

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Era reformasi yang menggantikan era Orde Baru mempunyai dampak positif dan dampak negatif dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dampak positif reformasi terlihat dalam kehidupan bernegara antara lain : semakin transparannya penyelenggaraan pemerintahan di Pusat dan di daerah. Demikian pula dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah diberikan otonomi yang lebih luas dan nyata kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri.

Namun pada sisi lain, harus diantisipasi pula bahwa kelahiran daerah atau wilayah baru ternyata memunculkan pula persoalan-persoalan baru terutama yang menyangkut dimensi sosial budaya berupa perasaan atau efek psikologis sosial bagi komunitas atau kelompok masyarakat tertentu di daerah menjadi termarginalisasi dalam peranan, fungsi dan kedudukannya dalam turut serta mewarnai dinamika sosial budaya di daerah tersebut. Disamping dampak lain baik dampak politik, ekonomi, kewilayahan, pertahanan dan keamanan dan lain sebagainya.

Perkembangan daerah dengan adanya otonomi menunjukkan semakin banyak daerah yang terlihat lebih maju dan berkembang sejak diberikan otonomi yang lebih besar terutama daerah yang memiliki sumber daya alam yang cukup besar. Otonomi ternyata memberikan kepada daerah untuk mengembangkan daerahnya sesuai dengan kondisi sosial ekonomi, budaya, dan adat masing-masing daerah untuk menunjukkan kebhinekaan.

Akan tetapi, disadari pula daerah yang kurang berkembang setelah diberikan otonomi. Hasil penelitian menunjukkan terdapat daerah yang terlihat stagnan perkembangannya atau bahkan terdapat daerah yang kesulitan memenuhi kebutuhannya sebagai daerah otonom.

Perbedaan perkembangan tersebut menunjukkan pemberian otonomi yang lebih besar kepada daerah tergantung kepada berbagai faktor yang mempengaruhinya. Daerah-daerah dengan sumber daya alam yang cukup besar dengan didukung sumber daya manusia yang baik, dapat mengarahkan pembangunan daerahnya menjadi lebih baik dan berkembang sesuai dengan tujuan diberikannya otonomi daerah. Sementara pada sisi lain bagi daerah dengan sumber daya alam yang kurang disertai dengan sumber daya manusia kurang mendukung, pemberian otonomi dapat memundurkan kemajuan suatu daerah. Hal itu disebabkan kemajuan daerah sangat ditentukan oleh kemungkinan pendapatan asli daerah yang didukung dengan sumber daya manusia pengelolanya yang kreatif.

Akhir-akhir ini terdapat kecenderungan terjadinya kehendak untuk pembentukan daerah baru (khususnya melalui pemekaran). Kecenderungan tersebut seringkali kurang memperhatikan berbagai aspek yang diperlukan untuk kepentingan pembentukan daerah sekaligus dan kemungkinan perkembangan di kemudian hari.

Oleh karena itu, pembentukan suatu daerah harus memperhatikan berbagai aspek pendukung pengembangan daerah terutama aspek sumber daya alam atau sumber daya ekonomi suatu daerah dan sumber daya manusia yang akan mengelolanya. Apabila salah satu aspek tersebut tidak dimiliki akan menghambat tujuan utama pembentukan daerah yaitu peningkatan kesejahteraan dan pelayanan yang lebih baik bagi masyarakatnya.

Berdasarkan uraian tersebut, untuk mewujudkan tingkat kesejahteraan dan pelayanan penduduk yang lebih baik, diperlukan adanya sinergi antar kedua sumber daya tersebut agar dapat dikelola secara efektif dan efisien. Untuk itu terdapat pula kemungkinan bahwa suatu daerah dihapus karena tidak dimungkinkan pelaksanaan otonomi daerah secara efektif dan efisien. Misalnya, tidak adanya sumber daya alam yang memadai atau sumber daya manusianya sangat kurang atau kemungkinan pula suatu daerah digabung agar terdapat sinergi antar keduanya agar pelaksanaan otonomi daerah lebih efektif dan efisien.

Kemungkinan adanya pembentukan daerah baru, pemekaran suatu daerah, penghapusan dan atau penggabungan daerah memerlukan penelitian yang mendalam. Salah satu aspek yang harus dipertimbangkan adalah aspek hukumnya, artinya pembentukan, pemekaran, penggabungan atau penghapusan suatu daerah otonom harus mempunyai payung hukum untuk memperkuat legitimasinya. Pengaturan mengenai hal tersebut harus mampu membuat persyaratan bahwa adanya suatu daerah otonom memungkinkan kemajuan suatu daerah. Mengingat salah satu tujuan hukum merupakan “sarana pembaharuan masyarakat” yang didasarkan atas anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaharuan itu, maka hukum merupakan suatu yang diinginkan atau bahkan dipandang (mutlak) perlu.<sup>1</sup>

Oleh karena itu, ketentuan yang mengatur pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah sebagai pelaksanaan Pasal 4, 5, dan 6 Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah* harus dipersiapkan dengan seksama, agar terdapat suatu keteraturan dalam upaya pembentukan daerah otonom yang efektif dan

---

<sup>1</sup> L.Sumartini. Peranan dan Fungsi renana legislasi Nasional Dalam Proses pembentukan peraturan Perundang-undangan. BPHN Departemen Kehakiman RI, Jakarta 1999, hal 3.

efisien, sebagai pengganti ketentuan lama yang dianggap masih mempunyai beberapa kelemahan harus dilakukan secara seksama.

Proses pembaharuan peraturan perundang-undangan, terlebih dahulu harus dilakukan persiapan yang cukup, terutama mengenai kelengkapan substansi hukum yang hendak diatur. Untuk itu berbagai informasi baik berupa peraturan perundang-undangan maupun bahan-bahan hukum lainnya ..., bahan berupa “naskah Akademis” yang dipandang sebagai “embrio” peraturan perundang-undangan perlu dipersiapkan, karena naskah Akademis dapat dipandang sebagai koridor kepakaran dalam penyusunan suatu peraturan.<sup>2</sup>

Dengan adanya naskah akademik rancangan peraturan, maka kegiatan penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah yang akan atau sedang dibuat menjadi lebih terarah dan terfokus karena dari sisi akademik atau kepakaran telah ditentukan berbagai hal mengenai informasi untuk membuat ketentuan –ketentuannya, termasuk pula ruang lingkup pengaturannya.

Untuk itu dalam Tahun Anggaran 2006 Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia memandang perlu untuk melakukan pembentukan naskah akademik peraturan perundang-undangan mengenai Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah.

---

<sup>2</sup> H.A.S.Natabaya. Upaya Pembaharuan Peraturan Perundang-undangan Dalam Rangka Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi, Majalah Hukum Nasional No.2 Tahun 1999, BPHN Departemen Kehakiman dan HAM RI, Jakarta, hal 5.

## **B. Dasar Pemikiran**

Dasar pemikiran perlunya Peraturan Pemerintah tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah adalah :

### 1. Alasan Filosofis

Pembentukan dan penggabungan daerah mencerminkan perwujudan nilai-nilai konstitusi negara yaitu Pancasila, terutama sila yang ke-3 yakni persatuan Indonesia. Dengan sila ini, maka pusat dan daerah merupakan suatu sistem pemerintahan dan kewilayahan yang dinamis, yakni suatu tindakan lokal berproses dalam bingkai nasional. Disamping itu pembentukan daerah otonom juga merupakan pencerminan sila ke-5 yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, yakni pembentukan daerah otonom untuk tujuan semakin meningkatkan kesejahteraan rakyat.

### 2. Dasar Yuridis

Pembentukan PP tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah merupakan perintah dari Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya Pasal 8. Disamping itu ketentuan pembentukan daerah yang ada yaitu Peraturan Pemerintah No.129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi saat ini.

### 3. Dasar Sosiologis

Pembentukan daerah otonom yang terjadi selama ini tidak selalu berdampak positif baik kepada masyarakat daerah otonom yang bersangkutan maupun kepada

kepentingan nasional, sehingga pembentukan daerah otonom memerlukan persyaratan atau kriteria yang lebih jelas dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Pembentukan daerah juga harus memperhatikan keadaan sosial budaya masyarakat, termasuk pula penerimaan dan penolakan masyarakat secara keseluruhan.

#### 4. Alasan Efektivitas Pemerintahan

Dengan luas wilayah dan komposisi penduduk yang beragam sistem sentralisasi kurang memberikan ruang gerak kepada daerah untuk mengembangkan wilayah dan potensinya. Pemberian otonomi diharapkan dapat mendorong percepatan kemajuan daerah, akan tetapi pembentukan daerah harus memperhatikan kondisi perekonomian dan potensidari daerah yang akan dibentuk.

### **C. Maksud, Tujuan dan Sasaran Pengaturan**

Maksud dari pembentukan tim Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Pemerintah mengenai Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah adalah untuk mencari koridor akademik atau kepakaran aspek hukum dari pembentukan, penghapusan dan penggabungan suatu daerah, sebagai pengganti ketentuan lama yang telah tidak sesuai lagi.

Sedangkan tujuannya adalah sebagai bahan masukan bagi perancangan Peraturan Pemerintah mengenai Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Serta bahan pemikiran bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam pengusulan pembentukan, penghapusan dan penggabungan suatu daerah.

Sasaran pengaturan adalah terciptanya kriteria-kriteria yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan untuk melakukan pembentukan dan penghapusan suatu daerah otonom. Dengan obyek pengaturan tatacara pembentukan dan penghapusan daerah, pembinaan, pendanaan dan ketentuan lain-lain.

#### **D. Permasalahan**

Pembentukan dan penghapusan daerah adalah suatu keniscayaan searah dengan perkembangan dinamika masyarakat yang terus berkembang. Masyarakat akan selalu berpikir bahwa daerahnya akan lebih berkembang apabila daerahnya dipisahkan dengan daerah induknya. Oleh karena itu ketentuan hukum mengenai pembentukan, penggabungan, penghapusan daerah harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

1. Kriteria-kriteria apa yang tepat untuk pembentukan dan penghapusan daerah otonom.
2. Lembaga atau instansi apa yang tepat untuk menilai kriteria yang ditetapkan
3. Siapa yang menentukan bahwa suatu daerah layak dibentuk atau tidak.

#### **E. Keanggotaan Tim**

Keanggotaan tim Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan tentang pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah terdiri dari para pakar, instansi terkait dan kelompok masyarakat.

Adapun keanggotaan tim berikut :

Ketua : Prof..Muchlis Hamdi, MPA.PhD  
Sekretaris : Edi Suprpto, SH.MH

Anggota : Ir.Ahmad Kamil, Msi  
 Dr.Son Diamar, MSc  
 DR. Firdaus Syam, MA  
 Dian Puji N Simatupang, SH.MH  
 Ellyna Syukur, SH  
 Nurhayati, SH

Asisten : Heru Baskoro, SH.MH  
 Garjito, SH

Pengetik : Istriyati  
 Sumartono

**F. Sumber Pembiayaan**

Sumber pembiayaan kegiatan dibebankan pada anggaran BPHN tahun anggaran 2006. Sementara jadwal pelaksanaan selama satu tahun (Januari – Desember 2006).

**G. Jadwal Pelaksanaan**

Pelaksanaan kegiatan akan dibagi sebagai berikut :

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	Pembuatan TOR												
2	Perbaikan Proposal												
3	Pengumpulan Bahan												
4	Pembahasan												
5	Penyusunan Lap												
6	Penggandaan												



## **BAB II**

### **TEORI DAN ANALISIS KONSTATERING FAKTA**

#### **A. HUKUM.**

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaksanaan otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari konsep hukum, khususnya hukum administrasi negara yang salah satunya kajiannya membahas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hukum administrasi negara menjadi dasar pijakan utama dan legitimasi kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga format hukum sangat menentukan nuansa dan dialektika otonomi daerah yang ditetapkan pemerintah pusat. Di sisi lain, berbicara mengenai otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari dasar hukum hubungan penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hukum tidak dapat dilepaskan dari kebijakan pemerintahan daerah karena melalui hukum dapat diperoleh arah tujuan negara dalam membagi kewenangan antar-tingkatan pemerintahan. Di samping itu, dengan ditetapkannya kebijakan pemerintahan daerah dalam suatu peraturan perundang-undangan, maka mulailah kajian hukum harus dilakukan terhadap kebijakan tersebut.

Dalam perkembangan sejarah konstitusionalnya, Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945) pra-perubahan menjadi landasan pertama yang mengatur konsep pemerintahan daerah dengan menyatakan,

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

Ketentuan Pasal 18 UUD 1945 pra-perubahan tersebut secara ringkas menyatakan pembentukan daerah di Indonesia dimungkinkan sebagai wujud prularistis bangsa Indonesia yang eka dalam kesatuan negara Republik Indonesia. Sebagai konsekuensi yuridis bentuk negara kesatuan, hubungan formalistis antar-daerah dilakukan oleh pemerintah pusat melalui undang-undang yang harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Perlunya pembagian daerah melalui undang-undang secara yuridis mengandung empat alasan, yaitu (1) pembentukan daerah harus merupakan wujud

kemauan pemerintah dan rakyat melalui wakil-wakilnya di DPR; (2) konstruksi pembagian daerah harus diselaraskan dengan kepentingan dan kebutuhan rakyat yang dilegitimasi oleh hukum; (3) pembentukan daerah merupakan perjanjian publik yang mengakui suatu wilayah sebagai daerah otonom yang akan memiliki hak dan kewajiban sebagai subyek hukum; (4) jaminan penyerahan hak otonomi akan disertai dengan jaminan pengakuan hak mengatur rumah tangganya sendiri yang diserahkan dari pemerintah pusat.

Apabila Pasal 18 UUD 1945 pra-perubahan UUD 1945 ditelaah berdasarkan empat alasan tersebut, pembentukan daerah yang sebenarnya diarahkan untuk membagi daerah, memiliki karakter yuridis untuk menjaga siklus hubungan pemerintahan dan masyarakat, yang disebut sebagai dasar permusyawaratan. Hal ini berarti pembentukan daerah hakikat utamanya adalah agar kesinambungan hubungan pemerintah dan masyarakat terjalin di semua wilayah. Dalam perspektif manajemen pemerintahan negara, pembentukan daerah ditujukan untuk mendekatkan pelayanan publik dan optimalisasi fungsi pemerintahan kepada masyarakat.

Sebagai negara kesatuan, adanya pemerintahan daerah yang mempunyai kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri harus dipahami sebagai bagian dari negara. Dalam konstruksi yuridis, daerah sebagai badan hukum publik yang dibentuk oleh negara sebagai badan hukum publik, sehingga adanya daerah didahului oleh negara. Dengan demikian, tepat jika Penjelasan UUD 1945 dahulu menyatakan, "oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *Staat* juga." Ketentuan ini pada prinsipnya merupakan dasar utama penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaksanaan otonomi yang juga harus mewujudkan konsep hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang serasi dan berkesinambungan.

Dalam perkembangan sejarahnya, realibilitas konstitusional dalam menata hubungan negara dan daerah di Indonesia mengalami pasang surut sejalan dengan politik hukum negara pada saat itu. Ketika Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 (KRIS 1949), hubungan negara dan daerah terjalin dalam bentuk negara dan daerah bagian dalam lingkungan bentuk negara federal. Pasal 46 ayat (1) KRIS 1949 menyatakan, "negara-negara yang baru dibentuk membutuhkan pengakuan undang-undang federal."

Dalam ketentuan tersebut jelas mengadopsi Pasal 18 UUD 1945 yang menghendaki pembentukan daerah negara baru dalam format hukum undang-undang.

Perubahan liberal dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah mulai terjadi pada saat berlakunya Undang-undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950), di mana dalam Pasal 131 selain menyatakan pembagian daerah ditetapkan dengan undang-undang, juga ditegaskan daerah diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Konsepsi otonomi yang seluas-luasnya menimbulkan penafsiran daerah memiliki hak yang leluasa dalam mengembangkan daerah serta menciptakan kebutuhan dan kepentingannya sendiri. Adanya konsep ini pada dasarnya dipengaruhi sistem demokrasi liberal (1950-1959) yang mencitrakan kepentingan yang bebas untuk mengembangkan kreativitas dan kemerdekaan dalam berekspresi dan berdemokrasi. Pada saat demokrasi liberal ini, hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah berada pada posisi yang dinamis, meskipun kadangkala disertai adanya gerakan separatis yang menafsirkan otonomi daerah yang seluas-luasnya sebagai kesempatan untuk menjadi negara baru yang terpisah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Namun, sejarah kembali berulang dengan ditetapkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menyatakan berlakunya kembali UUD 1945. Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah kembali berada pada posisi kuat negara berhadapan dengan daerah. Ketentuan Pasal 18 UUD 1945 pra-perubahan menjadi dasar hukum negara untuk meletakkan kembali hubungan negara dan daerah dalam hubungan subordinasi yang tidak dapat dipisahkan. Pengaruh Demokrasi Terpimpin (1959-1965) terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaksanaan otonomi sangat besar, sehingga menyebabkan kontekstualisasi pembentukan daerah sangat didominasi kepentingan pemerintah pusat dibandingkan sebagai kepentingan masyarakat daerah atas dasar permusyawaratan yang dinamis.

Perubahan politik dan hukum sebagai akibat pergantian presiden pada 1966 telah mengubah peta politik hukum negara terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaksanaan otonomi daerah. Ditetapkannya UU Nomor 5 Tahun 1974 Tentang *Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah* menjadi dasar pedoman penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaksanaan otonomi yang terkendali. Dalam UU Nomor 5 Tahun 1974, kendali pemerintah pusat sangat signifikan pula dalam penetapan daerah baru yang lebih

didominasi kepentingan politik pemerintah pada saat itu untuk melakukan pembenahan administrasi pemerintahan. Oleh sebab itu, UU Nomor 5 Tahun 1974 merefleksikan kepentingan dan kehendak pemerintah pusat dalam melakukan hubungan dengan pemerintah daerah. Prinsip ini terus dijalankan selama 25 tahun, hingga ditetapkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang *Pemerintahan Daerah*.

Reformasi hukum dan politik yang kembali bergulir sebagai akibat pergantian presiden telah mendorong pembenahan sekaligus pembaruan dalam politik hukum negara dalam hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Landasan reformasi penyelenggaraan pemerintahan daerah diperkuat dengan Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 Tentang *Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Dalam Ketetapan MPR yang disahkan pada 13 November 1998 tersebut, antara lain, dinyatakan penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab. Daerah secara proposional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Di samping itu, digariskan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi dengan memperhatikan keanekaragaman daerah.

Sebagai tindak lanjut dari Ketetapan MPR tersebut kemudian ditetapkanlah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang *Pemerintahan Daerah* pada Mei 1999 yang diikuti Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang *Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*.

Pada saat itu, pengaruh reformasi politik sangat kuat terhadap substansi materi UU Nomor 22 Tahun 1999 yang kembali menyatakan daerah diberikan otonomi yang seluas-luasnya, tetapi bertanggung jawab. Pada saat itu, keperluan pembentukan daerah baru sangat dimungkinkan dengan syarat dan kondisional tertentu yang melibatkan partisipasi publik rakyat. Namun, reformasi otonomi tersebut menimbulkan kerancuan dalam praktiknya, sehingga memudarkan kepercayaan masyarakat terhadap esensi otonomi daerah.

Akhirnya, kesempatan perubahan UUD 1945 menjadi dasar konstitusionalisasi otonomi daerah dalam visi yang lebih baru. Pasal 18 UUD 1945 yang semula hanya memuat satu pasal, menjadi tiga pasal dan sebelas ayat. Ketiga pasal tersebut meliputi Pasal 18 (7 ayat), Pasal 18A (2 ayat) dan Pasal 18B (2 ayat), sebagaimana diuraikan isinya berikut ini.

#### Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-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.
- (2) Pemerintah Daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupten dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dengan Undang-undang.

#### Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan Undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil selaras berdasarkan Undang-undang.

#### Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-undang.

Pasal 18 UUD 1945 pasca-perubahan ini merupakan dasar hukum penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah. Ketentuan Pasal 18 UUD 1945 diharapkan menciptakan keseimbangan yang lebih transparan dan akuntabel dalam pendistribusian kewenangan dan penataan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebih baik dalam pelaksanaan nuansa otonomi daerah secara optimal sesuai dengan dinamika dan kebutuhan serta kepentingan masyarakat.

Namun, instrumen hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaksanaan otonomi kembali mengalami perubahan seiring dengan keinginan memantapkan maksud otonomi daerah sebagai upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah. Upaya tersebut dilakukan pemerintah dengan mengubah UU Nomor 22 Tahun 1999 menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang *Pemerintahan Daerah* dan UU Nomor 25 Tahun 1999 diubah menjadi UU Nomor 33 Tahun 2004 Tentang *Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Pemerintah Daerah*. Pembentukan undang-undang tersebut pada dasarnya mengatasi dan mengeliminasi kekurangan sistem hubungan pusat dan pemerintah daerah serta mewujudkan hubungan keuangan yang lebih adil, rasional, transparan, partisipatif, dan bertanggung jawab.

Dengan mengacu pada semangat UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 33 Tahun 2004, pedoman penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaksanaan otonomi diselaraskan dan ditekankan pada hal-hal yang bersifat prinsip, norma, asas dan landasan umum yang pokok kepada tujuan mempercepat kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat daerah dengan supervisi pemerintah pusat. Hal ini terlihat misalnya dalam prosedur pembentukan daerah berupa penggabungan atau pemekaran daerah harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Dalam ketiga syarat tersebut, kepentingan dan kemauan masyarakat disinergikan pula dengan penilaian pemerintah pusat terhadap faktor teknis dan fisik yang memadai.

Dalam kontekstualisasi adanya persyaratan dalam pembentukan daerah tersebut, secara yuridis pemerintah pusat menghendaki pembentukan daerah diharapkan muncul sebagai proses kreasi masyarakat dan aparatur pemerintahnya untuk dapat lebih tanggap, kreatif, inovatif serta mampu mengambil inisiatif dalam pembangunan di daerahnya

masing-masing. Akan tetapi, proses kreasi tersebut harus pula diikuti dengan kemampuan obyektif daerah tersebut untuk mengelola dan membiayai daerahnya itu sendiri.

Dalam realisasinya, persyaratan pembentukan daerah akan menemui hambatan dan kendala sekaligus tentangan dari pihak tertentu yang berkepentingan dalam jangka pendek. Hal demikian disebabkan pemahaman otonomi daerah seringkali dipersepsikan tidak utuh dan cenderung dilihat dari kepentingan pihaknya sendiri. Padahal pembentukan daerah baru harus diekspresikan secara konseptual sebagai wujud mendekatkan fungsi pemerintahan kepada masyarakat dengan kemampuan riil daerahnya untuk membangun dan mengurus daerahnya sendiri. Namun, dalam perkembangannya, pembentukan daerah sebagai wujud keinginan berotonomi daerah seringkali menjadi masalah bagi pemerintah pusat dan cenderung menjadi sumber konflik baru yang membahayakan integrasi bangsa dan negara.

Oleh sebab itu, perlu dicermati kembali kebijakan otonomi daerah dalam praktik pembentukan daerah harus dipahami dalam visualisasi jangka panjang. Bahkan, perlu kiranya kembali ditelaah politik hukum negara pada Sidang Tahunan MPR pada 7-18 Agustus 2000, yang menyikapi kebijakan otonomi sebagai berikut.

1. Penyelenggaraan otonomi daerah oleh Pemerintah Pusat selama ini cenderung tidak dianggap sebagai amanat konstitusi sehingga proses desentralisasi menjadi tersumbat.
2. Kuatnya kebijakan sentralisasi membuat semakin tingginya kebergantungan daerah-daerah kepada pusat yang nyaris mematikan kreativitas masyarakat beserta seluruh perangkat pemerintahan di daerah.
3. Adanya kesenjangan yang lebar antara daerah dan pusat dan antar daerah sendiri dalam kepemilikan sumber daya alam, sumber daya budaya, infrastruktur ekonomi, dan tingkat kualitas sumber daya manusia.
4. Adanya kepentingan melekat pada berbagai pihak yang menghambat penyelenggaraan otonomi daerah.

Politik hukum tersebut pada intinya mengingatkan kembali semangat otonomi daerah yang disalurkan melalui pembentukan daerah diarahkan untuk mendorong kreativitas masyarakat dan mendekatkan pelayanan publik pada masyarakat, sehingga optimalisasi pemerataan dan peningkatan kualitas kehidupan daerah dapat terjamin.

Di sisi lain, Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/2000 perlu juga menjadi alur utama pembaruan penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan memahami pemerintahan yang sentralistis telah menimbulkan kesenjangan dan ketidakadilan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, sehingga timbul konflik vertikal dan tuntutan untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kondisi yang diperlukan untuk menghadapi permasalahan tersebut adalah dengan terselenggaranya otonomi daerah secara adil, yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola daerahnya sendiri, dengan tetap berwawasan pada persatuan dan kesatuan nasional. Hal inilah yang harusnya menjadi dasar filosofis pembentukan daerah yang mendorong pemerataan pembangunan, pencegahan sentralisasi pendayagunaan alam dan sumber daya manusia, serta menciptakan sistem pembangunan yang berkeadilan. Dengan demikian, arah kebijakan yang diambil dalam pembentukan daerah sebagai wujud otonomi daerah adalah menyelenggarakan perimbangan keuangan yang adil, meningkatkan pemerataan pelayanan publik, memperbaiki kesenjangan dalam pembangunan ekonomi dan pendapatan daerah serta menghormati nilai-nilai budaya daerah berdasarkan amanat konstitusi.

Secara yuridis, Bab II Pasal 4-9 UU Nomor 32 Tahun 2004 telah memberikan justifikasi yang seimbang dalam pembentukan daerah yang berasal dari penggabungan atau pemekaran. Akan tetapi, mengingat konsekuensi logis dari pembentukan daerah



tersebut, pemerintah perlu mempunyai pedoman pembentukan daerah yang baik dan implementatif. Selayaknya, pedoman tersebut dirumuskan dalam bentuk peraturan pemerintah, sehingga ada kejelasan, ketegasan, dan kepastian dalam pelaksanaannya. Di samping itu, masyarakat daerah pun diberikan kesempatan yang seluas-luasnya untuk melakukan usaha pemantauan terhadap suatu wilayah yang berkeinginan menjadi daerah otonom yang baru. Adapun dasar pertimbangan perlunya pedoman pembentukan daerah yang baik adalah agar setiap maksud dan tujuan pembentukan daerah dibutuhkan untuk kepentingan seluruh masyarakat yang manfaatnya dapat direalisasikan secara sistematis atas dasar hasil pertimbangan yang matang dan mendengar masukan dari masyarakat daerah itu sendiri dan para pihak yang berkeahlian untuk masalah itu. Oleh karena itu, pembentukan daerah yang baik sudah selayaknya disusun atas dasar penilaian obyektif, beretika dan bernorma baik, dan bukan hanya atas dasar keinginan, kemauan, kepentingan, dan perintah pihak-pihak tertentu.

*Berdasarkan realitas tersebut sudah selayaknya jika pedoman pembentukan daerah menjadi dasar utama semua pihak yang berniat membentuk daerah baru. Dengan kata lain, pedoman tersebut akan menjadi legitimasi yuridis untuk menciptakan daerah baru atas dasar struktur dan format hukum yang obyektif, yang tentu membutuhkan pemahaman dan pendalaman yang cukup untuk dapat dilaksanakan.*

*Titik berat pedoman pembentukan daerah dalam sifat yuridis-normatif menunjukkan inti penilaian perlu tidaknya pembentukan daerah sebagai implementasi pembagian daerah dalam pemerintahan negara. Umumnya, persoalan dalam pembentukan daerah dilatarbelakangi oleh konteks budaya yang berbeda-beda, tetapi mengabaikan kebutuhan rakyat pada suatu waktu yang selalu berubah, dan masalah*

*daerah yang dihadapinya terus mengalami perkembangan. Dengan demikian, pembentukan daerah tidak dapat bermuara pada alasan yang sama, yaitu mengenai keinginan dan kepentingan pihak tertentu, yang kemudian mempunyai implikasi terhadap pertanggungjawaban daerah tersebut di masa depan.*

*Sebenarnya pedoman tersebut mempunyai pengertian sebagai etika dan sebagai hukum yang mempunyai sanksi yang tegas, jika daerah yang telah dibentuk ternyata dalam perkembangannya menimbulkan masalah. Jika dikaitkan sebagai etika berpemerintahan, pedoman pembentukan daerah dibentuk guna menjadi pedoman yang tanpa dikenai sanksi-sanksi atau hukuman dari pihak luar. Jadi dorongan untuk mematuhi perintah dan kendali untuk menjauhi larangan dalam kode etik bukan dari sanksi fisik melainkan dari rasa kemanusiaan, harga diri, martabat, dan nilai-nilai filosofis daerah itu sendiri.*

*Sementara itu, sebagai hukum, pedoman pembentukan daerah dapat dikatakan mengikat secara tegas penyelenggara pemerintahan daerah dan masyarakat hasil pembentukan daerah. Dengan mendasarkan pada ketentuan tersebut, sifat memaksa pedoman pembentukan daerah sebagai hukum akan menyebabkan aparatur pemerintahan daerah senantiasa cermat dalam menjalankan tugasnya untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Dengan demikian, aparatur pemerintahan daerah akan memiliki kesadaran moral dan menempatkan kewajibannya sebagai aparat pemerintah daerah (incumbency obligation) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang barui dibentuk di atas kepentingannya sendiri atau pihak lainnya. Jika pedoman pembentukan daerah tidak berfungsi sebagai hukum, kondisi tersebut akan menyulitkan pemerintah pusat untuk melakukan pengawasan dan pemantauan terhadapnya.*

*Di Indonesia, pedoman pembentukan daerah sudah dirumuskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 sebenarnya sudah dirumuskan prinsip-prinsip umum dalam pembentukan daerah. Demikian juga dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 yang dicantumkan dalam Pasal 4-5. Adanya prinsip itu sendiri untuk menguji keinginan pembentukan daerah yang kemudian disetujui dalam bentuk hukum undang-undang. Namun, PP Nomor 129 Tahun 2000 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 harus juga merumuskan mekanisme hukum jika terjadi kekeliruan, baik yang disengaja maupun tidak disengaja, sebagai suatu usaha preventif, atau juga memperbaikinya apabila terjadi kekeliruan dalam pembentukan daerah itu, sebagai suatu usaha represif. Dalam praktik, adanya mekanisme hukum itu dilihat sebagai sarana untuk mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan dari tujuan pembentukan daerah.*

*Secara yuridis, perlu ada penilaian secara konseptual mengenai pembentukan daerah dengan menetapkan penilaian atas:*

- 1. supremasi hukum/the supremacy of law, di mana daerah baru harus memiliki komitmen penyelenggaraan pemerintahan dilandasi oleh hukum dan bukan berdasarkan pada diskresi (tindakan sepihak berdasarkan kekuasaan yang dimilikinya);*
- 2. kepastian hukum/legal certainty, di mana daerah yang dibentuk mensyaratkan adanya jaminan penyelenggaraan pemerintahan dijalankan secara jelas, tegas, dan tidak duplikatif, serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;*
- 3. hukum yang responsif, yaitu pemerintah daerah baru harus mampu menyerap aspirasi masyarakat luas dan mampu mengakomodasikan kebutuhan masyarakat dan bukan dibuat untuk kepentingan segelintir elit;*

4. *penegakan hukum yang konsisten dan nondiskriminasi, yang mensyaratkan adanya sanksi, mekanisme untuk menjalankan sanksi, sumber daya manusia daerah yang memiliki integritas;*
5. *aparatur pemerintah (birokrasi) daerah baru yang profesional dan memiliki integritas yang kokoh (strong, professional and reliable bureaucracy).*

*Jaminan kelima hal tersebut harus dirumuskan dalam Pedoman pembentukan daerah yang sebenarnya secara praktik sulit untuk direalisasikan dalam keadaan yang ada. Konsekuensinya, daerah yang dibentuk menjadi jauh dari tujuan dan manfaatnya dalam memberikan pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan. Padahal, pelayanan merupakan salah satu tujuan utama pembentukan daerah dan yang menentukan berhasil tidaknya tujuan otonomi daerah.*

## **B. SOSIAL-BUDAYA.**

### **1. Fenomena Sosial Budaya**

Fenomena kehidupan berbangsa dan bernegara dalam era reformasi selain berkaitan dengan persoalan demokrasi, pemberdayaan hak politik warganegara, hak asasi manusia, otonomi, hubungan pusat dan daerah, juga yang mengemuka menyangkut bagaimana upaya percepatan pengembangan daerah/kawasan lokal secara lebih independen, optimal dan merata di berbagai bidang kehidupan sosial, ekonomi, budaya maupun politik dengan tetap dalam format politik serta lingkungan sosial budaya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Reformasi kehidupan di tingkat nasional/bangsa, telah berimbas dengan lahirnya tuntutan yang kuat terhadap perlunya reformasi di tingkat masyarakat daerah atau lokal. Dengan demikian penataan yang harus dilakukan pada hakekatnya mendekati kenyataan bahwa peta politik, ekonomi, sosial dan budaya masyarakat Indonesia sedang mengalami perubahan. Perubahan itu bukan saja telah terprediksi dalam konstitusi yang dibuat oleh para pendiri republik, melainkan juga dalam Amandemen Konstitusi UUD

45, telah menyatakan hal itu yakni menyadarkan kita semua betapa suatu *perubahan* dalam kehidupan berbangsa, bernegara, berpemerintahan tidak dapat terlepas dari perkembangan yang terjadi dari keadaan serta keinginan masyarakat luas sebagai subyek politik.

Dalam perspektif sejarah politik Indonesia modern, persoalan pemberdayaan daerah/kawasan termasuk masyarakat lokalnya dihadapkan kepada persoalan tingkat keharmonisan dalam konteks hubungan pusat dengan daerah. Dimasa lalu kita melihat danya pemberontakan PRRI/PERMESTA, DI/TII, RMS di era 1950-1960-an, kemudian kini berlanjut dengan timbulnya pergolakan di Aceh dan Papua dalam masa pemerintahan orde baru hingga kini, tidak terlepas dalam konteks diatas yakni; disharmonisasi dan disorganisasi (*miss management*) antara pusat dengan daerah dengan titik tekan kepentingan lebih melihat daerah sebagai obyek dimensi politik serta ekonomi (pembangunan) pemerintah pusat.

Pada sisi lain, masyarakat dewasa ini dan kecenderungan global masyarakat internasional, secara dinamika empirik yang tak terelakan telah memberikan inspirasi dan dorongan yang kuat bagi kelompok masyarakat, komunitas dan daerah/ kawasan dalam suatu negara untuk memperluas partisipasinya dalam kehidupan berbangsa, bernegara, disertai tumbuhnya daya saing di tingkat regional, kecerdasasan yang didasarkan realitas keinginan segenap masyarakat, khususnya pada tingkat masyarakat local itu dengan segala keragaman (dinamika kebinekaan) masyarakat telah berkeinginan kuat untuk mandiri dalam pengelolaan wilayahnya.

Hal ini telah memberikan implikasi tidak hanya dalam dimensi politik berupa kelanjutan integrasi politik bangsa dan gejolak di daerah. Akan tetapi yang perlu diperhatikan adalah bagaimana pemberdayaan daerah/kawasan secara politik mampu menumbuhkan secara optimal apresiasi akan keunikan ekologi sosial, budaya, maupun ekonomi yang diarahkan bagi penguatan otonomisasi atau pembentukan suatu daerah baru. Pada sisi lain, keberagaman diharapkan berperan pula sebagai perekat kuat ketahanan sosial politik negara di tengah kemajemukan masyarakat bangsa Indonesia dengan segala tantangan ke depan yang dihadapi.

Dalam UU No 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, terdapat ketentuan yang secara jelas memperbolehkan adanya kegiatan pembentukan daerah baru. Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih (pasal 4, ayat 3). Pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan (pasal 4, ayat 4). Dalam pasal yang sama disebutkan pula serangkaian persyaratan (administratif, teknis dan fisik kewilayahan) bagi terbentuknya daerah baru.

Syarat administratif untuk pembentukan Provinsi meliputi adanya persetujuan DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD Provinsi induk dan Gubernur serta rekomendasi Mendagri. Sedangkan untuk pembentukan Kabupaten/Kota meliputi adanya persetujuan DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan Gubernur serta rekomendasi Mendagri. Sebagai persyaratan teknis, terdapat serangkaian faktor yang menjadi dasar bagi pembentukan daerah baru. Faktor-faktor itu meliputi kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Berikutnya sebuah daerah baru dapat dibentuk setelah terpenuhinya syarat-syarat fisik, yaitu meliputi paling sedikit 5 (lima) Kabupaten/Kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit 5 (lima) Kecamatan untuk pembentukan Kabupaten dan 4 (empat) Kecamatan untuk pembentukan Kota.

Adanya ruang politik yang cukup luas untuk melakukan tindakan pemekaran, sebagaimana diamanatkan dalam UU tersebut, telah mengakibatkan lahirnya sejumlah daerah-daerah atau wilayah-wilayah baru dalam tata pemerintahan politik nasional di Indonesia. Kelahiran daerah atau wilayah baru dalam konteks otonomi daerah tersebut, di satu sisi patut dihargai, sebab pembentukan daerah baru itu dapat memberikan dampak positif, terutama dalam hal meningkatnya pendidikan politik bangsa Indonesia. Dalam makna sosial politik dan budaya, pembentukan daerah dan pemerintahan daerah atau penghapusan (bila dipandang perlu), dari segi politis, administratif dan tata ruang daerah hendaknya itu di lihat dalam konteks efektifitas, akuntabilitas masyarakat daerah dalam

memberdayakan dirinya selain pengakuan serta pengakomodasian secara jujur mengenai pentingnya pemberayaan nilai-nilai lokal dalam satu sistem nasional.

Pada masa kini, jumlah Provinsi di Indonesia kini 33 dan kabupaten/ Kota 443 buah: Kabupaten sebanyak 351 dan kota sebanyak 91. Kini pun sedang di bahas pembentukan daerah baru sebanyak 10 daerah di DPR, dalam proses administrasi sebanyak 85 kabupaten, 9 kota dan 21 Provinsi. Sedangkan pembentukan daerah otonom bila ditinjau dari keberadaan wilayah negara (wilayah pemerintahan daerah) tidak akan menambah luasan wilayah negara atau mempersempit luasnya daerah.

Pada aspek sosial budaya, pembentukan atau penghapusan daerah dan pemerintahan daerah merupakan manifestasi dalam rangka pendinamisan sekaligus fungsionalisasi yang tepat agar mampu berkembangnya nilai-nilai budaya lokal dalam dinamika kemajuan masyarakat di daerah tersebut. Namun di sisi lain, harus diantisipasi pula bahwa kelahiran daerah atau wilayah baru itu ternyata dapat pula memberi dampak negatif, dengan munculnya sejumlah persoalan-persoalan baru, terutama yang menyangkut pada dimensi sosial budaya selain dimensi politik itu sendiri, ini berupa *perasaan* atau efek psikologis sosial bagi komunitas atau kelompok masyarakat tertentu di daerah menjadi termarginalisasi dalam peranan serta fungsi maupun kedudukannya dalam keberadaannya mewarnai dinamika sosial budaya di daerah tersebut.

Memang lokalitas sosial budaya adalah cermin dari keunikan (kekhasan) sekaligus sumber kekayaan dari kemajemukan atau kebinekaan bangsa Indonesia. Pepatah kita mengemukakan; "lain lubuk lain ikannya lain padang lain belalangnya", itu gambaran keadaan sosial budaya masyarakat Indonesia. Dimana keragaman itu dapat berpengaruh terhadap struktur dan kultur masyarakat yang berimplikasi terhadap tatanan nilai, struktur bahkan pola kehidupan sosial politik masyarakat. Kondisi obyektif ini harus dilihat sebagai "anugrah" dari konsekuensi demokratisasi yang terus sedang kita kembangkan dengan asas tetap terbinannya secara terus-menerus suatu Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang dinamis di tengah kehidupan masyarakat global yang cepat bergerak dalam dinamika perubahannya.

Terkait dengan hal ini, apakah implikasi sosial budaya yang dinilai dapat membahayakan masyarakat, bangsa dan negara dengan adanya pembentukan atau penghapusan daerah baru tersebut, dan bagaimana melalui peraturan pemerintah dapat

merumuskan mekanisme yang menjadi pegangan dalam merumuskan relasi antara aktor politik lokal secara sosial budaya harus dibangun, guna pencapaian tujuan dari digabungkan atau dihapuskannya suatu daerah? pertanyaan ini hemat penulis demikian penting dalam rangka mendudukan dimensi sosial budaya dalam perspektif pembentukan atau penghapusan suatu daerah di Indonesia.

## 2. Kerangka Teoritis

Menurut AF. Leemans ada tiga jenis amalgamasi: (a) merger; (b) aneksasi dan (c) redivisi wilayah. Merger atau peleburan dapat terjadi di dalam satu daerah otonom tanpa menimbulkan otonomi baru dan dapat pula antar daerah otonom yang tentu menghapuskan otonomi daerah mana menjadi satu kesatuan daerah otonom baru. Aneksasi merupakan peleburan sebagian dari wilayah pemerintahan kepada wilayah pemerintahan lain. Aneksasi dapat pula dari satu satuan dalam daerah otonom tertentu tanpa melibatkan satuan dari daerah otonom lainnya dan dapat pula satuan wilayah antar daerah otonom.

Merger dan aneksasi dapat menimbulkan redivisi dapat pula tidak menimbulkan, sebagai contoh adalah dua kabupaten merger, masing-masing memiliki 10 Kecamatan. Dikatakan merger tanpa redivisi, jika hasilnya menjadi 20 kecamatan tanpa mengubah batas. Namun dapat juga redivisi pada level kelurahannya setelah terjadi merger. Jika bertambah atau berkurang jumlah kecamatannya maka terjadi redivisi. Satu kabupaten dengan 10 kecamatan menganeksasi kabupaten di sekitarnya, katakanlah sebanyak 2 kecamatan. Bila hasilnya itu menjadi bilangan 12 kecamatan, maka terjadi aneksasi tanpa redivisi dengan catatan tanpa meubah batas.

**Mengenai redivisi kewilayahan, tergantung kepada satuan pandang yang digunakan oleh kita. Bila lingkup provinsi, maka redivisi terjadi antar kabupaten dan atau kota. Jika kabupaten atau kota maka redivisi terjadi antar kecamatan. Pembentukan daerah otonom yang pada umumnya dibahas adalah redivisi pada level Provinsi untuk menambah kabupaten serta tota baru atau redivisi pada level nasional untuk menambah provinsi (Maksum, 2007).**



Berbeda dengan pendapat Talizuhulu Ndraha, mengatakan 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 (pembentukan daerah otonom). Tanggung jawab pemerintah harus besar dalam memandirikan daerah serta memajukannya pula. Tapi pendekatan ini menimbulkan pertanyaan, bagaimana demokrasi serta penyelenggaraan negara dapat mengajarkan pula kepada masyarakat local berotonomi tanpa adanya pengembangan indikator yang jelas bagi daerah otonom baru? Sebab itu Alan Norton (1994), dalam konteks pemberian otonomi daerah diperlukan penataan organisasi dan batas daerah yang memiliki dua pandangan; pertama, efektivitas demokrasi; kedua, jaminan skala ekonomi daerah.

Dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 129 tahun 2000 dijelaskan 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 bermamfaat bagi pembangunan nasional pada umumnya dan pembangunan daerah pada khususnya dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang secara tidak langsung diharapkan dapat meningkatkan pendapatan daerah serta terjaganya keunikan nilai-nilai sosial budaya di daerah itu. Di samping itu pembentukan daerah juga mengandung arti bahwa daerah tersebut harus mampu melaksanakan Otonomi Daerahnya sesuai dengan *kondisi, potensi*, kebutuhan dan kemampuan yang bersangkutan (Lihat Romawi I bagian Umum dari Penjelasan atas PP No.129, Tahun 2000).

Hal itu berarti, sebagaimana dikemukakan Hoessein (1993) merujuk pendapat Schnur (1969), Lech (1996) dan Smith (1985) sebagai *catchment area*, yakni luas wilayah yang optimal bagi layanan, pembangunan, penarikan sumber daya, partisipasi serta kontrol baik masyarakat maupun birokrasi. Tentu sejumlah factor akan turut mempengaruhi yakni; pertama, fungsi wilayah terhadap perekonomian daerah dan nasional yang lebih khas sefatnya; kedua, sumber- sumber pajak yang dapat digali secara potensiil dan riil sehingga dapat tercapai keseimbangan di antara berbagai wilayah/daerah; ketiga, efisiensi dan efektifitas pelayanan terhadap masyarakat dalam

suatu wilayah yang merupakan luas optimal untuk itu; *keempat*, partisipasi yang dapat diraih secara efektif serta pengawasan timbal balik antara warga dan birokrasi daerah.

Makna *kondisi* dan *potensi* dapat ditafsirkan atau dipersepsikan juga bahwa dalam pembentukan dan penghapusan suatu daerah hendaknya memperhatikan nilai-nilai sosial budaya, apakah itu sistim nilai budayanya, lembaga budaya/Adat, forum budaya/Adat sekaligus tokoh lokal dan tokoh budaya/Adat yang merepresentasikan aspirasi yang berorientasi dari masyarakat lokal selain muatan politis, ekonomis dan spirit daerah, karena ini semua merupakan bagian dari struktur lokal serta substansi dari kearifan politik lokal itu sendiri.

Secara umum struktur lokal dapat dipahami sebagai struktur sosial yang menggambarkan cara-cara dalam mana nilai-nilai, keyakinan-keyakinan, sikap-sikap dan norma-norma diorganisir dalam pola-pola yang menghasilkan hubungan-hubungan (*relationships*) yang berbeda dan tak terhitung yang kita jalani sehari-hari, batasan-batasan yang mereka berikan pada pilihan-pilihan kita, dan konflik-konflik yang merupakan hasil yang tak terhindarkan. Lebih lanjut bahwa struktur sosial juga menggambarkan tempat dari setiap hubungan dalam suatu jaringan pola-pola yang kompleks yang memberikan bentuk yang dapat diramalkan pada kehidupan sosial (Johson, 1986: 88). Secara ringkas dapat dikatakan struktur sosial adalah tatanan orang-orang dan kelompok-kelompok dalam masyarakat dalam hubungannya satu dengan yang lainnya dengan segala interaksi, proses, institusi dan pola-pola hubungan yang dikembangkannya.

Mengenai kultur lokal, ini memberikan warna pada berprosesnya struktur yang ada, ini menyangkut tatanan budaya masyarakat; cara berfikir, cara bertindak serta pola interaksi yang dikembangkan baik bersifat individu, kelompok maupun institusi sosial itu sendiri. Kultur lokal akan mewarnai sekaligus melakukan transformasi nilai yang sesuai maupun yang baru dalam dinamika perubahan sosial yang terus berlangsung dalam kultur masyarakat.

Dalam wujud dimensi politiknya, sebagai sifat atau juga paham, kultur lokal dibedakan atas budaya individualistik, tradisionalistik dan moralistik. Budaya individualistik lebih menekankan kepada apa yang menjadi keinginan individu/orang dalam memandang pemerintah dan pemerintahan. Budaya moralistik memandang

pemerintah dan pemerintahan sebagai mekanisme bagi kepentingan kemajuan umum atau pemerintah sebagai pelayan publik. Sedangkan budaya tradisionalistik lebih mencerminkan pandangan elitis mengenai pemerintahan dimana fungsi pemerintahan untuk memelihara ketertiban sosial (Elizar, 1984:114). Dengan demikian baik struktur sosial maupun kultur lokal dalam perspektif pembentukan atau penghapusan daerah harus dinilai sebagai faktor stabilitas dan perekat tatanan sosial politik di tingkat daerah. Ini berarti kultur lokal menjadi “akar-akar penunjang” bagi stabilitas sosial politik dan pemerintahan di tingkat Nasional dalam hal ini keberlangsungan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian faktor sosial budaya memiliki nilai strategis sekaligus bagian dari mekanisme kita dalam memandang bagaimana seharusnya kebinekaan itu atau kemajemukan tersebut dapat diwujudkan melalui pembentukan dan penghapusan suatu daerah itu harus dilakukan.

Demikian strategisnya pertimbangan faktor sosial budaya setempat berkaitan dengan pembentukan dan penghapusan daerah, oleh karena itu adanya transformasi format baru dalam menyusun peraturan pemerintah berkaitan dengan pemberdayaan daerah, masalah transformasi budaya lokal dalam restrukturisasi daerah (institusi dan pemerintahannya), hendaknya harus diletakkan sebagai tantangan sekaligus peluang guna membangun kemandirian daerah, pemberdayaan masyarakat daerah sekaligus sebagai skrup pengaman (*Safety screw*) dalam mengeliminir distabilitas politik di tingkat daerah. Ini mungkin yang dapat dikemukakan sebagai memupuk wawasan kebangsaan yang dilandasi kebinekaan pada tiap-tiap daerah berdasarkan keunggulan kompetitif daerah masing-masing (Syaukani HR, 2003:74).

Indonesia yang memiliki lebih dari 300 kelompok etnis yang berbeda, masing-masing memiliki identitas kebudayaan tersendiri, dan di kepulauan Indonesia dipergunakan lebih dari dua ratus bahasa khas, demikian pula dengan keagamaan juga bermacam-macam: hampir semua agama dunia yang penting terdapat di negeri ini, di samping sejumlah besar kepercayaan asli, meskipun mayoritas dominan dan terbesar adalah pemeluk agama Islam (Hildred Geertz, 1976:1). Kemajemukan sebagai fakta sosiologis, kultural dan histories itu hendaknya dapat dijadikan salah satu alasan mengapa perlunya pembentukan suatu daerah baru.

### 3. Implikasi Sosial Budaya; “Ketidak Arifan “ Politik Lokal

Idealnya, adanya kesadaran masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara adalah semakin melonggarnya “sekat-sekat” sukuisme dan ras, menguatnya toleransi agama, dan terbangunnya saling pengertian antar golongan dalam masyarakat Indonesia yang majemuk di berbagai daerah. Bila itu yang terbentuk maka keberagaman itu menjadi fondasi utama atau “akar-akar tunggang” dalam membangun Indonesia baru dalam wawasan kebangsaan, politik dan kebudayaan keindonesiaan.

Akar tunggang itu menjadi perekat suasana harmonis yang bermuara kepada penyatuan orientasi dan organisasi yang bermuara kokohnya integrasi nasional. Senyampang proses integrasi di bidang sosial, politik, ekonomi dan budaya terus-menerus di wujudkan dalam komitmen maknisme yang tertuang dalam peraturan pemerintah dan kebijakan politik sesuai dengan tingkatannya, selain tumbuhnya sikap kebersamaan masyarakat, hilangnya rasa saling curiga-*apa lagi tuding-menuding-* maka kekhawatiran akan terjadinya disintegarsi bangsa dalam konteks negara bila optimalisasi pemberdayaan daerah dan masyarakatnya dilakukan, dapat dipastikan hal itu menjadi tidak relevan lagi.

Dampak sosial budaya dari sebuah pembentukan daerah baru dapat di lihat pada munculnya mengalami distorsi-distorsi sosial yang menyelimuti keseluruhan tatanan sistem sosial budaya masyarakat setempat. Serangkaian distorsi sosial tersebut muncul ke permukaan bersamaan dengan bergulirnya proses perubahan politik di lingkungan masyarakat setempat seperti; lahirnya aspirasi dari berbagai pelosok daerah semakin berkembang secara plural. Disisi lain primordialisme juga berkembang sangat kompleks, dengan munculnya aspirasi melalui kongres-kongres rakyat yang sifatnya sparatis merupakan fenomena baru yang dapat dicermati bersama; Sidang Umum Rakyat Aceh dan Kongres Rakyat Papua mungkin sebuah contoh untuk bahan kajian secara serius sekaligus pemebelajaran.

Dalam kaitan ini perubahan politik terjadi dengan cepat ketika reformasi bergulir, sementara lingkungan sosial budaya masyarakatnya tidak mampu beradaptasi secara cepat ketika mengiringi irama perubahan itu. Hasilnya masyarakat pun menjadi kaget, tidak siap dan apatis. Dalam situasi yang demikian ini bermunculan persepsi-persepsi serta tindakan-tindakan tanpa kontrol dari masyarakat yang sebenarnya turut merugikan

masyarakat itu sendiri. Ini mengindikasikan rendahnya kemampuan masyarakat dalam mengadaptasi perubahan politik, menjadi salah satu faktor yang mengakibatkan timbulnya serangkaian distorsi sosial budaya.

Distorsi ini kemudian semakin menguat manakala sikap Pemerintah yang tidak konsisten atas pembentukan daerah-daerah baru yang ternyata tidak memuaskan masyarakatnya. Sebut saja misalnya polemik berkepanjangan yang muncul di sekitar pembentukan provinsi Irijaab dan lain sebagainya.

Proses pembentukan provinsi baru di wilayah Papua itu telah meninggalkan luka-luka sosial yang mendalam dan justeru berakibat fatal bagi pemerintahan nasional. Sebelumnya provinsi Maluku Utara telah mengalaminya, sekalipun dikemudian hari luka itu terobati secara perlahan-lahan. Munculnya sentiment etnik, agama dan menguatnya nuansa kecemburuan sosial pada lingkungan masyarakat setempat merupakan keseharian yang dapat kita lihat pada provinsi baru itu.

Dalam pengamatan politik yang berimplikasi kepada sosiasl dan budaya secara lebih dalam dapat diamatai dengan munculnya persoalan-persoalan baru di sekitar kegiatan pembentukan provinsi baru tersebut, secara lebih nyata dapat di lihat pada level pembentukan daerah Kabupaten/Kota yang baru. Dalam konteks ini persoalan-persoalan yang muncul kepermukaan justeru sangat multidimensional sekaligus meninggalkan luka-luka yang amat dalam. Meningkatnya fragmentasi sosial, terjadinya persaingan antar kelompok dalam masyarakat yang sebenarnya berkaitan dengan aspirasi pada *level* komunitas sosial dan budaya yang tidak terserap melalui aspirasi politik lokal. Semua itu sebenarnya sebagai akibat dari proses buruknya manajemen pembangunan di daerah yang terlalu berorientasi kepada pusat, kemudian kurang diperhatikannya aspirasi yang berakar dari keadaan sosial budaya daerah. Karena itu, masalah dimensi sosial budaya harus menjadi bagian penting serta dimensi yang tidak terpisahkan untuk menjadi pertimbangan dalam mereumuskan mekanisme (aturan) suatu pemnetukan daerah baru.

Pada dimensi sosial ekonomi potensi sumberdaya alam yang harus dibagi dengan wilayah pemekaran mengakibatkan terjadinya pergeseran kegiatan ekonomi, disusul oleh menurunnya pendapatan perkapita daerah. Persoalan lain menyangkut pada perebutan asset wilayah dan keterbatasan infrastruktur dan suprastruktur pemerintahan daerah. Serangkaian keterbatasan yang dimiliki daerah baru dan pemerintahan baru ini

mempunyai dampak langsung terhadap ketahanan sistem dan struktur sosial budaya masyarakat setempat. Dalam sistem dan struktur baru tersebut terbuka peluang yang besar bagi munculnya sentimen etnik, sentimen agama dan atau sentimen kedaerahan lain yang sebenarnya justru merugikan daerah baru itu sendiri.

Problematika yang dijelaskan diatas itu akan bermuara kepada tidak tercapainya apa yang menjadi esensi perlunya pembentukan dan penggabungan daerah, yang terjadi justru menimbulkan persoalan baru yang lebih *complicated* yakni menjurus kepada disintegrasi politik, sosial dan budaya lokal atau ketidak stabilan masyarakat lokal baik di bidang politik maupun sosial dan budaya. Beberapa penjelasan di atas telah mendasari dan memperkuat keyakinan penulis bahwa tindakan-tindakan pembentukan daerah baru ternyata dapat mengakibatkan distorsi sosial budaya pada masyarakat setempat bila tidak dirumuskan dalam aturan secara lebih tepat serta dalam masyarakat belum mengakarnya budaya sipil (*civic culture*) pada level masyarakat bawah. Keadaan budaya sipil yang kuat ini menjadikan wilayah masyarakat bawah memiliki potensi untuk di intervensi oleh kalangan elit politik. Masyarakat di daerah menjadi tidak independen dalam kemandirian politik, ekonomi maupun sosial budaya, implikasinya bukan pembedayaan *civic culture* yang tercipta dalam masyarakat di daerah melainkan anarkisme masyarakat di daerah dalam berpolitik.

Melihat hal diatas, ada 6 (enam) hal dampak sosial budaya yang harus diterima oleh masyarakat setempat sebagai akibat adanya pembentukan daerah baru bila peraturan perundangannya (peraturan pemerinatah) tidak dirumuskan dengan tepat dalam memahami nilai-nilai lokal, yaitu ;

1. Meningkatnya fragmentasi sosial.
2. Memudarnya identitas dan kekuatan nilai-nilai lokal.
3. Terjadinya persaingan antar kelompok masyarakat (klan, etnik dan agama) dalam sebuah daerah.
4. Meningkatnya kecemburuan sosial.
5. Meningkatnya sentimen kedaerahan.
6. Memunculkan disintegrasi politik, sosial dan budaya lokal

Dampak-dampak sosial budaya tersebut merupakan serangkaian persoalan baru yang muncul pada saat implementasi pembentukan daerah baru.

Persoalan-persoalan baru itu secara nyata telah membawa kerugian yang besar tidak hanya bagi masyarakat setempat, melainkan juga bagi bangsa dan negara Indonesia secara keseluruhan. Oleh karena itu hal-hal yang terkait dengan pembentukan daerah baru, termasuk di dalamnya pemekaran daerah atau wilayah sebagaimana tertera dalam UU No 32 Tahun 2004, patut di tinjau kembali.

Daerah-daerah yang tergolong baru terbentuk tetapi secara nyata sudah menimbulkan dampak-dampak sosial budaya yang sangat merugikan masyarakat, bangsa dan negara, patut menjadi perhatian serius dalam perspektif otonomi daerah. Daerah yang demikian ini termasuk dalam kategori daerah yang tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah. Menurut pasal 6 UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di sebutkan bahwa daerah dapat dihapus dan digabung dengan daerah lain apabila daerah yang bersangkutan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah.

Dengan demikian pasal 6 ini merupakan aspek legalitas yang mendasari tindakan penghapusan atau penggabungan tersebut sehingga dampak-dampak sosial budaya yang kerap mengiringi implementasi pembentukan daerah baru tadi dengan sendirinya dapat diminimalisir

#### **4. Ruang Lingkup Pengaturan: Menuju Pembentukan Daerah Baru Yang “Stabil- Dinamis.”**

Sebuah rancangan peraturan pemerintah yang akan dirumuskan merupakan implementasi dan turunan dari perundang-undang yang lebih tinggi, berlaku sekaligus sebagai pedoman yang lebih operasional dan teknis. Secara esensi dapatlah dirumuskan bahwa hakekat rancangan peraturan yang akan dirumuskan sebagaimana undang-undang berkaitan dengan Pembentukan dan Penghapusan daerah adalah:

*Pertama*, Yang utama Pembentukan dan Penghapusan Daerah hendaknya sebagai sarana pemberdayaan daerah menuju kesejahteraan rakyat lebih luas, otonom dan refleksi dari khasanah kebinekaan masyarakat daerah di Indonesia dalam asas ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)

*Kedua*, Pembentukan dan Penghapusan Daerah, secara birokratis adalah upaya membangun *pemerintahan yang bersih, efektif, komunikatif antara pelayan publik dengan rakyat, menjaga keunikan nilai-nilai sosiasal budaya dalam struktur sosial dan*

*kultur sosial masyarakat maupun pemerintahan di tingkat daerah.* Ini dimulai dengan membangun manajemen pemerintahan pusat ke daerah melalui mekanisme peraturan pemerintah menjadi lebih efisien efektif, aplikatif, ini dimungkinkan karena terjadinya pemendekan rentang kendali dalam melaksanakan pembangunan, khususnya pelayanan terhadap masyarakat.

*Ketiga*, konsekuensi dari point dua, terjadinya manajemen yang lebih efektif dalam pengelolaan pengembangan sumber daya alam, manusia maupun potensi lainnya, adanya semangat kompetitif setiap daerah untuk mampu bersaing dengan daerah lainnya, terbangunnya birokrasi daerah dan rakyat daerah dengan gairah yang lebih terpacu dalam menjalankan tanggung jawab maupun memmanifestasikan aspirasi daerahnya.

*Keempat*, terjadinya akselerasi, peningkatan kualitas penyebaran, membuka peluang yang lebih luas di “berbagai bidang” sesuai dengan potensi dan sumber kekayaan yang dimiliki daerah, terfokus, spesifik, partisipasi masyarakat ditingkat lokal dan *grass roots* dalam membangun daerah baik di bidang politik, ekonomi maupun sosial budaya.

*Kelima*, terjadinya penataan yang lebih fokus dan seimbang terhadap unit pemerintah maupun lembaga masyarakat lainnya, termasuk lembaga adat/budaya maupun komunitas adat/budaya, tokoh adat/budaya. Implikasi positif adalah setiap akan terjadi gejala sosial dan politik lebih mudah mengantisipasi melalui manajemen politik sosial, sekaligus sebagai skrup pengaman (*safety Screw*) atau sebagai penyangga (*barier*) ketahanan sosial masyarakat di tingkat daerah.

*Keenam*, membuka peluang/kesempatan bagi segenap warga, komunitas masyarakat di berbagai elemen dan tingkatan sampai dibagian sudut desa/dusun untuk melakukan partisipasi, pemberdayaan komunitas masyarakat..

Basis filosofis dalam Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Pembentukan dan Penggabungan Daerah menurut hemat penulis bertumpu kepada dua hal:

**Pertama**, berorientasi kepada asas konstitusi negara, terutama sila yang ke-3 yakni persatuan Indonesia, yakni suatu tindakan pembangunan pada tingkat lokal (*local action*) namun tetap berpayung dalam kerangka berfikir nasional (*national frame*), karena itu harus ada relasi positif diantara elit pusat dengan elit lokal dalam mengembangkan



daerah baru. Pada dewasa ini masyarakat lokal dan komunitas lokal dari sisi sosial budaya merupakan kelompok yang terlemah dalam menentukan peran pembangunan di daerah, akibatnya dimensi sosial budaya seolah “terlupakan” dalam merumuskan pembangunan daerah- yang lebih menonjol adalah aspek politik dan ekonomi yang tentunya tidak terlepas dari kepentingan “orang-orang” di pusat. Sebagai contoh bagaimana mekanisme negara dalam melakukan perlindungan atas tanah ulayat/ hak adat/ hak asal-usul atas penguasaan tanah dan wilayah oleh masyarakat hukum adat atau komunitas adat Keadaan ini yang akan menyebabkan terjadinya disorientasi sosial dalam kehidupan masyarakat di daerah.

Kedua, asas keseimbangan (*harmoni*) dan pelibatan (*contested*) yakni, terbangunnya secara setara antara dimensi politik-ekonomi dengan sosial, budaya yang melibatkan seluruh masyarakat dan aktor lokal yang berpengaruh dan mereka menjadi bagian yang sentral dalam proses maupun pengelolaan daerah baru. Peran aktor lokal atau elit local lebih *pro-aktif* dalam pengembangan kapasitas institusi serta sumber daya manusia serta adanya kemauan politis yang tinggi untuk memperkuat posisi sesama masyarakat lokal, antara masyarakat lokal dengan komunitas lokal serta antara masyarakat lokal dengan kebijakan nasional (pusat). Sebagai contoh bagaimana daerah dapat meningkatkan pendapat asli daerah agar daerah lebih independen sehingga tidak bergantung kepada pemerintah pusat terutama dari segi *finansial*, untuk dapat mendatangkan investor dari luar.

Dengan tidak dilibatkannya tokoh masyarakat di tingkat “akar” melalui lembaga adat/budaya dan komunitas adat/budaya termasuk tokohnya akan memancing konflik dan terjadinya disorganisasi sosial, kenapa demikian? Sebab mendatangkan investor “dari luar” secara sosial budaya dengan tanpa melibatkan lembaga adat dan komunitas adat dengan para tokohnya akan mengabaikan hak-hak masyarakat lokal yang menjadikan mereka termarginalisasi. Padahal secara sosial budaya, masyarakat lokal maupun komunitas lokal secara turun temurun memiliki sejumlah hak yaitu hak mengelola sumber daya alam, dalam kenyataan yang kontardiktif mereka sering menjadi “tamu” di rumah mereka sendiri. Konflik komunalisasi yang bersifat horisontal maupun vertikal akan berterusan terjadi yang akhirnya merugikan semua pihak baik pemerintah pusat maupun daerah.

Untuk itu berangkat dari pengalaman sosial, perlu jadi perhatian agar pedoman yang akan dibuat dalam Rancangan Pembentukan Dan Penggabungan Daerah, hendaknya selain mencerminkan aturan yang menjamin perekat persatuan nasional juga harus akomodatif dan kooperatif dalam menyerap nilai-nilai dan aspirasi sosial budaya masyarakat local dengan memperhatikan:

*Pertama:* Hendaknya Rancangan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan Dan Penggabungan Daerah--di rubah menjadi Rancangan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tentang Pembentukan Dan Penghapusan Daerah.

*Kedua:* Mengenai isi rancangan Pemerintah Republik Indonesia Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan Dan Penggabungan Daerah--Pada bagian yang membahas mengenai Lokasi Calon Ibukota, dalam ayat (di bagian Pasal tersebut) hendaknya dicantumkan klausul; *perlunya memperhatikan aspek kondisi sosial budaya masyarakatnya- berikut Penjelasan Atas Peraturan itu.*

*Ketiga:* Mengenai isi rancangan Pemerintah Republik Indonesia Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan Dan penggabungan Daerah pada bagian yang membahas mengenai Tata Cara Pembentukan Daerah baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten pelaksanaannya di mulai dari tingkat Kelurahan/Desa hendaknya dicantumkan klausul; *dilibatkannya Forum Musyawarah Adat/Lembaga Adat/Budaya dan Tokoh Adat/Budaya dalam menyampaikan aspirasi, merumuskan aspirasi dan memutuskan aspirasi-beikut Penjelasan Atas Peraturan itu.*

*Keempat:* Apabila di satu kelurahan/desa/ daerah, belum memiliki Forum Musyawarah Adat/Lembaga Adat/Budaya, maka pada bagian rumusan Tata Cara Pembentukan Daerah baik di Tingkat Provinsi maupun Kabupaten yang pelaksanaannya dimulai di Tingkat Kelurahan/Desa, hendaknya dicantumkan klausul; *perlu dengan segera di bentuk Forum Musyawarah Adat/Budaya di dalam komunitas masyarakat sesuai dengan lingkup kewilayahannya – berikut Penjelasan Atas Peraturan itu,* yang institusinya tentu berbeda dengan apa yang kita kenal sebelumnya sebagai LMD/LKMD atau BPD yang mana lembaga ini lebih bersifat politis).

## 5. *Penutup*

Secara moral dan politik, para pendiri republik telah mampu melahirkan dan meninggalkan\ sebuah ideologi dan konstitusi negara yang demikian visioner. Hal ini dapat dilihat bahwa landasan ideologi dan konstitusi negara kita berdasarkan semangat humanis dan religius dan komitmen para pendiri republik demikian kuat terhadap nilai-nilai kemanusiaan dan agama dalam *locus* keindonesiaan. Konstitusi negara kita juga telah mengisaratkan akan hadirnya masyarakat global dan pluralistik, dengan itu kemampuan untuk mentransformasi serta mengakomodasi perubahan yang terjadi adalah terbuka untuk dapat dirumuskan menjadi bagian dari proses pembentukan negara modern Indonesia; sebuah negara dengan pemerintahan yang bersih, profesional, transparan dan memiliki akuntabilitas yang tinggi, lebih menekankan kepada kepentingan rakyat banyak, kemandirian dan pemberdayaan masyarakat daerah (lokal), demokratis dalam wawasan keindonesiaan. Pembentukan dan Penghapusan Daerah manifestasinya harus dipahami dalam konteks tersebut. Jaya Indonesia kita.

Dalam konteks pembentukan daerah baru, bagi penulis konteks tujuannya adalah kemampuan mengintegrasikan, mentransformasikan secara komprehensif, berjenjang dan variasi antara dimensi idealistis, dimensi realistik dan dimensi fleksibilitas. Dimensi idealistis, adalah rumusan operasional pembentukan daerah baru tetap dalam konteks persatuan negara Indonesia, artinya; perubahan, kemajuan masyarakat daerah pada dasarnya untuk perubahan dan kemajuan segenap bangsa Indonesia dalam koridor Negara Kesatuan republik Indonesia (NKRI). Dimensi realitas, rumusan pembentukan daerah baru kebijakannya harus mempertimbangkan dengan arif mengenai nilai-nilai sosial budaya masyarakat daerah tersebut, ini bagian dari semangat pengakuan atas kemajemukan dalam semangat yang satu atau dalam koridor Bhineka Tunggal Ika. Adapun dimensi fleksibilitas, kemampuan pedoman rumusan yang di susun memberikan ruang penafsiran yang lebih luas terhadap berbagai kecenderungan perubahan-perubahan yang mungkin terjadi, dengan selalu mengakomodasi keinginan masyarakat lokal, ini juga merupakan konsekuensi dari filosofi dasar negara kita (Pancasila) sebagai Ideologi terbuka.

### C. EKONOMI DAN KEWILAYAHAN.

Pemekaran daerah seyogyanya didasarkan pada tujuan obyektif sesuai dengan amanat konstitusi, yaitu untuk “*memajukan kesejahteraan umum*”, yang antara lain dapat diukur dengan pertumbuhan ekonomi, dan kesejahteraan rakyat.

Dalam rangka “*memajukan kesejahteraan umum*” sebagaimana dimaksud di atas, maka pembentukan pemerintahan daerah, yang merupakan pemekaran (baca:”pemisahan”) dari “daerah induk” yang sudah ada, kiranya harus melalui *studi kelayakan* yang dapat menjawab dua pertanyaan mendasar:

*Pertama*, jika dibentuk pemerintahan daerah (baru) apakah akan mampu secara signifikan mempercepat pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan rakyat di daerah baru tersebut?

*Kedua*, jika ya, dengan dikurangnya bagian wilayah dari daerah induk, apakah tidak akan mengurangi kemampuan “sisa” daerah induk sehingga tidak akan menghambat pertumbuhan ekonomi daerah induk tersebut?

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut di atas, kiranya perlu pendekatan yang dapat “mensimulasikan” keadaan masa depan. Untuk itu, paradigma yang digunakan seyogyanya bukan dari teori-teori “*stimulus response*”, yaitu yang menggambarkan “sebab-akibat” dari kondisi sekarang (existing conditions), tetapi paradigma dari “teori perencanaan”, yang bersifat “*futuristic*”. Oleh karena pemekaran daerah kemungkinan besar dampak positifnya belum terasa dalam satu periode jangka menengah (5 tahun), apalagi jangka pendek (tahunan), maka paradigma yang digunakan adalah untuk “*strategic planning*” yang dapat menjangkau sekurang-kurangnya satu periode pembangunan jangka panjang (PJP).

Di dalam disiplin ilmu “*strategic management*”, diajarkan bahwa perbedaan yang fundamental dengan manajemen lain termasuk “*operational management*” adalah waktu yang tidak mungkin jangka pendek. Selain itu ruang lingkupnya harus *menyeluruh* (comprehensive), *tidak inkremental*, *tidak parsial*, dan *tidak sektoral*. Di samping itu, manajemen strategis mengajarkan agar penyusunan suatu (set) strategi tidak hanya berbasis kapasitas yang ada sekarang (existing capacity), tidak juga pada berbagai

kendala sekarang (*existing constrains*), tetapi yang lebih dominant berbasis pada *kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman masa depan* (future SWOT).

Jadi, dalam hal menganalisis “*SWOT*”, misalnya, tidak boleh hanya melihat penduduk sekarang yang masih sedikit, PAD yang masih kecil, dan sarana serta prasarana yang masih minim, tetapi harus menghitung “*expected outcomes*” di masa depan jika diberikan suatu manajemen, yaitu pemerintah provinsi/kabupaten. Perhitungan “*expected outcomes*” dimaksud dapat dilakukan dengan berbagai model simulasi.

#### - ***Batas Wilayah Pemekaran***

Wilayah pemekaran, yaitu yang akan dijadikan “daerah baru”, seyogyanya merupakan “wilayah yang utuh”, yaitu yang antar bagiannya, atau kegiatan penduduknya, merupakan *satu kesatuan*, bukan satu “*fragmented area*”, seperti terpisah-pisah oleh alam, atau yang bagian-bagian wilayahnya mempunyai “orientasi geografis” masing-masing ke area geografi yang lain/tetangga. Untuk itu diperlukan *konsep wilayah* yang jelas untuk wilayah pemekaran.

Disiplin ilmu wilayah (*regional sciences*) mengajarkan adanya *konsep kewilayahan*, yaitu suatu kesatuan wilayah yang batas-batasnya ditentukan berdasarkan adanya *hubungan fungsional* sosial, ekonomi, atau ekosistem, dan atau berdasarkan yurisdiksi hukum/administratif. Satuan wilayah berdasarkan hubungan fungsional dapat memiliki luas/cakupan “sub nasional”, meliputi beberapa negara bagian/propinsi, atau hanya beberapa distrik/kabupaten, atau bahkan lebih kecil meliputi beberapa subdistrik/kecamatan.

Di dalam ilmu wilayah dikenal beberapa konsep satuan wilayah, antara lain:

- (1). *Wilayah Homogen*, yaitu satuan wilayah yang diidentifikasi berdasarkan adanya kesamaan (*homogenitas*) sosial (seperti politik, etnik, bahasa), ekonomi (seperti penghasil beras, sawit), atau fisik dasar alamiah (seperti dataran tinggi, pesisir).
- (2). *Wilayah Nodal*, (*Nodal Region*), yaitu satuan wilayah yang diidentifikasi berdasarkan adanya “*interdepedensi*” antar nodal (pusat-pusat kegiatan) dalam kegiatan produksi, distribusi (perdagangan), dan pelayanan (*jasa-jasa*).

- (3). *Wilayah Kepulauan*, yaitu satuan wilayah yang diidentifikasi berdasarkan adanya hubungan antar pulau, dalam hal kegiatan hubungan sosial, ekonomi, dan hubungan ekosistem.

Di samping 3 satuan wilayah tersebut di atas, dikenal juga satuan wilayah lain, yaitu Daerah Aliran Sungai (DAS), Metropolitan, Megapolitan, dan wilayah kelautan seperti gugus pulau, pesisir, teluk, dan selat.

Satuan-satuan wilayah selain memiliki luas berbeda-beda, juga memiliki *pusat-pusat* yang memiliki *tingkatan peran* yang berbeda-beda. Wilayah, pembagian wilayah dan pusat-pusatnya membentuk *satu sistem*, yang memiliki “batas”, “struktur”, “eselon”, “proses”, “input-output”, yang dipengaruhi/mempengaruhi lingkungan di luarnya.

Satu sistem wilayah nasional, misalnya, dapat dibagi menjadi beberapa (sub sistem) wilayah sub nasional, Barat, Tengah, dan Timur. Selanjutnya, di dalam suatu (sub sistem) wilayah Barat, misalnya dapat diidentifikasi (terbagi) menjadi beberapa (sub-sub sistem) untuk Barat 1, Barat 2, Barat 3, dan seterusnya. Lebih lanjut, satu sub-sub system Barat I, misalnya, dapat terbagi lagi menjadi provinsi A, provinsi B, dan seterusnya sampai unit-unit wilayah yang sangat kecil. Suatu wilayah yang akan dimekarkan menjadi daerah baru, khususnya untuk provinsi atau kabupaten baru, kiranya dapat diidentifikasi, atau diambil dari *unit-unit* wilayah dimaksud. Tetapi untuk *kota baru*, kiranya perlu mempertimbangkan bahwa “urban administration” perlu diprioritaskan bagi yang berpotensi menjadi “*pusat pertumbuhan*” (growth pole).

Suatu kota, atau kawasan, dapat berfungsi sebagai *pusat pertumbuhan* (growth pole) jika memiliki kegiatan *ekonomi strategis*, yaitu industri, perdagangan, dan jasa-jasa yang mampu meningkatkan kegiatan hulu-hilirnya, dan kegiatan penunjang/komplementasinya. Pusat pertumbuhan dimaksud dapat diidentifikasi “tingkat perannya” berdasarkan “catchment area”, luasnya wilayah yang dipengaruhi. Suatu pusat diidentifikasi/dikembangkan sebagai pusat pertumbuhan provinsi jika “catchment areanya”nya meliputi seluruh atau sebagian wilayah provinsi.

Beberapa faktor yang menentukan suatu pusat dapat menjadi pusat pertumbuhan, antara lain adalah sebagai berikut:

- (1). *Lokasi*, yang dapat memberikan tingkat efektifitas dan efisiensi tinggi bagi proses produksi, pemasaran, dan jasa-jasa;
- (2). *Hinterland*, yang memiliki potensi sumber daya alam, dan kegiatan produksi industri, hulu-hilir, serta penduduk sebagai konsumen/"pasar" dan tenaga kerja, serta kestabilan social dan politik;
- (3). *Lingkungan Industri*, yang berpeluang ditinjau dari "potensi pembeli", "persaingan", dan "pemasok" bagi kegiatan bisnis yang dapat dikembangkan;
- (4). *Sistem Dukungan*, yaitu sarana dan prasarana pendukung kegiatan produksi, pemasaran, keuangan, dan administrasi, yang unggul (lebih baik), sekurang-kurangnya sama dengan yang dimiliki para pesaing;
- (5). *Manajemen*, yang mampu (memiliki kekuatan) memenangkan "perang bisnis" di antara para pesaing di bidang produksi (Production), pemasaran (Marketing), keuangan (Finance), administrasi (Administration), dan sistem dukungan (Support System).

- ***Pusat Bisnis Strategis***

Suatu kota, atau kawasan, dapat berperan sebagai pusat pertumbuhan wilayah jika memiliki kegiatan ekonomi (bisnis) produksi, perdagangan, dan jasa-jasa yang dapat membangkitkan pertumbuhan kegiatan baru hulu-hilir atau komplementarinya di luar kota / kawasan itu. Kegiatan bisnis strategis yang menjadikan suatu pusat pertumbuhan, antara lain:

- (1). Industri-industri bahan baku dan manfaatnya produk antar;
- (2). Pelayaran niaga;
- (3). Perdagangan export-import;
- (4). Pelayanan basis pariwisata;
- (5). Pelayanan keuangan dan perbankan.

Masing-masing bisnis tersebut terintegrasi baik secara “internal” oleh satu badan usaha (self management) maupun secara “eksternal” dengan cara-cara aliansi kerjasama strategis antar badan usaha. Dengan demikian, *pengelola kota/kawasan pertumbuhan* harus mampu mengorganisasikan, dan mengintegrasikannya.

Integrasi bisnis-bisnis tersebut dapat bersifat “vertikal” atau hulu-hilir, dalam proses “input-output” industri, untuk mengakumulasikan nilai tambah. Sebagai contoh, suatu industri “automotive assembling”, diintegrasikan ke hulu dengan industri “sub assembling”, bahkan sampai ke bahan baku, besi misalnya. Kemudian diintegrasikan ke hilir, mencakup bisnis “financing”, “asuransi”, bahkan jual beli mobil bekas dan “rental”. Adapun integrasi bisnis horizontal adalah dengan daerah/kawasan lain, bisnis sejenis, dan komplementarinya.

Berkembangnya bisnis strategis pada umumnya didukung oleh kegiatan “R&D” penelitian dan pengembangan. Oleh karena itu, pusat pertumbuhan yang memiliki daya saing perlu mendorong tumbuh dan berkembangnya kegiatan “R&D”.

“*Last but not least*”, pusat pertumbuhan wilayah yang memiliki daya saing, yang menjadi lokasi pilihan industri-industri strategis, haruslah yang memiliki sifat “*marketing place*” yang komprehensif, yang memiliki “*image*”, baik yang berkaitan dengan efektifitas dan efisiensi bisnis, maupun yang berkaitan dengan budaya, keramahan dan “kosmopolitan” penduduk, juga “entertainment” bagi para “shareholders” dan “stakeholders” bisnis.

#### - ***Sarana dan Prasarana***

Sebagai “marketing place”, suatu pusat pertumbuhan yang berdaya saing harus memiliki lebih baik atau *sekurang-kurangnya sama dengan para pesaing*. Jika lebih baik dibandingkan para pesaing, mungkin menjadi peluang untuk “menjual”. Jika sama baik, maka tinggal tergantung faktor lain seperti lokasi hinterland, dan lainnya sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Namun jika kurang baik (lemah) dibandingkan para pesaing pusat/negara lain, maka tidak akan “laku dijual” dan gagal. *Sarana / prasarana yang harus lebih baik* dibandingkan para pesaing, antara lain:



- (1). *Pelabuhan*, dengan sistem pengelolaannya;
- (2). *Transportasi*,
- (3). *Utiliti*, seperti listrik, air, dan sanitasi;
- (4). *Telekomunikasi*;
- (5). *Perumahan*;
- (6). *Hospitaliti*, hotel, rumah sakit, dan pelayanan kebutuhan pribadi;
- (7). *Sistem Keamanan*, seperti kepolisian, dan pemadam kebakaran;

Sarana prasarana unggul tersebut harus menjadi “*Cummulative Attraction*”, bukan sendiri-sendiri tidak terintegrasi. Oleh karena itu harus berada di dalam satu kesatuan pengelolaan.

#### - ***Penentuan Lokasi Ibukota***

Bagi negara yang sedang berkembang, ibukota yang merupakan tempat kedudukan pusat pemerintahan daerah, provinsi/kabupaten, seyogyanya tidak hanya berfungsi sebagai “*pusat pelayanan administrasi pemerintahan*”, tetapi juga berfungsi sebagai “*pusat pertumbuhan wilayah*”, baik di bidang sosial, budaya, ekonomi, ilmu pengetahuan dan teknologi, maupun politik. Penentuan lokasi dengan demikian perlu mempertimbangkan criteria untuk keduanya. Di samping itu, fungsi ibukota baik sebagai pusat pelayanan pemerintahan maupun sebagai pusat pertumbuhan, keduanya memerlukan kesiapan teknis lokasi untuk berkembang menjadi kawasan perkotaan, yang menjadi wadah bagi kegiatan perkotaan. Oleh karena itu, diperlukan satu set kriteria lain, yaitu “*teknis perkotaan*”.

#### 1. *Kriteria Pusat Pelayanan Pemerintahan*

Agar dapat berfungsi sebagai pusat pelayanan administrasi pemerintahan, lokasi ibukota sekurang-kurangnya memenuhi 2 kriteria.

*Pertama*, lokasi berada “*di tengah-tengah*” wilayah, yaitu memiliki jarak yang adil ke semua pusat-pusat kegiatan di wilayah tersebut. Jarak ini dapat diukur dalam dua dimensi, yaitu *jarak fisik* (km panjang jalan), dan *waktu tempuh* (jam, menit,

untuk mencapainya). Secara sederhana kiranya dapat ditentukan lokasi terbaik, di antara beberapa pilihan. adalah sebagai berikut:

*Lokasi terbaik adalah jumlah terkecil dari:*

- a. *jarak fisik* antara calon lokasi terhadap tiap semua pusat kegiatan.
- b. *waktu tempuh* antara calon lokasi terhadap tiap lokasi kegiatan.

*Kedua*, lokasi memiliki “*nilai sejarah*”, misalnya sebagai “*ibukota kerajaan*”, atau pernah menjadi “*ibukota kedewanaan*” di masa lalu. Meskipun, kriteria ini untuk suatu wilayah sudah kurang relevan, namun memasukkan faktor sejarah mungkin dalam perhitungan kiranya tetap diperlukan. Penting atau kurang pentingnya kriteria “*nilai sejarah*” ini tentu akan tergantung penilaian subyektif dari stakeholders di daerah dan pusat.

## 2. *Kriteria Pusat Pertumbuhan Wilayah*

Agar dapat berfungsi sebagai pusat pertumbuhan wilayah, lokasi ibukota seyogyanya memenuhi 2 kriteria.

*Pertama*, lokasi ibukota memiliki “*hinterland potensial*” seperti sumber daya alam (SDA), baik hutan, lahan untuk pertanian/perkebunan, pertambangan, perikanan, maupun pariwisata. Asumsi yang digunakan ialah, jika diberikan pelayanan, berupa pelayanan administrasi pemerintahan dan pelayanan lainnya, potensi tersebut dapat dikembangkan menjadi usaha ekonomi riil.

*Kedua*, lokasi ibukota memiliki *aksesibilitas* terbaik, antara lain dilalui oleh jalan darat dengan kelas tertinggi misalnya jalan Negara atau jalan provinsi, dekat/memiliki pelabuhan laut dan atau bandara.

## 3. *Kriteria Teknis Perkotaan*

Untuk mengantisipasi berkembangnya kawasan perkotaan, maka pemilihan lokasi ibukota sekurang-kurangnya memenuhi kriteria teknis perkotaan.

*Pertama*, memperhitungkan *kebutuhan ruang* untuk penduduk dan kegiatan perkotaan selama sekurang-kurangnya satu periode pembangunan jangka panjang –

PJP (20 thn), dan akan lebih baik jika memperhitungkan kebutuhan *beberapa* periode PJP.

*Kedua*, tersedia atau dekat dengan lokasi air baku untuk kebutuhan perkotaan selama sekurang-kurangnya satu atau (lebih baik) beberapa periode PJP.

*Ketiga*, kawasan calon lokasi ibukota *bukan lahan potensial* untuk pertanian/perkebunan, pertambangan, atau yang memiliki keindahan alam yang akan terancam oleh perusakan karena berkembangnya perkotaan. Jadi, pilihlah “bukan yang paling subur”.

*Keempat*, memiliki resiko terkecil terhadap perubahan *keseimbangan ekologis* lingkungan, untuk pembangunan perkotaan selama satu atau (lebih baik) beberapa periode PJP.

*Kelima*, kawasan *bukan kawasan berpotensi bencana alam*, seperti berupa gempa, letusan gunung berapi, atau tsunami.

*Keenam*, kawasan memiliki kondisi buatan/alam sehingga *termudah/termurah* dalam proses pembangunannya. Indikatornya, antara lain yang telah memiliki sarana dan prasarana, tersedia lahan yang mudah/murah dibebaskan, dan yang memiliki kondisi fisik alamiah seperti topografi, serta geologi yang mudah/murah untuk pelaksanaan pembangunan perkotaan.

#### - *Proses Penentuan Lokasi Ibukota*

Penentuan lokasi ibukota sejauh mungkin *agar bersifat obyektif*, dan tidak subyektif menurut aspirasi semata. Namun demikian, proses penentuan seyogyanya mengikutsertakan masyarakat (stakeholders) agar penilaian lebih rasional, obyektif, berdasarkan pengalaman dan pengetahuan serta prioritas yang lebih tepat. Penilaian bersama stakeholders diharapkan dapat memberikan “legitimasi” yang lebih baik.

Langkah-langkah penentuan lokasi ibukota, dapat dilaksanakan sebagai berikut:

- (1) *Menyiapkan data sekunder* mengenai factor-faktor (kondisi) untuk kepentingan penyusunan kriteria-kriteria tersebut di atas;

- (2) *Studi Pendahuluan* untuk menghasilkan beberapa alternatif lokasi potensial berdasarkan “analisis teknokratik”, obyektif, menggunakan data sekunder;
- (3) *Menyiapkan questionire* untuk diisi oleh “stakeholders” responden, meliputi antara lain para pejabat eksekutif pemerintah/pemerintah daerah, legislatif, pakar, tokoh masyarakat, tokoh pengusaha, LSM, mahasiswa, dan masyarakat umum;
- (4) *Melaksanakan survey*, yang selain dapat berfungsi sebagai “kegiatan sosialisasi” hasil studi pendahuluan, juga untuk mendapatkan informasi mengenai persepsi “stakeholders” melalui questionnaire, antara lain:
  - a. Tanggapan umum atas hasil studi pendahuluan;
  - b. Beberapa alternatif lokasi calon yang diinginkan, dan diurut menurut “peringkat” (intuitive judgement);
  - c. Tanggapan mengenai penting atau tidak pentingnya “kriteria” penilaian.
- (5) *Melaksanakan analisis*, berdasarkan hasil survey, yang kemudian dikonsultasikan kembali kepada para “stakeholders” responden;
- (6) *Proses formal* penentuan lokasi ibukota.

#### **D. HANKAM.**

Otonomi daerah memiliki keterkaitan yang kuat dengan aspek pertahanan keamanan. Keterkaitan ini tidak saja karena pertahanan keamanan menjadi salah satu nilai yang tercakup dalam tujuan otonomi daerah, tetapi juga karena dinamika pertahanan keamanan akan sangat mempengaruhi tercapai tidaknya tujuan otonomi daerah. Oleh karena itu, pembahasan mengenai peran pertahanan keamanan dalam pelaksanaan otonomi daerah akan selalu berkaitan dengan tujuan otonomi daerah dan jalinan aktivitas pemerintahan pusat dan daerah di bidang pertahanan keamanan.

Pemerintahan adalah kenyataan yang berkaitan dengan pembentukan, pemeliharaan, dan pengembangan nilai-nilai. Brewster (1963, 7) menyatakan bahwa pemerintah adalah suatu badan melalui mana negara bertindak, dan karenanya diberi kekuasaan penegakan hukum yang terakhir, dan yang kemudian juga menjadikan pemerintah sebagai tempat pembuatan keputusan akhir dari masalah-masalah sosial. Atau

dalam ungkapan yang lebih sederhana, Mund (1955, 2) menyatakan bahwa pemerintahan adalah suatu bentuk khusus pengaturan mengenai pemeliharaan hubungan-hubungan yang tertata dalam suatu masyarakat. Dengan pemahaman itu, tujuan pemerintahan adalah untuk mewujudkan kehidupan masyarakat yang tertib dan maju, agar setiap orang, baik secara perorangan maupun secara kolektif, dapat menjalani kehidupannya secara nyaman dan wajar. Tujuan itu pula yang menjadi landasan dibentuknya pemerintahan daerah melalui pelaksanaan otonomi daerah dalam suatu pemerintahan nasional. Pemerintahan daerah dipahami merupakan jenjang pemerintahan terdekat dengan masyarakat. Kedekatan ini menjadikan pemerintahan daerah mempunyai kepekaan yang tinggi terhadap aspirasi yang senyatanya berkembang di masyarakat, disamping juga mempunyai tanggungjawab tinggi terhadap pelaksanaan tugasnya. Dengan ciri yang demikian itu, pemerintahan daerah secara bersamaan diharapkan dapat mewujudkan kemajuan daerah, kesejahteraan masyarakat, dan kepentingan nasional.

Keberadaan pemerintahan daerah umumnya dipahami merupakan perwujudan pelaksanaan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah. Desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan dari pemerintahan nasional kepada suatu lokalitas, dan kewenangan suatu lokalitas untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sesuai dengan aspirasi dan keputusannya dikenal sebagai otonomi daerah. Dengan pemahaman ini, otonomi daerah merupakan inti dari desentralisasi.

Dalam telaah konseptual, desentralisasi umumnya dipahami bersisi ganda, yakni: meningkatkan efisiensi dan efektivitas administrasi pemerintahan nasional dan mengaktualisasikan representasi lokalitas. Yang pertama biasa disebut dekonsentrasi dan yang kedua disebut devolusi (Smith 1985, 9). Dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, aspek yang kedua itu yang disebut desentralisasi.

Dengan makna tersebut tampak bahwa suatu daerah otonom, yang terbentuk berdasarkan prinsip desentralisasi, merupakan sub-sistem dari sistem pemerintahan nasional. Posisi sistemik tersebut menyiratkan adanya hubungan fungsional yang bersifat hirarkis antara pemerintahan nasional dan pemerintahan sub-nasional (regional dan lokal). Implikasi dari posisi sistemik tersebut juga menjadi bingkai dari pembagian kewenangan atau urusan pemerintahan antara Pusat dan Daerah. Secara teoritik, pembagian tersebut dapat berdasarkan otonomi formil, otonomi materiil, atau otonomi

riil. Dengan otonomi formil, maka jenjang pemerintahan yang terendah dapat melakukan semua urusan pemerintahan yang tidak dilakukan oleh jenjang pemerintahan di atasnya. Dengan otonomi materiil, maka suatu jenjang pemerintahan tertentu hanya dapat melakukan urusan pemerintahan yang telah diserahkan oleh pemerintahan nasional. Sedangkan dengan otonomi riil, suatu jenjang pemerintahan diberikan urusan pangkal, dan akan ditambah atau dikurangi sesuai dengan perkembangan keadaan jenjang pemerintahan yang bersangkutan.

Apa pun yang menjadi dasar pembagian kewenangan atau urusan pemerintahan tersebut, pelaksanaannya antara semua jenjang atau susunan pemerintahan dapat bersifat “layer cake” atau “marble cake.” Pada kasus pertama, setiap jenjang pemerintahan melaksanakan sepenuhnya semua kewenangan atau urusan yang dimilikinya. Sedangkan pada kasus kedua, semua jenjang pemerintahan dapat ikutserta melaksanakan suatu kewenangan atau urusan pemerintahan tertentu. Istilah lain dari kasus kedua adalah pelaksanaan yang bersifat *concurrent*. Bermula dari pandangan itu, maka posisi dan hubungan sistemik yang membingkai Pusat dan Daerah juga menjadi pertimbangan dalam pelaksanaan aktivitas Negara di bidang pertahanan dan keamanan.

Peranan negara sebagai “pemelihara kelangsungan dan legitimasi tatanan sosial” (Vincent 1987, 32) secara jelas menegaskan tujuan penyelenggaraan pemerintahan, yakni mewujudkan kehidupan kolektif yang tertib dan maju, agar setiap orang, secara perorangan atau bersama-sama, dapat menjalani kehidupannya secara wajar dan nyaman. Tujuan untuk ketertiban merupakan akibat logis dari kenyataan berinteraksinya sekelompok orang, yang dengan anekaragam nilai-nilai, kebutuhan, potensi, harapan, dan persoalannya, tidak dapat menghindari terjadinya benturan kepentingan. Kondisi tertib adalah gambaran dari pengaturan perilaku warganegara yang berlangsung harmonis. Ketertiban, dengan demikian, menjadi gambaran dari kemampuan warganegara untuk memberikan nilai-nilai positif terhadap kekuasaan negara dihadapkan dengan hak-hak dan kewajiban-kewajiban mereka sebagai pemegang kedaulatan. Oleh karena itu, ketertiban, atau dalam istilah lain dikenal juga sebagai keamanan dan ketenteraman, tidak hanya dapat dipahami sebagai cerminan dari tindakan pemaksaan dalam rangka penggunaan kekuasaan pemerintahan. Pada sisi lain, ketertiban adalah gambaran

kesepakatan terhadap perwujudan bingkai-bingkai pengaturan yang ada. Dengan ketertiban, warganegara mengupayakan kemajuan.

Dengan rumusan yang lebih konkrit, Ole Borre dan Michael Goldsmith (dalam Borre dan Scarborough 1998, 1-2) menyebutkan bahwa fungsi negara: (1) berkaitan dengan pertahanan, yakni melindungi dan mengembangkan wilayah negara, (2) berkaitan dengan keamanan eksternal, yakni penegakan hukum, (3) peningkatan kesejahteraan penduduk, dan (4) pemeliharaan legitimasi ideologi dan simbolik. Dengan berbagai fungsi tersebut, maka kedua penulis itu menyatakan bahwa bidang pemerintahan (the scope of government) menunjuk pada lingkup (range) kegiatan pemerintahan dan derajat (degree) pada mana pemerintahan terikat pada kegiatan-kegiatan yang mempunyai pengaruh terhadap kehidupan rakyat sehari-hari. Lebih jauh mereka (1998, 5) menjelaskan bahwa “sejauhmana rakyat mendukung ruanglingkup kegiatan pemerintahan adalah penting dalam arti dukungan mereka terhadap sistem politik secara keseluruhan.”

Pencapaian tujuan pemerintahan itu memunculkan berbagai fungsi pemerintah, yakni melakukan pengaturan dan memberikan pelayanan (Rosenbloom 1993, 14). Pengaturan dalam arti menegaskan bingkai kesepakatan kehidupan kolektif, agar terdapat kepastian tindakan dan perilaku yang memberikan kemanfaatan pada kepentingan umum. Pengaturan di satu sisi menampilkan sebagai pemberian pedoman perilaku, dan pada sisi lain menampilkan sebagai pengarahan dan pembatasan perilaku. Pengaturan yang dilakukan dalam proses pemerintahan demokratis selalu didasarkan pada pemikiran bahwa setiap warganegara adalah pemegang kedaulatan rakyat. Artinya, sumber pengaturan adalah warganegara itu sendiri. Dengan demikian, fungsi pengaturan yang dilakukan oleh pemerintah hanyalah merupakan suatu prosedur untuk menyerap dan menyalurkan aspirasi, sekaligus kesepakatan, para pemegang kedaulatan tentang hal-hal dan cara-cara yang perlu dilakukan untuk menjamin kemaslahatan kehidupan bersama mereka. Dengan demikian, peraturan yang diinginkan oleh setiap warganegara adalah peraturan yang menjamin semakin besarnya kesempatan mereka untuk mewujudkan kehidupan yang sesuai dengan tujuan mereka berpemerintahan, yakni kehidupan yang tertib, maju, nyaman, dan wajar. Peraturan yang demikian itu termasuk peraturan yang berkaitan dengan penerapan prinsip desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

Sebagai suatu prinsip yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan modern, desentralisasi menjanjikan banyak hal bagi kemanfaatan dan kesejahteraan kehidupan masyarakat di tingkat lokal. Melalui pelaksanaan prinsip ini, diharapkan akan berkembang suatu cara pengelolaan kewenangan dan sumberdaya, yang tidak hanya semakin memudahkan pelaksanaan aktivitas yang berlingkup nasional tetapi juga secara bersamaan akan secara nyata mengakomodasi aspirasi pada tingkat lokal.

Satu hal yang nyata dari kedua aspek desentralisasi itu adalah keinginan untuk mendekatkan pemerintahan kepada masyarakat. Dengan kedekatan jarak seperti itu diharapkan pemerintahan daerah, yang terbentuk sebagai implementasi prinsip desentralisasi, dapat berarti banyak bagi masyarakat, antara lain sebagai berikut:

- Pemerintah daerah akan semakin mempunyai tingkat akuntabilitas yang tinggi;
- Pemerintah daerah akan dapat mempunyai tingkat daya tanggap yang tinggi dalam menyikapi perkembangan masyarakat;
- Pemerintah daerah dapat menjamin pelayanan pemerintahan yang tidak saja efisien dalam penyelenggaraannya tetapi juga sesuai dengan aspirasi masyarakat dalam substansinya;
- Pemerintah daerah merupakan latihan bagi munculnya pemimpin nasional.

Dengan perkataan lain dapat dikemukakan bahwa desentralisasi akan memungkinkan terselenggaranya pemerintahan yang demokratis dan partisipatif. Demikian pula, desentralisasi akan memungkinkan terjadinya peningkatan daya-tanggap dan akuntabilitas para pemimpin daerah, serta adanya kesesuaian yang lebih nyata antara jumlah, mutu, dan komposisi pelayanan pemerintah dengan preferensi masyarakat.

Dalam konteks makna yang demikian itu, desentralisasi pada dasarnya akan berfokus pada persoalan pelaksanaan dan pengembangan otonomi daerah<sup>3</sup>, yakni sampai

---

<sup>3</sup> Pengertian otonomi daerah dirumuskan secara berbeda-beda dalam undang-undang mengenai pemerintahan daerah yang pernah berlaku. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merumuskan otonomi daerah sebagai “hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.” Sebelumnya, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 merumuskan otonomi daerah sebagai “kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.” Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 merumuskan otonomi daerah sebagai “hak, wewenang dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”



seberapa jauh suatu pemerintah dan masyarakat daerah dapat memenuhi aspirasi mereka berdasarkan prakarsa dan kegiatan pengelolaan oleh mereka sendiri.

Dalam melaksanakan berbagai fungsi tersebut, pemerintah melaksanakan berbagai jenis tindakan yang umumnya dikelompokkan sebagai tindakan alokatif, redistributif, dan stabilisasi. Tindakan yang bersifat alokatif pada dasarnya berupa pemberian kesempatan pada kelompok masyarakat atau wilayah tertentu. Kesempatan ini dapat berkaitan dengan hak dan kewajiban warganegara. Dengan demikian, tindakan alokatif dalam proses pemerintahan dapat berupa penentuan beban yang mesti dipenuhi warganegara atau, sebaliknya, penentuan hasil yang dapat diterima warganegara. Pada dasarnya, tindakan alokatif ini juga berkaitan dengan pemberian pelayanan kepada warganegara. Karenanya, tindakan alokatif ini mempunyai kemungkinan tinggi untuk memunculkan konflik dalam masyarakat, terutama apabila didasarkan pada penilaian rasa keadilan masyarakat.

Tindakan yang bersifat redistributif pada dasarnya berupa perwujudan keadilan pada semua kelompok masyarakat atau wilayah tertentu. Tindakan ini berangkat dari dasar pemikiran bahwa dalam kehidupan yang demokratis setiap warganegara akan memperoleh jumlah dan mutu kemanfaatan yang berbeda-beda. Apapun isi dan cara yang dilakukan dalam tindakan pemerintahan akan selalu menghasilkan perbedaan. Persoalannya adalah bagaimana mengurangi celah perbedaan itu. Dalam hal ini, proses pemerintahan disyaratkan untuk melakukan tindakan redistributif, yang secara umum dapat dicermati dalam bentuk transfer kemanfaatan dari sekelompok warganegara yang beruntung kepada sekelompok masyarakat lainnya yang kurang beruntung. Contoh konkritnya dapat dilihat dari kebijakan perpajakan yang bersifat progresif.

Tindakan yang bersifat stabilisasi pada dasarnya berupa penciptaan ketertiban dan kemajuan pada semua kelompok masyarakat atau wilayah tertentu. Umumnya, tindakan stabilisasi ini hanya dipahami dalam perspektif keamanan dan pertahanan, yakni penanganan, pengurangan, dan pencegahan gangguan keamanan dan pertahanan dalam proses pemerintahan. Namun demikian, tindakan stabilisasi memiliki perspektif yang lain. Dalam perspektif ekonomi, misalnya, tindakan stabilisasi dalam proses pemerintahan dapat berupa upaya meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi seraya menjamin tetap berlangsungnya harga yang relatif tetap.

Dengan pemahaman terhadap tiga kelompok utama aktivitas pemerintahan tersebut tampak bahwa fungsi hankam dapat mencakup aktivitas alokatif dan aktivitas stabilisasi. Pada aktivitas pertama, hankam dapat menjadi bagian aktivitas pemerintahan daerah. Pembangunan kapasitas hankam, antara lain berupa organisasi dan institusi hankam pada tingkat masyarakat, dapat menjadi aktivitas pemerintahan daerah. Sedangkan untuk aktivitas stabilisasi, karena bersifat makro, lebih tepat merupakan aktivitas pemerintahan nasional.

Berbagai paparan dan uraian terdahulu dapat diringkas dalam suatu pandangan bahwa pembentukan daerah otonom diharapkan akan semakin mendukung terwujudnya pertahanan keamanan nasional yang kokoh dan berkesinambungan. Oleh karena itu, dalam pembentukan suatu daerah otonom perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Pembentukan daerah otonom perlu memperhatikan kriteria untuk pembangunan sistem hankam nasional yang kokoh. Pembangunan sistem tersebut mencakup aspek geografis (geo-politis, pembinaan teritorial, dan pengamanan sumberdaya), dan aspek demografis (pengelolaan sumberdaya manusia, ketahanan masyarakat dan bangsa, dan implikasi globalisasi).
2. Pertimbangan hankam atau *security* dalam pembentukan daerah otonom dilakukan secara proporsional dengan pertimbangan kesejahteraan atau *prosperity*. Proporsionalitas tersebut antara lain diwujudkan dalam bentuk hankam untuk meningkatkan kesejahteraan dan kesejahteraan untuk memantapkan hankam.
3. Pembentukan daerah otonom yang mencerminkan desentralisasi teritorial tidak memunculkan persoalan koordinasi, atau bahkan konflik, dengan pelaksanaan fungsi hankam yang dapat berbentuk desentralisasi fungsional. Pertimbangan ini antara lain dapat berupa penentuan batas wilayah daerah otonom dan batas wilayah kerja fungsi hankam tidak menyulitkan kerjasama dan koordinasi antar daerah otonom yang berada di wilayah kerja fungsi hankam.
4. Pemerintah daerah diberikan peran besar dalam pelaksanaan fungsi kemananan, khususnya yang berkaitan dengan ketenteraman dan ketertiban masyarakat. Dalam fungsi pertahanan, pemerintah daerah dapat berperan sesuai dengan

jenjang pemerintahannya, dan bersifat fleksibel, melalui penerapan prinsip concurrent, sesuai dengan dinamika dan kondisi pertahanan negara.

5. Dalam koordinasi pemerintahan di daerah, fungsi hankam merupakan salah satu fungsi yang dikoordinasikan oleh kepala daerah. Pada tingkat propinsi, posisi Gubernur sebagai Wakil Pemerintah sekaligus berarti Gubernur melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan fungsi hankam di wilayah kerjanya.

Ringkasnya, fungsi hankam untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia adalah bagian dari pencapaian tujuan pemerintahan yang akan dicapai melalui pembentukan daerah otonom. Dengan demikian, tujuan pengaturan fungsi hankam secara bersamaan mempertimbangkan aspek *security* dan *prosperity* secara proporsional. Persyaratan perwujudan tujuan tersebut perlu diwadahi dalam bentuk persyaratan pembentukan daerah otonom.

## **BAB III**

### **ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN**

#### **A. Persyaratan**

Pembentukan peraturan perundang-undangan, sesuai dengan ketentuan yang berlaku harus dapat dilaksanakan dengan memperhitungkan efektivitasnya di dalam masyarakat, sehingga harus memenuhi syarat filosofis, yuridis maupun sosiologis.<sup>4</sup> Ketentuan tersebut juga berlaku bagi ketentuan setingkat peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan dari suatu undang-undang.

Penyusunan Peraturan Pemerintah mengenai Pembentukan, Penggabungan dan Penghapusan Daerah harus memenuhi pula persyaratan tersebut. Pemerintah Pemerintah harus memenuhi prasyarat filosofis sesuai dengan Pancasila sebagai sumber hukum, persyaratan yuridis, tidak bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi, dan sosiologis, sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Dari uraian tersebut, bagian ini lebih menitik beratkan pada persyaratan yuridis yaitu tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Disamping itu memenuhi ketentuan asas-asas hukum yang lazim digunakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Beberapa prasyarat hukum yang harus diperhatikan dalam penyusunan peraturan pemerintah khususnya peraturan pemerintah tentang pembentukan dan penghapusan daerah antara lain :

---

<sup>4</sup> Lihat penjelasan Pasal 5 huruf d Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

### **1. Ketentuan Hirarkhis**

Pembentukan Peraturan Pemerintah tentang Pembentukan, Penggabungan dan Penghapusan Daerah merupakan perintah dari UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, akan tetapi rancangan peraturan yang akan dibuat juga tidak boleh bertentangan dengan undang-undang lain yang terkait.

### **2. Judul peraturan singkat dan Mudah dicerna**

Judul peraturan hendaknya singkat dan jelas, judul rancangan PP tentang pembentukan, Penggabungan, dan Penghapusan Daerah dapat dipersingkat dengan RPP tentang Pembentukan dan Penghapusan Daerah saja, karena pembentukan daerah dapat dilakukan dengan penggabungan dan penghapusan daerah.

### **3. Adanya Konsistensi**

Salah satu kelemahan dari bidang hukum khususnya peraturan perundang-undangan adalah kurang adanya konsistensi pelaksanaan ketentuan sebagaimana yang telah dicantumkan dalam peraturan. Acap kali terjadi pengecualian-pengecualian yang berakibat rusaknya aturan main yang dibuat dengan secara seksama.

### **4. Adanya Pentahapan**

Pembentukan suatu daerah, baik untuk pemekaran, penggabungan maupun penghapusan daerah mempunyai implikasi yang cukup luas dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu untuk mengurangi

dampak dan melihat apakah suatu daerah dapat berkembang atau tidak proses pentahapan perlu dipertimbangkan. Proses pentahapan dapat berupa dibentuknya carataker oleh Pemerintah Pusat dalam jangka waktu tertentu sambil melakukan persiapan secara maksimal berbagai kebutuhan dasar daerah (baru) tersebut.

## **5. Adanya Keterpaduan**

Pembentukan dan Penghapusan daerah merupakan suatu proses yang kompleks dan melibatkan begitu banyak sektor. Oleh karena itu keterpaduan sesuatu yang mutlak ada baik dari sisi substansi peraturan perundang-undangan (terdapat keterpaduan dengan peraturan perundang-undangan lainnya khususnya dengan ketentuan yang lebih tinggi atau sejenis) maupun dari sisi keterlibatan antara sektor terkait agar memudahkan terjadinya koordinasi dalam pelaksanaannya.

## **B. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Dalam pembentukan Peraturan Pemerintah tentang Pembentukan, Penggabungan dan Penghapusan Daerah sebagai penyempurnaan Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang Pembentukan Daerah, asas – asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sangat perlu untuk dicermati agar terjadi kesesuaian dengan ketentuan yang berlaku.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang perlu dicermati adalah :

1. kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Dalam

penyempurnaan PP tentang Pembentukan dan Penghapusan Daerah mempunyai tujuan untuk menata kembali pembentukan dan penghapusan daerah agar lebih mendorong tercapainya otonomi daerah yang lebih mantap ditinjau dari berbagai sisi.

2. dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis. Pembentukan dan penghapusan daerah adalah sesuatu yang nyata dan pasti terjadi sesuai dengan perkembangan dan dinamika masyarakat, sehingga peraturan yang dihasilkan harus mampu menjadi koridor tercapainya kepastian hukum dan keadilan serta tercapainya maksud dan tujuan pembentukan dan penghapusan daerah otonom.
3. peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi artinya bahwa Peraturan Pemerintah tentang Pembentukan dan Penghapusan Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang terdapat dalam UUD Negara RI 1945 dan berbagai undang-undang yang berlaku.
4. Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Penyempurnaan Peraturan Pemerintah tentang Pembentukan dan Penghapusan Daerah merupakan perintah dari Undang-undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Materi muatan peraturan Pemerintah tentang Pembentukan dan Penghapusan Daerah mengandung asas :

1. Kebangsaan

Bahwa materi muatan PP tentang Pembentukan dan Penghapusan Daerah harus harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistic (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia

2. Kenusantaraan

Bahwa materi muatan PP tentang Pembentukan, Penggabungan dan Penghapusan Daerah senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan merupakan bagian dari system hokum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3. Bhineka Tungga Ika

Bahwa materi muatan PP tentang Pembentukan dan Penghapusan Daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitive dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

4. Keadilan

Bahwa materi muatan PP tentang Pembentukan dan Penghapusan Daerah harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap daerah.



5. Ketertiban dan kepastian Hukum

Bahwa materi muatan PP tentang Pembentukan dan Penghapusan Daerah harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

6. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan

Bahwa materi muatan PP tentang Pembentukan dan Penghapusan Daerah harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara.

7. Kedekatan Pelayanan

Bahwa materi muatan PP tentang Pembentukan dan Penghapusan Daerah harus mampu mewujudkan pelayanan yang lebih baik bagi masyarakat daerah yang dibentuk atau dihapus.

8. Perkembangan Daerah

Bahwa Materi muatan PP tentang Pembentukan dan Penghapusan Daerah harus merupakan upaya untuk mewujudkan adanya perkembangan ekonomi, perbaikan pelayanan administrasi kemasyarakatan, social dan budaya daerah yang akan dibentuk dan memperhatikan dampak negative dari kemungkinan penghapusan daerah.

### **C. Peraturan Perundang-undangan Terkait**

#### 1. Undang-undang No.24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang

Undang-undang Penataan Ruang mengatur mengenai hal-hal yang berkaitan dengan penataan ruang wilayah. Suatu daerah otonom tidak akan terlepas dari penataan ruang wilayahnya agar efektif dan efisien dalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah.

Dalam UU No.24 Tahun 1992 dikatakan bahwa penataan ruang berasaskan :

- a. pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, berdayaguna dan berhasilguna, serasi,selaras, seimbang dan berkelanjutan.
- b. keterbukaan, persamaan, keadilan dan perlindungan hukum.

Dari ketentuan tersebut jelas mensyaratkan agar pembentukan daerah otonom (baru) harus mampu mewujudkan system yang memungkinkan penataan ruang semakin baik dan terkendali untuk kepentingan semua yang berada di daerah tersebut.

#### 2. Undang-undang No.22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dalam UU No.22 Tahun 2003 diatur mengenai berbagai hal yang menyangkut susunan anggota DPRD. Rancangan Peraturan Pemerintah mengenai pembentukan daerah harus memperhatikannya karena suatu daerah otonom pasti harus segera mempersiapkan berbagai hal yang menyangkut keberadaan DPRD (daerah baru terbentuk).

Anggota DPRD baik provinsi maupun kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah. Pengisian keanggotaan DPRD yang baru dibentuk setelah pemilihan umum daerah diatur dalam Undang-undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Pasal 108 (1) UU tersebut menyatakan bahwa “Pengisian Anggota DPRD Provinsi/DPRD Kabupaten/Kota pada provinsi/kabupaten/kota yang dibentuk setelah pemilihan umum dilakukan dengan cara-cara tertentu yang dilaksanakan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota. Dengan demikian konsekuensi terbentuknya daerah otonom baru berkaitan pula dengan pembentukan DPRD setempat sesuai dengan UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

3. Undang-undang No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

UU No.10 Tahun 2004 merupakan acuan dasar bagi pembentukan suatu undang-undang. Pembentukan daerah sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 demikian pula dalam UU No.10 Tahun 2004 mewajibkan dilakukan dengan suatu undang-undang. Teknis dan substansi dari undang-undang pembentukan daerah

tidak boleh lepas dari ketentuan yang terdapat dalam Undang-undang No.10/2004.

4. Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah mengenai Pembentukan, Penggabungan dan Penghapusan Daerah merupakan peraturan pelaksanaan dari UU No.32 Tahun 2004. Terdapat beberapa ketentuan yang berkaitan erat dengan pembentukan, penggabungan dan penghapusan daerah yaitu :

Pasal 2 ayat (1) yang menyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah”

Dengan ketentuan tersebut menunjukkan bahwa pembentukan, penggabungan dan penghapusan daerah yang masuk kategori daerah otonom adalah provinsi dan kabupaten/kota.

Pasal 4 ayat (1) menyatakan pembentukan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) ditetapkan dengan undang-undang dan Pasal 4 ayat (2)-nya berbunyi “undang-undang pembentukan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain mencakup nama, cakupan wilayah, batas, ibukota, kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan, penunjukan pejabat kepala daerah, pengisian keanggotaan DPRD, pengalihan kepegawaian, pendanaan, peralatan dan dokumen serta perangkat daerah”

Ketentuan tersebut jelas mengisyaratkan bahwa pembentukan daerah (baru) harus dilakukan dengan suatu undang-undang dengan berbagai ketentuan yang harus dimuat di dalamnya. Peraturan pemerintah yang dibuat harus

mencakup apa yang diwajibkan dalam suatu undang-undang namun karena bunyi ketentuan menyatakan antara lain, yang mempunyai arti masih ada yang lainnya, penambahan persyaratan lainnya masih dimungkinkan.

Pasal 5 ayat (1) berbunyi:

- 1) Pembentukan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 harus memenuhi syarat administrative, teknis, dan fisik kewilayahan.
- 2) Syarat administrative sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD provinsi induk dan Gubernur serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri.
- 3) Syarat administrative sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk kabupaten/kota meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan Gubernur serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri.
- 4) Syarat teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi factor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup factor kemampuan ekonomi, potensi daerah, social politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan factor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.
- 5) Syarat fisik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi paling sedikit 5 (lima) kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit 5 (lima)

kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan 4 (empat) kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon ibukota, sarana, dan parasarana pemerintahan.

Dari ketentuan tersebut jelas bahwa terdapat berbagai persyaratan baku yang harus diperhatikan dalam upaya pembentukan daerah. Syarat-syarat sebagaimana disebutkan dalam ketentuan tersebut harus dijabarkan lebih detail dalam peraturan pelaksanaannya

Pasal 6 berbunyi :

- 1) Daerah dapat dihapus dan digabung dengan daerah lain apabila daerah yang bersangkutan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah.
- 2) Penghapusan dan penggabungan daerah otonom dilakukan setelah melalui proses evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- 3) Pedoman evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal 7 berbunyi :

- 1) Penghapusan dan penggabungan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) beserta akibatnya ditetapkan dengan undang-undang.
- 2) Perubahan batas suatu daerah, perubahan nama daerah, pemberian nama bagian rupa bumi serta perubahan nama, atau pemindahan ibukota yang tidak mengakibatkan penghapusan suatu daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

- 3) Perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan atas usul dan persetujuan daerah yang bersangkutan.

Pasal 8 berbunyi:

- 1) Tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 6 diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Ketiga pasal di atas berhubungan erat satu sama lain. Pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah diatur dalam bentuk Peraturan Pemerintah. Naskah Akademik ini memperkuat dan memberikan arahan apa yang seharusnya diatur dalam suatu rancangan Peraturan Pemerintah mengenai Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah.

5. Undang-undang No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Salah satu hal yang sering dilupakan dalam semangat pembentukan daerah baru adalah aspek keuangan, baik, keuangan daerah yang baru dibentuk atau daerah induknya, maupun Pemerintah Pusat. Aspek ini sangat penting karena uang adalah darah bagi pembangunan, apabila tidak ada uang untuk kebutuhan pembangunan, maka tujuan pembentukan daerah (baru) yakni adanya pembangunan akan sulit terpenuhi, sehingga akan mengecewakan harapan masyarakat kelak.

Kebutuhan akan dana pembangunan juga harus memperhatikan kondisi keuangan paling sedikit dua (2) daerah , yaitu : daerah lama (induk) karena akan diberikan beban atas terbentuknya daerah pemekaran (walaupun sifatnya sementara) dan daerah otonom baru (mengembangkan potensi yang memungkinkan diperolehnya PAD). Disamping itu juga kondisi keuangan Pemerintah (Pusat) karena terdapat konsekuensi-konsekuensi tertentu yang berkaitan dengan keuangan Pusat antara lain penyediaan DAU (Dana Alokasi Umum) yang perlu diperhitungkan secara matang, sehingga tidak terlalu membebani keuangan Negara yang saat ini dalam keadaan sarat dengan beban keuangan yang berat.

6. Peraturan Pemerintah No.129 tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah

Peraturan Pemerintah ini, pembentukannya berdasarkan pada Undang-undang No.22 Tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Untuk itu PP No.129 Tahun 2000 harus disempurnakan agar sesuai dengan Undang-undang yang menjadi cantolannya yaitu Undang-undang No.32 tahun 2004.

Apabila Peraturan Pemerintah baru yang mengatur mengenai pembentukan dan penghapusan daerah dilahirkan, maka PP N0.129 tahun 2000 harus dicabut secara tegas. Rancangan PP kelak perlu mempertimbangkan standard dan norma yang berbeda antara daerah yang berpenduduk padat (seperti



Pulau Jawa dan Pulau Bali) dengan daerah yang berpenduduk kurang padat khususnya di luar Pulau Jawa.

## BAB IV RUANG LINGKUP PENGATURAN

### A. KETENTUAN UMUM

Suatu daerah otonom merupakan subsistem pemerintahan nasional yang dibentuk oleh pemerintah nasional. Pembentukan daerah otonom pada awalnya merupakan pembagian wilayah Negara. Ketika dalam perkembangan lebih lanjut, jumlah daerah otonom dinilai perlu dikembangkan, maka wilayah daerah otonom yang telah ada akan mengalami berbagai kemungkinan sebagai berikut:

1. wilayah daerah otonom tertentu dibagi menjadi dua atau lebih daerah otonom.
2. sebagian wilayah dari daerah otonom yang telah ada digabungkan dengan daerah otonom yang lain.
3. sebagian wilayah dari daerah otonom tertentu digabungkan dengan sebagian wilayah dari daerah otonom tertentu lainnya, untuk kemudian dibentuk menjadi daerah otonom baru.
4. daerah otonom yang telah ada dihapus status daerah otonomnya digabung dengan daerah otonom lain yang juga dihapus status daerah otonomnya.

Dengan kemungkinan proses pembentukan tersebut, maka judul Peraturan Pemerintah (PP) mengenai pembentukan daerah otonom cukup dengan mengindikasikan dua kemungkinan, yakni pembentukan dan penghapusan. Sedangkan istilah penggabungan tidak perlu ditampilkan secara eksplisit karena merupakan bagian dari proses pembentukan. Dengan demikian, judul PP tersebut adalah PP tentang Tata Cara Pembentukan dan Penghapusan Daerah.

Definisi atau istilah-istilah yang digunakan harus mengacu pada ketentuan induknya yaitu Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal-hal yang perlu dimasukkan antara lain bahwa pengusulan pembentukan daerah harus didahului oleh kajian akademis yang dilakukan oleh lembaga penelitian yang kompeten dibidangnya.

Dengan melihat ketentuan yang lebih tinggi terutama undang-undang yang memerintahkan pembentukan peraturan pemerintah, definisi atau istilah – istilah yang

digunakan harus disesuaikan dan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang menjadi cantolannya.

Akan tetapi hal-hal baru mengenai istilah yang lebih rinci perlu mendapat perhatian, antara lain : definisi pembentukan daerah, penghapusan daerah, penggabungan daerah, dan naskah akademik atau kajian akademik.

## B. TUJUAN PEMBENTUKAN DAERAH

Tujuan pembentukan daerah dalam penjelasan umum poin 2 dinyatakan bahwa pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik lokal. Namun mengingat tugas dan fungsinya perlu dibedakan antara pembentukan daerah provinsi dengan daerah kabupaten serta daerah kota.

Tujuan pembentukan daerah provinsi terutama harus memperhatikan faktor kewilayahan (jangkauan pengawasan dan pelayanan kepada masyarakat) dan pertahanan keamanan karena salah satu fungsi Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi adalah sebagai Wakil Pemerintah Pusat di daerah.

Tujuan pembentukan daerah kabupaten disamping aspek tersebut di atas harus pula memperhatikan ketersediaan sumber daya alam dan potensinya, jangkauan pelayanan kepada masyarakat disamping sumber daya manusianya agar dapat berkembang. Sedangkan pembentukan daerah kota lebih memperhatikan pada potensi daerah, letak geografis (strategis atau tidak), sumberdaya manusianya agar dapat berkembang ke arah kota yang semakin modern sebagai pusat pertumbuhan, sehingga mampu melayani masyarakatnya yang cenderung pluralis.

## C. PEMBENTUKAN DAERAH.

Suatu peraturan perundang-undangan selalu dibentuk dengan berbagai pertimbangan, baik yang bersifat filosofis maupun yang bersifat yuridis dan sosiologis. Dalam hal pertimbangan filosofis, peraturan perundang-undangan pembentukan dan penggabungan Daerah paling tidak perlu didasarkan kepada dua hal, yakni:

1. Pembentukan dan penggabungan daerah hendaklah mencerminkan perwujudan nilai-nilai konstitusi negara, terutama sila yang ke-3 yakni persatuan Indonesia. Dengan sila ini, maka pusat dan daerah merupakan suatu sistem yang dinamis, yakni suatu tindakan lokal berproses dalam bingkai nasional. Disamping itu pembentukan daerah otonom juga merupakan pencerminan sila ke-5 yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, yakni pembentukan daerah otonom untuk tujuan semakin meningkatkan kesejahteraan rakyat.
2. Pembentukan dan penggabungan daerah juga mencerminkan konfigurasi asas keseimbangan (*harmoni*) dan pelibatan (*contested*). Dengan konfigurasi nilai tersebut, maka diharapkan akan terbangun secara setara antara dimensi politik-ekonomi dengan sosial-budaya yang melibatkan seluruh masyarakat dan aktor lokal yang berpengaruh dan mereka menjadi bagian yang sentral dalam proses maupun pengelolaan daerah baru. Peran aktor lokal atau elit local lebih *pro-aktif* dalam pengembangan kapasitas institusi serta sumber daya manusia serta adanya kemauan politik yang tinggi untuk memperkuat posisi sesama masyarakat lokal, antara masyarakat lokal dengan komunitas lokal serta antara masyarakat lokal dengan kebijakan nasional (pusat).
3. Pembentukan dan penggabungan daerah perlu menggunakan paradigma yang secara proporsional mengakomodasi teori-teori "*stimulus response*", yaitu yang menggambarkan "sebab-akibat" dari kondisi sekarang (*existing conditions*), dan paradigma dari "teori perencanaan", yang bersifat "*futuristic*". Proporsionalitas pengakomodasian kedua paradigma tersebut penting untuk menghindari pertimbangan-pertimbangan yang terlalu pragmatis dalam pembentukan Daerah.
4. Pembentukan daerah (hasil pemekaran) harus pula memperhatikan perkembangan daerah induknya. Apabila perkembangan daerah induknya dalam kurun waktu tertentu
5. Penghapusan daerah harus sesuatu yang dimungkinkan dengan terlebih dahulu mengevaluasi daerah otonom yang bersangkutan dan apabila diteruskan keberadaannya kurang menguntungkan baik bagi daerah otonom yang bersangkutan maupun bagi kepentingan nasional.

Untuk itu agar pedoman yang akan dibuat dalam Rancangan Pembentukan Dan Penghapusan Daerah, hendaknya selain mencerminkan aturan yang menjamin perekat persatuan nasional juga harus akomodatif, aspiratif, dan kooperatif dalam menyerap nilai-nilai, aspirasi sosial budaya, potensi ekonomi, dan kondisi hankam masyarakat lokal. Beberapa kondisi perlu diperhatikan sebagai berikut:

*Pertama:* dari aspek sosial budaya agar dicermati hal-hal sebagai berikut:

- a. Mengenai isi rancangan Pemerintah Republik Indonesia Tentang Tata Cara Pembentukan dan Penghapusan Daerah--Pada bagian yang membahas mengenai Lokasi Calon Ibukota, hendaknya dicantumkan klausul; *perlunya memperhatikan aspek kondisi sosial budaya masyarakatnya- berikut Penjelasan Atas Peraturan itu.*
- b. Mengenai isi rancangan peraturan tentang Tata Cara Pembentukan dan Penggabungan Daerah pada bagian yang membahas mengenai Tata Cara Pembentukan Daerah baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten pelaksanaannya di mulai dari tingkat Kelurahan/Desa hendaknya dicantumkan klausul; *dilibatkannya Forum Musyawarah Adat/Lembaga Adat/Budaya dan Tokoh Adat/Budaya dalam menyampaikan aspirasi, merumuskan aspirasi dan memutuskan aspirasi-berikut Penjelasan Atas Peraturan itu.*
- c. Apabila di satu kelurahan/desa/ daerah, belum memiliki Forum Musyawarah Adat/Lembaga Adat/Budaya, maka pada bagian rumusan Tata Cara Pembentukan Daerah baik di Tingkat Provinsi maupun Kabupaten yang pelaksanaannya dimulai di Tingkat Kelurahan/Desa, hendaknya dicantumkan klausul; *perlu dengan segera di bentuk Forum Musyawarah Adat/Budaya di dalam komunitas masyarakat sesuai dengan lingkup kewilayahannya – berikut Penjelasan Atas Peraturan itu, yang institusinya tentu berbeda dengan apa yang dikenal sebelumnya sebagai LMD/LKMD atau BPD yang mana (lembaga ini lebih bersifat politis).*
- d. Untuk menjamin bahwa pembentukan suatu daerah otonom merupakan aspirasi sebagian besar masyarakat daerah yang bersangkutan. Forum

masyarakat yang terkecil harus mendapatkan porsi utama dalam menjangkau aspirasi.

- e. Perlu adanya jaminan dari kelompok-kelompok masyarakat pada daerah yang akan dibentuk bahwa daerah-daerah yang akan masuk di dalamnya menyetujuinya. Untuk menghindarkan adanya penolakan yang dapat berakibat perselisihan setelah pembentukan suatu daerah.

*Kedua*, dari aspek ekonomi dan kewilayahan agar diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Suatu wilayah yang akan dimekarkan menjadi daerah baru, khususnya untuk provinsi atau kabupaten/kota baru, kiranya dapat diidentifikasi, atau diambil dari *unit-unit* wilayah berdasarkan pertimbangan bahwa satuan-satuan wilayah yang bersangkutan selain memiliki luas berbeda-beda, juga memiliki *pusat-pusat* yang memiliki *tingkatan peran* yang berbeda-beda. Wilayah, pembagian wilayah dan pusat-pusatnya membentuk *satu sistem*, yang memiliki “batas”, “struktur”, “eselon”, “proses”, “input-output”, yang dipengaruhi/mempengaruhi lingkungan di luarnya. Tetapi untuk *kota baru*, kiranya perlu mempertimbangkan bahwa “urban administration” perlu diprioritaskan bagi yang berpotensi menjadi “*pusat pertumbuhan*” (*growth pole*).
- b. Penentuan lokasi ibukota agar mempertimbangkan paling tidak kriteria, yakni: Pusat Pelayanan Pemerintahan, Pusat Pertumbuhan Wilayah, dan Teknis Perkotaan. Agar dapat berfungsi sebagai pusat pelayanan administrasi pemerintahan, lokasi ibukota sekurang-kurangnya memenuhi kriteria berupa lokasi berada “*di tengah-tengah*” wilayah, yaitu memiliki jarak yang adil ke semua pusat-pusat kegiatan di wilayah tersebut, dan/atau lokasi yang memiliki “*nilai sejarah*”, misalnya sebagai “ibukota kerajaan”, atau pernah menjadi “ibukota kedewanaan” di masa lalu. Agar dapat berfungsi sebagai pusat pertumbuhan wilayah, lokasi ibukota seyogyanya memenuhi kriteria berupa lokasi ibukota memiliki “*hinterland potensial*” seperti sumber daya alam (SDA), baik hutan, lahan untuk pertanian/perkebunan, pertambangan, perikanan, maupun pariwisata, dan

lokasi ibukota memiliki *aksesibilitas* terbaik, antara lain dilalui oleh jalan darat dengan kelas tertinggi misalnya jalan Negara atau jalan provinsi, dekat/memiliki pelabuhan laut dan atau bandara. Untuk mengantisipasi berkembangnya kawasan perkotaan, maka pemilihan lokasi ibukota sekurang-kurangnya memenuhi kriteria teknis perkotaan, yakni: 1) memperhitungkan *kebutuhan ruang* untuk penduduk dan kegiatan perkotaan selama sekurang-kurangnya satu periode pembangunan jangka panjang – PJP (20 thn), dan akan lebih baik jika memperhitungkan kebutuhan *beberapa* periode PJP; 2) tersedia atau dekat dengan lokasi air baku untuk kebutuhan perkotaan selama sekurang-kurangnya satu atau (lebih baik) beberapa periode PJP; 3) kawasan calon lokasi ibukota *bukan lahan potensial* untuk pertanian/perkebunan, pertambangan, atau yang memiliki keindahan alam yang akan terancam oleh perusakan karena berkembangnya perkotaan. Jadi, pilihlah “bukan yang paling subur”; 4) memiliki resiko terkecil terhadap perubahan *keseimbangan ekologis* lingkungan, untuk pembangunan perkotaan selama satu atau (lebih baik) beberapa periode PJP; 5) kawasan *bukan kawasan berpotensi bencana alam*, seperti berupa gempa, letusan gunung berapi, atau tsunami; 6) kawasan memiliki kondisi buatan/alam sehingga *termudah/termurah* dalam proses pembangunannya. Indikatornya, antara lain yang telah memiliki sarana dan prasarana, tersedia lahan yang mudah/murah dibebaskan, dan yang memiliki kondisi fisik alamiah seperti topografi, serta geologi yang mudah/murah untuk pelaksanaan pembangunan perkotaan; dan 7) mempunyai jumlah penduduk yang memadai untuk tahap awal pengembangan kota dengan tingkat pendidikan yang baik pula.

- C. Pusat Pertumbuhan daerah yang dimekarkan dan daerah induk harus berbeda, pertimbangan bahwa daerah induk dan daerah yang dimekarkan keduanya akan dapat berkembang bersama, tidak ada daerah yang akan mengalami kesulitan dengan adanya pemekaran daerah.

*Ketiga*, dari aspek hankam agar diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Pembentukan daerah otonom perlu memperhatikan kriteria untuk pembangunan sistem hankam nasional yang kokoh. Pembangunan sistem tersebut mencakup aspek geografis (geo-politis, pembinaan teritorial, dan pengamanan sumberdaya), dan aspek demografis (pengelolaan sumberdaya manusia, ketahanan masyarakat dan bangsa, dan implikasi globalisasi).
- b. Pertimbangan hankam atau *security* dalam pembentukan daerah otonom dilakukan secara proporsional dengan pertimbangan kesejahteraan atau *prosperity*. Proporsionalitas tersebut antara lain diwujudkan dalam bentuk hankam untuk meningkatkan kesejahteraan dan kesejahteraan untuk memantapkan hankam.
- c. Pembentukan daerah otonom yang mencerminkan desentralisasi teritorial tidak memunculkan persoalan koordinasi, atau bahkan konflik, dengan pelaksanaan fungsi hankam yang dapat berbentuk desentralisasi fungsional. Pertimbangan ini antara lain dapat berupa penentuan batas wilayah daerah otonom dan batas wilayah kerja fungsi hankam tidak menyulitkan kerjasama dan koordinasi antar daerah otonom yang berada di wilayah kerja fungsi hankam.
- d. Pemerintah daerah diberikan peran besar dalam pelaksanaan fungsi kemananan, khususnya yang berkaitan dengan ketenteraman dan ketertiban masyarakat. Dalam fungsi pertahanan, pemerintah daerah dapat berperan sesuai dengan jenjang pemerintahannya, dan bersifat fleksibel, melalui penerapan prinsip *concurrent*, sesuai dengan dinamika dan kondisi pertahanan negara.
- e. Dalam koordinasi pemerintahan di daerah, fungsi hankam merupakan salah satu fungsi yang dikoordinasikan oleh kepala daerah. Pada tingkat propinsi, posisi Gubernur sebagai Wakil Pemerintah sekaligus berarti Gubernur melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan fungsi hankam di wilayah kerjanya.



*Ke-empat*, persyaratan-persyaratan pembentukan daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2004 yang meliputi persyaratan administratif, persyaratan teknis, dan persyaratan fisik kewilayahan diatur secara lebih rinci. Usia pembentukan daerah yang merupakan pemekaran daerah harus diperhatikan. Usia pembentukan daerah (pemekaran) yang terlalu pendek akan menimbulkan permasalahan bukan hanya dari sisi pelaksanaan pemerintahan, tetapi juga akan merepotkan penduduk daerah yang bersangkutan karena harus mengganti identitas kependudukan dan lain sebagainya. Usia daerah yang layak dimekarkan untuk provinsi adalah 10 tahun (1/2 PJP) agar dapat dilihat apakah perkembangan daerah bersangkutan cukup signifikan dengan 2X periode kepemimpinan hasil pemilihan daerah. Sedangkan usia untuk daerah kabupaten atau kota adalah 8 tahun, setelah melewati satu setengah kali kepemimpinan terpilih dan memudahkan bagi para pengambil kebijakan melakukan evaluasi.

*Kelima*, Tatacara atau mekanisme pembentukan daerah harus dibuat sedemikian rupa untuk mampu menunjukkan bahwa pembentukan suatu daerah (baru) merupakan aspirasi sebagian besar masyarakat dan tidak akan menimbulkan konflik dikemudian hari. Data dan informasi yang diberikan untuk mendukung pembentukan daerah harus dilakukan melalui suatu kajian akademis dengan melibatkan lembaga-lembaga penelitian yang memiliki kredibilitas dan integritas.

*Ke-enam*, Secara hukum pembentukan daerah dan para penyelenggaranya mempunyai komitmen untuk memperhatikan *supremacy of law* dan *legal certainty* dengan berupaya menyerap sebanyak mungkin aspirasi masyarakatnya disertai kemauan dan kemampuan melakukan penegakan hukum secara konsisten dan non-diskriminasi. Penegakan hukum harus disertai dengan sanksi dan mekanismenya yang jelas dengan memperhatikan *reward and punishment*. Disamping itu untuk mengetahui berbagai dasar pemikiran usulam pembentukan daerah (dalam bentuk RUU) perlu dilengkapi dengan naskah akademik RUU yang bersangkutan.

*Ke-tujuh*, Untuk meminimalisasi pembentukan daerah-daerah baru agar tujuan pembentukannya realistis, pengkajian dan penelitian akademis yang dipersyaratkan harus dilakukan oleh lembaga independen yang mempunyai pengalaman dalam penelitian yang bersifat lintas sektoral agar penilaiannya obyektif. Peran Dewan pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) adalah memverifikasinya.

*Ke-delapan*, dibuka pula kesempatan kepada daerah-daerah yang tidak (berkehendak) dimekarkan berupa pemberian *insentif* untuk mengimbangi kesan bahwa percepatan pembangunan daerah, pilihan utamanya adalah pemekaran daerah.

#### D. PENGHAPUSAN DAERAH

Penghapusan daerah otonom akan mempunyai dampak cukup luas dan kompleks bagi suatu daerah, tetapi sebagai pilihan harus tetap diadakan untuk memacu daerah otonom lain bahwa keberadaannya sebagai daerah otonom dapat ditinjau kembali.

Daerah otonom dibentuk setelah dinilai memenuhi semua kriteria yang ditetapkan. Apabila dalam tahap perkembangannya, suatu daerah otonom tidak lagi memenuhi kriteria tersebut, sebagian atau seluruhnya, maka keadaan tersebut telah mengindikasikan akan terjadinya proses ke arah penghapusan.

Penghapusan suatu daerah otonom tidak berarti ada daerah yang tidak mempunyai pemerintahan daerah, akan tetapi daerah yang dihapus digabungkan dengan daerah lain yang bersandingan.

Langkah-langkah penghapusan dapat berupa:

1. Konfirmasi keadaan bahwa suatu daerah otonom telah mengalami penurunan kemampuan yang berakibat semakin banyak kriteria pembentukan yang sudah tilak lagi terpenuhi. Konfirmasi ini dapat berupa penelitian dan konsultasi.
2. Setelah konfirmasi kondisi, maka langkah berikutnya adalah pemberian kesempatan kepada daerah otonom yang bersangkutan untuk melakukan rehabilitasi. Untuk itu, pemerintahan nasional melakukan pembinaan dan fasilitasi, baik berkaitan dengan penyesuaian regulasi maupun dengan penyesuaian desentralisasi fiskal. Jangka waktu pemberian kesempatan ini berlangsung selama, misalnya, tiga atau lima tahun.

3. Setelah tahap pembinaan, maka dilakukan evaluasi kembali. Apabila daerah otonom yang bersangkutan masih juga belum memenuhi persyaratan, maka kegiatan penghapusan dapat dilakukan.

#### E. Pembinaan dan Pengawasan

Secara umum dapat dinyatakan bahwa pembinaan dan pengawasan pemerintahan nasional terhadap pemerintahan daerah otonom tercermin dalam bentuk dan intensitas hubungan antara pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah otonom. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur empat jenis hubungan tersebut, yakni: hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pemanfaatan sumberdaya alam, dan hubungan pelayanan. Selain itu, juga terdapat hubungan administratif dan hubungan kewilayahan. Dengan demikian, maka pembinaan dan pengawasan juga berkaitan dengan pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah di bidang kewenangan, keuangan, sumberdaya, pelayanan, administrasi, dan kewilayahan.

Untuk pelaksanaan pembinaan dan pengawasan tersebut, pemerintahan nasional dapat melakukannya terutama dalam bentuk penetapan regulasi yang berkaitan dengan norma, standar, prosedur, dan desentralisasi fiskal.

#### F. Pendanaan

Pada dasarnya, pendanaan daerah otonom merupakan kebijakan dan regulasi pemerintahan nasional. Sumber-sumber penerimaan atau sumber-sumber pendapatan daerah otonom adalah cerminan dari kebijakan dan regulasi tentang desentralisasi fiskal yang ditetapkan oleh pemerintahan nasional.

Pendanaan daerah otonom atau secara umum dapat disebut keuangan daerah adalah aspek pembiayaan dari pelaksanaan aktivitas pemerintah daerah. Pendanaan daerah otonom berkaitan dengan tanggungjawab pembelanjaan dan penerimaan sesuai dengan kewenangan yang dimiliki, dan sekaligus menggambarkan hubungan antar-pemerintahan. Dengan pemahaman tersebut, maka pendanaan daerah otonom dapat terdiri dari:

penerimaan lokal, atau pendapatan asli daerah atau PAD dengan unsur-unsur pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan daerah, dan lain-lain pendapatan yang sah. Pendanaan daerah otonom juga dapat berasal dari pinjaman, bagi hasil dengan pemerintahan nasional, dan sumber-sumber lain yang akan ditentukan dengan peraturan perundang-undangan. Termasuk dalam kategori yang terakhir adalah hibah atau sumbangan dari pihak ketiga.

Cara penentuan besarnya pendanaan daerah otonom dapat dilakukan melalui penetapan formula, bersifat *ad hoc* atau berupa *reimbursement*. Demikian pula dengan jalur pembiayaannya: dapat dalam rangka desentralisasi dan dapat pula dalam rangka tugas pembantuan.

Secara umum, aspek pendanaan ini juga menggambarkan kebijakan desentralisasi fiskal, yang salah satu implikasinya tergambar dalam hubungan keuangan pusat dan daerah. Untuk itu, pengaturan mengenai pendanaan daerah otonom yang dibentuk dan digabungkan perlu mengakomodasi corak desentralisasi fiskal sebagai berikut:

- a. penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah otonom perlu memperhatikan kebutuhan dan potensi daerah yang bersangkutan. Untuk urusan yang berkaitan dengan pemenuhan pelayanan dasar, penyerahannya perlu sama bagi semua daerah. Urusan seperti ini antara lain berupa *public facilities and utilities*. Sedangkan urusan yang bersifat pengembangan, penyerahannya bersifat kondisional.
- b. Daerah otonom diberikan sejumlah pendapatan untuk memungkinkan daerah tersebut melaksanakan pelayanan dasar yang harus dilakukannya. Untuk itu, sumber penerimaan yang akan menjadi pendapatan asli daerah perlu dibedakan antara daerah yang bersifat *rural* dengan daerah yang bersifat *urban*.
- c. *Fiscal equalization* yang dilakukan oleh pemerintah pusat jangan dipengaruhi oleh pertimbangan yang berkaitan dengan alasan pembentukan suatu daerah otonom. Untuk itu, sebutan otonomi khusus tidak perlu berimplikasi pada perbedaan yang signifikan dalam hal pemberian sumber penerimaan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom biasa.
- d. Tahap awal pembiayaan daerah (hasil pemekaran) dapat diwajibkan kepada daerah induknya dan harus dilakukan sesuai dengan kemampuan keuangan dari daerah induknya.

## G. Ketentuan Lain-lain

### 1. Aset Daerah

Aset daerah induk dan daerah pemekaran harus dibuat sedemikian rupa yang mencerminkan rasa keadilan bagi keduanya. Aset-aset mana yang masuk daerah induk dan yang masuk daerah pemekaran dibuat dalam bentuk daftar aset. Nilai dari aset sebaiknya dilakukan oleh lembaga independen agar nilai aset sesungguhnya dapat dinilai secara benar dan layak.

### 2. Pengisian Pegawai

Pengisian pegawai bagi daerah pemekaran untuk provinsi difasilitasi oleh Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dengan menyertakan Kepala Daerah Induk. Sedangkan untuk kabupaten/kota difasilitasi oleh Gubernur dengan menyertakan Kepala Daerah Induk.

### 3. Tim Verifikasi

Pembentukan dan penghapusan daerah merupakan suatu proses yang melibatkan banyak pihak (lintas sektoral), oleh karena itu tim yang melakukan verifikasi atas apa yang disampaikan oleh para pengusul pembentukan atau penghapusan daerah bersifat lintas sektoral pula agar apa yang dihasilkan lebih komprehensif.

## G. Ketentuan Penutup

Dasar hukum pembentukan daerah telah ada yaitu Peraturan Pemerintah No.129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, ketentuan ini harus dicabut secara tegas agar tidak menimbulkan dualisme pengaturan.

## PENUTUP

Pembentukan dan penghapusan daerah selalu ditujukan untuk menjamin tercapainya arah pemerintahan daerah, yakni menciptakan kesejahteraan masyarakat beriringan dengan pembangunan demokrasi lokal. Untuk itu, semua aspek pengaturan yang berkaitan dengan pembentukan dan penghapusan daerah otonom perlu selalu dilandaskan pada pertimbangan untuk mewujudkan pencapaian arah tersebut. Kekurangan persyaratan dasar pembentukan daerah otonom harus dapat dijadikan dasar untuk menunda atau bahkan menolak pembentukan daerah otonom baru.

Persyaratan yang semakin detail dengan ketentuan yang tidak multi tafsir akan memudahkan para pembuat kebijakan (decision makers) menerima atau menolak pembentukan atau penghapusan daerah otonom.

## DAFTAR PUSTAKA

- Borre, Ole & Elinor Scarbrough (eds). 1998. *The Scope of Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Brewster, R. Wallace. 1963. *Government in Modern Society: With Emphasis on American Institutions*. 2<sup>nd</sup> Edition. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Endi Jaweng, Robert, *Kompilasi Undang-undang otonomi Daerah; Sekilas Prose Kelahirannya 1903-2004*, Jakarta: Institute For Local Development-Typa.2004.
- Hoessein (*et. all*), Bhenyamin, *Pasang Surut Otonomi Daerah; Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Jakarta: Institute For Local Development- Yayasan Tifa. 2005.
- Haris, Syamsuddin, *Desentralisasi & Otonomi Daerah; Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Jakarta; LIPI PRESS 2005.
- Maksum, Irfan Ridwan, *Pemekaran Wilayah Pemerintahan Daerah (Daerah Otonom)*.
- Masykur, Nur Rif'ah, *Peluang Dan tantangan Otonomi Daerah*, Depok; Permata Artistika Kreasi. 2001.
- Muchlis Hamdi, *Pemerintahan Daerah (Naskah Akademik)*.
- Mund, Vernon A. 1955. *Government and Business*. 2<sup>nd</sup> edirion. New York: Harper & Brothers, Publishers.
- Rosenbloom, David H. 1993. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. New York: McGraw-Hill, Inc.
- Vincent, Andrew. 1987. *Theories of the State*. Oxford: Basic Balckwell Ltd.
- Siamtupanag, Dian Puji N, *Sistem Pemerintahan Negara Dan otonomi Daerah (Naskah Akademik)*.
- Putri, Vera Jasini, *Kamus Hukum & Glosarium Otonomi Daerah*, Edisi Ketiga, Jakarta: Lembaga Pnelitian Smeru. 2005.
- Razuni Ganjar, *Sebuah Koreksi Konstruksi Reformasi Hasil Pemilu 1999; Urgensi Konkruensi UU Politik Dengan UU OTDA*, Jakarta : LABSOSPOL FISIP - UNAS Press.2001.

**Ufford, Philip Quartes van, *Kepemimpina Lokal Dan Implementasi Program*, Jakarta; Gramedia. 1988.**

**Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 129 tahun 2000 Tentang Persyaratan Pembentukan Dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan Dan Penggabungan Daerah Presiden republik Indonesia.**

*Jurnal Otonomi Daerah*, Vol 1. No. 5. Juni 2002.

*Jurnal Otonomi Daerah*, Vol II. No.1. Oktober 2002.

*Jurnal Otonomi Daerah*, VolIII. No. 2. November 2002.

*Jurnal PSPK*, Edisi 6, 2004.

*Jurnal PSPK*, Edisi 5, 2003.

*Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Otonomi Daerah; Masalah Dan Prospek, Jakarta: JISIP-UNAS.