
BAB II

PEMEKARAN WILAYAH DALAM KERANGKA NEGARA KESATUAN

REPUBLIK INDONESIA

A. Sejarah Pemekaran Daerah

Sesuai hasil laporan penelitian *Democratic Reform Support Program* (DRSP-USAID), Jakarta, kerjasama dengan Yayasan Percik Salatiga dan LIPI, (2007) dijelaskan, bahwa pada tahun 1880, perdebatan tentang perlunya desentralisasi pemerintahan di daerah jajahan Hindia Belanda mulai santer disuarakan oleh anggota Dewan Rakyat (*Tweede Kamer*) yang didukung oleh kaum swasta Belanda yang bergerak di berbagai bidang perkebunan. Kelompok ini merasa bahwa kekuasaan sentralistik di tangan seorang Gubernur Jenderal dianggap terlalu besar. Namun demikian, baru pada tanggal 23 Juli 1903 munculah Undang-Undang yang memungkinkan adanya desentralisasi. Undang-Undang yang lengkap disebut sebagai *Wet Houdende Decentralizatie Wet 1906*) mulai diundangkan untuk mengurangi kekuasaan sentral yang berpusat di Belanda.⁴¹

Ide desentralisasi ini tidak hanya didorong untuk mengurangi kekuasaan sentralistik pusat, namun juga oleh adanya tuntutan dari daerah-daerah yang mempunyai variasi sifat, potensi, identitas, dan kelokalan yang berbeda-beda untuk memperoleh kewenangan yang lebih besar. Proses desentralisasi yang mulai tertata ini mengalami keruntuhan sejak masuknya pemerintahan Militer Jepang yang bersifat fasis. Sejak saat itu, sistem kekuasaan pemerintahan menjadi

⁴¹Murtir Jeddawi “*Prokanta Pemekaran Daerah(analisis empiris)*” Cetakan 1,2009.Penerbit Total Media(Yogyakarta) hlm.87

tersentralisasi kembali. Munculnya Undang-Undang Dasar 1945, yang pembentukannya dipengaruhi oleh adanya keberadaan Jepang yang bersifat fasis menyebabkan warna sentralistik menjadi lebih kuat dengan bentuk negara kesatuan. Baru sesudah pemimpin negara dapat berpikir lebih jernih dan tidak dipengaruhi oleh pemerintah Jepang yang fasis, menyebabkan makna desentralisasi menjadi lebih memperoleh tempat yang utama terutama dengan munculnya Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat, yang menjadi dasar munculnya bentuk Negara Indonesia Federal. Munculnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang menyatakan kembali menggunakan Undang-Undang Dasar 1945, yang mendasari adanya negara kesatuan, menyebabkan kekuasaan yang desentralisasi digantikan dengan kekuasaan yang sentralistik kembali. Dengan demikian, maka ketunggalikaan menjadi lebih nyata ketimbang warna kebhinekaan.⁴²

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

⁴²*Ibid*, Hlm.88

terutama karena daerah memiliki kesempatan untuk secara aktif melakukan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan seluruh kegiatan pembangunan didaerah.⁴³

Peresmian daerah percontohan penerapan otonomi dengan titik berat pada Daerah Tingkat II yaitu tanggal 25 April 1995 merupakan hari bersejarah dalam perjalanan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia dan dalam rangka memasyarakatkan serta memantapkan pelaksanaan Otonomi Daerah. Maka berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 1996 tanggal 7 Februari 1996, bahwa tanggal 25 April ditetapkan sebagai Hari Otonomi Daerah dan hari Otonomi Daerah bukan merupakan hari libur.⁴⁴

Perjalanan Hari Otonomi Daerah sejak ditetapkannya baru diperingati secara nasional pada 25 April 2008, yang diselenggarakan di Kabupaten Tanah Bumbu, Provinsi Kalimantan Selatan. Bersamaan dengan acara peringatan hari Otonomi Daerah tahun 2008 tersebut, telah disepakati bahwa mulai Tahun 2008, peringatan Hari Otonomi Daerah merupakan agenda Tahunan yang diselenggarakan baik di pusat, provinsi, maupun tingkat Kabupaten/Kota.

Tantangan dalam mengimplementasikan kebijakan pemerintahan terkait desentralisasi dan otonomi daerah semakin nyata dihadapan dengan kebijakan Masyarakat Ekonomi Asean (MEA). Otonomi Daerah diharapkan menjadi faktor penguat bagi setiap daerah dalam menghadapinya, terutama bagi generasi muda dalam menghadapi bonus demografi pada 14-20 tahun yang akan datang. Selain

⁴³ Ermaya Suradinata, "*membangun daerah menuju indonesia bangkit*", Celex Media Komputindo, (Jakarta, 2008) hal.200.

⁴⁴Otda Jendela Informasi Ditjen Otonomi Daerah, Hari Otda 2015 Membangun Daya Saing Daerah. Penjabaran/ Operasional Visi-Misi Pemerintah Kabinet Kerja Kebijakan dan Agenda Prioritas Tahunan 2015-2016 Kementrian Dalam Negeri Republik Indonesia. Tanpa Halaman

itu perubahan beberapa kebijakan terkait implementasi kebijakan otonomi daerah yaitu dengan diterbitkannya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.⁴⁵

B. Pemekaran Daerah.

Berjalannya proses demokrasi di Indonesia saat sekarang ini, bebasnya individu maupun kelompok melalui lembaga-lembaga organisasi sosial, LSM, Organisasi Masyarakat, dalam menyampaikan aspirasinya di forum bebas, menghasilkan upaya preventif dalam pelayanan pemerintah kepada masyarakat luas. Namun, terkadang demonstrasi-demonstrasi yang semakin tidak terarah ke jalan perbaikan keadaan reformasi pemerintahan dan politik tersebut, melahirkan juga dampak negatif dalam penyelenggaraan pemerintahan; seperti halnya masih terjadi banyak kasus tarik-menarik kewenangan ditingkat pemerintah daerah, yaitu antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, walaupun tidak muncul kepermukaan, tapi setidaknya tidaknya cukup menyita energi daerah dalam menata dan mengelola pembangunan di daerah.⁴⁶

Selain itu, dengan peran DPRD yang semakin besar dalam mengawasi pelaksanaan pemerintah daerah dengan DPRD. Pemekaranlah daerah yang "tidak terkendali" sering kali menimbulkan konflik kepentingan antara daerah induk dengan daerah pemekaran. Ada beberapa daerah dengan peristiwa yang dimaksud telah membuat keseriusan Menteri Dalam Negeri dan Departemen Dalam Negeri mengurus permasalahan mengenai pemekaran. Hal ini dibuktikan dengan tidak

⁴⁵ *Ibid*

⁴⁶ Anita Siti Hajar "Perkembangan Pemekaran Wilayah Pasca Reformasi" (Suatu Kajian Dari Perspektif Demokrasi dan Hukum). Yogyakarta: Program Pasca sarjana Universitas Islam Indonesia, 2011 . hlm.87-88-89.

berlakunya kembali pemekaran sampai pada tahun 2013. Semua itu disebabkan pemekaran daerah yang tidak terkendali dan tanpa batas, dan dapat diindikasikan adanya kepentingan politis golongan itu sendiri.⁴⁷

Salah-satunya yang sempat menjadi perhatian masyarakat luas yaitu di daerah Propinsi Sumatra Utara, ketika menjelang proses pemekaran Propinsi Tapanuli (protap), sempat menghebohkan public dengan gerakan pemekaran.

Kebijaksanaan peningkatan otonomi daerah khususnya tingkat II (Kabupaten/kota) bertujuan agar terwujudnya otonomi daerah yang nyata, dinamis, dan bertanggung jawab. Otonomi yang nyata berarti bahwa pemberian otonomi kepada daerah adalah berdasarkan para faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar menjamin daerah yang bersangkutan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga di daerahnya. Sedangkan otonomi yang dinamis berarti pemberian otonomi kepada daerah yang berdasarkan pada situasi, kondisi, dan perkembangan pembangunan. Otonomi yang bertanggung jawab berarti bahwa pemberian otonomi daerah benar-benar sejalan dengan substansi dan tujuannya. Otonomi daerah pasca reformasi melalui sistem pemerintahan yang berlangsung semakin menimbulkan minat di daerah-daerah untuk melakukan pemekaran.⁴⁸

Sekalipun sudah dikemas dalam Undang-Undang otonomi daerah, tetap saja akan memiliki peluang dan tantangan bagi daerah yang akan melakukan pemekaran tersebut. Pro dan kontra terhadap pemekaran akan sering terjadi di kalangan masyarakat, dan itu juga disebabkan oleh beberapa oknum elite politik

⁴⁷*Ibid*

⁴⁸*Ibid*

yang membuat skenario permainan agar kepentingan untuk menduduki kekuasaan bisa didapatkan. Begitu juga hal yang sama dilakukan oleh para pengusaha atau pemodal yang ikut memfasilitasi kegiatan dalam proses pemekaran karena mereka melihat ada peluang untuk berbisnis di daerah tersebut.⁴⁹

Pemekaran daerah, seperti kabupaten, dipecah menjadi beberapa kabupaten sebenarnya merupakan tindakan yang baik jika konsep awal dalam otonomi daerah diterapkan, yaitu dalam rangka pemerataan pembangunan daerah. Yang dikhawatirkan malah sebaliknya, dan akan menguntungkan beberapa kelompok dan golongan saja. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan ketika sudah mulai muncul wacana pemekaran daerah, muncul pulalah beberapa tokoh-tokoh politik, agama, masyarakat, pemuda, akademisi, militer dan pengusaha yang seolah-olah ikut andil dalam proses pemekaran. Hal itu terjadi karena memang kepentingan golongan yang harus terlaksana bukan keinginan masyarakat. Biasanya mereka selalu menjual isu yang sama kepada masyarakat lapisan tingkat bawah seperti, peningkatan kualitas pendidikan, peluang kerja bagi para pemuda dan lain-lain.⁵⁰

Gagasan mengenai pemekaran daerah, baik pada tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota, tidak lepas dari tujuan untuk melakukan pemerataan pembangunan dan perluasan demokrasi di daerah. Ketika sebuah daerah dimekarkan maka daerah tersebut akan diberi kewenangan yang cukup luas dan juga anggaran pembangunan yang cukup besar untuk mengelola dan membangun daerah. Dengan kewenangan yang dimiliki dan dana pembangunan yang sudah diberi, lantas sejauh mana sebuah daerah otonomi hasil pemekaran mampu

⁴⁹*Ibid*

⁵⁰*Ibid*

membawa daerahnya mencapai kesejahteraan dan kondisi demokratis banyak daerah yang tidak maksimal dalam mengembangkan potensi yang mereka miliki untuk memperluas kesejahteraan dan demokrasi. Namun kita juga tidak bisa memungkiri bahwa ada sebagian daerah yang sudah berupaya dan berhasil mencapai itu.

Upaya memperluas kesejahteraan dipahami sebagai usaha untuk melakukan perluasan akses masyarakat dalam mencapai kesejahteraan peningkatan kesempatan dalam mengakses kesehatan, pendidikan, pekerjaan dan layanan publik merupakan bagian penting dari proses perluasan kesejahteraan. Tidak hanya itu, perluasan kesejahteraan juga meliputi akuntabilitas birokrasi, minimnya praktik korupsi, tata kelola pemerintahan yang baik, kepemimpinan yang visioner serta kebijakan pembangunan yang ramah bagi lingkungan. Sementara perluasan demokrasi berarti berkembangnya ruang kebebasan berpendapat dan berkeyakinan, adanya ruang yang terbuka dalam mengakses atau mencapai kekuasaan, adanya kebebasan informasi yang terkait dengan kepentingan public dan adanya partisipasi warga masyarakat yang aktif dalam mengontrol kekuasaan pemerintahan daerah.⁵¹

C. Pemekaran Merupakan Sebuah Masalah Dan Solusi

Polemik seputar pemekaran wilayah akhir-akhir ini makin mencuat. Apalagi pasca insiden yang menewaskan Ketua DPRD Sumatera Utara Abdul Aziz Angkat. Meskipun di Indonesia telah ada dasar hukum yang mengatur tentang pemekaran wilayah atau pembentukan daerah otonomi baru, namun tetap

⁵¹ Sunaryo, Jurnal Bhineka Tunggal Ika'' *Menelaah Masalah pemekaran daerah di Indonesia dalam kacamata perluasan kesejahteraan dan demokrasi*''

saja timbul masalah dalam pelaksanaannya. Ada yang mengatakan kebijakan Pemerintah saat ini soal pemekaran wilayah sudah tepat, tapi tak sedikit yang mengkritik kebijakan yang sebagian besar diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tersebut. Salah satu kritikan datang dari mantan Menteri Otonomi Daerah, Ryaas Rasyid.⁵²

Menurut Ryaas, ide pemekaran sebuah wilayah seharusnya diprakarsai oleh Pemerintah Pusat. Mestinya pemekaran *design* pemerintah pusat. Saya keberatan kalau diprakarsai oleh masyarakat daerah, katanya kepada *hukum online*, Kamis (19/2). Ryaas mengatakan Pemerintah Pusat harusnya merancang berapa kebutuhan Pemerintah Daerah (Pemda). Misalnya untuk memperlancar pelayanan publik, memacu perkembangan ekonomi, membuka daerah terisolasi, mendorong pembangunan daerah yang potensial tapi terhambat. Sekarang semuanya terserah masyarakat, yang benar saja! ujar Ryaas.

Usulan Ryaas ini disambut baik oleh Guru Besar Fisip UI Eko Prasodjo. Saya pikir itu isu yang baik, tapi tidak boleh menutup keinginan daerah untuk mengusulkan dari daerah. Jadi pendekatannya itu bisa *top down* atau *bottom up*, bisa dua-duanya dari masyarakat daerah maupun dari pemerintah.⁵³

Menurut Eko, dalam revisi UU No. 32/2004 kedalam UU No 23 Tahun 2014 sendiri sedang bergulir wacana untuk memungkinkan Pemerintah Pusat membuat usul pemekaran wilayah tanpa adanya usul dari daerah. Hanya

⁵²Ryaas Rasyid: Usulan Pemekaran Wilayah Harusnya dari Pusat Timbulnya insiden rencana pemekaran wilayah di beberapa daerah membuat Presiden mengeluarkan moratorium. Sementara itu, pakar otonomi daerah, Ryaas Rasyid, mengusulkan agar pemekaran wilayah berasal dari Pemerintah Pusat. Sabtu, 21 Pebruari 2009

⁵³*Ibid*

saja, usulan itu dibatasi pada hal-hal yang sifatnya strategis, misalnya daerah perbatasan. Jadi dalam konteks pendekatan pertahanan keamanan dan stabilitas, bisa saja pusat mengusulkan sebuah daerah perbatasan itu dimekarkan. Lalu misalnya daerah-daerah yang terlalu luas seperti Papua, Pusat juga punya pertimbangan untuk pertumbuhan ekonomi untuk memekarkan daerah, papar Eko. Berbeda dengan Ryaas Rasyid, Anggota Komisi II Andi Yuliani Paris, mengatakan usulan pemekaran wilayah harus dari daerah. Namun terlepas dari siapa yang berhak mengusulkan, Andi menegaskan bahwa yang penting adalah syarat-syarat pemekaran. Yakni harus rinci dan objektif.⁵⁴

Andi justru mengkritik Peraturan Pemerintah (PP) No. 78 Tahun 2007 tentang Tata cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Menurut dia, PP No. 78/2007 itu terlalu politis. Kalau kita melihat, PP No. 78/2007 memang domainnya lebih banyak ke politik. Saya setuju bahwa itu dibuat dalam konteks kerangka objektivitas, lebih akademis tidak hanya semata-mata pada persetujuan kepala daerah dan persetujuan DPRD.⁵⁵

Dalam Pasal 4 PP No. 78/2007 disebutkan bahwa syarat dari pemekaran propinsi atau kabupaten/kota haruslah memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Salah satu syarat administratif tersebut adalah harus ada persetujuan bersama antara DPRD dengan Kepala Daerah. Menurut Andi, terkadang dalam pemekaran wilayah, kepala daerah dan DPRD bisa dipengaruhi, walaupun secara objektif daerah itu tidak layak untuk dimekarkan. Sedangkan

⁵⁴ www.hukumonline.com/berita/baca/hol21268/ryaas-rasyid-usulan-pemekaran-wilayah-harusnya-dari-pusat.

⁵⁵ *Ibid*

mengenai syarat objektif yang diusulkannya, Andi mencontohkan perlunya rekomendasi dari Departemen Keuangan (Depkeu). Eko mengamini pendapat Andi. Memang, kata dia, selama ini banyak distorsi dalam isu pemekaran wilayah karena kepentingan politik lebih mendominasi. Selama ini kan proses pemekaran dari daerah berdasarkan pada administratif, teknik, dan fisik kewilayahan, memang banyak distorsi karena kepentingan politiknya *tuh* lebih mendominasi dari pada kepentingan teknis, ujar Eko.⁵⁶

Penyelenggaraan otonomi daerah melalui transfer kewenangan yang jauh lebih besar kepada daerah, tidak dapat dipungkiri telah membawa berbagai masalah. Keterlambatan sinkronisasi berbagai peraturan perundangan lainnya dengan Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999, keterlambatan fasilitas pemerintahan pusat dan propinsi bagi penyelenggaraan otonomi daerah oleh pemerintah kabupaten/kota, dan belum berjalannya pengawasan represif terhadap keputusan kepala daerah dan peraturan daerah, telah menimbulkan ketidakpastian. Untuk keluar dari berbagai eksekusi bawaan dari penyelenggaraan pemerintahan di era otonomi daerah menuju perubahan-perubahan struktural, fungsional, dan kultural, sangat diperlukan etika serta perilaku moral. Diperlukan kemampuan untuk menentukan prioritas-prioritas cerdas dan beretika tinggi dengan moral tinggi, yang mampu memberikan *win-win solution* bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang akan bermuara pada perwujudan sebuah *good governance* yang mencerminkan peran kontrol sosial yang efektif.⁵⁷

⁵⁶ *Ibid*

⁵⁷ Hari Sabarno “ *Pelaksanaan Otonomi Menuntut Kontrol Sosial Yang Efektif*” Kompas Selasa, 19 Maret 2002..

Pelaksanaan otonomi daerah juga berhadapan dengan perubahan mendasar sistem perwakilan kita. Fungsi dan peran legislatif yang tadinya inferior disbanding dengan peran dan fungsi eksekutif, telah berubah dengan sangat signifikan. Antara kepala daerah dengan DPRD menjadi dua kubu yang terpisah sama sekali dan cenderung terjadi hubungan yang tidak harmonis. banyak daerah terjadi pemilihan kepala daerah yang bermasalah, yang katanya, sarat dengan nuansa *money politic*. Di bagian wilayah lain terjadi pula protes masyarakat terhadap penggunaan APBD/PAD yang lebih memihak pada kepentingan yang bukan kepentingan masyarakat banyak. Oleh karena itu, lanjut MENDAGRI, tidak dapat dipungkiri lagi dan dapat dilihat dari berbagai hasil penelitian dari berbagai lembaga penelitian baik dari luar negeri maupun dalam negeri sendiri, bahwa otonomi yang telah kita laksanakan memerlukan berbagai penyempurnaan.⁵⁸

Menjelang memasuki abad ke 21 bangsa Indonesia memberi wadah dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan negara dan daerah dengan tekad melaksanakan desentralisasi demi kepentingan rakyat luas serta mempertahankan kesatuan dan persatuan bangsa. Perubahan tersebut membawa harapan baru bagi masyarakat di daerah untuk mengubah kehidupan masyarakatnya kearah yang lebih baik dan mengejar ketertinggalan yang selama ini mereka alami. Adapun tujuan peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan pemekaran daerah peningkatan kesejahteraan masyarakat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi, penghormatan terhadap budaya lokal, memperhatikan potensi dan

⁵⁸*Ibit*

keanekaragaman daerah sehingga dengan kewenangan yang ada memberikan peluang kepada daerah yang leluasa dapat mengatur dan membangun atas prakarsa sendiri sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat dan potensi yang dimiliki oleh setiap daerah. Hal terpenting adalah dengan diberikan kewenangan kepada setiap daerah agar lebih memprioritaskan kebutuhan masyarakatnya agar hidup lebih makmur dan sejahtera. Pemekaran jika dilihat dari segi social dan ekonomi, sesungguhnya sangat bagus dan realita. Mengapa demikian karena dengan dipecahnya wilayah maka proses untuk mengurus segala sesuatu lebih singkat dan efektif baik dari segi waktu dan jarak.⁵⁹

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah yang perlu lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.⁶⁰

D. Syarat-syarat Pembentukan Pemekaran Daerah

Walaupun undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah sebelum orde reformasi mengenal istilah pembentukan, penggabungan dan atau penghapusan daerah, implementasinya tidak sederas dengan undang-undang selama masa reformasi. Demikian intensnya perhatian pembentukan daerah, maka dalam rentang waktu orde reformasi telah ditetapkan 2 (dua) Peraturan Pemerintah Nomor 129 tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Pada

⁵⁹ Hanifah “Makalah ,*DPR Setuju Pembentukan Propinsi Kepulauan Riau*”, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2002

⁶⁰ Nur Sujarwo “ *makalah, Pelaksanaan Otonomi Daerah di Papua*” Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta,2003/2004

berlakunya Undang-Undang Nomor No. 32 Tahun 2004 telah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Kedua Peraturan Pemerintah tersebut menjadi acuan teknis bagi pembentukan daerah otonomi baru, dimana telah diatur secara teknis terinci persyaratan-persyaratan dan mekanisme yang harus dipenuhi untuk mengusulkan dan atau pemekaran daerah.

Berikut uraian rincian persyaratan teknis yang diatur pada PP 78 Tahun 2007.⁶¹

Dengan ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah Tanggal 10 desember 2007, maka Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, berarti Proses Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah harus berpedoman kepada Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tersebut.

Pasal 2

Pembentukan daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat(2) dapat berupa:

- a. Pemekaran dari 1 (satu) kabupaten/kota menjadi 2 (dua) kabupaten/kota atau lebih;
- b. Penggabungan beberapa kecamatan yang bersanding pada wilayah kabupaten/kota yang berbeda; dan

⁶¹Murtir Jeddawi “*Prokontra Pemekaran Daerah*”Cetakan 1, 2009. Penerbit, total media(Yogyakarta) hlm. 21

-
- c. Penggabungan beberapa kabupaten/kota menjadi 1 (satu) kabupaten/kota.

Pasal 3

Daerah yang dibentuk sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (3) huruf a dan ayat (4) huruf a dapat dimekarkan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan 7 (tujuh) tahun bagi kabupaten/kota.

Pasal 4

Pembentukan kabupaten/kota berupa pemekaran kabupaten/kota dan penggabungan beberapa kecamatan yang bersanding pada wilayah kabupaten/kota yang berbeda harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayaan.

Pasal 5

Syarat administratif pembentukan kabupaten/kota dimaksud dalam pasal 4 ayat (2), meliputi:

- a. Keputusan DPRD kabupaten/kota induk tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota;
- b. Keputusan bupati/ walikota induk tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/ kota;
- c. Keputusan DPRD provinsi tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota;
- d. Keputusan DPRD provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat yang dituangkan dalam keputusan DPRD kabupaten/kota yang akan menjadi cakupan wilayah.

Pasal 6

Syarat teknis sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 meliputi factor kemampuan ekonomi, potensi daerah, social budaya, social politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintah daerah.

- a. Faktor sebagaimana dimaksud pada ayat(1) dinilai berdasarkan hasil kajian daerah terhadap indikator sebagaimana tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Pemerintah ini.
- b. Suatu calon daerah otonom direkomendasikan menjadi daerah otonom baru apabila calon daerah otonom dan daerah induknya mempunyai total nilai seluruh indikator dan perolehan nilai indikator faktor kependudukan, faktor kemampuan keuangan dengan kategori sangat mampu atau mampu.

Pasal 7

Syarat fisik kewilayaan sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 meliputi cakupan wilayah, lokasi calon ibu kota, sarana dan prasarana pemerintahan.

Pasal 8

Cakupan wilayah sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 untuk:

- a. Pembentukan kabupaten paling sedikit 5 (lima) kecamatan.

Pasal 10

Cakupan wilayah pembentukan kabupaten/kota digambarkan dalam peta calon kabupaten/kota.

-
- a. Peta wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilengkapi dengan daftar nama kabupaten/kota dan kecamatan dan desa/kelurahan atau nama lain yang menjadi cakupan calon kabupaten/kota serta garis batas wilayah calon kabupten/kota, nama wilayah kabupaten/kota di provinsi yang sama, nama wilayah laut atau wilayah Negara tetangga, yang berbatasan langsung dengan calon kabupaten/kota.
 - b. Peta wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibuat berdasarkan kaidah pemetaan yang difasilitasi oleh lembaga teknis dan dikoordinasikan oleh menteri.

Pasal 16

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

- a. Aspirasi sebagian besar masyarakat setempat dalam bentuk Keputusan BPD untuk Desa dan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain untuk Kelurahan di wilayah yang menjadi calon cakupan wilayah kabupaten/kota yang akan dimekarkan.
- b. DPRD kabupaten/kota dapat memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana dimaksud dalam huruf a dalam bentuk Keputusan DPRD berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat yang diwakili oleh BPD untuk desa atau nama lain dan forum Komunikasi Kelurahan untuk Kelurahan atau nama lain;

-
- c. Bupati atau wali kota memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana dimaksud dalam huruf a dalam bentuk keputusan bupati/walikota berdasarkan hasil kajian daerah;
- d. Bupati atau walikota mengusulkan pembentukan kabupaten/kota kepada gubernur untuk mendapatkan persetujuan dengan melampirkan:
- i. Dokumen aspirasi masyarakat di calon kabupaten/kota;
 - ii. Hasil kajian daerah;
 - iii. Peta wilayah calon kabupaten/kota; dan
 - iv. Keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan bupati/walikota sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 ayat (2) huruf a dan huruf b.
- e. Gubernur memutuskan untuk menyetujui atau menolak usulan pembentukan kabupaten/ kota berdasarkan evaluasi terhadap kajian daerah sebagaimana dimaksud dalam huruf c;
- f. Gubernur menyampaikan usulan pembentukan calon kabupaten/kota kepada DPRD provinsi;
- g. DPRD provinsi memutuskan untuk menyetujui atau menolak usulan pembentukan kabupaten/kota; dan
- h. Dalam hal gubernur menyetujui usulan pembentukan kabupaten/kota, gubernur mengusulkan pembentukan kabupaten/kota kepada presiden melalui Menteri dengan melampirkan:
- i. Dokumen aspirasi masyarakat di calon kabupaten/kota;
 - ii. Hasil kajian daerah;
 - iii. Peta wilayah calon kabupaten/kota;

-
- i. Keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan bupati/ walikota sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 ayat (2) huruf a dan huruf b; dan
 - j. Keputusan DPRD provinsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 ayat (1) huruf c dan keputusan gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf d.

Pasal 18

- a. Menteri melakukan penelitian terhadap usulan pembentukan propinsi atau kabupaten/kota.
- b. Penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh tim yang dibentuk menteri.
- c. Berdasarkan hasil penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri menyampaikan rekomendasi usulan pembentukan daerah kepada DPOD.

Pasal 19

- a. Berdasarkan rekomendasi usulan pembentukan daerah, Menteri meminta tanggapan tertulis para Anggota DPOD pada sidang DPOD.
- b. Dalam hal DPOD memandang perlu dilakukan klarifikasi dan penelitian kembali terhadap usulan pembentukan daerah, DPOD menugaskan tim Teknis DPOD untuk melakukan klarifikasi dan penelitian.
- c. Berdasarkan hasil klarifikasi dan penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), DPOD bersidang untuk memberikan saran

dan pertimbangan kepada presiden mengenai usulan pembentukan daerah.

Pasal 20

- a. Menteri menyampaikan usulan pembentukan suatu daerah kepada presiden berdasarkan saran dan pertimbangan DPOD.
- b. Dalam hal presiden menyetujui usulan pembentukan daerah, Menteri menyiapkan Rancangan Undang-Undang tentang pembentukan daerah.

Pasal 21

- a. Setelah Undang-undang pembentukan daerah diundangkan, Pemerintah melaksanakan peresmian daerah dan melantik pejabat kepala daerah.
- b. Peresmian daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan paling lama 6 (enam) bulan sejak diundangkannya Undang-undang tentang pembentukan daerah.⁶²

E. Kriteria Pemekaran Daerah Menurut PP No 78 Tahun 2007.

No	Faktor	Indikator
1	Kependudukan	1. Jumlah penduduk 2. Kepadatan penduduk
2	Kemampuan ekonomi	3. PDRD non migas perkapita 4. Pertumbuhan ekonomi

⁶² Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.

		5. Kontribusi PDRB non migas
3	Potensi daerah	<p>6. Rasio bank dan lembaga keuangan non bank per 10.000 penduduk.</p> <p>7. Rasio kelompok pertokoan per 10.000 penduduk.</p> <p>8. Rasio pasar per 10.000 penduduk</p> <p>9. Rasio sekolah SD per penduduk usia SD</p> <p>10. Rasio sekolah SLTP per penduduk usia SLTP</p> <p>11. Rasio sekolah SLTA per penduduk usia SLTA</p> <p>12. Rasio fasilitas kesehatan per 10.000 penduduk</p> <p>13. Rasio tenaga medis per 10.000 penduduk</p> <p>14. Presentase rumah tangga yang mempunyai kendaraan motor atau kapalmotor</p> <p>15. Presentase pelanggaran listrik terhadap jumlah rumah tangga</p> <p>16. Rasio panjang jalan terhadap jumlah kendaraan bermotor</p> <p>17. Presentase pekerja yang berpendidikan</p>

		<p>minimal SLAT terhadap penduduk usia 18 tahun ke atas</p> <p>18. Presentase pekerja yang berpendidikan minimal S-1 terhadap penduduk usia 25 tahun ke atas</p> <p>19. Rasio pegawai negeri sipil terhadap penduduk</p>
4	Kemampuan Keuangan	<p>20. Jumlah PDS</p> <p>21. Rasio PDS terhadap jumlah penduduk</p> <p>22. Rasio PDS terhadap PDRB non migas</p>
5	Sosial Budaya	<p>23. Rasio sarana peribadatan per 10.000 penduduk</p> <p>24. Rasio fasilitas lapangan olahraga per 10.000 penduduk</p> <p>25. Jumlah balai pertemuan</p>
6	Sosial politik	<p>26. Rasio penduduk yang ikut pemilu legislative penduduk yang mempunyai hak pilih</p> <p>27. Jumlah organisasi kemasyarakatan</p>
7	Luas Daerah	<p>28. Luas wilayah keseluruhan</p> <p>29. Luas wilayah efektif yang dapat dimanfaatkan</p>
8	Pertahanan	<p>30. Rasio jumlah personil aparat pertahanan</p>

		terhadap luas wilayah 31. Karakteristik wilayah, dilihat dari sudut pandang pertahanan
9	Keamanan	32. Rasio jumlah personil aparat keamanan terhadap jumlah penduduk
10	Tingkat kesejahteraan masyarakat	33. Indeks pembangunan manusia
11	Rentang kendali	34. Rata-rata jarak kabupaten/kota atau kecamatan ke pusat pemerintahan (propinsi atau kabupaten/kota)

Lampiran Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 78 Tahun 2007. Tanggal 10 Desember Tentang Penilaian Syarat Teknis.⁶³

F. Pemerintah Daerah

Pembentukan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 UUD Negara RI Tahun 1945, telah melahirkan berbagai produk undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang pemerintahan daerah, antara lain Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014.⁶⁴

⁶³ *Opcit* PP 78 Tahun 2007, Hlm. 37

⁶⁴ Siswanto Sunaryo “ *Hukum Pemerintah Daerah Di Indonesia*” Cetakan ke 3 November 2009. Penerbit Sinar Grafika. (Jakarta 13220), hlm, 54

Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen) yang merupakan dasar hukum pembentukan daerah, menghendaki pembagian wilayah Indonesia atas daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk dan susunanya ditetapkan dengan undang-undang. Dalam pembentukan daerah besar dan daerah kecil tersebut harus tetap memperhatikan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Setelah terjadinya amandemen terhadap Pasal 18 UUD 1945 ini, pengaturan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintah daerah lebih bertambah dibandingkan dengan sebelumnya. Bagir Manan menjelaskan bahwa Pasal 18 hasil amandemen II UUD 1945 mengandung prinsip dan ketentuan berikut.⁶⁵

a. *Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantu* (Pasal 18 ayat 2).

Prinsip ini menegaskan bahwa pemerintah daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 18 sebelum amandemen tidak menegaskan pemerintah daerah sebagai satuan pemerintahan yang mengatur dan mengurus pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya. Hanya, dalam penjelasan disebutkan bahwa “daerah-daerah itu bersifat otonom (*strekdan locale rechts gemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi”. Sebagai implementasinya, diadakan satuan pemerintahan dekosentrasi di daerah (Pemerintahan Wilayah) dan fungsi-fungsi dekosentrasi dalam pemerintahan daerah (Kepala Daerah sekaligus sebagai Kepala

⁶⁵Utang Rosidin “Otonomi Daerah dan Desentralisasi” Dilengkapi UU Nomor 1 Tahun 2015, UU Nomor 2 Tahun 2015, serta UU Nomor 8 dan 9 Tahun 2015, Cetakan ke 1: Penerbit Cv Pustaka Setia, Bandung 40253, Hal,17.

Wilayah). Praktik semacam inilah yang menimbulkan dualisme kepemimpinan, yang cenderung pada sentralistik⁶⁶

Prinsip dalam pasal 18 amandemen lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis karena pasal ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah diselenggarakan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Gubernur, Bupati, Walikota hanya sebagai penyelenggara otonomi di daerah, walaupun ini tidak berarti pembentukan satuan pemerintahan dekosentrasi di daerah menjadi terlarang. Sepanjang diperlukan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, satuan pemerintahan pusat dapat membentuk satuan pemerintahannya di daerah, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.⁶⁷

2. *Prinsip menjalankan otonomi yang seluas-luasnya* (Pasal 18 ayat 5). Keinginan untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya muncul pada saat BPUPKI menyusun rancangan UUD. Hal ini tampak dari pidato Ratulangi, yaitu “Supaya daerah pemerintahan di beberapa pulau-pulau besar diberi hak seluas-luasnya untuk mengurus keperluannya sendiri, tentu dengan memakai pikiran persetujuan, bahwa daerah-daerah itu adalah daerah dari pada Indonesia”. Keinginan ini kemudian dituangkan dalam UUDS 1950 Pasal 131 ayat (2).⁶⁸

Meskipun secara historis Negara Kesatuan Republik Indonesia sudah menghendaki pelaksanaan otonomi seluas-luasnya, hal ini tidak dimuat dalam UUD 1945 sehingga sistem pemerintahan yang muncul adalah sistem pemerintahan yang sentralistik. Pada akhirnya, ketika UUD 1945 Pasal 18

⁶⁶*Ibid*

⁶⁷*Ibid*

⁶⁸*Ibid*

diamandemen, prinsip otonomi yang seluas-luasnya ditegakkan, yaitu pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, sedangkan campur tangan pemerintah pusat hanya yang bertalian dengan upaya menjaga keseimbangan antara prinsip kesatuan (*unity*) dan perbedaan (*diversity*).

3. *Prinsip kekhususan dan keragaman daerah* (Pasal 18 A, ayat 1). Prinsip ini mengandung pengertian bahwa bentuk dan istilah otonomi daerah tidak harus seragam (*uniformitas*). Bentuk isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah. Otonomi untuk daerah-daerah pertanian dapat berbeda dengan daerah-daerah industry, atau antara daerah pantai dan pedalaman, dan sebagainya.

4. *Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya* (Pasal 18 B, ayat 2). Masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau istilah adat, seperti desa, marga, nagari, gampong dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau ke luar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintahkan diri mereka sendiri.⁶⁹

Pasal 18B amandemen ini mengandung pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat sesuai dengan perannya sebagai subsistem Negara Kesatuan Republik Indonesia yang maju dan modern. Selain itu,

⁶⁹*Ibid*

hak-hak tradisionalnya yang meliputi hak ulayat, hak-hak memperoleh manfaat atau kenikmatan dari tanah air, diakui dan dijunjung tinggi.

5. *Prinsip mengakui dan menghormati Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus dan istimewa* (Pasal 18B ayat 1). “bersifat istimewa” adalah pemerintahan asli atau pemerintahan bumi putra. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintah daerah terdapat Daerah Istimewa, seperti Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Daerah Khusus, seperti Daerah Ibu Kota Jakarta (DKI). Dalam pasal 18B, perkataan “Khusus” memiliki cakupan lebih luas, antara lain karena dimungkinkan membentuk pemerintahan daerah dengan otonomi khusus (Aceh dan Irian Jaya). Untuk Aceh, otonomi khusus berkaitan dengan pelaksanaan Syariat Islam sehingga tidak berbeda dengan status Aceh sebagai daerah istimewa. Setiap daerah dapat menuntukan kekhususan, berdasarkan faktor-faktor tertentu tanpa kriteria umum telah ditentukan dalam undang-undang.

6. *Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum* (Pasal 18 ayat 3). Dengan prinsip ini, tidak ada lagi pengangkatan anggota DPRD, tetapi DPRD harus dipilih secara langsung oleh rakyat. Demikian juga, dengan pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota, yang menurut UU No. 32 tahun 2004 hasil revisi mengharuskan pemilihan secara langsung oleh rakyat (bukan oleh DPRD lagi).

7. *Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil* (Pasal 18A ayat 2). Pengaturan hubungan antara pusat dan daerah yang adil dan selaras, dimaksudkan untuk mewujutkan pemerintahan daerah yang

mandiri dan kesejahteraan rakyat daerah yang bersangkutan. Dengan adanya prinsip tersebut, pengaturan semua hal yang ada pada pemerintahan daerah (termasuk masalah kekayaan) akan dibagi sesuai dengan kebutuhan daerah.⁷⁰

Jadi apakah Pasal 18 UUD 1945 dan penjelasannya itu?

Maksudnya ialah bahwa wilayah Indonesia dibagi menjadi sejumlah daerah besar dan kecil yang bersifat otonom, yaitu daerah yang boleh mengurus rumah tangganya sendiri dan daerah administrasi, yaitu daerah yang tidak boleh berdiri sendiri. Untuk membentuk susunan pemerintahan daerah-daerah itu, pemerintah bersama-sama DPRD telah menetapkan Undang-Undang No 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Yang dilaksanakan dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri No 26 Tahun 1974. Undang-undang itu mengatur pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom dan pokok-pokok penyelenggaraan pemerintah yang menjadi tugas di daerah. Selain itu, diatur juga pokok-pokok penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, dekosentrasi, dan asas tugas perbantuan.⁷¹

a. Asas Desentralisasi

Asas desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintahan pusat atau dari pemerintahan daerah tingkat yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah tingkat yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu. Dengan demikian, prakarsa, wewenang, dan tanggung jawab mengenai urusan-urusan yang diserahkan tadi sepenuhnya menjadi tanggung jawab daerah itu, baik mengenai politik kebijaksanaan,

⁷⁰ *Ibid*

⁷¹ Christine S.T. Kansil “*Sistem Pemerintahan Indonesia*”, Cetakan Pertama Agustus, 2003, Penerbit.PT Bumi Aksara, (Jakarta:2003).Hlm.141-142.

perencanaan, dan pelaksanaannya maupun mengenai segi-segi pembiayaannya. Perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah sendiri.

b. Asas Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi adalah asas yang menyatakan pelimpahan wewenang dan pemerintah pusat, kepala wilayah, atau kepala instansi vertikal tingkat dan lebih tinggi kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Tanggung jawab tetap ada pemerintah pusat. Baik perencanaan dan pelaksanaannya maupun pembiayaannya tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Unsur pelaksanaannya dikoordinasikan oleh kepala daerah dalam kedudukannya selaku wakil pemerintah pusat.

Latar belakang diadakannya sistem dekonsentrasi ialah bahwa tidak semua urusan pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah menurut asas desentralisasi.

c. Asas Tugas Perbantuan

Asas tugas perbantuan adalah asas yang menyatakan tugas turut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintah yang ditugaskan kepada pemerintah daerah dengan kewajiban mempertanggung jawabkannya kepada yang memberi tugas. Misalnya, Kotamadya menarik pajak-pajak tertentu seperti pajak kendaraan, yang sebenarnya menjadi hak dan urusan pemerintah pusat. Berdasarkan prinsip-prinsip diatas, jelaslah bahwa wilayah Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah otonom dan wilayah-wilayah administrasi.

Daerah otonom atau *daerah* adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu, yang berhak, berwenang, dan berkewajiban

mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam Ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Daerah dibentuk berdasarkan asas desentralisasi. Wilayah administrasi atau *wilayah* adalah lingkungan kerja perangkat pemerintah yang menyelenggarakan tugas pemerintahan umum di daerah. Wilayah ini dibentuk berdasarkan asas dekosentrasi.

Syarat-syarat di bentuknya suatu daerah, antara lain, adalah

- a. Mampu membiayai kehidupannya (kemampuan ekonomi)
- b. Jumlah penduduk yang ditentukan;
- c. Luas daerah;
- d. Memperhatikan pertahanan dan keamanan nasional;
- e. Pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa;
- f. Dapat melaksanakan pembangunan untuk daerahnya.⁷²

Secara substansial undang-undang tersebut mengatur tentang bentuk susunan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara normatif undang-undang tersebut telah mampu mengikuti perkembangan perubahan pemerintahan daerah sesuai jamannya. Secara empiris, undang-undang tersebut dalam penyelenggaraannya pemerintahan daerah sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yakni undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dan undang-undang sebelumnya memberikan implikasinya terhadap kedudukan dan peran formal kekuasaan eksekutif lebih dominan dari kekuasaan legislative daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan undang-undang

⁷²*Ibid*

sebelumnya, kedudukan kepala daerah sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif, memiliki kewenangan yang lebih besar dari pada kekuasaan DPRD sebagai pelaksana legislatif. Secara ekstrem dapat dikatakan bahwa, kepala daerah tidak dapat diberhentikan langsung oleh DPRD. Kepala daerah tidak bertanggung jawab sepenuhnya kepada DPRD, dan dalam pelaksanaan tugasnya hanya memberikan keterangan pertanggung jawaban.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, lahir dalam kancah rentaknya reformasi di Indonesia. Kelahiran undang-undang tersebut untuk menjawab kebutuhan-kebutuhan reformasi yang memberikan implikasi dan simplikasi terhadap kedudukan DPRD berbalik lebih kuat dibanding dengan kekuasaan eksekutif, dengan beberapa kewenangan yang dimiliki, antara lain kewenangan memilih kepala daerah dan kewajiban kepala daerah untuk memberikan laporan pertanggung jawaban mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah, serta beberapa hak lainnya misalnya kan meminta keterangan, hak penyeledikan, hak menyatakan pendapat, dan hak menentukan anggota DPRD. Dengan keadaan tersebut dapatlah dikatakan bahwa telah terjadi perubahan radikal dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah. Paling substansial adalah dalam penggunaan kewenangan yang dimiliki para penyelenggara kekuasaan oleh pemerintah termasuk pemerintah daerah, lebih khusus lagi hubungan lembaga eksekutif dan lembaga legislative daerah sebagai unsur penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dalam kondisi

hubungan yang tidak memiliki pola hubungan kewenangan yang menganut kesetaraan atau kemitraan, sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang.⁷³

Lahirnya UU No 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah pada dasarnya mencoba memperbaiki kelemahan undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, yaitu memperjelas konsep desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperjelas pengaturan dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selain itu, UU No 23 Tahun 2014 memuat pengaturan baru sesuai dengan dinamika masyarakat dan tuntutan pelaksanaan desentralisasi, antara lain pengaturan tentang hak warga untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, adanya jaminan terselenggaranya pelayanan public dan inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah⁷⁴

G. Tugas dan Kewajiban Pemerintah Daerah

- i. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- ii. Mengajukan rancangan perda;
- iii. Menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- iv. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan diterapkan bersama;
- v. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;

⁷³ Siswanto Sunaryo “ *Opcit.Hlm, 22*

⁷⁴ Memperingati hari OTDA XIX Tahun 2015

-
- vi. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
 - vii. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁷⁵

H. Hak Dan Wewenang Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota

Adapun wewenang kabupaten/kota sesuai dengan UUD, meliputi:

- b. Seluruh kewenangan pemerintah, pusat dan provinsi;
- c. Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota, adalah sebelas bidang pekerjaan umum, bidang kesehatan, bidang industri dan perdagangan, bidang penanaman modal, bidang lingkungan, bidang pertanian, bidang koperasi dan bidang tenaga kerja.

Dalam menyelenggarakan otonomi daerah, mempunyai hak sebagai berikut:⁷⁶

- a. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahanya;
- b. Memilih pimpinan daerah;
- c. Mengelola aparatur daerah;
- d. Mengelola kekayaan daerah;
- e. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
- f. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- g. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah;

⁷⁵Siswanto Sunaryo. *Opcit*, hlm.55

⁷⁶Siswanto Sunaryo, *Opcit*, hlm. 57

-
- h. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;

Adapun Kewajiban daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah, adalah.⁷⁷

- a. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan NKRI;
- b. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- c. Mengembangkan kehidupan masyarakat;
- d. Mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e. Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- f. Menyediakan fasilitas pelayanan masyarakat;
- g. Menyediakan fasilitasi social dan fasilitasi umum yang layak;
- h. Mengembangkan sistem jaminan social;
- i. Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j. Mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- k. Melestarikan lingkungan hidup;
- l. Mengelola adminstrasi kependudukan;
- m. Melestarikan nilai social budaya;
- n. Membentuk dan menetapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangan;
- o. Kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

⁷⁷*Opcit. Hlm.57*

Hak dan kewajiban daerah tersebut, diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah, yang dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut, dan taat peraturan perundang-undangan.⁷⁸



⁷⁸*Opcit, hlm. 57*