



# Pemekaran Daerah dan Otonomi Daerah Kerangka Hubungan Pusat Daerah

Winanda Kusuma<sup>1\*</sup>, Sieska Afriana Sintasari<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Fakultas Hukum Universitas Bangka Belitung, Bangka, Indonesia.

<sup>2</sup> Peneliti International Juris Scientific, Indonesia

 : winanda-kusuma@ubb.ac.id

Corresponding Author\*



## Abstract

*Regional autonomy as the government's choice in the administration of regional government to assist efficient and effective regional governments in managing governance. The desantralization pattern distributes authority to the regions within territorial limits. The fundamental organization enables the governing policies of a system. A policy itself in the whole system of government. The pattern of power and financial relations between the central government and regional governments is largely determined by the national political configuration at a given time. This article was written using the method of conceptual thinking with critical legal studies as the type of research. The result of this article is that the formation of new regions must be aimed at improving public services, accelerating the realization of community welfare, and also channeling political education at the local level. There is also a need for an evaluation of regional expansion with indicators of the objectives of the expansion. The urgency of evaluation is so that the desire and rapid division of regions does not make local governments paradoxical with goals. it is necessary to implement it as a corrective action so that the positive implications of corrective action can be felt more properly, it must have a legal basis by the provider of regional autonomy, namely the central government.*

**Keywords:** *Unfoldment; Regional Autonomy; Local Government.*

## Abstrak

Otonomi daerah sebagai pilihan pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk membantu pemerintah daerah yang efisien dan efektif dalam gerak ketatapemerintahan. Pola desantralisasi mendistribusi kewenangan kepada daerah dalam batas teritorial. Organisasi mendasar memungkinkan kebijakan pemerintahan dalam suatu sistem. Suatu kebijakan sendiri dalam sistem keseluruhan pemerintahan. Pola hubungan kekuasaan dan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sangat ditentukan oleh konfigurasi politik nasional pada suatu kurun waktu. Artikel ini ditulis dengan metode hasil pemikiran konseptual dengan jenis penelitian *critical legal studies*. Hasil dari artikel ini pembedaan daerah baru haruslah dengan tujuan meningkatkan pelayanan publik, untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, dan juga untuk menyalurkan pendidikan politik di tingkat lokal. Perlu juga adanya evaluasi terhadap pemekaran daerah dengan indikator tujuan pemekaran tersebut. Urgensi evaluasi agar keinginan dan pesat daerah pemekaran tidak menjadikan pemerintah daerah menjadi paradoks dengan tujuan. Perlu untuk dilaksanakan sebagai tindakan korektif agar lebih dapat dirasakan implikasi positifnya tindakan korektif harus memiliki landasan hukum oleh pemberi otonomi daerah yaitu pemerintah pusat.

**Kata Kunci:** *Pemekaran; Otonomi Daerah; Pemda.*

## PENDAHULUAN

Indonesia salah satu negara yang memiliki konstitusi tertulis berupa Undang-Undang Dasar NKRI 1945, yang mengatur pedoman-pedoman dasar bagi negara Indonesia. Indonesia merupakan suatu negara yang berbentuk negara kesatuan, yang tertuang di dalam Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 1 Ayat 1 yang terdiri dari berbagai propinsi. Sebagai negara yang berbentuk kesatuan terdapat 2 (dua) bentuk pemerintah, yakni antara

pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dimana keduanya saling terkait. Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintah sejak Indonesia merdeka adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi sebagai subsistem negara kesatuan. Pemikiran mengenai otonomi sebagai alternatif dari pilihan bentuk negara federal telah diletakkan sejak masa pergerakan kemerdekaan. Sistem rumah tangga materiil berpangkal tolak dari suatu pemikiran bahwa urusan pemerintah itu dapat dipilah-pilah antara pusat dan daerah. Ada anggapan bahwa antara urusan pemerintah daerah secara kodrati sudah dapat dibedakan. Apabila ada suatu urusan pemerintah yang hendak diserahkan kepada suatu tingkat daerah tertentu, terlebih dahulu harus diketahui apakah urusan tersebut termasuk urusan pemerintah pusat ataukah urusan pemerintah daerah.<sup>1</sup>

Awal pemikiran yang demikian rupa, maka dalam sistem rumah tangga materiil, otonomi daerah jelas bukan merupakan sesuatu (Hak, wewenang, dan tanggung jawab) yang tumbuh dan berkembang secara alami, melainkan hanya sebatas sebagai suatu pemberian atau penyerahan dari pemerintah pusat kepada suatu tingkat daerah tertentu. Ada tidaknya urusan tangga disuatu daerah sangat tergantung kepada sifat urusan tersebut. Apakah urusan itu memang merupakan urusan rumah tangga daerah ataukah sejak semula merupakan urusan pusat. Mengingat kenyataan wilayah negara dan kemajemukan yang sudah dikemukakan dimuka dan hasrat untuk memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah dan berbagai kesatuan masyarakat hukum untuk berkembang secara mandiri, maka dalam perumahan negara kesatuan Indonesia merdeka, perlu dibangun sendi penyelenggaraan pemerintah baru yang sesuai yaitu desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi.

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintah untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintah. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*).<sup>2</sup> Sistem pemerintah otonomi yang diselenggarakan atas dasar permusyawaratan rakyat daerah bersangkutan melalui wakil-wakil mereka memungkinkan perluasan partisipasi demokrasi rakyat. Satuan-satuan pemerintahan otonomi yang mandiri dan demokratis juga lebih mendekatkan pemerintah kepada rakyat sehingga berbagai kepentingan rakyat yang berbeda - beda dapat dilayani secara wajar. Hal ini berkaitan dengan pengertian-pengertian materiil dari demokrasi maupun paham negara kesejahteraan sebagai suatu bentuk lebih lanjut dari paham negara berdasarkan atas hukum. Baik dari sudut pandang materiil dari demokrasi maupun negara kesejahteraan, fungsi utama pemerintah bukan sekedar pemberi ketertiban dan keamanan, melainkan sebagai penyelenggara kesejahteraan umum dan keadilan sosial.<sup>3</sup>

Hal ini termuat dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, baik tercantum dalam dasar negara Pancasila, Pembukaan Undang-Undang Dasar NKRI 1945 maupun Batang Tubuh Undang-Undang Dasar NKRI 1945. Pemecaran penyelenggaraan negara dan pemerintah dalam satuan-satuan teritorial yang lebih kecil dapat diwujudkan dalam bentuk-bentuk dokensentrasi teritorial, satuan otonomi teritorial, atau federal. Pemerintahan daerah merupakan limpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menjalani Rumah Tangganya sendiri. Pemerintahan daerah

---

<sup>1</sup> Hestu Cipto Handoyo, *Otonomi Daerah Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah " Pokok-Pokok Pikiran Menuju Reformasi Hukum di Bidang Pemerintahan Daerah"*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 1998), h. 28-29

<sup>2</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), h. 24

<sup>3</sup> *Ibid*, h. 25.

untuk wilayahnya sendiri di kenal dengan sistem Desentralisasi dengan cara konsentrasi, dimana segala sesuatu yang berkaitan dengan kewenangan rumah tangganya di lakukan sepenuhnya oleh pemerintah daerah otonom.

Desentralisasi dimaknai sebagai berikut: *“In decentralization, local units are established with certain power of their own and certain fields of action in which they may exercise their own judgement, initiative and administration”*<sup>4</sup> Desentralisasi teritorial memberikan kewenangan kepada kelompok yang mempunyai batas-batas teritorial suatu organisasi tersendiri, dengan demikian memberi kemungkinan suatu kebijakan sendiri dalam sistem keseluruhan pemerintahan. Sedangkan desentralisasi fungsional adalah memberi kepada suatu kelompok yang terpisah secara fungsional suatu organisasi sendiri, dengan demikian memberi kemungkinan suatu kebijakan sendiri dalam rangka sistem pemerintahan. Pemerintahan pusat dengan sistem dekonsentrasi adalah pendelegasian wewenang kepada perangkat (aparatur vertikal) yang berada di bawah hirarkinya daerah.<sup>5</sup> Dimana pusat dengan mengirimkan berupa orang-orang pusat yang di kerjakan di dalam pemerintah daerah untuk menjalankan pemerintahan daerah, atau dapat di lakukan dengan melakukan perekrutan orang-orang di daerah oleh pemerintah pusat. Pemerintahan yang terpusat maka segala ketentuan-ketentuan yang menyangkut urusan daerah pemerintah pusat dapat terjun secara langsung dalam pengendalian. Pelimpahan wewenang dalam bentuk dekonsentrasi semata-mata menyusun unit administrasi baik tunggal ataupun ada dalam hierarki, baik itu terpisah atau tergabung, dengan perintah mengenai apa yang seharusnya mereka kerjakan dan bagaimana mengerjakannya.

Pengaturan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 5 menjelaskan otonomi daerah sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Perlu diperhatikan bahwa Desentralisasi adalah otonomi, sedangkan desentralisasi tidak sama dengan otonomi. Otonomi hanya salah satu bentuk desentralisasi.<sup>6</sup> Bentuk kewenangan yang di berikan pusat kepada daerah berupa otonomi memiliki batasan khusus berupa Politik luar negeri, Pertahanan, Keamanan, Yustisi, Moneter dan fiskal nasional, Agama. Pengaturan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah hal tersebut pasal 1 ayat 10 mengatur pemerintahan daerah merupakan limpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menjalani Rumah Tangganya sendiri. Pemerintahan daerah untuk wilayahnya sendiri di kenal dengan sistem Desentralisasi dengan cara konsentrasi, dimana segala sesuatu yang berkaitan dengan kewenangan rumah tangganya di lakukan sepenuhnya oleh pemerintah daerah otonom.

Pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik ditingkat lokal. Pembentukan daerah harus memperhatikan berbagai faktor, seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya daerah dan diberikannya

---

<sup>4</sup> Amelia Martira dan Harsanto Nursadi, “Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional”. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 50 No, 1, (2020), h. 28.

<sup>5</sup> Muhammad fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Yogyakarta: UII Press, 2006), h. 3

<sup>6</sup> Bagir Manan, *Loc. Cit*, h.10

otonomi daerah. Daerah selain diberi wewenang untuk mengatur, serta mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat, juga diberikan kesempatan dalam pembentukan daerah. Pembentukan daerah pemerintahan dapat dilakukan dalam dua tipe atau bentuk yaitu berupa penggabungan beberapa daerah atau baguan daerah yang bersandingan, atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Pembagian wilayah administrasi pemerintahan di Indonesia berdasarkan UUD NKRI 1945 Pasal 18 dan penjelasannya sebagaimana diuraikan diatas, serta Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa didaerah yang bersifat otonom, untuk daerah provinsi dan kabupaten/kota dibentuk berdasarakan asas desentralisasi dan dekonsentrasi serta tugas pembantuan. 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.

Pembentukan daerah 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 sendir-sendiri dapat melaksanakan otonomi daerahnya sesuai ketentuan yan berlaku. Demikan pula bagi daerah provinsi, daerah kabupaten/kota dapat dihapus apabila daerah-daerah tersebut berdasarkan hasil penelitian tidak mampu melaksanakan otonominya.<sup>7</sup> Berbagai isu implementasi yang muncul harus menjadi perhatian dan perlu dianalisis serta diantisipasi agar implementasi otonomi daerah dapat berjalan dengan baik sehingga tercipta pola pemerintahan yang baik, efisien, dan efektif untuk memberikan pelayanan kepada publik (masyarakat), dalam menjalankan pemerintahan daerah harus disertai dengan tanggung jawab kepada publik sehingga memenuhi harapan masyarakat di daerah. Hal yang sama juga fungsi pengawasan yang dilakukan oleh legislatif oleh masyarakat sehingga perlu transparansi dalam mengelola sumber daya pemerintah daerah.<sup>8</sup>

## METODE PENELITIAN

Metode penelitian dilakukan dengan jenis *critical legal studies*. Paradigma hukum yang bergulat pada saat itu, yakni teori positivisme hukum dan teori realisme hukum tidak mampu menjawab tentang kebutuhan hukum.<sup>9</sup> Sumber hukum terdiri dari Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai sumber hukum primer dan sumber hukum tersier dari artikel jurnal dan buku hukum relevan. Metode pendekatan yang dipakai dalam artikel ini pendekatan konseptual.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Hubungan Pusat dan Daerah

Pola hubungan kekuasaan dan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sangat ditentukan oleh konfigurasi politik nasional pada suatu kurun waktu. Ketika

---

<sup>7</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, Jakarta, 2008), h. 15-18.

<sup>8</sup> HAW Wijaya, 2005, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia "Dalam Rangka Sosialisasi UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemekaran Daerah"*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005), h. 24

<sup>9</sup> Ash-shidiqqi, Ellectrananda Anugerah. *Rule of law dalam perspektif critical legal studies*, Amnesti Jurnal Hukum Volume 3 Nomor 1, (2021), h. 28

demokrasi diwujudkan pada masa pasca kemerdekaan, daerah dan masyarakat pada umumnya memiliki keleluasan untuk mengartikulasikan semua kepentingan mereka, termasuk dalam masalah otonomi dan keuangan.<sup>10</sup> Dalam organisasi yang besar (dilihat dari berbagai dimensi) dan dianut paham demokrasi, selain sentralisasi dan dekonsentrasi, diselenggarakan pula asas desentralisasi. Dengan desentralisasi, terjadi pembentukan dan implementasi kebijakan yang tersebar diberbagai jenjang pemerintahan subnasional. Asas ini berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintah, sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat. Dengan perkataan lain, desentralisasi berfungsi untuk mengakomodasi keanekaragaman masyarakat, sehingga terwujud variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat setempat.

Kelangkaan legitimasi politik pemerintah pusat ini menjadi momentum yang sangat baik bagi masyarakat di daerah untuk menuntut perubahan menyangkut hubungan pusat dan daerah. Ada yang menuntut akses daerah lebih besar untuk menikmati sumber daya alam daerah melalui kebijakan otonomi daerah seluas-luasnya, ada yang menuntut perubahan bentuk negara, dari kesatuan ke federal, bahkan ada yang menuntut untuk memisahkan diri menjadi negara merdeka. Sesungguhnya, model hubungan antara pemerintah pusat dan daerah tidak hanya berkuat antara model otonomi dan federasi. Menurut Ismail Suny, ada lima tingkatan hubungan pusat dan daerah.<sup>11</sup> Pertama, negara kesatuan dengan otonomi yang terbatas. Meski didalamnya ditegaskan asas desentralisasi, substansinya sangat sentralistik. Ia memberi kewenangan yang besar pada pemerintah pusat dalam banyak hal.

Kedua, 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. Ketiga, negara quasi federal dengan provinsi atas "kebaikan" pemerintah pusat. Ciri negara semacam itu adalah kekuasaan pada pemerintahan pusat untuk menentukan berlaku tidaknya keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh daerah- daerah bagian. Karenanya, negara model begini disebut juga negara federal semu. Keempat, negara federal dengan pemerintah federal, misal Amerika Serikat, Australias, Kanada dan Swiss. Kelima, 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 *common-wealth*.

Sistem pemerintah lokal, disamping dekonsentrasi dan desentralisasi diselenggarakan pula tugas pembantuan (*mededewind, co-administration, co-government*) oleh pemerintah kepada daerah otonom. Berdasarkan asas ini, pemerintah menetapkan kebijakan makro, sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro beserta implimentasinya. Sentralisasi, dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan melibatkan distribusi urusan pemerintahan oleh pemerintah dalam sejajaran organ pemerintahan. Pada hakekatnya, urusan pemerintah terbagi menjadi dua kelompok.<sup>12</sup> Pertama, urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintah tanpa asas desentralisasi. Berbagai urusan pemerintah tersebut secara eksklusif menjadi wewenang pemerintah negara kesatuan

<sup>10</sup> Ni'matul Huda, Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangannya dan Problematika, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), h. 77.

<sup>11</sup> *Ibid*, h. 87-88

<sup>12</sup> Ni'matulm Huda, Hukum Pemekaran Daerah, (Bandung: Nusa Media, 2009) Bandung, h. 14.

maupun pemerintah federal. Kedua, meski sejumlah urusan pemerintahan lain dapat diselenggarakan dengan asas desentralisasi, berbagai urusan pemerintahan tersebut tidak pernah secara eksklusif (sepenuhnya) menjadi wewenang daerah otonom.

Ketiga, perlu disadari bahwa urusan pemerintahan bersifat dinamis. Urusan pemerintahan yang pada suatu saat tidak bisa didesentralisasikan, pada saat lain mungkin dapat disentralisasikan kepada daerah otonom. Keempat, desentralisasi dalam arti penyerahan urusan pemerintahan hanya dilakukan oleh pemerintah kepada daerah otonom. Oleh karena itu tidak terjadi penyerahan wewenang legislasi dari lembaga legislatif dan wewenang yudikasi dari lembaga yudikatif kepada daerah otonom. Dinamika desentralisasi dan otonomi daerah, selalu menemukan relevansinya di setiap periode negara kita. Makna otonomi daerah, pada dasarnya adalah mengenai keleluasaan daerah menentukan prioritas kebijakannya sendiri. Asal muasal keleluasaan itu, secara teoritik yaitu kekuasaan yang digenggam oleh negara harus dipancarkan secara vertikal dan horizontal.<sup>13</sup> Secara horizontal, kekuasaan yang dimaksud dipancarkan ke lembaga negara di tingkat pusat, sedangkan secara vertikal dipancarkan ke daerah. Pengaturan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ditegaskan, bahwa Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah dan dengan pemerintah daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan kewenangan, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antarsusunan pemerintah. Dalam rangka penyelenggaraan hubungan kewenangan antarapusat dan daerah, Undang-Undang No.32 Tahun 2004 pasal 10 menegaskan, Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintah yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah. Dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas- luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

## **B. Otonomi Daerah Dalam Kerangka Hukum Nasional.**

Otonomi berdiri sendiri atau dengan pemerintahan sendiri, sedangkan daerah sebagai suatu wilayah atau lingkungan pemerintah. Secara keseluruhan istilah otonomi daerah adalah wewenang atau kekuasaan pada suatu wilayah atau daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah atau daerah masyarakat itu sendiri. Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintah. Tujuan otonomi adalah mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat.<sup>14</sup> Sejalan dengan penyerahan urusan, apabila urusan tersebut akan menjadi beban daerah, maka akan dilaksanakan melalui asas *medebewind* atau asas pembantuan. Proses sentralisasi pada dasarnya tidak semata-matadesentralisasi administrasi, tetapi juga bidang ekonomi dan sosial budaya.

Otonomi bukan sekedar pemindahan penyelenggaraan pemerintah untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintah. Dengan kata lain, otonomi adalah sebuah

---

<sup>13</sup> M Nur Sholikin, *Awasi Perda, Berdayakan Daerah Seri Panduan Pemantauan Legislasi Daerah*, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2009), h. 19.

<sup>14</sup> HAW Wijaya, *Loc. Cit.*, h. 18

ketatanegaraan, bukan hanya sekedar administrasi ketatanegaraan, hal ini otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara. Sistem pemerintahan NKRI menurut UUD NKRI 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Otonomi daerah dipandang perlu dalam menghadapi perkembangan keadaan, baik didalam maupun diluar negari, serta tantangan persaingan global. Otonomi daerah memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan peraturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Itu semua harus dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>15</sup>

Dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan undang-undang yang mengatur otonomi dapat dibedakan menjadi dua kategori utama politik yang dijalankan atau pernah dijalankan yaitu kecenderungan ke arah desentralisasi atau ke arah sentralisasi. Pemberlakuan otonomi sebenarnya merupakan suatu pilihan sebagai dampak penerapan bentuk negara kesatuan dengan ciri terpusatnya kekuasaan. Jika dulu dalam menjalankan otonomi dengan sistem dari daerah ke pusat, kini dari pusat ke daerah. Sekarang ini, sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu untuk menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Salah satu untuk menjalankan otonomi adalah dengan cara desentralisasi. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonomi. Sedangkan otonomi itu sendiri adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang bersifat lokalitas. Pendelegasian kewenangan ditinjau dari visi implementasi praktis daerah yang terdiri dari tiga kelompok yaitu pendelegasian kewenangan politik, urusan daerah, dan pengelolaan keuangan. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Untuk menjalankannya maka dilaksanakannya prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintah dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, kembang, sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah<sup>22</sup>. Oleh karena itu, isi dan jenis otonomi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya.

### C. Prinsip Pemekaran Daerah Otonom

Bentuk dari otonomi daerah dalam pembentukan daerah baru yang sering disebut dengan pemekaran daerah. Pemekaran daerah sebagai perwujudan pembentukan daerah baru atas dasar asas desentralisasi yang mengaplikasikan pembagian kewenangan untuk mengatur rumah tangga daerah itu sendiri. Bahasa sederhananya, pemekaran daerah

---

<sup>15</sup> Indra Ismawan, 2002, *Ranjau-Ranjau Otonomi Daerah*, (Solo: Pondok Edukasi, 2002), h. 3-4

merupakan pengembangan dari satu daerah otonom menjadi dua atau lebih daerah otonom baru. Ada juga yang mengartikan pemekaran daerah merupakan proses pembagian wilayah menjadi lebih dari satu wilayah, dengan tujuan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan mempercepat pembangunan sehingga menjadi pemerataan.

### 1. Tujuan Pemekaran Daerah Otonom

Tujuan daripada pembentukan daerah baru atau yang sering disebut dengan pemekaran daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik, untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, dan juga untuk menyalurkan pendidikan politik di tingkat lokal. Secara teoritis, pemekaran wilayah pendekatan publik choice scholl. Dalam artikelnya "A Pure Theory of Local Expenditure"<sup>16</sup>, ia mengemukakan bahwa pemekaran wilayah dianalogkan sebagai model ekonomi persaingan sempurna, dimana pemerintah daerah memiliki kekuatan untuk mempertahankan tingkat pajak yang rendah, menyediakan pelayanan yang efisien, dan mengizinkan setiap individu masyarakatnya untuk mengekspresikan preferensinya untuk setiap jenis pelayanan dari berbagai tingkat pemerintahan yang berbeda dengan *vote with their feet*.<sup>17</sup> Pendapat lain yang mengungkapkan bahwa komunitas lokal yang kecil lebih homogen, dan lebih mudah untuk mengimplementasikan kebijakan yang sesuai dengan preferensi sebagian besar masyarakatnya<sup>18</sup>. Kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam komunitas yang kecil memiliki peluang yang lebih besar. Kemudian, pemerintah daerah yang kecil memiliki birokrasi yang rendah, misalnya fungsi administrasi. Pemekaran juga mendukung adanya persaingan antar pemerintah daerah dalam mendatangkan modal kedaerahnya masing-masing, dimana hal ini meningkatkan produktifitas. Terakhir pemekaran mendukung berbagai eksperimen dan/atau percobaan dan inovasi.

### 2. Urgensi Pemekaran Daerah Otonom

Kebijakan desentralisasi yang memberikan kewenangan lebih besar pada daerah otonom dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya, dengan adanya perwujudan demokratisasi penyelenggaraan pemerintah daerah yang selama ini sentralistik. Alasan lain kebijakan penyerahan kewenangan lebih besar kepada daerah untuk lebih memberdayakan dan memandirikan daerah baik dalam peningkatan pelayanan kepada masyarakat, maupun peningkatan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat. Terimplementasikannya kebijakan otonomi daerah tersebut, memunculkan lagi tuntutan baru dari dalam daerah itu sendiri yaitu tuntutan makin mendekatkan pemerintah dengan masyarakat. Setelah daerah otonom baru terbentuk sebagai implikasi dari pemekaran daerah, diharapkan tujuan dan arah yang ingin dicapai dari kebijakan tersebut, akan diwujudkan. Evaluasi kebijakan pemekaran daerah dilakukan selama ini untuk melihat pencapaian tujuan yang ingin dicapainya, meliputi peningkatan pelayanan dan peningkatan pendapatan serta kesejahteraan masyarakat. Evaluasi kebijakan pemekaran daerah menjadi penting dilakukan mengingat perkembangan pembentukan daerah otonom baru saat ini sangat pesat, yang menimbulkan implikasi kebijakan.

### 3. Realisasi Pemekaran Daerah Otonom

---

<sup>16</sup> Tiebout, C. M. *A pure theory of local expenditures*. Journal of political economy, Volume 64 Nomor 5, (1956). h. 416-424.

<sup>17</sup> Tarigan, Antonius. "Dampak Pemekaran Wilayah." *Majalah Perencanaan Pembangunan* 1 (2010), p.22-26.

<sup>18</sup> Pugu, Melyana R. *Pro Dan Kontra Isu Pemekaran Papua Suatu Kajian Hubungan Internasional*. Journal of Syntax Literate, Volume 7 Nomor 4. (2022), h.11

Pemekaran selama ini nalar teknokrat lebih mengedepankan faktor ekonomi dibanding factor politik, misalnya politik ernisitas.<sup>19</sup> Proses inisiasi pemekaran daerah dikhawatirkan berdampak pada disintegrasi bangsa, karena proses inisiasi menimbulkan konflik vertikal maupun horizontal didaerah. Dari analisis The Jawa Post Institute of Pro Otonomi (2008) pemekaran daerah tidak lagi ditujukan pada peningkatan pelayanan publik. Selama ini yang mengusulkan pemekaran daerah adalah daerah-daerah yang jauh dari pusat pemerintahan (daerah induk) dan tidak mendapat pemerataan pelayanan publik. Kenyataannya, pertimbangan pemekaran saat ini bukan menjadi pertimbangan pelayanan publik atau pemerataan pembangunan, akan tetapi lebih pada pertimbangan kepentingan elite nasional dan elite lokal.

Adanya dampak positif dan negatif dari proses pemekaran wilayah yang lebih menunjukkan Kebhinekaan ini memang merupakan konsekwensi logis yang akan muncul sebagai implikasi dari adanya suatu kebijakan. Persoalannya adalah bagaimana usaha yang perlu dilakukan untuk mengurangi sebanyak mungkin kemungkinan dampak negatif dan mendorong semaksimal mungkin dampak positif. Aspek positif lainnya, alokasi dana dari daerah induk dan pemerintah pusat senantiasa ada (walaupun dari pandangan daerah induk dan pemerintah pusat dianggap sebagai beban), kalau dikelola dengan baik oleh pemerintah daerah otonom baru (belanja publik lebih besar dari pada belanja aparatur), tentu akan memberikan implikasi positif bagi masyarakat daerah bersangkutan, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Alokasi belanja publik tersebut, merupakan salah satu pemicu positif pertumbuhan ekonomi daerah. Dari akses promosi jabatan ditingkat lokal tentu juga akan semakin memberikan peluang bagi jabatan daerah pemekaran, dalam mengisi jabatan struktural dan jabatan fungsional yang ada. Penanganan infrastruktur pelayanan publik, jalan, jembatan, puskesmas, prasarana pendidikan, saluran irigasi, juga akan semakin intensif ditata dan dikelola dengan segala keterbatasan dana yang dimiliki. Dari implikasi negatif tersebut, sejumlah pihak menyimpulkan bahwa kebijakan pemekaran daerah otonom di era reformasi mengalami kegagalan, antara lain karena pemekaran daerah tidak dapat menjawab persoalan kesejahteraan dan pelayanan masyarakat. Pemekaran dilaksanakan tanpa perencanaan matang berlatar belakang keagamaan, kesukuan, dan subjektif, serta kepentingan elite sesaat untuk berbagi kekuasaan dan posisi jabatan publik. Proses pemekaran terkadang menimbulkan pertentangan di masyarakat, meningkatkan ongkos penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga semakin mengurangi porsi APBN dan APBD yang dapat digunakan untuk pembangunan kesejahteraan rakyat. Hal tersebut terjadi, antara lain karena studi kelayakkan yang dilakukan tidak didasarkan pada pertimbangan kepentingan politis dan aji mumpung yang mengalahkan pertimbangan akal sehat.<sup>20</sup>

## KESIMPULAN

Tujuan daripada pembentukan daerah baru atau yang sering disebut dengan pemekaran daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik, untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, dan juga untuk menyalurkan pendidikan politik di tingkat lokal. Daerah otonom baru terbentuk sebagai implikasi dari pemekaran daerah, diharapkan

---

<sup>19</sup> Nordholt, Henk Schulte. "Decentralisation in Indonesia: Less state, more democracy?." *Politicising democracy: The new local politics of democratization*, (2005), h. 29-50.

<sup>20</sup> Murtir Jeddawi, *Pro Kontra Pemekaran Daerah ( Analisis Empiris)*, (Yogyakarta: Total Media, 2009), h.112-114

tujuan dan arah yang ingin dicapai dari kebijakan tersebut, akan diwujudkan. Evaluasi kebijakan pemekaran daerah dilakukan selama ini untuk melihat pencapaian tujuan yang ingin dicapainya, meliputi peningkatan pelayanan dan peningkatan pendapatan serta kesejahteraan masyarakat. Evaluasi kebijakan pemekaran daerah menjadi penting dilakukan mengingat perkembangan pembentukan daerah otonom baru saat ini sangat pesat, yang menimbulkan implikasi kebijakan. Realisasi pemekaran otonomi daerah dalam berjalannya waktu kurang dilaksanakan evaluasi, hal ini lah yang perlu untuk dilaksanakan sebagai tindakan korektif agar lebih dapat dirasakan implikasi positifnya.

## REFERENSI

### Jurnal

- Amelia Martira dan Harsanto Nursadi, "Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional". *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 50 No, 1, (2020).
- Pugu, Melyana R. Pro Dan Kontra Isu Pemekaran Papua Suatu Kajian Hubungan Internasional. *Journal of Syntax Literate*, Volume 7 Nomor 4. (2022).
- Tiebout, C. M. A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, Volume 64 Nomor 5, (1956).

### Buku

- Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002).
- HAW Wijaya, 2005, Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia "Dalam Rangka Sosialisasi UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemekaran Daerah", Jakarta: Raja Grafindo Persada, (2005).
- Hestu Cipto Handoyo, Otonomi Daerah Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah "Pokok-Pokok Pikiran Menuju Reformasi Hukum di Bidang Pemerintahan Daerah", (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 1998).
- Indra Ismawan, 2002, Ranjau-Ranjau Otonomi Daerah, (Solo: Pondok Edukasi, 2002).
- M Nur Sholikin, Awasi Perda, Berdayakan Daerah Seri Panduan Pemantauan Legislasi Daerah, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, (2009)
- Muhammad fauzan, Hukum Pemerintahan Daerah, (Yogyakarta: UII Press, 2006).
- Murtir Jeddawi, Pro Kontra Pemekaran Daerah (Analisis Empiris), (Yogyakarta: Total Media, 2009)
- Ni'matul Huda, Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangannya dan Problematika, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005).
- Ni'matulm Huda, Hukum Pemekaran Daerah, (Bandung: Nusa Media, 2009)
- Nordholt, Henk Schulte. "Decentralisation in Indonesia: Less state, more democracy?." *Politicising democracy: The new local politics of democratization*, (2005).
- Siswanto Sunarno, Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia, (Jakarta: Sinar Grafika, Jakarta, 2008).
- Tarigan, Antonius. "Dampak Pemekaran Wilayah." *Majalah Perencanaan Pembangunan* 1 (2010).