworejo, Jawa Tengah ke Gedong Tataan ini, semakin lama semakin banyak dan susul menyusul. Secara umum, rombongan kolonis ini dibagi dalam 5 tahap, yaitu angkatan pertama pada tahun 1905 (43 orang) di pimpin Mr Eteeng, angkatan kedua tahun 1906 (203 orang) di pimpin Mr Heers, angkatan ketiga tahun 1907 (100 orang) di pimpin Mr Alweek, angkatan keempat tahun 1908 (500 orang) di pimpin Mr Baang dan angkatan kelima tiba pada tahun 1909, namun jumlah angkatan ini serta pimpinannya tidak diketahui. Hal ini berarti kedatangan rombongan tersebut direncanakan oleh pemerintah Hindia Belanda selama kurun waktu 5 tahun berturut-turut.

Kemudian, pada tahun 1910, pemerintah Hindia Belanda memberikan kebijakan dengan menyerahkan tanah-tanah di Desa Bagelen Gedong Tataan pada rakyat desa untuk 537 bauw atau sekitar 424 hektare. Setiap kepala keluarga (KK) mendapat bagian tanah 1 bauw dengan perincian 0,25 bauw untuk pekarangan dan 0,75 bauw untuk persawahan atau perladangan.

Setelah pembagian tanah tersebut, penyusunan tempat tinggal penduduk kolonis dibuat bersusun dengan posisi berjejer dan dibatasi jalan penghubung. Uniknya, jalan-jalan yang ada

20 Pedusunan atau *umbul*, di Lampung juga sering disebut juga dengan *talang*, komunitas masyarakat ini menyerupai desa-desa kecil, namun letak antara *talang* yang satu berjauhan dengan *talang* yang lain.

di desa ini rata-rata berbentuk pertigaan (simpang tiga) dan sejumlah persimpangan yang membujur lurus hingga ke pertigaan berikutnya. Dalam perkembangannya, sejak tahun 1905 hingga 6 Juni 1987, Desa Bagelen berkembang menjadi 10 pedukuhan, yaitu Pedukuhan Bagelen I, Bagelen II, Bagelen III, Bagelen IV, Bagelen V (Jembarangan), Bagelen VI (Kutoarjo I), Bagelen VII (Kutoarjo II), Bagelen VIII (Karang Anyar I), Bagelen IX (Karang Anyar II) dan Pedukuhan Bagelen X (Wonorejo).

Hingga 6 Juni 1987, Desa Bagelen telah dimekarkan menjadi beberapa desa yang wilayahnya, terdiri dari Pedukuhan Bagelen I, Bagelen II, Bagelen III dan Pedukuhan Bagelen IV. Adapun kepala desa (Kades) yang pernah memimpin Desa Bagelen, Kecamatan Gedong Tataan, antara lain Poerwo (1905-1907), Kartoredjo (1907-1912), Sastro Sentiko (1912-1920), Pawiro Tinoyo (1920-1945), Mangunrejo (1945-1958), Sastro Suwarno (1958-1968), Suparman (1968-1970), Ahmad Fariji (1970-1980), Toyo Day Rizal (1980-1988), Wagiso (1988-2006) dan Edi Suriyanto (2006 hingga periode 2013).²¹

Ketika Budi Utomo sebagai organisasi modern pertama di Indonesia yang berdiri tanggal 20 Mei 1908, yang merupakan tonggak sejarah permulaan mulainya pergerakan nasional, tidak terlihat adanya tanda-tanda organisasi ini berpengaruh besar di wilayah Gedong Tataan ini, atau Lampung secara umum. Hal ini dapat difahami, mengingat para penduduk asal Jawa yang berkolonisasi ke wilayah Pesawaran waktu itu kebanyakan rakyat biasa, yang belum faham benar dalam berorganisasi. Sementara, Budi Utomo pada umumnya bergerak di kalangan terpelajar, kaum bangsawan maupun priyayi yang kesemuanya itu dapat digolongkan sebagai kaum elite.

Meskipun demikian, terlepas dari tonggak pergerakan nasional di Pulau Jawa, kedatangan ratusan jiwa kolonis asal Jawa Tengah ke daerah ini juga merupakan babak baru perkembangan pembauran masyarakat antar pulau sebelum adanya program pemerintah Indonesia zaman Orde Baru, yang dikenal dengan sebutan transmigrasi.

21 Wawancara dengan Sujono, Carik Desa Bagelen, pada 17 Juni 2011 pukul 13.15 wib. Lihat pula data dokumentasi Desa Bagelen tahun 2000.

Selain dengan menerapkan kebijakan kolonisasi, pemerintah Belanda juga menerapkan desentralisasi politik di Lampung, khususnya di Pesawaran, yakni dengan mengadaptasi sistem pemerintahan lokal, yang sebagian besar beradat Saibatin dan selebihnya Pepadun, sebagai upaya mengontrol kawasan yang kaya akan hasil bumi. Perkampungan penduduk pribumi ini, diantaranya berada di Gedong Tataan, Negeri Sakti, Way Lima, Padang Ratu, Kedondong, Padang Cermin, Punduh Pidada, Tegineneng dan sekitarnya.²²

Dalam mengelola pemerintah lokal, Belanda saat itu tetap menghidupkan pola-pola pemerintahan lokal yang berbentuk *kepasirahan* atau komunitas masyarakat adat (marga). Sistem tersebut rupanya mampu memberikan keleluasaan bagi Belanda untuk dapat mengontrol masyarakat. Bahkan semasa itu Belanda membiarkan *kepasirahan* menggunakan tata pemerintahan dan hukum lokal untuk menangani kasus-kasus tertentu yang ada di tengah masyarakat, tanpa mereka harus turun tangan ikut serta menyelesaikannya.

Penetapan pemerintahan *kepesirahan* yang dilakukan pada tahun 1920 hingga 1928, disertai pula dengan penetapan dan pembagian wilayah riil pada marga-marga yang ada di dalam *kepesirahan*. Namun selanjutnya pada tahun 1928, pemerintah Hindia Belanda mengatur kembali struktur masyarakat hukum adat yang berbentuk marga. Pengaturan itu tertuang dalam suatu tatanan pemerintahan adat yang dikenal dengan *Marga Regering Voor de Lampungche Districten*. Dengan adanya pengaturan tersebut, di daerah Lampung terdapat 83 marga, tersebar di wilayah mulai dari Lampung Selatan, termasuk Pesawaran, hingga berbatasan Sumatera Selatan dan berbatasan dengan Bengkulu sekarang.

22 *Pepadun* dan *Saibatin* atau disebut juga Pesisir merupakan pembagian kelompok adat Lampung asli berdasarkan adat istiadat nenek moyangnya, perbedaan mendasar dari kedua kelompok adat ini dari sistem kepemimpinan dan penggunaan bahasa, jika Pepadun cenderung aristokratis dan dalam dialek bahasanya didominasi dengan huruf O (*Nyo*), tetapi jika Saibatin lebih demokratis dan dalam dialek bahasanya didominasi huruf A (*Api*). Lihat "Adat Istiadat," dalam <http://supriliwa.wordpress.com/adat-istiadat-lampung/>, akses 28 Juli 2011.

Sebanyak 78 dari 83 marga ini merupakan marga mayoritas penduduk asli Lampung.²³

Penegasan secara administratif tersebut kenyataannya telah pula menjadi dasar penyelesaian konflik tanah pada masa itu. Batas-batas wilayah menjadi tanggung jawab masing-masing marga, baik hak-hak atas tanah maupun pengelolaannya. Semua persoalan yang berkaitan dengan tanah saat diselesaikan mengacu pada ketentuan yang telah dibuat. Kemunculan pemerintahan *kepesirahan* sebagai pucuk pimpinan di kemargaan tersebut tidak meminggirkan kontrol Belanda terhadap perilaku warga. Ini terlihat dari pembagian wewenang yang sangat baik, yakni kepemimpinan lokal dan modernisasi administrasi hukum lokal menjadi tanggung jawab *pesirah* (kepala marga). Namun pada kasus-kasus yang berkaitan dengan kriminalitas dan keamanan lokal menjadi wewenang pemerintah Belanda.

Cara dan strategi Pemerintah Belanda untuk menguasai Lampung tersebut terbukti berhasil. Sehingga memberi keleluasaan bagi Belanda untuk mengelola wilayah itu dengan baik. Selain mengadopsi sistem lokal yang berlaku dalam tata pemerintahan administratif, penggunaan strategi infrastruktur yang dilakukan pihak Belanda pun terbukti akurat. Misalnya dengan pembukaan wilayah-wilayah di daerah pedalaman di Lampung dengan jalur kereta api, sehingga membuat Belanda menguasai betul jalur perdagangan lada (*sahang*) yang merupakan komoditas utama semasa itu. Lada, sebagai salah satu hasil bumi yang banyak ditanam petani di beberapa wilayah daerah di Lampung menjadi prioritas utama Belanda menerapkan strategi ini. Hal ini juga berdampak pada kejayaan Belanda, yang menjadi penguasa dalam penjualan lada diberbagai belahan dunia berabad-abad lamanya. Selain itu, jaringan jalan utama dan irigasi teknis dibangun untuk bisa memberikan akses yang lebih bagi Belanda untuk mengeksploitasi potensi dan kekayaan alam Lampung. Kenyataan ini juga, segaris dengan kebijakan pengelolaan lahan perkebunan kopi dan tebu di Deli Serdang dan Medan, Sumatera Utara pada kurun akhir 1905 hingga 1942.

23 Akhmad Sadad, *Kabupaten Pesawaran...*, *Op. Cit.*

C. Pemekaran Pasca Kemerdekaan Hingga Era Reformasi

Dalam konteks pasca kemerdekaan, sejarah terbentuknya Kabupaten Pesawaran yang dahulu menjadi bagian Lampung Selatan, erat kaitannya dengan keberadaan UUD 1945. Di dalam UUD 1945 bab VI Pasal 18 menyebutkan bahwa “Pembagian Daerah di 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-daerah yang bersifat istimewa.”

Sebagai realisasi dari pasal 18 UUD 1945 dimaksud, lahirlah UU No. 1 Tahun 1945 yang mengatur tentang kedudukan Komite Nasional Daerah yang pertama, antara lain mengembalikan kekuasaan pemerintah di daerah kepada aparaturnya yang berwenang yaitu Pamong Praja dan Polisi. Selain itu juga untuk menegakkan pemerintah di daerah yang rasional dengan mengikutsertakan wakil-wakil rakyat atas dasar kedaulatan rakyat.

Setelah 3 tahun pasca kemerdekaan Republik Indonesia, yakni ketika diterapkan UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, keadaan di Lampung terbilang relatif stabil. Hal tersebut disebabkan masih dalam suasana gencatan senjata akibat adanya Perjanjian Renville. Namun kenyataannya pihak Belanda justru mengingkari perjanjian tersebut. Dengan bala tentaranya, awal Januari 1949 Belanda memasuki Lampung, dan pada 15 Januari 1949 setelah terjadi pertempuran sengit dengan TNI dan laskar rakyat, wilayah Gedong Tataan berhasil diduduki Belanda. Hal ini dikarenakan pasukan Belanda menyerang Gedong Tataan bukan dari arah Kemiling, melainkan melalui Branti, Pejambon dan Halangan Ratu.

Kedatangan Belanda ke wilayah Lampung pada agresi militer Belanda II ini terus merambah wilayah lain, termasuk daerah-daerah yang sekarang menjadi wilayah Kabupaten Pesawaran, seperti Kota Dalam, Kedondong, Way Layap, Kali Pekir, dan Way Lima. Situasi ini baru mereda setelah Belanda mengakui kedaulatan Republik Indonesia, yakni pada 27 Desember 1949.

Sejak awal kemerdekaan, wilayah Lampung Bagian Selatan sebagai cikal bakal Pesawaran terdiri dari 4 (empat) kewedanan, yakni:

- Kewedanan Kota Agung, meliputi kecamatan Wonosobo, Kota Agung dan Cukuh Balak. (saat ini menjadi wilayah Kabupaten Tanggamus)
- Kewedanan Pringsewu, meliputi Kecamatan Pagelaran, Pringsewu, Gadingrejo, Gedong tataan dan Kedondong. (saat ini sebagian menjadi wilayah Kabupaten Pringsewu dan Kabupaten Pesawaran).
- Kewedanan Teluk Betung, meliputi Kecamatan Natar, Teluk Betung dan Padang Cermin. (saat ini sebagian menjadi wilayah Kabupaten Pesawaran dan Kota Bandar Lampung).
- Kewedanan Kalianda, meliputi Kecamatan Kalianda dan Penengahan (saat ini menjadi wilayah Lampung Selatan).

Kawedanan-kawedanan tersebut kemudian, pada 14 November 1954 ditetapkan menjadi daerah otonom Lampung Selatan, yang merupakan bagian dari Sumatera Selatan. Baru selanjutnya, melalui UU No. 14 Tahun 1964 ditetapkan menjadi salah satu dari 3 daerah tingkat II (Dati II) otonom di Provinsi Lampung.

Dalam perkembangannya, mulai tahun 1959, dibentuklah Sistem Pemerintahan *Negeri* (setara dengan kawedanan) yang merupakan penyatuan dari beberapa negeri yang ada pada saat itu.²⁴ Pembentukan ini baru berakhir di tahun 1963, sehingga

24 Negeri-negeri tersebut, yaitu: 1) Negeri Cukuh Balak, meliputi Kecamatan Cukuh Balak, Tahun 1990 Kecamatan Cukuh Balak di bagi dua kecamatan yaitu Kecamatan Cukuh Balak dan Negeri Kelumbayan. 2) Negeri Way Lima, meliputi Kecamatan Kedondong. Tahun 1970 Kecamatan Kedondong dibagi dua yaitu Kecamatan Kedondong dan Pardasuka, kemudian tahun 1990 Kecamatan Kedondong di bagi dua yaitu Kecamatan Kedondong dan Way Lima. 3) Negeri Gedong Tataan, meliputi Kecamatan Gedong Tataan. Pada tahun 1990 Kecamatan Gedong Tataan dibagi 2 yaitu Kecamatan Gedong Tataan dan Negeri Katon. 4) Negeri Gadingrejo, meliputi Kecamatan

secara resmi wilayah kewedanan berikut jabatan wedana dihapus dan diganti menjadi jabatan kepala negeri yang masa jabatannya lima tahun. Pada tahun 1970, kepala negeri tidak dipilih lagi tetapi diangkat oleh camat. Dan akhirnya di tahun 1972 semua sistem pemerintahan negeri di seluruh Lampung di hapuskan.

Pada tahun 1968 Kabupaten, Lampung Selatan diusulkan untuk dimekarkan menjadi 3 (tiga) kabupaten, yakni Kabupaten Rajabasa dengan ibukota Kalianda sekarang Kabupaten Lampung Selatan, Kabupaten Tanggamus dengan ibukota Kota Agung, terwujud pada 1997 dan Kabupaten Pesawaran yang baru terwujud pada 2007. Nama Kabupaten sendiri diambil dari nama gunung yang menaungi seluruh wilayah yang menjadi bagian dari Kabupaten Pesawaran. Berdasarkan latar belakang historis-

Gadingrejo. 5) Negeri Pringsewu, meliputi Kecamatan Pringsewu, tahun 1970 kecamatan ini di bagi dua yaitu Kecamatan Pringsewu dan Sukoharjo. Tahun 1990 Kecamatan Sukoharjo dibagi dua yaitu Kecamatan Sukoharjo dan Adi Luwih. 6) Negeri Pugung, meliputi Kecamatan Pagelaran. 7) Negeri Talang Padang, meliputi Kecamatan Talang Padang. Pada tahun 1970 Kecamatan ini dibagi dua yakni Kecamatan Talang Padang dan Pulau Panggung. 8) Negeri Kota Agung, meliputi Kecamatan Kota Agung. Tahun 1990 Kecamatan Kota Agung dibagi dua yakni Kecamatan Kota Agung dan Pematang Sawah. 9) Negeri Semangka, meliputi Kecamatan Wonosobo. Tahun 1990 Kecamatan Wonosobo di bagi dua, yaitu Kecamatan Wonosobo dan Way Semangka. 10) Negeri Buku, meliputi Kecamatan Natar. Tahun 2000 Kecamatan ini dibagi dua yaitu Natar dan Tegineneng. 11) Negeri Balau termasuk Kecamatan Natar pada tahun 1968 Kecamatan Kedaton dipindahkan dari Kecamatan Natar yang meliputi Negeri Balau. Negeri Kalianda meliputi Kecamatan Kalianda. 12) Negeri Kalianda meliputi Kalianda, Katibung dan Sidomulyo. Kemudian tahun 1990 Kecamatan Kalianda di bagi dua yaitu Kecamatan Kalianda dan Rajabasa. Kecamatan Sidomulyo dibagi dua yakni Kecamatan Sidomulyo dan Candipuro, sedangkan Kecamatan Katibung di bagi dua yaitu Katibung dan Merbau Mataram. Selanjutnya pada tahun 2006 Kecamatan Sidomulyo dibagi dua Kecamatan Sidomulyo dan Way Panji dan Kecamatan Katibung di bagi dua yaitu Katibung dan Way Sulan. 13) Negeri Dataran Ratu meliputi Kecamatan Penengahan dan Palas. Tahun 1990 Kecamatan penengahan dibagi dua Kecamatan yakni penengahan dan Ketapang. Kecamatan Palas dibagi dua Kecamatan Palas dan Sragi. Kemudian tahun 2006 Kecamatan Penengahan di bagi dua yakni Penengahan dan Bakauehi. 14) Negeri Teluk Betung meliputi Kecamatan Teluk Betung dan Kecamatan Panjang, yang saat ini wilayah tersebut justru masuk Kota Bandar Lampung. 15) Negeri Padang Cermin meliputi Kecamatan Padang Cermin. Tahun 1990 kecamatan ini dibagi dua yaitu Kecamatan Padang Cermin dan Punduh Pidada. Lihat Ahmad Saddat., *Pesawaran..., Op. Cit.*

yuridis inilah, berbagai elite lokal yang masih merasa memiliki *trah* (keturunan) penguasa atau bangsawan Lampung dimasa lalu, saling berebut pengaruh, kekuasaan dan kepentingan dengan menunjukkan pengaruhnya diberbagai wilayah di Lampung, dengan kendaraan partai politik yang menaunginya.²⁵

Berangkat dari realitas historis tersebut, serta seiring dengan semangat reformasi dan pelaksanaan desentralisasi yang tengah gencar digalakkan, wacana terhadap pembentukan Kabupaten Pesawaran yang sempat senyap kembali digulirkan dalam dua periode, yakni di tahun 1999 dan tahun 2004. Di tahun 1999 mengalami kegagalan selain karena representasi wakil rakyat dari wilayah Pesawaran minim juga karena kecamatan-kecamatan yang ada belum memenuhi syarat minimal untuk dimekarkan. Sedangkan pada 2004, dan baru di tahun 2007 disahkan, selain sudah banyaknya wakil rakyat dari sekitar pesawaran, juga kekurangan yang sebelumnya ada berupaya dipenuhi, meskipun cenderung politis dan dipaksakan, dan ini menjadi kecenderungan dibanyak daerah.

Realitas ini, jika kita telaah berdasarkan argumentasi Arif Rosman Effendy, bahwa alasan mengapa pemekaran daerah menjadi pendekatan yang diminati dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu: *Pertama*, keinginan untuk menyediakan pelayanan publik yang lebih baik dalam wilayah kewenangan yang terbatas/ terukur. *Kedua*, mempercepat pertumbuhan ekonomi penduduk setempat melalui perbaikan kerangka pengembangan ekonomi daerah berbasis potensi lokal. *Ketiga*, penyerapan tenaga kerja secara lebih luas di sektor pemerintah dan bagi-bagi kekuasaan dibidang politik dan pemerintahan. Tetapi substansi tersebut justru jarang sekali nampak dalam konteks pembentukan daerah otonom baru.

Mendagri *Ad. Interim* saat itu, Widodo AS dalam sambutan pengesahan pembentukan kabupaten/kota mengatakan bahwa, dengan terbentuknya DOB, diharapkan daerah tersebut betul-betul mampu dan dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan

25 Observasi penulis di Pesawaran pada 24-26 Juni 2011.

masyarakat. Berkaitan dengan itu, beberapa hal yang perlu mendapatkan perhatian khusus bagi daerah otonom baru tersebut nantinya adalah diperlukan adanya komitmen yang konsisten dari para Gubernur dan Bupati daerah induk untuk melaksanakan amanat undang-undang pembentukan daerah otonom dimaksud, antara lain melakukan fungsi fasilitasi secara proporsional dan sinergis dalam membentuk institusi/kelembagaan daerah yang didasarkan pada kebutuhan riil dan didukung sumberdaya manusia yang berkualitas dan memadai terutama untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan berorientasi pada hemat struktur dan kaya fungsi.²⁶

Dari uraian diatas, dapat dipahami bahwa latar belakang hadirnya pemekaran daerah kemudian tidak murni faktor kesejarahan dan rentang kendali tetapi lebih kompleks dari yakni faktor politik kekuasaan. Ini tentu tidak mewakili seluruh faktor penting lainnya. Padahal secara teoritis, timbulnya pemekaran harus memenuhi beberapa factor secara komprehensif. Faktor tersebut diantaranya (a) faktor-faktor pendorong seperti: 1) faktor kesejarahan, 2) faktor tidak meratanya pembangunan, 3) rentang kendali pelayanan publik yang jauh, dan 4) tidak terakomodasinya representasi politik dan (b) faktor penarik, yaitu kucuran dana (fiskal) dari pusat. Sedangkan faktor yang memfasilitasi munculnya pemekaran diantaranya adalah: 1) Proses persiapan untuk mekar; 2) *Political crafting* oleh para elite; 3) Kondisi perpolitikan nasional yang tidak stabil; dan (4) faktor tuntutan kemandirian daerah perbatasan.

Sementara berdasarkan diagnosis Antonius Tarigan, fenomena pemekaran daerah ini dilator belakangi beberapa faktor, yakni: *Pertama, preference for homogeneity* (kesamaan kelompok) atau *historical ethnic* yang memungkinkan ikatan sosial dalam satu etnik yang sama perlu diwujudkan dalam satu wilayah yang sama pula. *Kedua, fiscal spoil* (insentif fiskal untuk memekarkan diri), adanya jaminan dana transfer khususnya DAU, dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. *Ketiga, beaurocratic and political rent seeking*

26 Sambutan Mendagri *Ad Interim* Widodo AS, pada rapat Paripurna 17 Juni 2007. Lihat Dokumen Risalah Rapat Paripura Ke-31 Tahun Sidang 2006-2007 Sekretariat Dewan.

(alasan politik dan untuk mencari jabatan penting/ mobilitas vertikal). Artinya dengan adanya kekuasaan politik baru sehingga aspirasi masyarakat jauh lebih dekat. *Keempat, administratif dispersion*, yakni mengatasi rentang kendali pemerintahan. Alasan ini semakin kuat mengingat daerah-daerah pemekaran merupakan daerah yang jauh dari pusat pelayanan publik.²⁷

Melihat realitas yang demikian, dengan semakin besarnya jumlah Kabupaten/Kota yang ada saat ini, kiranya Pemerintah dan DPR-RI perlu sama-sama mencermati fenomena tersebut dengan penuh kehati-hatian terutama di dalam menyikapi setiap aspirasi masyarakat berkenaan dengan usulan pembentukan daerah otonom baru, benar-benar murni dari dari hati nurani rakyat atau justru hanya merupakan mobilisasi elite, karena pembentukan daerah otonom baru akan berimplikasi terhadap kemampuan keuangan Pemerintah Daerah dan Pemerintah. Termasuk dalam hal ini masadepan Pesawaran yang saat ini terseok-seok.

Oleh karenanya ke depan nanti, pembentukan daerah otonom baru harus lebih selektif. Artinya, sebagaimana tercantum dalam Pasal 6 dan Pasal 7 ayat (1) PP No. 129 Tahun 2000 jo PP No. 78 Tahun 2007, harus dimungkinkan juga penghapusan dan penggabungan daerah, ketika daerah tersebut dalam perjalanannya memang tidak mampu berotonomi. Diharapkan dengan adanya ketentuan mengenai penghapusan dan penggabungan daerah otonom, maka aspirasi-aspirasi tentang pembentukan/pemekaran daerah akan pula mempertimbangkan kemungkinan penghapusan dan penggabungan daerah otonom.

D. Implikasi Penyelenggaraan Pemekaran Daerah

Pembentukan daerah pasca reformasi seolah menjadi komoditas politik yang lumrah dan tidak dibarengi dengan persiapan yang matang. Sehingga impliksinya pun sangat kompleks. Ketika sebuah kabupaten dibentuk, umumnya tidak dipersiapkan secara matang, baik terkait infrastruktur maupun finansial, sehingga masih mengandalkan kabupaten induk dan provinsi, serta kucuran dana dari pusat. Akibatnya, timbul

²⁷ Antonius Tarigan, "Dampak Pemekaran...*Op. Cit*, hal 24-25.

berbagai implikasi yang kompleks, baik itu positif maupun negatif di berbagai sektor.

Desentralisasi dalam arti pemencaran kekuasaan dapat dilakukan secara teritorial melalui pembentukan daerah-daerah otonom. Desentralisasi teritorial ini dilakukan sebagai upaya untuk mendekatkan jarak antara pemerintah dengan yang diperintah. Pemerintahan di tingkat lokal diperlukan untuk efisiensi dan efektivitas dalam hal keuangan, penegakan hukum, administratif, pelayanan publik dasar, dan urusan-urusan lain yang akan sulit dilakukan hanya oleh pemerintah pusat. Karena itu, pemencaran kekuasaan secara teritorial juga akan berkaitan dengan penentuan fungsi dan kewenangan apa yang paling tepat untuk dilaksanakan oleh level nasional, level propinsi, ataupun level kota/kabupaten. Dengan kata lain, desentralisasi teritorial akan diikuti oleh desentralisasi kewenangan. Hal ini akan menentukan jumlah urusan yang dilaksanakan oleh daerah otonom tersebut.

Dalam konsep negara kesatuan seperti yang diterapkan di Indonesia, desentralisasi teritorial tidak menyebabkan terjadinya pengurangan wilayah negara meskipun terjadi pemekaran, penggabungan ataupun penghapusan daerah otonom. Daerah-daerah otonom yang berupa Kabupaten/Kota tetap menjadi bagian dari wilayah Provinsi, dan wilayah-wilayah Provinsi tetap menjadi wilayah dari negara. Yang berbeda antara negara (pusat), provinsi, kabupaten/kota bahkan desa hanyalah kewenangan atau otoritasnya yang tercermin dari urusan dan fungsi yang menjadi kewenangannya.

Pada dasarnya, setiap pemerintah daerah di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota memiliki infrastuktur dan struktur pemerintahan yang relatif standar. Infrastruktur tersebut meliputi gedung, fasilitas, sarana dan prasarana. Sedangkan struktur pemerintahan terdiri atas pimpinan serta anggota dewan legislatif daerah, seorang pimpinan dan wakil pimpinan daerah, sekretariat daerah sebagai pusat kegiatan administrasi daerah, serta sejumlah dinas, badan dan kantor yang mengelola kegiatan pembangunan untuk masing-masing sektor di daerah.

Namun, bila suatu daerah dimekarkan dan terbentuklah daerah otonom baru, maka dibutuhkanlah infrastruktur, sarana dan prasarana yang banyak, kelembagaan baru, dinas-dinas, dan sejumlah posisi-posisi baru untuk ditempati. Seiring dengan pemenuhan struktur dan infrastruktur tersebut, maka sebuah daerah yang akan dibentuk jika tidak memiliki persiapan yang matang tentu akan mengalami kesulitan dalam menentukan anggaran belanja daerah tersebut. Sementara dana transfer dari pusat hanya difokuskan pada belanja rutin dalam bentuk gaji pegawai serta tunjangan lainnya, karena secara riil pendapatan daerah masih rendah, maupun dalam bentuk belanja modal untuk mendukung kegiatan masing-masing instansi tersebut seperti belanja modal untuk gedung tempat kerja, peralatan kerja serta infrastruktur lainnya, termasuk kendaraan dinas.

Kondisi ini berkorelasi dengan studi yang dilakukan oleh Ratnawati, LIPI, USAID, dari kurun 2005-2008 bahwa peningkatan jumlah kabupaten dalam suatu provinsi telah meningkatkan *share* pengeluaran pemerintah daerah, utamanya belanja daerah didominasi oleh belanja rutin.²⁸ Alokasi belanja daerah, lebih dari setengahnya (sekitar 88 persen) dialokasikan untuk gedung, peralatan dan kendaraan bermotor, gaji pegawai, dll. Dan untuk alokasi pelayanan publik sangat minim sekali, yakni hanya sekitar 12 persen.²⁹

Memang, dalam perjalanan otonomi daerah pasca reformasi, lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 ini di satu sisi juga dibarengi dengan tuntutan yang menggebu-gebu dari sejumlah daerah untuk memekarkan diri. Sedang disisi lain, tuntutan dari rakyat banyak untuk mengamandemen UUD 1945 juga tak terbendung. Maka, tidak heran jika sejak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 (jo PP 129 tahun 2000) dan Amandemen UUD 1945, telah mekar ratusan kabupaten/ kota di Indonesia. Meskipun terlepas dari kemampuan sosial-politik-ekonomi untuk secara teknis dapat dikatakan sebagai “benar-benar mampu mekar”, namun kapasitas sosial-politik dan keinginan daerah untuk memperoleh

28 Studi Evaluasi atas problematika pemekaran telah banyak dilakukan oleh peneliti asing maupun dalam negeri, semisal USAID, LIPI, Kompas, dll. Lihat Tim Percik, *Proses dan Impikasi...*, *Op. Cit.*, hal. 10

29 Syafarudiin, wawancara di Lampung pada 15 Juni 2011.

pembagian “kue pembangunan” yang lebih adil nampaknya menjadi lebih besar, lebih kuat, dan sulit dibendung.

Makna desentralisasi kekuasaan kemudian tidak hanya berkisar pada adanya kewenangan untuk melakukannya pemerintahannya sendiri namun telah bergeser kepada dorongan untuk memperoleh perlakuan yang lebih adil baik dari Pemerintahan Pusat maupun dari Daerah Induk.³⁰ Untuk menekan laju pemekaran ini kemudian dikeluarkan UU No. 32 tahun 2004 sebagai revisi atas UU No. 22 Tahun 1999 serta PP No. 78 Tahun 2007 sebagai revisi atas PP No. 129 Tahun 2000.

Pembentukan atau pemekaran daerah otonom memang dapat menambah ruang politik lokal bagi tumbuhnya partisipasi politik dan demokratisasi di tingkat lokal. Namun, kebijakan ini juga harus mempertimbangkan ketersediaan anggaran nasional maupun propinsi untuk membiayai daerah baru tersebut. Pembiayaan di sini maksudnya adalah alokasi Dana Perimbangan dan DAU yang harus diperhitungkan untuk daerah yang bersangkutan.

Terdapat beberapa hal yang patut untuk dicermati tentang hal ini, diantaranya; 1) Visi pemimpin terhadap masa depan daerah dan kondisinya, 2) Progresivitas pemimpin dalam menata administratif pemerintahannya, dan 3) Daya kreatif pemimpin untuk mengelola permasalahan dan solusinya. Pemimpin yang memiliki visi progresif akan memiliki pandangan yang jelas mengenai arah pembangunan di daerahnya. Dalam konteks pelayanan publik, visi ini berarti kemampuan untuk melihat sasaran dan mengarahkan sumber daya yang dimiliki guna mencapai sasaran tersebut. Sementara progresivitas pemimpin dalam melaksanakan manajemen pemerintahannya berarti kemampuan dan kesungguhan pemimpin tersebut untuk mengelola dan mengatur seluruh aspek-aspek pemerintahan di daerahnya. Ketiga cakupan inilah yang bisa korelasikan dengan implikasi positif maupun negatif dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah otonom baru.

Dalam konsepsi penataan daerah, sebenarnya pemekaran daerah bukanlah “barang haram”, bahkan perlu didukung

30 Tim Percik, “Proses dan Implikasi Sosial-Politik Pemekaran: Studi Kasus di Sambas dan Buton,” *Report Paper*, Desember 2007, hal. 5.

mengingat begitu pentingnya tujuan yang hendak dicapai, yakni mewujudkan kesejahteraan rakyat daerah. Namun, melihat kurang baiknya hasil survey, evaluasi, dan pandangan ahli tentang kinerja daerah baru dan makin menguatnya politik identitas lokal (etnis, wilayah, agama), maka pemekaran daerah perlu kiranya ditinjau ulang dan ditata kembali. Selain itu, pemekaran daerah yang sudah berlangsung mestinya dapat diarahkan atau diberdayakan sebagai modal pembangunan yang lebih merata diseluruh lapisan masyarakat daerah dan terkontrol dengan baik.

Dengan demikian, dalam dimensi administratif, dan sosio-politik, penataan daerah otonom dan pembentukan daerah otonom tidak sekedar ditentukan oleh perhitungan kemampuan ekonomi, kondisi fisik, luas wilayah dan aspirasi yang berkembang di daerah tersebut tapi juga implikasi yang ditimbulkannya terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat. Pertanyaan yang paling penting untuk dijawab dalam merumuskan kebijakan penataan daerah otonom adalah apakah kebijakan itu dapat (1) mewujudkan distribusi pertumbuhan ekonomi yang serasi dan merata antar daerah; (2) mewujudkan distribusi kewenangan yang sesuai dengan kesiapan pemerintah dan masyarakat lokal; (3) penciptaan ruang politik bagi pemberdayaan dan partisipasi institusi-institusi politik lokal; serta (4) mewujudkan distribusi layanan publik yang mudah dijangkau oleh masyarakat.

Respon positif yang diberikan pemerintah terkait fenomena pemekaran wilayah sepanjang kurun 1999-2009 dengan mengeluarkan kebijakan moratorium pemekaran merupakan sebuah langkah yang tepat. Jangan sampai, hanya karena memenuhi kepentingan politik segelintir elite yang mengatasnamakan demokrasi negeri ini menjadi bercerai berai. Dikeluarkannya PP No. 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dan baru terrealisasi dengan dikeluarkannya Permendagri No. 21 Tahun 2010 Tentang Pedoman Evaluasi Daerah Otonom Hasil Pemekaran Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, dan Permendagri No. 23 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Evaluasi Daerah Otonom Baru, merupakan dasar hukum yang baik yang seharusnya dapat dijadikan acuan daerah

untuk bersaing dengan daerah lain agar memperoleh kriteria yang diharapkan, termasuk Pesawaran yang sudah terlanjur mekar.³¹

Terlebih Desain Besar Penataan Daerah (Desertada) yang merupakan acuan dasar revisi atas UU No. 32 Tahun 2004 telah selesai pada akhir Juni 2011 lalu. Dengan adanya Desertada di Indonesia sampai tahun 2025 diharapkan mampu mengendalikan dan mengarahkan pembentukan, penggabungan, dan penyesuaian daerah otonom, serta pembentukan daerah persiapan yang matang sehingga tidak menimbulkan permasalahan baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pemekaran daerah tanpa pengendalian memang berdampak negatif terhadap efektifitas pemerintah, kualitas pelayanan publik, dan kondisi keuangan negara sebab hampir semua DOB, termasuk Pesawaran mengandalkan sumber-sumber penerimaan APBD dari dana transfer dari Pemerintah, baik dalam bentuk DAU, DAK, maupun bagi hasil. Hal ini terjadi karena selama ini peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan DAU justru memberikan "insentif rasional" bagi daerah untuk memperoleh DAU.

Penataan daerah yang ideal mencakup kebijakan pembentukan, penggabungan, penyesuaian daerah otonom serta evaluasi kemampuan dan pembinaan daerah otonom. Kebijakan ini perlu dipelihara kontinuitasnya sehingga tata kelola kewilayahan dapat dilakukan secara terkendali. Desertada yang diidealkan pada intinya mencakup empat elemen dasar, yakni: 1) mensyaratkan pembentukan daerah persiapan sebagai tahap awal sebelum ditetapkan sebagai daerah otonom; 2) mengusulkan penggabungan dan penyesuaian daerah otonom; 3) menerapkan penataan daerah yang memiliki karakteristik khusus; dan 4) mengusulkan penetapan estimasi jumlah maksimal daerah otonom (Provinsi, Kabupaten, Kota) di Indonesia tahun 2010-2025.

Komitmen pemerintah tersebut, dibuktikan dengan dilakukannya evaluasi terhadap DOB yang lahir dalam kurun

31 Wawancara Agung Sindhelaras, Kepala Tata pemerintahan Kab. Pesawaran pada 21 Juni 2011.

1999-2009. Hasil evaluasi itu menunjukkan hampir semua daerah mendapatkan nilai merah untuk indikator kesejahteraan masyarakat, pemerintahan yang baik, pelayanan publik, dan daya saing. Dari 7 provinsi, 164 kabupaten, dan 34 kota hasil pemekaran sepanjang periode 1999-2009, hanya dua daerah yang mendapat nilai total di atas 60 dari nilai tertinggi 100. Kedua daerah itu adalah Kota Banjarbaru, Kalimantan Selatan, dengan nilai total 64,61 dan Kota Cimahi, Jawa Barat, dengan nilai 60,43.

Bahkan, banyak daerah yang mendapatkan nilai minimal untuk kategori-kategori tertentu. Kabupaten Toraja Utara (Sulawesi Selatan), Tulang Bawang Barat (Lampung), Yalimo (Papua), Kepulauan Aru (Maluku), Gorontalo Utara (Gorontalo), Kepulauan Meranti (Riau), Morotai (Maluku Utara), Mesuji (Lampung), Sigi (Sulawesi Tengah), dan Maluku Barat Daya (Maluku) mendapat nol untuk indikator daya saing. Sedangkan untuk Kabupaten Pesawaran berada posisi yang sulit, yakni di urutan 84 dalam semua indikator.³²

Hal ini, menurut Guru Besar Ilmu Administrasi Universitas Indonesia Eko Prasoj, karena pembentukan daerah otonom baru diwarnai kepentingan elite dan bukan kepentingan membangun daerah. Oleh karena itu, pemekaran daerah hanya menjadi lapangan kerja baru untuk kader partai politik di DPRD dan ladang perebutan jabatan birokrasi. Sementara itu, sumber daya untuk membangun daerah dan menyejahterakan rakyat umumnya tidak dimiliki. Demikian pula dikatakan peneliti utama LIPI, Siti Zuhro bahwa pemekaran daerah, memang hanya membebani rakyat dan APBN. Itu karena terjadi stagnasi pembangunan di daerah baru. Pemilihan kepala daerah langsung hanya memarakkan politik uang dan hasilnya tidak bisa dipertanggungjawabkan. Stagnasi ini disebabkan tidak adanya pengawasan sungguh-sungguh dari pemerintah pusat. Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah yang ada pun mandul.³³

32 Lihat Keputusan Mendagri No.120-277/2011 tentang Penetapan Peringkat Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom Hasil Pemekaran Tahun 1999-2009.

33 "Kinerja Daerah baru Jeblok," dalam *Kompas* Edisi 29 April 2011.

Oleh karena itu, moratorium harus terus berlangsung sampai dibuatnya konsep yang matang terkait penataan daerah. Jangan sampai hanya untuk mengapresiasi kebhinekaan, pemerintah justru lupa sehingga mengorbankan ketunggal-ikaan Indonesia sebagai perwujudan negara kesatuan Indonesia.

E. Pemekaran Daerah Perspektif Demokrasi dan NKRI

Dalam sebuah negara demokrasi konstitusional, pemerintahan dikatakan demokratis jika terdapat indikator utama, yaitu keterwakilan, partisipasi masyarakat dalam proses pemerintahan dan pembangunan daerah serta kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Konsepsi ini dalam konteks Indonesia hadir melalui gelombang desentralisasi pemerintahan sejak era reformasi. Desentralisasi merupakan arena hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat yang bertujuan untuk memberikan pengakuan terhadap eksistensi masyarakat lokal, memperkuat identitas lokal, membangkitkan prakarsa dan inisiatif lokal, serta membagi kekuasaan dan kekayaan kepada masyarakat lokal, dan mewujudkan otonomi luas.

Pemaknaan asas desentralisasi pasca reformasi, khususnya pasca reformasi dan pembentukan Kabupaten Pesawaran memang masih sebatas sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan baru. Pemahaman semacam ini menganut faham desentralisasi yang dikembangkan Aldelfer, Smith, dan Maddick. Mereka memaknai desentralisasi menyangkut pembentukan daerah otonom dengan dilengkapi kewenangan-kewenangan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu.³⁴

Padahal dalam konteks ketatanegaraan modern, pembentukan daerah otonom berdasarkan asas desentralisasi juga akan berakibat beralihnya kewenangan pemerintahan pusat secara tetap kepada pemerintahan daerah. Dalam suatu struktur demikian, seharusnya pemerintah tingkat bawahan merumuskan dan mengimplimentasikan kebijakan secara independen, tanpa intervensi dari tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi

34 Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan..., Op. Cit.*, hal. 84.

berdasarkan potensi yang ada. Tetapi yang terjadi justru, daerah otonom yang terbentuk, masih sangat bergantung dari Pusat.

Sebuah daerah otonom baru, tentunya setelah dimekarkan harus memahami konsekuensi yuridis untuk mandiri berdasarkan prinsip demokrasi. Artinya, daerah otonom tersebut harus dapat mengatur dan mengurus otonominya secara optimal, mengembangkan kreativitas dan melakukan terobosan inovatif dengan memanfaatkan potensi daerah yang tersedia, menyelenggarakan pemerintahan yang aspiratif dan legitimasi yang kuat dari masyarakat, menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dengan dukungan aparatur yang baik, sehingga dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik. Jika tidak demikian, tentu akan menjadi daerah otonom yang manja dan hanya mengandalkan kucuran dana dari pusat. Tentu mustahil bagi daerah tersebut menjadi daerah yang maju dan kaya ketika tidak mampu menggali potensi dan kekayaan yang dimilikinya.

Pandangan ini sejalan dengan gagasan Hatta, bahwa otonomisasi tidak saja berarti tidak sebatas melaksanakan demokrasi dan merespon aspirasi masyarakat lokal, tetapi mendorong berkembangnya inisiatif sendiri untuk menagambil keputusan mengenai kepentingan masyarakat sendiri. Desentralisasi dalam paham demokrasi yang bersandar pada negara kesatuan diharapkan dapat mewujudkan daerah-daerah otonom yang memiliki kewenangan menentukan nasib sendiri, tetapi tetap menjadi satu kesatuan negara yang utuh. Kerangka fikir demikian seharusnya sudah dipahami oleh para elite politik yang terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan Pesawaran pasca dimekarkan.

Karena, jika sejak awal penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai daerah otonom baru sudah dimulai dengan landasan berpikir yang benar, dan bukan sebatas bagi-bagi kekuasaan dan jabatan baru, tentu logikanya kualitas pelayanan publik di DOB akan lebih baik, atau setidaknya efektif, karena administrasi pemerintahan akan lebih dekat kepada rakyat di daerah. Realitas yang terjadi pada mayoritas DOB ternyata tidak demikian, yang mengemuka justru kekuatan primordial/keadaerahan, syahwat elit lokal yang menginginkan jabatan baru, keuntungan politis

maupun keuntungan materi, yang kebetulan berimpit dengan kepentingan para perumus kebijakan di pusat, sehingga DOB justru hanya jadi arena perebutan kekuasaan elite lokal yang mengatasnamakan putra daerah.³⁵ Tentu, rakyat daerah yang lagi-lagi jadi korban. Berbagai kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah Pesawaran didominasi kebijakan politis yang menguntungkan para pejabat dan primordialisme, dan sangat minim sekali yang bisa dirasakan oleh rakyat.

Kompleksnya problem pemekaran ini, menurut Robert Endi Jaweng karena *mainstream* yang dibangun juga bermasalah,³⁶ diantaranya: *Pertama*, pemekaran yang justru menjadi tujuan. Artinya pemekaran tidak lagi sebagai instrument khusus dalam mengakselerasi pembangunan DOB. Yang dikejar adalah perluasan jatah fiskal untuk daerah baru tersebut dan rente ekonomi-politik bagi elite lokal/nasional. *Kedua*, pemekaran sebagai proses politik. Meski kriteria pemekaran sudah memiliki dasar hukum dan konsep yang kuat, tetapi politik merelatifkan semuanya jadi serba "bisa diatur". Artinya, upaya pembentukan DOB memang sudah dipersiapkan dari berbagai pintu, tidak saja melalui eksekutif, tetapi dibuka pula di DPR/DPD. Padahal, dari logika sistemnya, otonomi bersumber pada desentralisasi kewenangan eksekutif sehingga pembentukan daerah mestinya masuk domain presiden. Dari situ barulah disambung ke politik, yakni proses legislasi penyusunan dasar hukum (UU) pendirian DOB.

Ketiga, pemekaran hanya dijalankan berdasar kerangka legal UU/PP yang terbatas. Tidak diiringi keterlibatan semua pihak dilapangan dimana daerah yang akan dibentuk berada. Keadaan ini juga membuat kebijakan penataan wilayah di Indonesia hanya berisi pemekaran dan pembentukan daerah baru, belum sekalipun ada penggabungan daerah akibat tidak mampu berotonomi. *Keempat*, pemekaran berbasis insentif fiskal. Artinya, ketika DOB dibentuk, tentu akan langsung memperoleh jatah transfer fiskal dari bilangan pembagi secara nasional.

35 Wahyudi Kumorotomo, "Stop Pemekaran, Utamakan Kemakmuran Daerah," *Makalah* dalam www.ugm.ac.id, akses pada 28 Oktober 2011, hal. 4.

36 Robert Endi Jaweng, "Mengurai Persoalan Pemekaran Daerah," dalam harian *Bisnis Indonesia* Edisi 27 September 2010, hal. 6.

Kelima, pemekaran DOB mayoritas terjadi tanpa fase transisi. Proses pembentukan DOB pasca reformasi yang bersandar pada UU No. 22 tahun 1999 tergolong ekstrem, yaitu ketika DOB baru terbentuk langsung mendapat status otonomi penuh, dengan hak dan kewajiban serupa daerah-daerah lama. Padahal, kapasitas DOB masih terbatas, dengan bangunan perkantoran yang kontrak dan memprihatinkan, meniscayakan proses pembelajaran bertahap, dan fasilitasi pusat/provinsi/induk. Dalam kerangka manajemen transisi, DOB seharusnya ditetapkan sebagai daerah persiapan sebelum akhirnya dihapus (daerah yang dinilai gagal), penempatan di bawah pengelolaan pusat atau daerah administratif (daerah yang menunjukkan potensi sukses), maupun peningkatan status sebagai daerah otonom (jika berhasil melewati fase transisi), sebagaimana konsep yang termuat dalam RUU Pemerintahan Daerah yang saat ini tengah dibahas di DPR RI.³⁷

Keenam, elite pengusul pembentukan DOB enggan memilih alternative selain pemekaran. Obsesi berlebihan pada pemekaran membuat elite lokal enggan melirik opsi strategis lainnya. Padahal, terdapat banyak alternatif non-pemekaran jika memang tujuannya sungguh sebagai ikhtiar perbaikan pelayanan publik dan mensejahterakan rakyat. Guna memperpendek rentang kendali pelayanan warga, misalnya, ditempuh metode desentralisasi kecamatan. Atau, guna mengakselerasi pembangunan, pilihan efektifnya ialah pembuatan pusat-pusat keunggulan berbasis kecamatan dan kerja sama antar-daerah.

Alternatif solusi lain yang juga dapat ditempuh adalah dengan konsep konsolidasi atau dalam bahasa hukum penggabungan daerah. Secara empiris, konsep ini telah diterapkan dalam kurun 50 tahun terakhir di banyak negara barat, utamanya di Eropa Barat dan Eropa Utara dengan mengurangi jumlah daerah otonom. Hal ini dilakukan untuk menekan efisiensi anggaran dan beban pemerintah pusat. Di Swedia, Denmark, dan Inggris, misalnya sekitar tiga perempat (3/4) daerah telah dieliminasi. Bahkan konsolidasi pemerintahan juga dilakukan oleh banyak negara-negara berkembang, seperti Yordania dan Latvia.

37 Lihat RUU Pemerintahan Daerah sebagai Revisi atas UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pengalaman Di Latvia, konsolidasi dimulai sejak 1998, dengan menggabungkan pemerintah daerah dari 542 menjadi 102 saja. Konsepsi konsolidasinya adalah dengan menciptakan wilayah administratif dengan otoritas lokal (regional) yang mampu membangun secara ekonomis dan menyediakan pelayanan yang berkualitas bagi penduduk. Menariknya disini, dan dapat dijadikan pelajaran bagi Indonesia, bahwa pemerintah Latvia memerikan intensif bagi daerah yang bersedia cepat bergabung. Intensifnya adalah pemerintah pusat memberikan dana bantuan yang setara lima persen dari anggaran pemerintah daerah. Selain Latvia, di Jepang konsolidasi ditahun 1950-an telah menjadi fondasi penting bagi pertumbuhan ekonomi dan demokrasi politik dinegara tersebut pasca perang dunia. Tahun 1883, jumlah daerah di Jepang masih sekitar 71.497 (mencakup kota besar, kecil dan desa), namun di tahun 1989 telah berkurang drastis. 14.289 dan tahun 1950 tinggal 10.443. konsolidasi daerah pada masa itu oleh Meiji diupayakan sebagai upaya penguatan dan peningkatan kekuasaan negara. Setelah PD II, penggabungan daerah kembali terjadi dibawah pemerintahan Showa dengan target sampai tahun 1961 jumlah daerah tidak boleh lebih dari 3.472 daerah dan target itu tercapai, karena mulai thun 1965 sampai sekarang jumlah daerah sudah dibawah angka maksimum itu. Capaian emas dari konsolidasi Jepang adalah, selain peningkatan kualitas pemerintahan daerah, juga peningkatan efisiensi pemerintahan daerah.³⁸

Bila dengan maraknya pembentukan daerah otonom beberapa tahun terakhir, daerah dianggap “kebablasan” dalam mengimplementasikan UU No. 22 Tahun 1999 jo UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 129 tahun 2000 jo PP No. 78 Tahun 2007 sebagai dasar hukum pembentukan daerah, maka daerah harus di ingatkan dan dikembalikan pada bingkai yang semestinya, melalui upaya-upaya perbaikan dan penyempurnaan konsep maupun mekanisme implementasi otonomi daerah. Sedangkan bila, pemerintah pusat dinilai masih “setengah hati” dalam mendukung implementasi desentralisasi dan otonomi daerah,

38 Aloys Gunadi Brata, “Konsolidasi daerah dan Pelayanan Publik,” *Makalah Seminar Internasional; Dinamika Politik Lokal di Indonesia*, Percik, Salatiga, 17-20 Juli 2007, hal. 16-17

maka dengan penuh kesadaran hendaknya melakukan introspeksi diri dan menepati *political commitment* yang telah disepakati secara nasional. Dalam bahasa yang lebih abstrak, idealnya ketetapan tentang “kewenangan” dalam pelaksanaan otonomi daerah tidak harus mengorbankan *kebhinekaan* hanya karena lebih mengedepankan *ketunggal ikaan*.³⁹

Sege nap problematika yang terjadi di DOB pasca reformasi, merupakan gejala yang sama tetapi dengan model berbeda dari ratusan daerah lainnya yang juga dimekarkan. Sepuluh tahun lebih terbaginya tanah air Indonesia dalam penguasaan elite local yang ingin menjadi raja-raja kecil di daerah. Tetapi, respon kita seolah pasrah menerima hasil gagal nya, dan menganggap pemekaran sebagai konsekuensi arus demokrasi atau bahkan gejala alam ekstrem yang berada di luar kendali. Dalam konteks itu, terlepas dari isinya yang tetap perlu dikritisi, Desartada 2010-2025 dan draft RUU Pemerintahan Daerah yang sedang dalam proses pembahasan yang tampak lamban, tentu harus tetap direspons positif sebagai peta jalan baru ke depan, utamanya dalam mengawal demokratisasi sembari menjaga keutuhan NKRI. Jangan sampai, problematika dan pergolakan yang menimpa Nigeria saat ini yang juga akibat fenomena pemekaran yang tak terkendali, juga terjadi di negeri ini.

39 Syarif Hidayat, “Desentralisasi, Otonomi Daerah dan Transisi Menuju Demokrasi,” *Makalah* dalam seminar Urgensi revisi UU No. 32 tahun 2004 dan Prospeknya, IPDN, Jatinangor, 21 Juni 2010.

BAB VI

PENUTUP

A. Menggagas Pemekaran Daerah yang Mensejahterakan

Gelombang otonomi daerah di Indonesia, yang bermuara pada lahirnya UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan PP No 78 Tahun 2007 pada prinsipnya sebagai koreksi kelemahan UU Nomor 22 tahun 1999 dan PP No 129 tahun 2000 dengan memperketat syarat-syarat pemekaran daerah. Namun dalam pelaksanaannya, PP No 78 tahun 2007 tersebut tidak berjalan efektif karena terjadi politisasi kepentingan, sehingga pemekaran berlangsung tidak terkontrol dan tidak terarah seperti yang terjadi 10 tahun terakhir. Oleh karena itu, pemerintah perlu membuat grand design penataan daerah (territorial reform) berbasis ilmu pengetahuan ilmiah sebagai solusi atas berbagai permasalahan yang timbul akibat pemekaran daerah selama ini.

PP No. 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah memang sudah sangat jelas mengatur tata cara dan teknisitas pemekaran daerah. Namun regulasi itu dalam implementasinya tidak berjalan simetris dengan proses politik yang terjadi. Semua kriteria yang

sudah terukur jelas menjadi kabur ketika prosesnya menjadi sangat politis. Dalam nuansa politik yang kental demikian, politik menjadi determinan atas hukum. Sehingga kerangka normatif yang menjadi prasyarat pembentukan daerah otonom baru justru terabaikan. Membenarkan pendapat Afan Gaffar, bahwa hukum memang tidak berada dalam keadaan yang vakum, tetapi mengikuti environment tertentu, sehingga antara hukum dengan environment tersebut terjadi hubungan yang kait mengkait.¹ Keadaan itulah yang menimbulkan celah terjadinya potensi kerjasama antara daerah yang ingin dimekarkan dan aparat pemerintah pusat termasuk DPR. Selain itu, prosedur pemekaran yang berdasarkan hasil penelitian yang dibuat oleh daerah yang ingin dimekarkan tersebut, mengandung potensi yang besar untuk dimanipulasi.

Produk hukum pada dasarnya memang merupakan produk politik. Namun, aspek kepentingan rakyat banyak tentu harus tetap menjadi spirit utama dari produk hukum. Instrumen hukum pemekaran daerah yang menggunakan PP No. 78 tahun 2007 memang bisa dibilang lebih lengkap mengatur persyaratan pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah dibandingkan aturan sebelumnya, yakni PP No. 129 Tahun 2000. Sayangnya, substansi yang juga penting justru tidak tercantum di PP No. 78 Tahun 2007, yaitu terkait tujuan pembentukan daerah baru. Padahal, esensi desentralisasi dan otonomi daerah adalah untuk mensejahterakan masyarakat, memperpendek rentang kendali, dan memperbaiki pelayanan publik.

Oleh karena itu, meskipun SBY dan DPR—melalui kesepakatan politik—sepakat untuk melakukan moratorium pemekaran daerah, hal tersebut sejatinya tidak akan mampu menghentikan aspirasi daerah dan gerilya politik bagi lahirnya daerah baru yang nyata-nyata telah memiliki dasar hukum, yakni di jamin dalam undang-undang. Tentu, perlu dicari akar persoalan yang paling mendasar dari problematika pemekaran daerah dan diantisipasi dengan kebijakan hukum yang lebih ketat. Selain itu, terdapat

1 Affan Gaffar, "Pembangunan Hukum dan Demokrasi," dalam Moh. Busyro Muqoddas dkk. (peny.), *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, (Yogyakarta: UII Press, 1992), p. 104.

beberapa langkah yang dilakukan pemerintah untuk mengatasi persoalan tersebut.² Pertama, pemerintah perlu segera meyiapkan UU tentang grand disign (desain besar) penataan daerah di Indonesia. UU tersebut menjadi penting, meskipun Departemen Dalam Negeri telah merilis desain besar versi pemerintah. UU ini tentu saja harus berlandaskan kajian yang komprehensif tentang problematika antara pusat dan daerah.

Kedua, harus ada regulasi yang tegas yang mengatur dan membatasi para pejabat di Kemendagri dan politisi di DPR RI dalam menerima dan meloloskan usulan pemekaran daerah, sehingga mereka tidak terlalu lunak menerima dan meloloskan usulan pemekaran. Namun, lebih baiknya ketika pemekaran daerah hanya melalui satu pintu, yakni eksekutif. Ketiga, pemerintah harus mampu menjamin bahwa setiap warga masyarakat termasuk di daerah yang secara geografis sulit dijangkau tetap bisa mendapatkan pelayanan publik yang sangat mereka butuhkan. Kondisi umum di daerah seperti itu, masyarakat tidak pernah merasakan kehadiran Negara pada level yang paling kongkret, khususnya dibidang pelayanan kesehatan, pendidikan, infrastruktur transportasi dan komunikasi. Itulah mengapa mereka getol menuntut pemekaran. Karena alasan sederhana bagi pemekaran adalah, kerinduan akan hadirnya pelayanan dasar yang sangat dibutuhkan masyarakat.

Keempat, pemerintah juga harus bisa menjamin bahwa alokasi dana pembangunan (baik melalui APBN maupun APBD) bisa ditransfer secara transparan dan akuntabel sampai ketinggian yang paling rendah secara adil dan proposional. Pemerintah tingkat kecamatan dan kelurahan serta desa-desa dan kampung-kampung harus diperkuat. Penguatan kapasitas pemerintahan di tingkat terendah ini harus dilakukan pada tiga aspek sekaligus yaitu kesewenangan, kelembagaan, dan keuangan. Jika empat hal diatas bisa mulai dilakukan pemerintah, maka tidak perlu lagi presiden berteriak tentang pentingnya moratorium. Secara otomatis semua pejabat di daerah dan di pusat akan dipaksa untuk berbenah bagi kemajuan masyarakat daerah.

2 Bambang Purwoko, "Moratorium Pemekaran Daerah," dalam *Kedaulatan Rakyat Edisi* 16 Juli 2010, p. 15.

B. Penataan Daerah di Masa Depan; Sebuah Rekomendasi

Dengan telah mekarnya ratusan daerah di Indonesia, Pemerintah dalam hal ini Depdagri sebaiknya harus terus memantau dan menindaklanjuti hasil evaluasi daerah hasil pemekaran yang belum lama ini ditetapkan, agar tujuan pemekaran daerah bisa-benar-benar terwujud. Depdagri juga harus terus mengevaluasi daerah pemekaran daerah yang selama ini menimbulkan konflik, daerah pemekaran yang bermasalah harus dibantu atau jika diperlukan digabung kembali ke induknya dan yang bisa berkembang dilanjutkan. Pemerintah pusat juga harus tetap mengatur beberapa sektor di tingkat kabupaten dan menjamin bahwa pemerintah lokal punya kapasitas dan mekanisme bagi pengaturan hukum tambahan atas bidang-bidang tertentu dan penyelesain perselisihan. Selain itu, pemerintah pusat selain harus memperketat kriteria pemekaran daerah dengan lebih mengutamakan kelangsungan hidup ekonomi dan kesejahteraan daerah yang dimekarkan juga mempersempit pintu pemekaran yang awalnya tiga pintu menjadi satu pintu.

Selain itu, revisi atas UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah harus segera diselesaikan pembahasannya oleh DPR RI, agar dasar hukum pembentukan/ pemekaran daerah dengan konsep yang lebih ketat segera dapat diimplementasikan. Termasuk mencakup beberapa elemen dasar restrukturisasi, yakni mensyaratkan pembentukan daerah persiapan sebagai tahap awal sebelum ditetapkan sebagai daerah otonom baru dan menerapkan daerah yang memiliki karakteristik khusus.

Akhirnya, perwujudan penataan daerah yang ideal perlu dipelihara kontinuitasnya sehingga tata kelola kewilayahan dapat dilakukan secara terkendali. Termasuk dalam hal ini melanjutkan evaluasi terhadap DOB yang telah dilaksanakan pada 2010 lalu. Sekaligus melakukan pembinaan terhadap DOB yang ada agar bisa memperbaiki prestasi daerahnya. Selain itu, pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus sama-sama introspeksi diri terkait pelaksanaan otonomi daerah, sembari merumuskan kebijakan yang lebih baik kedepan dengan tidak mengorbankan kebhinekaan dengan tetap mengawal demokratisasi sekaligus menjaga keutuhan NKRI.

Daftar Pustaka

Buku-buku

- Abdurrahman (ed.), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987.
- Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1993.
- Afan Gaffar, *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah; Kajian Politik dan Hukum*, Cet-I, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007.
- Ahmad Saddat, *Pesawaran Dalam Untaian Sejarah*, Litbang Pesawaran, Pesawaran, 2008.
- Ajarotni Nasution (ed.), *Naskah Akademik Tentang Penghapusan dan Penggabungan Daerah*, BPHN, Depkumham, 2008.
- Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986.
- Ateng Sjafruddin, *Pemerintah Daerah dan Pembangunan*, Bandung Sumur Press, Bandung, 1983.
- , *Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*, Mandar Maju, Bandung, 1991.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Bapeda, *Pesawaran; Selayang Pandang*, Pesawaran: Litbang Bapeda Pesawaran, 2010.

- Bayu Surianingrat, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Analisis*, Dewa Ruci Press, Jakarta, 1981.
- B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Andi Offset, Yogyakarta, 2003.
- C.F.Strong, *Modern Political Constitution*, Sidgwick and Jackson Ltd., London, 1963.
- Constanijn A. J. M. Kortmann dan Paul P. T. Bovend Eert, *Dutch Constitutional Law*, The Haque, Kluwer Law Int, 2000.
- C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Ilmu Negara; Umum dan Indonesia*, Cet-II, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 2004.
- Dadang Solihin. dkk, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.
- David Held, *Demokrasi dan Tatanan Global*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006.
- Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, CV. Rajawali, Jakarta, Cet-I, 1983.
- Dharma Setyawan Salam. dkk., *Otonomi Daerah; Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*, Penerbit Djambatan, 2001.
- Djokosutono, *Hukum Tata Negara*, kuliah himpunan Harun Al Rasyid, Ghalia Indonesia, 1959.
- E. Koswara, *Kebijaksanaan Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah*, LP3ES, Jakarta, 2001.
- E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Otonomi Daerah 1903-1978*, Djambatan, Jakarta, 1960.
- Frans M. Parera, et. al., *Demokratisasi dan Otonomi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 1999.
- Hanif Nurcholih, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2007.
- H.M Syafi'i, *Strategi dan Kebijakan Pembangunan Ekonomi Daerah*, Averroes Press, Yogyakarta, 2007.
- Indra J. Piliang (ed.), *Otonomi Daerah; Evaluasi dan Proyeksi*, Yayasan Harkat Bangsa, Jakarta, 2003.
- Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.

- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Penerbit BIP, 2007.
- , *Pengantar Pemikiran Perubahan UUD Negara Kesatuan RI Tahun 1945*, The Habibie Center, Jakarta, 2001.
- Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bumi Aksara, Jakarta, 1992.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2004.
- John M. Cohen dan Stephen B. Peterson, *Administrative Decentralization; Strategis Developing Countries*, Kumarian Press, Connecticut, 1999.
- Kacung Marijan, *Demokratisasi Di Daerah; Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*, Pustaka Eureka, Surabaya, 2006.
- Kendra Clegg, "Dari Nasionalisasi ke Lokalisasi; Otonomi Daerah di Lombok," dalam *Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, LP3ES, Jakarta, 2005.
- Koencoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Bandung, 1987.
- Kranenburg, *Algemene Staatsleer*, Willink and Zoon, 1955.
- Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Pustaka Pelajar, 2009.
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2007.
- Mark N. Hagopian, *Regimes Movement and Ideologis*, Longman, New York, t.t.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1988.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet-VII, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, Jakarta, 1988.
- Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2006.
- Mustamin DG. Matutu dkk, *Mandat, Delegasi, Attribusi dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1999.
- M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006.

- M. Nasroen, *Soal Pembentukan Daerah Otonom dan Tingkatan Daerah Otonom*, Endang, Jakarta, 1954.
- M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2007
- Mohammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Cet-IV, Djambatan, Jakarta, 1960. hal. 168.
- Mohammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Prapanca, Jakarta, 1959.
- Murtir Jeddawi, *Pro-Kontra Pemekaran Wilayah; Analisis Emperis*, Total Media, Yogyakarta 2009.
- Mustaqiem dkk, *Pedoman Penyusunan Tugas Akhir; Skripsi, Legal Memorandum dan Studi Kasus Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2008.
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Penerbit Nusamedia, Jakarta, 2009.
- , *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.
- , *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Cet-II, 2009.
- Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, 1970.
- Pheni Chalid, *Otonomi Daerah; Masalah, Pemberdayaan dan Konflik*, Kemitraan, Jakarta, 2005.
- Prabawa Utama, *Pemerintah di Daerah*, Cet-I, Indo Hill Co, 1991.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cet-II, UII Press, Yogyakarta, 2003.
- R.D.H.Koesoemahatmadja, *Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung, Bina Cipta, 1979.
- R. G. Kartasapoetra, *Sistematika Hukum Tat Negara*, Bina Akasara, Jakarta, 1987.
- R. M. A. B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004.

- Ryaas Rasyid, *Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Penguasaan Daerah*, LP3ES, Jakarta, 1998.
- Shahid Javed Burki, et. al., *Beyond The Centre: Decentralizing The State*, The World Bank, 1999.
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Cet-III, Jakarta, 2009.
- Sudi Fahmi, *Hukum Otonomi Daerah*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2010.
- Sjahan Basah, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Armico, Bandung, 1997.
- Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukum Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Cet-III, Alumni, Bandung, 1997.
- Syahda Guruh Langkah Samudra, *Menimbang Otonomi VS Federal; Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, Cet-I, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000.
- Syarif Hidayat, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Ke Depan*, Pustaka Quantum, Jakarta, 2000.
- Syamsudin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah; Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005.
- Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1982.
- The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia (1)*, Gunung Agung, Jakarta, 1967.
- Tim Lopera, *Otonomi versus Negara: Demokrasi di Bawah Bayang-Bayang Otoriterisme*, Lopera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2005.
- Timothy D. Sisk, et. al., *Demokrasi di Tingkat Lokal*, IDEA, Jakarta, 2002.
- Timur Mahardika, *Tarik Ulur Relasi Pusat-Daerah: Perkembangan Pemerintahan Daerah dan Catatan Kritis*, Lopera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000.
- Tri Ratnawati, *Pemekaran Daerah: Politik Lokal Dan Beberapa Isu Terseleksi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.
- United State Information Agency, *What is Democracy*, 1999.

Jurnal, Makalah, Artikel dan lain-lain

- Ahmad Muzawwir, "Analisis Kebijakan Pemekaran Wilayah Kabupaten Batu Bara Dalam Perspektif Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000." *Tesis*, Universitas Sumatera Utara, 2008.
- Akhmad Sadad, "Terbentuknya Kabupaten Pesawaran," dalam <http://pesawaranonline.blogspot.com/p/sejarah.html>, akses pada 22 Juli 2011.
- Aloys Gunadi Brata, "Konsolidasi daerah dan Pelayanan Publik," *Makalah Seminar Internasional; Dinamika Politik Lokal di Indonesia*, Percik, Salatiga, 17-20 Juli 2007.
- Antonius Tarigan, "Dampak Pemekaran Wilayah", artikel dalam *Majalah Perencanaan Pembangunan* Edisi 1/Tahun XVI/ 2010.
- Anwar Shah dan Theresa Thompson, "Implementing Decentralized Local Government: A Treacherous With Potholes, Detours and Road Closure; Prepared for "Can Decentralization Help Rebuild Indonesia?" A Conference Sponsored by The International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, May 1-3, 2002.
- Arif Rosman Effendy, "pemekaran wilayah kabupaten/ kota," dalam *Input Paper* riset, DRSP bekerjasama dengan USAID, Jakarta, 2007.
- Bambang Purwoko, "Moratorium Pemekaran Daerah," dalam *Kedaulatan Rakyat* Edisi 16 Juli 2010,
- Bhenyamin Hoessein, "Restrukturisasi Pemerintahan Daerah dalam Rangka Meningkatkan Pembangunan Lokalitas", Makalah pada Seminar Kebijakan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Rangka Restrukturisasi Perekonomian Nasional dan Otonomi Daerah Juni 2001.
- Bhenyamin Hoessein, "Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah", dalam *Jurnal Bisnis dan Birokrasi*, No.1/Vol. I/ Tahun 1999.
- Bhenyamin Hoessein, "Perspektif Jangka Panjang Desentralisasi dan Otonomi Daerah," *Makalah*, Disampaikan pada Diskusi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Jangka Panjang, BAPPENAS, tanggal 27 November 2002.

- Budi Ali M. Sarumpaet, Ahmad Husni, & M. Ali Azhar, “Desentralisasi dan Konflik Kewenangan,” *Makalah Seminar Internasional; Dinamika Politik Lokal di Indonesia*, Percik Salatiga, 17-20 Juli 2007.
- Cornelis Lay dkk, “Desentralisasi dan Demokrasi: Kajian Tentang kecamatan di Indonesia”. Fisipol UGM, 2002. Laporan Penelitian. Tidak dipublikasi.
- David Jackson, et. al., “Studi Evaluasi Pemekaran Daerah,” Bapennas-UNDP, paper pdf, 2007.
- Dewansyah & Taufik ”Aspek Pemekaran wilayah,” dalam www.bandungfreescool.wordpress.com, akses pada 27 Juli 2011.
- Gamawan Fauzi, “Paradigma Kewenangan Daerah yang Efektif dan Efisien”, dalam *Majalah Prisma*, Volume 29/No 3/Tahun 2010.
- Hardian, “Otonomi Daerah Sebuah Solusi atau Menambah Konflik Pengelolaan Sumber Daya Alam,” *Makalah Sekolah PASca sarjana Institut Pertanian Bogor*, 2004.
- Hendarto S, “Kabupaten Pesawaran Disahkan,” dalam *Radar Lampung Edisi 17 Juni 2007*.
- Hernadi Affandi, “Tarik Ulur Desentralisasi vs Sentralisasi,” *Harian Pikiran Rakyat*, Senin, 03 Januari 2005.
- H. M. Laica Marzuki, “Hukum dan Pembangunan Daerah Otonom”, Kertas Kerja PSKMP-LPPM UNHAS Makassar 18 Nopember 1999.
- Irine H. Gayatri, “Demokrasi Lokal (di Desa): Quo Vadis?”, dalam <http://www.interseksi.org>, akses tanggal 15 Februari 2011 pukul 22. 45 WIB.
- Ita Prihantika, “Pemekaran Daerah: Efisiensi atau Demokrasi Lokal”, dalam <http://blog.analisisinsure.com/?tag=pemekaran-daerah>, akses tanggal 15 Februari 2011 pukul 23.50 WIB.
- Jawahir Thontowi, “Pemekaran Belum Mensejahterakan Masyarakat,” dalam [http://jawahirthontowi. Wordpres.com/](http://jawahirthontowi.Wordpres.com/), akset 15 Desember 2010, , pukul 00.30 WIB.
- Jimly Asshiddiqie, “Otonomi Daerah dan Parlemen Di Daerah,” dalam www.legalitas.org, Diakses pada 21 Februari 2011 pukul 32. 10 WIB.

- Laila Kholid Alfirdaus & Fitri Zakiah, “Latar Belakang Pemekaran dan Pembangunan Propinsi Bangka Belitung Paska Pemekaran,” *Makalah*, dalam seminar Internasional ke-7, Yayasan Percik Salatiga, 11-14 Juni 2006.
- LP UNILA, “Kajian Pembentukan Pesawaran,” UNILA, Lampung, 2002.
- Maulan Mukhlis, “Pemekaran dan Desentralisasi Big-bang”, dalam www.unila.ac.id, akses tanggal 15 Januari 2011, pukul 00.30 WIB.
- Marto Silalahi, “Perlunya Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Meningkatkan Penyelenggaraan Pemerintahan,” *Makalah*, Tidak dipublikasikan, t.t.
- M Fajar Marta dan Yulvianus Harjono, “Otonomi Daerah Lampung (6), Pemekaran Masihkah Perlu?”, dalam *Kompas*, Edisi Selasa, 2 November 2010.
- Nurkholis, “Ukuran Optimal Pemerintahan Daerah di Indonesia: Studi Kasus Pemekaran Kabupaten/ Kota Dalam Era Desentralisasi”, dalam *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia*, Vol VII/ No.02/ Januari 2007.
- Rahmatul Ummah As Saury, “Memperkuat Demokrasi Lokal”, dalam <http://politik.kompasiana.com/2010/11/04/memperkuat-demokrasi-lokal/>, akses tanggal 15 Februari 2011 pukul 22. 15 WIB.
- Robert Endi Jaweng, “Mengurai Persoalan Pemekaran Daerah,” dalam *Harian Bisnis Indonesia* Edisi 27 September 2010.
- Robi Cahyadi, “Pemekaran Daerah Dalam Prespektif Rakyat,” dalam <http://fisip-pemerintahan.unila.ac.id>, akses 15 Desember 2010.
- Saepudin, “Otonomi Daerah; Landasan Hukum dan Asas Pemerintahan Daerah”, dalam <http://saepudinonline.wordpress.com>, akses tanggal 9 Maret 2011, pukul 20. 45 WIB.
- Saldi Isra, “Quo Vadis Pemekaran Daerah,” *Makalah Seminar Pusat Studi Kontitusi (pusako) Universitas Andalas, Padang*, 4 April 2009.
- Soetandyo Wignjosobroto, “Satu Abad Desentralisasi di Indonesia”, dalam *Majalah Prisma* No 3, Vol 29/ Juli 2010.
- Suahazil Nazara dan Nurkholis, «Evaluasi Pemekaran Wilayah kabupaten/ Kota di Indonesia dalam Era Desentralisasi”, dalam *Jurnal Ekonomi*, Volume 5, No 2, 2006.

- Syafarudin, “Gelombang Pemekaran Daerah Pasca Orde Baru”, *Makalah Ilmu Politik Unila*, 2009.
- Syarif Hidayat, “Refleksi Satu Dasawarsa Reformasi Desentralisasi dan otonomi Daerah,” dalam *Jurnal Prisma*, Vol 29/ Juli 2010.
- Syarif Hidayat, “Desentralisasi, Otonomi Daerah dan Transisi Menuju Demokrasi,” *Makalah* dalam seminar Urgensi revisi UU No. 32 tahun 2004 dan Prospeknya, IPDN, Jatinangor, 21 Juni 2010.
- Syarif Hidayat, “Rasionalitas Pemekaran,” dalam *Kompas* Edisi 10 Maret 2007.
- Taryono, “Dilema Demokrasi dan Otonomi Daerah,” dalam *Tribun Lampung* Edisi 25 Maret 2010.
- Tim Percik, *Proses dan Implikasi Sosial-Politik Pemekaran: Studi Kasus di Sambas dan Buton*, Yayasan Percik Salatiga, Summary Paper-pdf, 2007.
- Toto Sugiarto, “Desentralistik-Demokratik, Sosok Otonomi Daerah Masa Depan,” dalam Soegeng Sarjadi dan Sukardi Rinakit (ed.), *Meneropong Indonesia 2020*, Soegeng Sarjadi Syndicate, Jakarta, 2004.
- Wahyudi Kumorotomo, “Stop Pemekaran, Utamakan Kemakmuran Daerah,” *Makalah* dalam www.ugm.ac.id, akses pada 28 Oktober 2011.
- “Adat Istiadat,” dalam <http://supriliwa.wordpress.com/adat-istiadat-lampung/>, akses 28 Juli 2011.
- “Desain Besar Penataan Daerah 2010-2025 Indonesia Jadi 44 Provinsi,” dalam <http://www.suarapembaruan.com>, akses pada 8 April 2011, pukul 10.12 WIB.
- “Diusulkan Dua Kabupaten di Lampung,” dalam *Kompas* Edisi 12 Januari 2002.
- “Kinerja Daerah baru Jeblok,” dalam *Kompas* Edisi 29 April 2011.
- “Pemekaran Wilayah Jangan Sampai Mengulang Kesalahan,” dalam www.detiknews.com, akses 15 Desember 2010, pukul 23.40 WIB.
- “Pesawaran Memekarkan Kecamatan,” dalam <http://www.rribandarlampung.co.id/?p=2641>, akses pada 29 Juli 2011 pukul 22.30 wib.

“Penyimpangan Anggaran Dominan di Pesawaran,” dalam *Lampung Post* Edisi Rabu, 14 Desember 2011.

“Sejarah Terbentuknya Kabupaten Pesawaran”, dalam <http://pesawarankab.go.id/pemerintahan/sejarah-terbentuknya-kabupaten-pesawaran>, akses 15 Januari 2010, pukul 00.45 WIB.

Kompas, edisi 30 Januari 2008

Kompas, edisi 26 Februari 2008

Lampung Post, Edisi 15 Agustus 2009.

Lampung Post, Edisi 25 Juli 2011.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945 Hasil Amandemen

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 1948 tentang *Pemerintah Daerah*

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang *Pemerintah Daerah*

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang *Pemerintah Daerah*

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1965 tentang *Pokok-Pokok Pemerintah Daerah*

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintah Daerah*

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintah Daerah*

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2007 tentang *Pembentukan Kabupaten Pesawaran*

Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang *Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah*

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang *Tata Cara Pembentukan dan Penggabungan Daerah*

Keputusan Mendagri No.120-277/2011 tentang *Penetapan Peringkat Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom Hasil Pemekaran Tahun 1999-2009*.

Biodata Penulis

Lukman Santoso Az, dilahirkan pada 20 Mei 1985 di Sekincau, Lampung. Aktivitas sehari-hari selain sebagai dosen juga aktif menulis di berbagai media massa dan menulis buku. Ia menamatkan studi hukum di Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta pada tahun 2009 dan menamatkan studi magister hukum di Fakultas Hukum UII Yogyakarta pada 2012.

Karier organisasinya dirintis sejak menjadi pelajar. Dan ketika mahasiswa Ia aktif di LPM Advokasia UIN, di Pusat Studi dan Konsultasi Hukum (PSKH) UIN, dan Lembaga Studi Agama dan Negara (LeSAN) UIN Yogyakarta.

Beberapa karya yang paling populer yang ia tulis, *Jagalah Lisanmu* (Pustaka Insan Madani, 2008), *Kebangkitan Indonesia* (Indonesia Buku, 2008), *Menuju Indonesia Masa Depan* (LeSAN, 2008), *Hukum Kejayaan Toyota, Yamaha dan Honda* (2009), *Buku Pintar Kenegaraan* (Ekspresi, 2010), *Ragam Ide Bisnis Mahasiswa* (Ekspresi, 2010), *Mereka yang Menemukan Allah* (Diva Press, 2010), *Hukum Surat Dinas dan Bisnis* (Pinus Media, 2011), *Hukum Perjanjian dan Kontrak* (Cakrawala, 2011), *Hukum Bank dan Nasabah* (Pustaka Yustisia, 2012), *Kaum Muda Dalam Bingkai Yuridis* (kumkar, matapena Institute, 2013). Beberapa buku lain seputar sosial dan hukum juga akan segera terbit.

Alamat : Jln. Cenderawasih No. 1, Lintas Timur
Sumatra, Kampus Darussalam, Way
Jepara Lampung Timur, 34196

Phone : 0856 4321 0185

Email: cak_luk2005@yahoo.co.id

Facebook: elsanaz_05@yahoo.co.id

