

TESIS
POLITIK HUKUM RENCANA PEMEKARAN PROVINSI
SUMATERA TENGGARA DARI PROVINSI SUMATERA UTARA



Oleh :

Nama Mahasiswa : Agus Nardi
NIM : 21912051
BKU : HTN & HAN

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2024

TESIS
POLITIK HUKUM RENCANA PEMEKARAN PROVINSI
SUMATERA TENGGARA DARI PROVINSI SUMATERA UTARA



Oleh :

Nama Mahasiswa : Agus Nardi
NIM : 21912051
BKU : HTN & HAN

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2024

**HALAMAN PENGESAHAN
TESIS**

**POLITIK HUKUM RENCANA PEMEKARAN PROVINSI
SUMATERA TENGGARA DARI PROVINSI SUMATERA UTARA**

Oleh :

Nama Mahasiswa : Agus Nardi
NIM : 21912051
BKU : HTN & HAN

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran dan dinyatakan lulus pada hari ^{senin} Tanggal ^{1 April} Tahun ²⁰²⁴

Pembimbing,


Dr. Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H

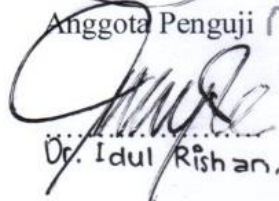
Yogyakarta, ²⁴ April, 2024

Penguji I


Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, ²⁴ April, 2024

Anggota Penguji


Dr. Idul Rishan, S.H., LL.M

Yogyakarta, ²⁴ April, 2024

Mengetahui

**Ketua Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia**



Prof. Dr. Sefriani, S.H., M.Hum.

BUKTI ACC



HALAMAN MOTTO & PERSEMBAHAN

Motto

“Tidak, bagiku tidak ada kalah dan menang! Sebab sudah kuputuskan, bahwa kemenangan sudah pasti untukku saja. Kalah tinggal pada mereka yang lain: Yang mengeluh bila terjatuh, Yang menangis bila teriris, Yang berjalan berputar-putar dalam belantara...”

(Sutan Takdir Alisjahbana)

“Iman tanpa ilmu bagaikan lentera di tangan bayi. Namun ilmu tanpa iman, bagaikan lentera di tangan pencuri.”

(Haji Abdul Malik Karim Amrullah)

Karya sederhana ini penulis persembahkan untuk:

- *Orangtua Penulis;**
- *Abang, Kakak, dan Adik Penulis;**
- *Keponakan Penulis;**
- *Keluarga Besar penulis;**
- *Guru & Dosen Penulis**
- *Keluarga Besar Almamater**

PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Agus Nardi

No. Mahasiswa : 21912051

Adalah benar mahasiswa Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan judul **POLITIK HUKUM RENCANA PEMEKARAN PROVINSI SUMATERA TENGGARA**. Tesis ini diajukan kepada Tim Penguji dalam ujian tesis yang diselenggarakan Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini penulis menyatakan:

1. Bahwa hasil penulisan tesis ini benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan kutipan sebagaimana etika akademisi yang berlaku;
2. Bahwa penulis memberikan kewenangan kepada perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mendayagunakan karya ini;
3. Bahwa jika dikemudian hari karya ini bukanlah karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan keadaan yang sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar tidak ada tekanan dalam bentukapapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, Maret 2024



Agus Nardi

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr.Wb

Syukur alhamdulillah senantiasa penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya sehingga sampai pada titik ini penulis dapat menyelesaikan karya tulis ilmiah berupa tesis yang berjudul **“POLITIK HUKUM RENCANA PEMEKARAN PROVINSI SUMATERA TENGGARA DARI PROVINSI SUMATERA UTARA”**. Tidak lupa penulis hanturkan shalawat serta salam kepada Nabi besar Muhammad SAW, yang telah mendahului kita dari zaman jahiliyah menuju zaman yang terang-benderang seperti saat ini.

Karya sederhana ini disusun guna memenuhi persyaratan akademis dalam memperoleh gelar Magister pada Program Magister Hukum Universitas Islam Indonesia. Oleh karenanya, pada kesempatan kali ini penulis ingin menyampaikan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Allah SWT karena atas izin dan rahmat-Nya penulis diberikan kenikmatan iman dan islam untuk menyelesaikan tugas akhir berupa tesis dengan baik;
2. Nabi Muhammad SAW sebagai tauladan dalam kehidupan penulis;
3. Orangtua tercinta, Ayahanda Alipuddin Nasution, serta Ibunda Afridah yang dengan penuh kesabaran dan ketulusan selalu memanjatkan doa, mendedikasikan pikiran serta tenaganya untuk putra yang tengah berjuang dalam menuntut ilmu dan mencapai cita-citanya;
4. Abang Afrizan Nasution, Abang Syahrial Nasution, Abang Ipar Isman, Kakak tercinta Apriannur Nasution, S.pd., Adik Suriani Nasutio S.S., Adik Arifnaldi Nasution, dan semua keponakan tercinta, serta Keluarga besar penulis yang

selalu memberikan support yang sangat luar biasa sehingga penulis semangat dalam menyelesaikan tugas akhir;

5. Dr. Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Akademik penulis dalam penulisan tesis ini, terimakasih banyak penulis ucapkan karena beliau banyak membantu dalam mengarahkan, memperbaiki penulisan, memberikan wawasan, mendedikasikan waktu ditengah kesibukan beliau, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan baik dan tepat waktu;
6. Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., dan Bapak Dr. Idul Rishan, S.H., LL.M., yang masing-masing selaku dosen penguji dalam ujian Seminar Proposal dan penguji dalam Pendaratan Tesis penulis. Terimakasih atas kritikan dan saran yang telah diberikan, serta terimakasih juga penulis ucapkan karena sudah meluangkan waktu untuk berkonsultasi terkait permasalahan yang sedang penulis teliti;
7. Prof. Dr. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., P.hD., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia beserta jajarannya;
8. Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
9. Seluruh Dosen dan Tenaga Pendidik di Lingkungan Magister Hukum Universitas Islam Indonesia, terimakasih karena telah ikhlas dalam memberikan ilmu, pengetahuan, teladan, serta pelayanan kepada penulis;
10. Bapak/Ibu di IKANAS Sumatera Utara, dan Bapak/Ibu di SAHABAT Sumatera Tenggara, serta Bapak Dr. Faisal Akbar Nasution, S.H., M.Hum., Abdul Rahim Siregar, S.T., M.T., Ahmad Rasyid Ritonga, A.P., M.M., Irsan Efendi Nasution, S.H., M.M., AS Imran Khaitamy Daulay, banyak terimakasih penulis ucapkan atas keikutsertaan sebagai narasumber dalam menyelesaikan tesis ini;
11. Bapak Prof. Dr. Marzuki Lubis, S.H., M.Hum., Bapak (sekaligus Abang, kawan) Muhammad Taufik Nasution S.H., dan Abang Ronald Syafriansah, S.H., serta kawan-kawan di Firma Hukum Ronald Saddam & Partners, dan kawan-kawan di Biro Bantuan Hukum FH. UISU, terimakasih penulis ucapkan karena selalu

memberi saran dan pendapat, serta memberikan ruang belajar untuk mengasah pengetahuan penulis;

12. Teruntuk wanita yang bernama Sheila Hamdah Hanum Ritonga, terimakasih karena selalu memberikan dukungan, motivasi dan menasehati penulis disaat penulis merasa kurang bersemangat dalam menyelesaikan tesis ini;
13. Muhammad Fadli, Yustika Ardhany, Lalu Subandari, dan seluruh keluarga besar HTN-48, serta kawan-kawan di Magister Hukum UII-48, terimakasih penulis ucapkan karena sudah memberikan semangat kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini sampai tahap akhir;

Yogyakarta, Maret 2024

Penulis,

Agus Nardi Nasution

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
BUKTI ACC.....	iv
HALAMAN MOTTO & PERSEMBAHAN.....	v
PERNYATAAN ORISINALITAS.....	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL.....	xiii
DAFTAR GAMBAR.....	xiv
ABSTRAK.....	xv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	11
C. Tujuan Penelitian.....	12
D. Manfaat Penelitian.....	12
E. Orisinalitas Penelitian.....	13
F. Kerangka Teori.....	14
1. Konsep Negara Kesatuan.....	14
2. Politik Hukum.....	20
3. Otonomi Daerah dan Pemekaran Daerah.....	25
G. Defenisi Operasional.....	33
1. Daerah Otonom.....	33

2. Pembentukan dan Pemekaran Daerah.....	34
H. Metode Penelitian.....	36
1. Objek Penelitian.....	36
2. Jenis Penelitian.....	36
3. Pendekatan Penelitian.....	37
4. Bahan Hukum.....	37
5. Teknik Pengumpulan Data.....	38
I. Sistematika Penulisan.....	38
BAB II NEGARA KESATUAN, POLITIK HUKUM, OTONOMI DAERAH	
DAN PEMEKARAN DAERAH.....	39
A. Negara Kesatuan.....	39
B. Politik Hukum.....	48
C. Otonomi Daerah dan Pembentukan, Pemekaran Daerah.....	56
1. Otonomi Daerah.....	56
2. Pembentukan, Pemekaran Daerah.....	71
BAB III URGENSI, PROBLEMATIKA, SERTA DESAIN IDEAL POLITIK	
HUKUM PEMEKARAN PROVINSI SUMATERA TENGGARA.....	75
A. Urgensi Rencana Pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara.....	75
1. Pengaturan Pemekaran, Pembentukan daerah Provinsi Baru.....	75
2. Latar Belakang Daerah Pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara.....	80
3. Potensi Rencana Pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara	56
B. Problematika Politik Hukum Yang Ditimbulkan Atas Rencana Pemekaran Provinsi	
Sumatera Tenggara.....	96

1. Pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara dalam Beberapa Perspektif.....	96
a. Perspektif Sosiologis.....	97
b. Perspektif Ekonomis.....	101
c. Perspektif Kebijakan.....	106
d. Perspektif Politik.....	109
2. Faktor-Faktor Hambatan Pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara.	113
a. Hambatan Secara Sosial-Budaya.....	113
b. Hambatan Secara Ekonomi.....	114
c. Hambatan Secara Politik.....	116
d. Hambatan Secara Kebijakan.....	117
C. Desain Ideal Politik Hukum Rencana Pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara..	119
BAB IV PENUTUP.....	129
A. Kesimpulan.....	129
B. Saran.....	131
DAFTAR PUSTAKA.....	133
LAMPIRAN.....	144

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1. Penelitian Terdahulu dan Orisinalitas Penelitian.....	13
Tabel 3.1. Jumlah Kecamatan dan Desa/Kelurahan Bakal.....	90
Tabel 3.2. Jumlah Perusahaan, Tenaga Kerja, dan Nilai Produksi Industri Besar dan Sedang.....	92
Tabel 3.3. Realisasi APBD Kabupaten/Kota periode Januari s/d Desember 2023.....	93
Tabel 3.4. Pertumbuhan Ekonomi Bakal Provinsi Sumatera Tenggara dan Provinsi Induk Sumatera Utara	94
Tabel 3.5. Jumlah Penduduk berdasarkan Agama	100
Tabel 3.1. Data Secara Umum Mata Pencaharian sebagian besar penduduk di daerah Kabupaten/Kota Pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara.....	105

DAFTAR GAMBAR

Gambar 3.1. Peta Wilayah Usulan Provinsi Sumatera Tenggara.....	90
--	-----------

POLITIK HUKUM RENCANA PEMEKARAN PROVINSI SUMATERA

TENGGARA DARI PROVINSI SUMATERA UTARA

ABSTRAK

Penulisan tesis ini menganalisis tentang politik hukum rencana pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara. Mengingat politik hukum merupakan kebijakan hukum yang akan atau telah dilaksanakan oleh Pemerintah Indonesia secara nasional yang meliputi pembangunan hukum dan pelaksanaan ketentuan hukum. Perlu menjadi pencermatan bersama bahwa pemekaran wilayah di Indonesia memunculkan persoalan-persoalan baru, yang berdampak pada politik, ekonomi, kewilayahan, pertahanan, keamanan dan sebagainya. Maka permasalahan yang dikaji dalam tesis ini. *Pertama*, Apa urgensi rencana pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara. *Kedua*, Bagaimana problematika politik hukum yang ditimbulkan atas rencana pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara. *Ketiga*, Bagaimana desain ideal politik hukum rencana pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara. Adapun metode penelitian yaitu hukum normatif, dengan analisis terhadap dokumen perundang-undangan dan dokumen konseptual. Pendekatan penelitian yaitu yuridis normatif, yuridis empiris, dan pendekatan politis (*political approach*) dengan pengumpulan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Pembahasan dan hasil penelitian menguraikan tentang urgensi, problematika, serta desain ideal politik hukum pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara. Kesimpulan dalam penelitian ini: *Pertama*, Adapun yang mendasari rencana pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara, karena keadaan geografis daerah yang terletak paling selatan dari Provinsi Sumatera Utara yang berbatasan langsung dengan Provinsi Sumatera Barat dan Provinsi Riau. *Kedua*, rencana pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara terhambat atas faktor secara sosial-budaya, faktor secara ekonomi, faktor secara politik, faktor secara kebijakan. *Ketiga*, idealnya rencana pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara dapat menggunakan paradigma yang bersifat *bottom-up*. Selain itu mesti dilakukan proyeksi pembagian kewenangan dalam pembentukan provinsi baru. Adapun saran dalam penelitian ini: *Pertama*, pemekaran, pembentukan provinsi baru memiliki aturan yang jelas, maka Pemerintah Pusat dan Pemerintahan induk semestinya mendukung rencana pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara. *Kedua*, untuk meminimalisir faktor hambatan pada rencana Pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara dapat dilakukan kajian dengan berdasarkan perspektif sosiologis, perspektif ekonomis, perspektif kebijakan, dan perspektif politik. Melihat perkembangan dan tuntutan pemekaran disarankan memperketat kriteria pemekaran yang mengutamakan kelangsungan hidup ekonomi provinsi induk dan provinsi baru. *Ketiga*, Maka untuk penyelenggaraan otonomi daerah rencana pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara mesti memperhatikan segi politik, segi teknis-administratif, segi kultural, segi pembangunan ekonomi daerah.

Kata Kunci: Politik Hukum, Pemekaran, Sumatera Tenggara.

**POLITICS LEGAL EXPANSION PLAN OF SOUTHEAST SUMATRA
PROVINCE FROM NORTH SUMATRA PROVINCE**

ABSTRACT

This thesis analyzes the legal politics of the expansion plan for Southeast Sumatra Province. Considering that legal politics is a legal policy that will be or has been implemented by the Indonesian Government nationally, which includes legal development and implementation of legal provisions. It is necessary to pay attention together that regional expansion in Indonesia gives rise to new problems, which have an impact on politics, economics, territory, defense, security and so on. So the problem studied in this thesis. First, what is the urgency of the plan to expand Southeast Sumatra Province. Second, what are the political and legal problems caused by the plan to expand Southeast Sumatra Province. Third, what is the ideal political and legal design for the expansion plan for Southeast Sumatra Province? The research method is normative law, with analysis of statutory documents and conceptual documents. The research approaches are normative juridical, empirical juridical, and political approach by collecting primary legal materials and secondary legal materials. The discussion and research results describe the urgency, problems and ideal design of the political law for the expansion of Southeast Sumatra Province. Conclusions in this research: First, the underlying plan for establishing Southeast Sumatra Province is the geographical condition of the area which is located at the southernmost point of North Sumatra Province which directly borders West Sumatra Province and Riau Province. Second, plans for the expansion of Southeast Sumatra Province are hampered by socio-cultural factors, economic factors, political factors, and policy factors. Third, ideally the plan for the formation of Southeast Sumatra Province could use a bottom-up paradigm. Apart from that, projections must be made on the division of authority in the formation of new provinces. The suggestions in this research are: First, expansion, the formation of a new province has clear regulations, so the Central Government and the parent government should support the plan to form the Province of Southeast Sumatra. Second, to minimize the obstacles to the plan to establish Southeast Sumatra Province, a study can be carried out based on a sociological perspective, economic perspective, policy perspective and political perspective. Seeing the developments and demands for expansion, it is recommended to tighten the criteria for expansion which prioritizes the economic viability of the parent province and the new province. Third, to implement regional autonomy, the plan to establish Southeast Sumatra Province must pay attention to political aspects, technical-administrative aspects, cultural aspects, and regional economic development aspects.

Keywords: Legal Politics, Expansion, Southeast Sumatra.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia bersifat majemuk (*plural*) dalam hal budaya, etnis, bahasa daerah, agama, sikap politik, demografi, geografis dan lainnya. Dengan keadaan geografis Indonesia yang berupa kepulauan sangat berpengaruh terhadap sistem pemerintahan di Indonesia. Geografis yang berupa kepulauan menyebabkan pemerintah ada sulit dalam mengkoordinasikan pemerintahan pada tingkat daerah. Sehingga, diperlukan sistem bernegara dengan pengaturan dan penataan pemerintahan yang berjalan secara efisien dan mandiri, serta dekat kepada rakyat. Indonesia juga merupakan negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Di setiap daerah provinsi, kabupaten/kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.¹

Hasil amandemen ke-IV (empat) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberlakukan ketentuan pasal-pasal baru. Antara lain, perubahan pada Pasal 18 dan penambahan Pasal 18A, Pasal 18B. Munculnya pasal-pasal baru tersebut memberikan kewenangan lebih luas kepada daerah untuk mengurus pemerintahannya. Walaupun pada kenyataannya daerah tidak memiliki kewenangan sepenuhnya dalam mengurus pemerintahan, hal ini cukup memberikan dampak yang signifikan terhadap

¹Iskatrinah, *Politik Hukum Pemekaran Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal *De Lega Late*, Vol 2, No 1, Juni 2017, hlm.23

daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah, kesejahteraan, pembangunan suprastruktur atau infrastruktur dan lainnya.²

Sejalan dengan itu, sistem ketatanegaraan Indonesia pada euforia reformasi juga ditandai dengan gelombang otonom daerah secara besar-besaran. Euforia reformasi terhadap otonom daerah, sehingga melahirkan produk Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang konotasinya untuk mendinginkan dan menjaga keutuhan NKRI. Sejak berlakunya UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang secara prinsip untuk kemandirian dan keadilan terhadap daerah-daerah. Dengan pengaturan secara eksplisit demikian, maka penyelenggaraan pembangunan bergeser pada konsep desentralisasi. Salah satu dari Implikasi penyelenggaraan pembangunan yang dimaknai pemerintahan daerah, yaitu timbulnya fenomena pemekaran wilayah. Pada muatan ketentuan tersebut memberikan peluang daerah untuk melakukan pemekaran agar memperoleh mandiri dan keadilan, terutama pada daerah-daerah di luar Jawa.

Pemekaran daerah di Indonesia merupakan isu yang strategis digunakan dalam kampanye elit-elit politik nasional maupun lokal,³ hal demikian terlihat pada daerah-daerah potensi terjadinya pemekaran terhadap wilayahnya. Melihat perkembangan pertumbuhan daerah otonomi baru sebelum reformasi ada pada jumlah 341 daerah otonom di Indonesia, dengan pembagian 249 kabupaten, 65 kota, dan 27 provinsi. Namu, pasca reformasi hingga Desember 2009 telah terbentuk 205 daerah

² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum-Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII), Cetakan III, 2004, hlm. 144

³ Murtir Jeddawi, *Implemntasi Kebijakan Otonomi Daerah (Analisis Kewenangan, Kelembagaan, Manajemen, Kepegawaian, dan Peraturan Daerah)*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2008, hlm.6

otonom baru yang terdiri pada 7 provinsi, 164 kabupaten, dan 34 kota yang total jumlah keseluruhan 524 daerah otonom baru yang terdiri dari 33 provinsi, 398 kabupaten, dan 93 kota.⁴ Berdasarkan himpunan data dari Komite Pemantau Pelaksana Otonomi dalam Hilyatul Asfia menyebutkan,⁵ jumlah daerah sejak tahun 1999-2014 dengan total 542 daerah otonomi baru yang terdiri dari 34 provinsi, 415 kabupaten kota (tidak termasuk 1 kabupaten administratif di provinsi DKI Jakarta dan 93 kota yang tidak termasuk 5 kota administratif di provinsi DKI Jakarta).

Pada tahun 2022 pemerintah telah memekarkan 4 wilayah provinsi baru di kepulauan Papua dengan pembentukan dan pegabungan kabupaten/kota, diantaranya ialah Papua Selatan (Kota Merauke, Mappi, Asmat, dan Boven Digoel), Papua Tengah (Kota Nabire, Paniai, Mimika, Dogiyai, Deiyai, Intan Jaya, Puncak, dan Punjak Jaya), Papua Pegunungan (Kota Jayawijaya, Lanny Jaya, Mamberamo Tengah, Nduga, Tolikara, Yahukimo, Yalimo, dan Pegunungan Bintang), dan Papua Barat Daya (Kota Sorong, Kabupaten Sorong, Sorong Selatan, Raja Ampat, Tambrauw, dan Mamberamo) yang merupakan hasil dari rapat paripurna DPR ke-26 pada tanggal 17 November 2022.⁶ Pemekaran pada tingkat provinsi sejalan dengan disahkan juga daerah otonom baru di tingkat kabupaten/kota. Sehingga, jumlah total daerah otonom di Indonesia sebanyak 552 yang terdiri atas 38 provinsi, 416 kabupaten, dan 98 kota.⁷

⁴ Sudi Fahmi, *Hukum Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2010, hlm. 96-97

⁵ Hilyatul Asfia, *Analisi Urgensitas Pemekaran daerah Provinsi Kotawaringin Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat*, Tesis Pascasarjana Hukum UII 2021, hlm.10

⁶ Di akses dari <https://persma.radenintan.ac.id/2022/12/31/pemekaran-4-provinsi-papua-apa-yang-baru>, pada 09 Februari 2023 Pukul 02.40 WIB

⁷ Di akses dari https://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_kabupaten_di_Indonesia.Juli2022, pada 09 Februari 2023 Pukul 02.40 WIB

Kendati demikian, dalam membicarakan soal pemekaran yang begitu membludak pasca reformasi tidak sejalan dengan apa yang diinginkan oleh rakyat dan elit politik lokal di pulau Sumatera, terkhusus pada Provinsi Sumatera Utara. Kenyataannya Provinsi Sumatera Utara sekarang terdiri dari 33 daerah kabupaten/kota dengan luas wilayah mencapai 72.981,23 km² pada persebaran penduduk berjumlah 15.305.230 jiwa dengan kepadatan penduduk 210 jiwa/km² juga merupakan provinsi dengan jumlah penduduk terbesar keempat di Indonesia pada 30 Juni 2022.⁸

Sejak tahun 2000 telah ada wacana pemekaran Provinsi Sumatera Utara yang akan menjadi Provinsi Sumatera Tenggara, Provinsi Tapanuli, Provinsi kepulauan Nias dan turut diwacanakan Provinsi Asahan-Labuhan Batu. Pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara dari pengetahuan penulis, wacana pengusulan pemekarannya dimulai dari sejak tahun 2000. Pada dasarnya, wilayah usulan Provinsi Sumatera Tenggara merupakan daerah yang paling potensial untuk dapat dimekarkan dari provinsi asalnya. Rencana pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara kembali ramai dibicarakan. Suara-suara yang menginginkan rencana pemekaran datang dari berbagai kalangan tokoh-tokoh masyarakat, termasuk Gubernur Edy Rahmayadi sangat setuju pemekaran daerah agar terwujudnya pembangunan dan kesejahteraan yang merata.⁹

⁸ Di akses dari, https://id.wikipedia.org/wiki/Sumatra_Utara, pada 20 Februari 2023 Pukul 19.24 WIB

⁹ Di akses dari, <https://news.detik.com/berita/d-5481452>, pada 20 Februari 2023 Pukul 19.24 WIB

Berdasarkan sejarah, saat ini satu-satunya wilayah bekas Karesidenan pada masa Hindia Belanda yang belum menjadi provinsi tinggal Karesidenan Tapanuli semata. Pada tahun 2009 mulainya puncak ketidak berhasilan penetapan Tapanuli sebagai calon provinsi, yang berdasarkan atas dinamika dan ego kedaerah yang menginginkan kota provinsi sebagai daerahnya. Pada tahun 2014 DPRD Sumatera Utara dalam agenda Sidang paripurna dengan pembahasan Protap (prosedur penetapan) yang hasilnya Provinsi Tapanuli tidak dikabulkan oleh DPRD Provinsi Sumatera Utara. Implikasi dari keputusan DPRD Provinsi Sumatera Utara tersebut terjadilah demonstrasi anarkis oleh masyarakat atas adanya ketentuan keputusan dengan penolakan usulan Provinsi Tapanuli. Dari demonstrasi tersebut Ketua DPRD Sumatera Utara, Abdul Aziz Angkat, tewas. Pasca gagalnya pembentukan Provinsi Tapanuli, wacana pembentukan provinsi lain di wilayah Sumatera Utara pun mulai redup. Sejalan juga diperkuat dengan adanya kebijakan moratorium pemekaran daerah dari pemerintah pusat.¹⁰

Pemekaran provinsi di wilayah Sumatera Utara memerlukan tekad dan perjuangan yang panjang untuk terlaksananya. Mengingat, keadaan dinamika sosial, politik wilayah Provinsi Sumatera Utara berbeda dengan wilayah kepulauan Papua yang pada tahun 2022 telah dapat berlangsung 4 pemekaran wilayah provinsi baru. Masalah ini akan menyebabkan sempitnya ruang gerak daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan menimbulkan frasa kecemburuan bagi daerah-daerah yang sejak lama menginginkan pemekaran. Semestinya, hak rakyat untuk

¹⁰ Di akses dari, <https://harianmedan.com/2019/07/provinsi-sumatera-tenggara-ditinjau-dari-berbagai-aspek-part-1>, pada 20 Februari 2023 Pukul 19.24 WIB

menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tempat, di kota, di desa, dan daerah. Hal ini penting, karena keperluan tiap-tiap tempat dalam satu negeri tidaklah sama.¹¹

Urgensi penelitian dengan judul “Politik Hukum Rencana Pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara Dari Provinsi Sumatera Utara”.

Pertama, ide untuk pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara dahulunya adalah Kabupaten Tapanuli Selatan, sehingga hari ini kawasan Tapanuli Selatan setelah pasca reformasi menjadi 5 (lima) daerah otonom. *Kedua*, mengingat secara letak geografisnya dari Ibukota Provinsi Sumatera Utara yaitu Kota Medan. Faktanya dalam mengurus pelayanan publik, pejabat publik dan masyarakat harus menempuh waktu perjalanan darat sekitaran 9 sampai dengan 10 jam perjalanan. *Ketiga*, dalam karya tesis ini bermaksud menelaah politik hukum pembentukan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota di Indonesia dalam undang-undang. *Keempat*, berangkat dari konteks pemekaran Daerah Otonomi Baru (DOB) pasca reformasi menemukan banyak persoalan. Sebagaimana dalam prosedur pemekaran dapat dilakukan secara mudah, namun dalam prakteknya Daerah Otonomi Baru (DOB) mengalami problematika dalam pembentukan wilayah. Diantaranya berkaitan dengan hubungan kekuasaan pemerintahan pusat dan pemerintah daerah. Terus menguatnya paham daerah-isme yang sangat mengganggu dalam mengelola pemerintahan dan lainnya. *Kelima*, berdasarkan ketentuan yang berlaku dapat secara khusus memenuhi urgensi dan idealnya pembentukan pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara dari Provinsi Sumatera Utara.

Pembentukan daerah dimaksud untuk meningkatkan pembangunan daerah yang dapat dilaksanakan dengan baik sesuai aspirasi dan potensi yang dimiliki daerah dan diharapkan adanya peningkatan dalam hal kesejahteraan dan pelayanan publik. Untuk itu, pembentukan daerah harus mempertimbangkan berbagai faktor seperti kemampuan ekonomi, luas wilayah, kependudukan, potensi daerah, dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, serta

¹¹ Ni'matul Huda, *Kompleksitas Otonomi Daerah Dan Gagasan Negara Federal Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM, NO.2, VOL.26, MEI 2019, hlm.247-248

pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dalam mencapai tujuan dibentuknya daerah.

Selain itu, pemekaran daerah yang terjadi pasca reformasi pada kenyataannya menuai banyaknya persoalan sampai pada masa kini. Oleh Hilyatul Asfia dalam Tesisnya menyatakan persoalannya sebagai berikut:¹²

“*Pertama*, prosedur pemekaran dapat dilakukan secara mudah. *Kedua*, selama ini pemerintah hanya terfokus pada pemekaran DOB (Daerah Otonom Baru) dan telah mengabaikan salah satu ketentuan dalam undang-undang dimana posisi pemerintahan daerah yang menjadi solusi bagi daerah yang gagal melaksanakan otonomi daerah. *Ketiga*, salah satu hambatan serius dan acapkali dihadapi oleh pemerintah kabupaten/kota baru, hasil daripada pemekaran daerah yaitu pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan serta pemberian pelayanan publik belum terlaksana maksimal. *Kempat*, terdapatnya motif tersembunyi seiring dengan meningkatnya permohonan pemekaran DOB. *Kelima*, pemekaran daerah otonom baru mendapati kekosongan hukum, pada terbitnya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah belum aturan teknisnya (Peraturan Pemerintah).”

Selanjutnya, menurut Wasisto Raharjo Jati dalam Titis Anindyajati menyatakan, otonomi daerah justru mendirikan rezim oligarki, primordialisme, maupun politik *clientelisme*. Yang dapat dimaknai, bahwa pemekaran bertujuan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan demokrasi lokal. Melainkan, otonomi daerah baru tersebut berwujud untuk kepentingan elit daripada masyarakat.¹³ Semestinya, pemekaran daerah perlu dipandang sebagai suatu upaya personifikasi pemerintah dalam mewujudkan aspirasi rakyat dan pemerataan pembangunan.

¹² Lihat selengkapnya dalam Tesis Hilyatul Asfia, *Loc. Cit.*, hlm.11-16

¹³ Titis Anindyajati, *Politik Hukum Pemekaran Daerah Berdasarkan UUD 1945: Analisis Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Pemekaran Daerah*, Jurnal Politik Hukum, Vol 18, No 3, September 2013, hlm.177

Keinginan untuk memisahkan suatu daerah dengan membentuk daerah otonomi (pemekaran wilayah) perlu melalui mekanisme yang terencana dari atas ke bawah (*top down*), serta melalui usulan warganya (*bottom up*) dengan menunjukkan keinginan masyarakat wilayah untuk memperoleh manfaat yang lebih besar dari proses pembangunan atas keterbatasan yang terjadi secara administratif karena letak geografis wilayah jauh dari pusat kekuasaan provinsi/kabupaten akan berdampak kurangnya pelayanan publik, oleh J. Kaloh mengatakan:¹⁴

“Dalam konteks pemekaran daerah/wilayah tersebut yang lebih dikenal dengan pembentukan daerah otonom baru, bahwa daerah otonom tersebut diharapkan mampu memanfaatkan peluang yang lebih besar dalam mengurus dirinya sendiri, terutama berkaitan dengan pengelolaan sumber-sumber pendapatan asli daerah, sumber daya alam, dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan masyarakat setempat yang lebih baik.”

Pembentukan daerah pada dasarnya berfungsi untuk meningkatkan pelayanan masyarakat agar mempercepat terwujudnya kesejahteraan sosial sarana pendidikan politik di tingkat lokal daerah.¹⁵ Penjelasan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah atas perubahan dari UU No. 22 Tahun 1999 menegaskan pembentukan daerah harus mempertimbangkan berbagai faktor seperti kekuatan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan serta pertimbangan dan

¹⁴ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi daerah. Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan*, Edisi Revisi, Jakarta: Rineka Cipta, 2007, hlm.194

¹⁵ H.A.W. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005, hlm.134-135

kondisi lain yang memungkinkan daerah untuk melaksanakan dan mencapai tujuan pembentukan daerah.¹⁶

Diketahui, setidaknya ada 3 (tiga) pintu usulan pemekaran, yaitu melalui Kemendagri (jalur normatif), melalui pengusulan lewat DPR dan melalui jalur DPD. Jalur normatif dimaknai sebagai ketentuan dan persyaratan yang harus dilengkapi oleh setiap daerah yang menghendaki pembentukan daerah sebagai calon pemekaran. Yang dalam ketentuannya terdiri atas 3 (tiga) prasyarat, yaitu penuhi administratif, syarat teknis, dan fisik kewilayahan yang pada dasarnya telah tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.

Secara yuridis formal, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 secara administratif mensyaratkan untuk pemekaran wilayah provinsi baru dapat dibentuk minimal terdiri dari 5 (lima) kabupaten/kota. Selain itu, PP No. 78 Tahun 2007 juga mensyaratkan adanya batas usia minimal. Sebagaimana diatur dalam Pasal 8 PP No. 78 Tahun 2007 yang berbunyi pemekaran dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintah 7 tahun untuk kabupaten/kota, dan 10 tahun untuk provinsi. Melihat usia Provinsi Sumatera Utara dengan prasyarat yang diatur dalam

¹⁶ Lihat selengkapnya dalam penjelasan UU No. 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah atas perubahan dari UU No. 22 Tahun 1999.

muatan Pasal 8 PP 78 Tahun 2007 dapat dinyatakan telah memenuhi ketentuannya.¹⁷

Yang pada dasarnya, bahwa semangat otonomi daerah tercermin antara lain pada keinginan sebagian daerah untuk memekarkan diri dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Sedangkan pada masa sekarang walaupun telah dibuat regulasi yang berisi persyaratan atau kriteria yang jelas dalam membentuk daerah otonomi baru, dalam pelaksanaannya masih sulit untuk mengidentifikasi daerah yang pantas dan tidak pantas untuk menjadi suatu daerah otonom baru. Begitu juga dalam pengaturan pemekaran wilayah yang setiap eranya memiliki kelebihan dan kelemahan tersendiri, bahkan terdapatnya kekosongan hukum. Maka dalam membicarakan tentang regulasi sesungguhnya perlu dikaitkan dengan politik hukum.

Mengingat politik hukum merupakan kebijakan hukum yang akan atau telah dilaksanakan oleh Pemerintah Indonesia secara nasional yang meliputi pembangunan hukum dan pelaksanaan ketentuan hukum. Politik hukum dalam kenyataan juga mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan arah mana hukum akan dibangun dan ditegaskan.¹⁸ Sedangkan menurut M. Solly Lubis mendefinisikan politik hukum (*legal policy, rechtspolitiek*) adalah kebijakan (*policy*) yang menetapkan sistem dan perangkat hukum yang akan diberlakukan dalam negara.¹⁹

¹⁷ Lihat selengkapnya dalam Pasal 8 PP No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah

¹⁸ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011, hlm.17

¹⁹ M. Solly Lubis, *Politik Hukum dan Kebijakan Publik (Legal Policy and Public Policy)*, Bandung: Mandar Maju, 2014, hlm.3

Perlu menjadi pencermatan bersama bahwa pemekaran wilayah di Indonesia memunculkan persoalan-persoalan baru, yang berdampak pada politik, ekonomi, kewilayahan, pertahanan, keamanan dan sebagainya. Selaras dengan hal ini, suatu negara kesatuan baru ialah merupakan wujud pemerintahan demokrasi dengan otonomi daerah dijalankan secara efektif guna pemberdayaan kemaslahatan rakyat, untuk mencakup kewenangan perda-perda (*zelfwetgeving*) yang mengakomodir kepentingan rakyat banyak dan penyelenggaraan pemerintahan (*zelfbestuur*) yang diemban secara demokratis.²⁰

Dari pernyataan tersebut, maka penulis terdorong untuk menyusun tesis yang berjudul **“POLITIK HUKUM RENCANA PEMEKARAN PROVINSI SUMATERA TENGGARA DARI PROVINSI SUMATERA UTARA”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pertimbangan latar belakang diatas, maka permasalahan yang dikaji sebagai berikut:

1. Apa urgensitas rencana pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara?
2. Bagaimana problematika politik hukum yang ditimbulkan atas rencana pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara?
3. Bagaimana desain ideal politik hukum rencana pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara?

²⁰ Ni“matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara (Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan)*, Yogyakarta: FH. UII Press, 2014, hlm. 411

C. Tujuan

Berdasarkan uraian latar belakang dan rumusan masalah diatas, penelitian pada penulisan ini bertujuan untuk:

1. Sebagai ikhtiar memberikan telaah urgensinya rencana pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara
2. Guna mengetahui problematika yang ditimbulkan atas ide pemekaran daerah Provinsi Sumatera Tenggara.
3. Dapat memberikan gambaran desain politik hukum pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang oleh penulis uraikan sebagaimana berikut:

1. Hasil penelitian ini secara teoritis diharapkan memberikan sumbangan pemikiran dalam perkembangan ilmu hukum, serta dapat menjadi rujukan dan menambah bahan-bahan kepustakaan khususnya bidang Hukum Tata Negara (perihal otonomi daerah) di kalangan aktivis, mahasiswa, pelajar, masyarakat dan lingkungan sekitar.
2. Dalam tataran praktis, karya ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang terkait dalam memberikan bentuk partisipasi optimal masyarakat luas. Secara langsung, sebagai masukan bagi daerah asal penulis Sumatera Utara dalam wacana pembentukan provinsi Sumatera Tenggara yang menjadi dirkurusus perdebatan dikalangan banyak pihak.

E. Orisinalitas Penelitian

Orisinalitas Penelitian merupakan uraian yang paling dibutuhkan untuk membuktikan keaslian dari penelitian. Dengan demikian, penelitian penulis perihal “Politik Hukum Rencana Pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara”. Berikut ini penulis menguraikan perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu yang pernah dilakukan dan mempunyai kesamaan objek atau subjek. Agar dapat memberikan deskripsi perbedaan dengan penelitian ini, untuk membuktikan orisinalitas penelitian yang dilakukan oleh penulis. Sejauh ini, dalam hemat pengetahuan penulis belum menemukan penelitian dengan diskursus yang sama dengan tema penulis, hanya saja dalam proses penelusuran penulis menemukan beberapa penelitian yang memang memiliki kesamaan pada objek penelitian yaitu kajian pemekaran daerah. Sebagaimana penulis muat dalam table di bawah ini, sebagai berikut:

Tabel 1.1

Penelitian Terdahulu dan Orisinalitas Penelitian

No	Nama dan Tahun Penelitian	Judul Penelitian	Persamaan	Perbedaan	Orisinalitas Penelitian
1	Anita Siti Hajar, ²¹ 2011.	Perkembangan Pemekaran Wilayah Pasca Reformasi (Suatu Kajian Dari Perspektif Demokrasi dan Hukum).	Penelitian ini sama-sama menggunakan jenis penelitian normatif	Penelitian ini lebih berfokus pada perkembangan pemekaran wilayah pasca reformasi.	Pendekatan yang digunakan oleh penulis dalam menganalisis isu hukum yang terjadi dengan menggunakan tiga metode pendekatan yaitu: pendekatan yuridis empiris,

²¹ Anita Siti Hajar, *Perkembangan Pemekaran Wilayah Pasca Reformasi (Suatu Kajian Dari Perspektif Demokrasi dan Hukum)*, Tesis Pascasarjana Hukum UII Tahun 2011, hlm.131.

					pendekatan yuridis normatif, dan pendekatan politis.
2	Lukman Santoso, ²² 2012.	Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia.	Penelitian ini sama-sama pada objek kajian UU tentang Pemerintahan Daerah.	Kajian penelitian ini berfokus pada problem pemekaran daerah.	Objek kajian yang dilakukan pada penelitian ini politik hukum rencana pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara yang diuraikan dalam rumusan pembahasan secara tersistematis untuk menjawab idealnya pemekaran daerah otonomi baru.
3	Iskatrinah, ²³ 2017.	Politik Hukum Pemekaran Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.	Penelitian ini sama-sama menggunakan jenis penelitian normatif	Diskursus kajian penelitian ini hanya mengacu pada politik hukum pembentukan dan penghapusan daerah.	Pembahasan dalam penulis ini lebih umum yaitu berkaitan politik hukum pemekaran daerah di Indonesia

F. Kerangka Teori

1. Konsep Negara Kesatuan

Konsep negara kesatuan merupakan konsep bentuk negara yang paling tua dalam sejarah kenegaraan. Pada abad pertengahan sudah mulai mengenal bentuk negara kesatuan sebagai satu-satunya bentuk negara. Adapun negara federal

²² Lukman Santoso, *Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*, *Jurnal Supremasi Hukum*, Vol.1, No.2, Desember 2012, hlm.275-280.

²³ Iskatrinah, *Politik Hukum Pemekaran Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, *Jurnal De Lage Late*, Vol.2, No.1, Juni 2017, hlm.37-42.

merupakan padanan bentuk negara baru ada dan baru dikenal sejak lahirnya Amerika Serikat sebagai satu negara merdeka.²⁴

Dari sejak negara Indonesia merdeka telah menetapkan negara kesatuan menjadi pilihan bentuk negara yang dirumuskan dalam UUD 1945. Meskipun telah berulang kali Indonesia memberlakukan berbagai macam konstitusi.²⁵ Bentuk negara “kesatuan” yang menjadi pilihan final, dinilai bentuk yang paling tepat untuk diterapkan di Indonesia. Indonesia pada kenyataan dikenal dengan semboyan negara *Bhinneka Tunggal Ika*. Ni'matul Huda juga berpandangan bahwa keragaman merupakan kekayaan yang harus dipersatukan (*united*) tetapi tidak boleh disatukan atau diseragamkan (*uninformed*).²⁶

Dalam penafsirannya, negara kesatuan lazim juga disebut bagian-bagian atas daerah, sedangkan istilah daerah ini merupakan istilah teknis untuk penyebutan suatu bagian teritorial yang berpemerintahan sendiri yang terakomodir dalam negara kesatuan dimaksud. Untuk lebih memahaminya, oleh Ni'matul Huda menuliskan kembali istilah atau pengertian tersebut, dengan kata daerah (*gebiedsdeel*) dimaksudkan lingkungan yang dijemakan dengan membagi suatu kesatuan lingkungan yang disebut “wilayah” (*gebied*). Kata lainnya, istilah “daerah” bermakna “bagian” atau unsur dari suatu lingkungan yang lebih besar sebagai suatu kesatuan.²⁷

Sementara itu, hakikat negara kesatuan menurut C.F. Strong adalah negara yang kedaulatan tidak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan

²⁴ Hendarmin Ranadireksa, *Visi Bernegara: Arsitektur Konstitusi Demokratik, Mengapa Ada Negara yang Gagal Melaksanakan Demokrasi*, Bandung: Fokusmedia, 2007, hlm.58-59

²⁵ UUD 1945 diresmikan pada 18 Agustus 1945, kemudian digantikan dengan UUD Republik Indonesia Serikat (UUD RIS) pada tahun 1949, yang kemudian UUD RIS

²⁶ Ni'matul Huda, *Desentralisas..., Op.Cit*, hlm.11

²⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media, 2009, hlm.29

pemerintah pusatnya tak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat. Oleh C.F. Strong, juga mengemukakan ada 2 (dua) ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yaitu *the supremacy of the central parliament* (adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat) dan *the absence of subidery sovereign bodies* (tidak ada badan-badan lainnya yang berdaulat).²⁸ Sehingga, segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dengan pemerintah lokal (*local government*), melainkan urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan kebulatan.

Menurut Utrecht dalam mengawali rentetan kenegaraan, perlu adanya sentralisasi kekuasaan berdasarkan kekuatan-kekuatan yang bertujuan akan meruntuhkan kesatuan yang baru itu dapat dilenyapkan. Apabila ternyata kekuatan-kekuatan itu sudah tidak ada lagi, hidup negara yang baru itu tidak terancam lagi oleh kekuatan-kekuatan yang bertujuan meruntuhkan kekuasaan, maka sentralisasi dapat dijadikan desentralisasi, bahkan lebih jauh lagi suatu desentralisasi yang bersifat federasi.²⁹

Setiap negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) menurut Van Der Pot, dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Ia mengatakan, bahwa suatu pemerintahan sentralisasi dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan (*single centralized*

²⁸ C.F. Strong, *Modern Political Constitution: An introduction to the Constitution Study of their History and Existing Form, The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited*, sebagaimana dikutip oleh Ni"matul Huda, *Hukum Pemerintahan...., Ibid*, hlm.31-32

²⁹ Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004, hlm.144

government) atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerah. Sentralisasi yang disertai pemancaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan pusat dan daerah dikenal dengan dekonsentrasi (*centralisatie met deconcentratie*). Desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat (*central government*), melainkan oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri (*zelfstandig*) bersifat otonom (territorial atau fungsional).³⁰

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dikatakan bahwa desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (*spreading van bevoegdheid*), melainkan mengandung pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan di bawahnya. Pada sistem pemerintahan Indonesia setelah reformasi ada pergeseran dari sentralisasi menjadi desentralisasi yang tetap dibingkai dalam negara kesatuan. Hal ini diindahkan sebagai solusi konstitusional untuk menampung keragaman daerah-daerah dalam bingkai NKRI yang sekaligus menyeimbangkan kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Sebagai wujud daerah pemilik tugas untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri, (*eenheid*).³¹

Negara kesatuan tertata dalam dua susunan utama, yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah (provinsi, kabupaten dan kota). Pemerintah pusat sebagai satu

³⁰ Sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...., Ibid*, hlm.32

³¹ Sadu Wasistiono, *Kajian Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah: Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan* dalam Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara, Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, Cetakan 1, Yogyakarta, FH UII Press, 2014, hlm. 241

pemerintahan pada negara yang mempunyai kekuasaan atau kewenangan tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan untuk memutus segala sesuatu di dalam negara pada tingkat terakhir dan tertinggi. Dengan begitu, negara kesatuan secara tegasnya menurut Ni'matul Huda dapat dipisahkan kedalam dua bentuk sistem, yaitu:³²

- a. "Negara kesatuan dalam sistem sentralisasi, membuat segala sesuatu dalam negara untuk langsung diatur dan diurus oleh pemerintahan pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang diinstruksikan oleh pemerintah pusat, hal ini dapat disebut negara kesatuan yang sentralisir.
- b. Negara kesatuan dalam sistem desentralisasi, yang pada tiap-tiap daerah tersebut mempunyai pemerintahan sendiri dan kekuasaannya untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (otonomi daerah), hal ini dapat dinamakan daerah otonom."

Konstitusi Indonesia telah menegaskan bahwa konsep negara kesatuan menekankan pada latar belakang proses pembentukan negara yang terdiri atas berbagai ragam untuk dipersatukan. Hal tersebut ditegaskan dalam muatan Bab XVI Pasal 37 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan "*Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), tidak dapat dilakukan perubahan*".³³ Sehingga, mengamanatkan bentuk negara kesatuan dengan suatu pilihan yang tidak dapat dilakukan perubahan.

Pengukuhan negara Indonesia sebagai negara kesatuan yang berbentuk republik ditegaskan pada muatan Pasal 1 angka (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi, "*Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk Republik*". Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah asas dasarnya dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, dimana konsepsi itu berada di satu sisi, penegasan keberadaan

³² Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...., Op.Cit*, hlm.28

³³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Ketiga, Jakarta, Sinar Grafika, 2014. hlm. 211

kawasan sebagai bagian dari negara, namun di sisi lain memberikan stimulan bagi penduduk setempat untuk mengartikulasikan segalanya kepentingan, antara lain soal otonomi daerah dalam sistem hukum dan politik nasional.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah provinsi dan setiap daerah provinsi dibagi menjadi daerah kabupaten/kota. selain susunan pemerintah pusat, setiap daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota memiliki pemerintah daerah. Hal tersebut sesuai dengan muatan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 (Bab VI tentang Pemerintahan Daerah) yang menyatakan, “*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.*”³⁴

Seperti dikemukakan di atas, bahwa rumusan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 menurut Mahfud MD,³⁵ menegaskan mengenai hubungan antara Pusat dan Daerah dengan politik hukum desentralisasi (otonomi) dan dekonsentrasi dengan susunan berjenjang dan dengan memperhatikan hak-hak asal-usul yang bersifat istimewa. Yang memiliki dua garis utama politik hukum otonomi daerah di negara Republik Indonesia. Politik hukum pertama yang dianut di dalam konstitusi Indonesia adalah mengenai hubungan Pusat dan Daerah yang diformulasikan dalam politik hukum negara kesatuan.

³⁴ Lihat selengkapnya dalam Bab VI tentang Pemerintahan Daerah Pasal 18 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³⁵ Moh.Mahfud MD, *Membangun politik Hukum. Menegakan Konstitusi*, Edesi 1, Cetakan 4, Depok: Rajawali Pers, 2017, hlm.216

2. Politik Hukum

Berbicara studi politik hukum juga terdapat perbedaan letak dan makna dominasinya. Kalangan alih menyebutkan letak politik hukum sebagai ilmu hukum dan sebagian lagi meletakkan pada bagian ilmu politik. Pernyataan tersebut bukan untuk melihat keberadaan relevan politik hukum, melainkan untuk mempertegas kembali bahwa keberadaan politik hukum merupakan bagian dari ilmu hukum. Argumen tersebut oleh Moh.Mahfud MD³⁶ disebutkan kembali dengan makna berikut, “Jika ilmu hukum diibaratkan sebagai pohon, maka filsafat merupakan akarnya, sedangkan politik merupakan pohonnya yang kemudian melahirkan cabang-cabang berupa berbagai bidang hukum seperti hukum perdata, hukum pidana, hukum tata negara, hukum administrasi negara dan sebagainya”. Sehingga dapat dikemukakan argumen bahwa politik hukum merupakan bagian dari ilmu hukum.

Salin itu, berbagai kalangan melihat adanya perbedaan dominasi terhadap politik hukum pada pertanyaan mengenai dominasi politik atau dominasi hukum yang membawa ke pernyataan “politik adalah produk hukum dan hukum adalah produk politik”. Dari pertanyaan tersebut secara tegas oleh Moh.Mahfud MD dalam Zainal Arifin Mochtar menuliskan,³⁷ bahwa dua pernyataan di atas secara metodologis-ilmiah tidak ada yang salah. Namun jelas, pernyataan tersebut bersifat relatif. Dengan arti tergantung asumsi dan konsep yang digunakan. Dikatakan juga bahwa pernyataan bisa benar secara ilmiah menurut asumsi dan konsep tertentu, tetapi menjadi salah jika mempergunakan asumsi dan konsep lain.

³⁶ Moh.Mahfud MD, *Politik Hukum.....*, *Op.Cit*, hlm.15

³⁷ Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, Yogyakarta: Books, 2022, hlm.13

Membicarakan politik hukum di Indonesia berbagai akademisi dan praktisi hukum telah coba melakukan kajian untuk pembangunan keidealan ketatanegaran. Sebagaimana disadari bahwa politik hukum merupakan paradigma utama dalam konstruksi konsep dasar sistem manajemen nasional, bahkan sebagai acuan pembentukan peraturan perundang-undang. Dalam hal ini, menurut M. Solly Lubis³⁸ dikatakan konstitusi (UUD NRI Tahun 1945) adalah konsep dasar yang tertinggi (*the highest basic concept*) secara yuridis (dari sudut hukum) bagi kehidupan bernegara, dalam arti meliputi segenap bidang kehidupan bernegara itu, yakni; bidang politik, ekonomi, sosial budaya, hak asasi manusia. Dikatakan juga, bahwa di dalam konstitusi (UUD NRI Tahun 1945) itu terdapat 3 (tiga) macam landasan yang utama paradigma bagi sistem manajemen. Paradigma yang dikatakan tersebut dapat dimaknai sebagai pemenuhan dari rumusan politik hukum, yang dalam pernyataannya disebutkan sebagai berikut:

- (1) “Landasan ideal-filosofis (yakni nilai-nilai dan asas-asas yang terkandung dalam pancasila, dan inilah yang menjadi paradigma filosofis bagi sistem manajemen nasional itu);
- (2) Landasan politis (dasar kebijakan) karena ternyata di dalam UUD itu juga terdapat amanat-amanat kebijakan (*political messages*), bahkan bukan aturan yuridis (hukum) melulu, misalnya amanat politik di Pasal 27 dan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Landasan politis ini disebut juga paradigma politis.
- (3) Landasan yuridis (hukum yang disebut juga sebagai paradigma yuridis, yakni patokan-patokan hukum yang tersebar di berbagai Pasal UUD NRI Tahun 1945 itu, yang selanjutnya menjadi dasar hukum bagi pembuatan peraturan-peraturan organik (*organieke verordeningen*), termasuk UU organik (*organieke wet*), misalnya: Pembuatan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang didasarkan pada Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, UU tentang Mahkamah Agung, UU tentang Mahkamah Konstitusi, dan UU

³⁸ M. Solly Lubis, *Op.Cit*, hlm.27-28

tentang Komisi Yudisial yang pembuatannya didasarkan pada Pasal 24 UUD NRI Tahun 1945”.

Pada pendapat lain juga menyebutkan bahwa konstruksi politik hukum merupakan telaah dasar untuk mendorong dan mengisi semua unsur di dalam sistem hukum nasional negara Indonesia. Sebagaimana dalam Moh.Mahfud MD menyebutkan secara tegas,³⁹

“Politik hukum nasional harus dapat mendorong dan mengisi semua unsur di dalam sistem hukum nasional agar bekerja sesuai dengan cita-cita bangsa, tujuan negara, cita hukum, dan kaidah penuntun hukum di Negara Republik Indonesia sebagaimana terkandung didalam Pembukaan UUD 1945. Dalam mengawal materi hukum agar sesuai dengan pijakan-pijakan tersebut, politik hukum Indonesia sudah memiliki kerangka dan rambu-rambu yang cukup jelas, mulai dari Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sampai pada *judicial review*. Tapi, masalah serius yang harus dihadapi adalah penegakan hukum oleh aparat penegak hukum.”

Dengan kenyataannya, berbagai kalangan ahli di Indonesia mengemukakan istilah politik hukum berbeda-beda, yang dimaksud hukum dalam frasa ini adalah hukum positif dengan artian hukum yang berlaku sekarang di Indonesia dan dapat dimaknai hukum yang dibuat oleh negara. Sebagaimana tercatat dokumen tertua yang menggunakan istilah politik hukum adalah karya Prof. Soepomo yang berjudul Sejarah Politik Hukum Adat di Indonesia Jilid 1 dan Jilid 2, Terbitan tahun 1950. Istilah *rechtspolitik* juga digunakan oleh Moh. Natsir, dalam mengkritik kebijakan ekonomi kabinet Wilopo tahun 1953. Kemudian, pada masa Orde Baru istilah politik hukum sering digunakan oleh para sarjana hukum seperti Satjipto Rahardjo, Mochtar Kusumaatmadja, dan Todung M. Lubis. Dapat dikatakan

³⁹ Moh.Mahfud MD, *Membangun politik Hukum*, *Loc.Cit*, hlm.13

bahwa politik hukum di Indonesia telah memberikan pengalaman yang komprehensif dalam sistem manajemen perangkat hukum bernegara Indonesia.⁴⁰

Sebagaimana dalam makna etimologinya, istilah politik hukum merupakan terjemahan dari istilah *rechtspolitiek*, yakni *recht* (hukum) dan *politiek* (politik). Yang kemudian, oleh M. Solly Lubis mendefinisikan politik hukum (*legal policy, rechtspolitiek*) adalah kebijakan (*policy*) yang menetapkan sistem dan perangkat hukum yang akan diberlakukan dalam negara.⁴¹ Satjipto Raharjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Menurut Moh. Mahfud MD, politik hukum adalah legal policy atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam mencapai tujuan negara. Dalam bagian yang sama dituliskan menurut Teuku Mohammad Radhie dengan mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.⁴²

Menurut Mochtar Kusumaatmadja,⁴³ politik hukum adalah:

“Di Indonesia di mana undang-undang merupakan cara pengaturan hukum yang utama pembaruan hukum terutama melalui perundang-undangan. Proses pembentukan undang-undang harus dapat menampung semua hal yang erat hubungannya dengan bidang atau masalah yang hendak diatur dengan undang-undang itu, apabila

⁴⁰ Zainal Arifin Muchtar, *Op. Cit*, hlm.15

⁴¹ M. Solly Lubis, *Op. Cit*, hlm.3

⁴² Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum....., Op. Cit*, hlm. 1-2

⁴³ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Bina Cipta, 1986, hlm. 8-9.

perundang-undangan itu hendak merupakan suatu pengaturan hukum yang efektif. Efektifnya produk perundang-undangan dalam penerapannya memerlukan perhatian akan lembaga dan prosedur yang diperlukan dalam pelaksanaannya.”

Berdasarkan definisi-definisi kalangan ahli hukum tersebut, oleh Moh. Mahfud MD dalam bukunya menuliskan rumusan yang sederhana tentang politik hukum itu sendiri, bahwa politik hukum itu adalah arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijakan dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara. Dapat juga dikatakan bahwa politik hukum merupakan upaya menjadi hukum sebagai proses pencapaian tujuan negara. Selain itu, politik hukum juga merupakan jawaban atas pertanyaan tentang mau di apakah hukum itu dalam perspektif formal kenegaraan guna mencapai tujuan negara. Di dalam pengertian ini, disebutkan pijakan utama politik hukum nasional adalah tujuan negara yang kemudian melahirkan sistem hukum nasional yang harus dibangun dengan pilihan isi dan cara-cara tertentu. Dengan demikian, politik hukum mengandung dua sisi yang tak terpisahkan, yakni sebagai arahan pembuatan hukum atau *legal policy* lembaga-lembaga negara dalam pembuatan hukum dan sekaligus sebagai alat untuk menilai dan mengkritisi apakah sebuah hukum yang dibuat sudah sesuai atau tidak dengan kerangka berpikir *legal policy* tersebut untuk mencapai tujuan negara.⁴⁴

Dari uraian tersebut dapat dimaknai salah satu fungsi politik hukum adalah untuk memberikan garis ataupun batasan yang harus dipatuhi ketika membentuk hukum. Sesuai dengan perkembangan keadaan serta kondisi

⁴⁴ Moh.Mahfud MD, *Membangun politik Hukum.....*, Op. Cit, hlm.15-16.

perkembangan daerah otonom baru (DOB) yang telah ada. Mengingat, saat ini undang-undang ketentuan yang digunakan sebagai rujukan yuridis dalam pemebentukan dan pemekaran daerah adalah UU No. 22 Tahun 1999 diubah menjadi UU No. 32 Tahun 2004 kemudian diubah kedua dengan UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan teknisnya, pada tahun 2007 ditetapkan PP No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.

3. Otonomi Daerah dan Pemekaran Daerah

Otonomi daerah dalam sejarah bangsa Indonesia mengalami prespektif dinamika. Pada saat pendiri negara (*the Founding Fathers and Mothers*) membahas rancangan Undang-Undang Dasar sebuah negara, yang demikian juga membentuk sebuah Badan Penyelidikan Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Sidang pertamanya BPUPKI telah bersepakat pilihan bentuk negara, yaitu *negara kesatuan dengan sistem desentralisasi*.⁴⁵ Pilihan tersebut dilandasi atas pertimbangan yang mendalam, salah satunya Sumpah pemuda dalam hal ini kongres pemuda pada tanggal 28 Oktober 1928 mengamanatkan bentuk negara kesatuan dalam negara Indonesia.

Saat momentum reformasi bergelora di Indonesia terjadinya perubahan Pasal 18 UUD 1945, yang sehingga makna Penjelasan UUD 1945 yang selama ini “ikut-ikutan” menjadi acuan dalam mengatur Pemerintahan Daerah tidak berlaku lagi. Dengan demikian, satu-satunya sumber konstitusional Pemerintah Daerah termuat dalam Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B dengan makna lebih memperjelas pembagian

⁴⁵ Sri Soemantri, *Otonomi Daerah*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2014, hlm.3

daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota. Diketahui, dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) ini mempunyai keterkaitan erat dengan Ketentuan Pasal 25A mengenai wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴⁶

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Dalam teorinya istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*Zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsep otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat Perda-perda), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W. van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huis houding* (menjalankan rumah tangganya sendiri). Pada kesempatan yang sama disebutkan dalam otonomi, mengandung hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah.⁴⁷

Konsep otonomi daerah secara tegas disebutkan dalam ketentuan Pasal 18 ayat (2) yang memuat, “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Selanjutnya, pada ayat (5) tertulis, “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat”. Dan ayat (6) dalam pasal yang sama

⁴⁶ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah (filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, hlm.19-20.

⁴⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media, 2009, hlm.83.

menyatakan, “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”⁴⁸

Pelaksanaan otonomi daerah diatur secara khusus dalam Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagaimana hal tersebut terjadi pada tanggal 15 Oktober 2004 di masa Presiden yang dipimpin oleh Megawati Soekarnoputri mengesahkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Muatan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 juga menyebutkan definisi “otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengaturan yang sama juga mendefinisikan daerah otonom sebagai berikut:

“Daerah Otonom selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”⁴⁹

Menurut Ni'matul Huda, otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab untuk mengatur urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satunya penjelmaan pembagian tersebut yaitu, daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah. Kemudian, disebutkan juga bahwa Otonomi daerah jika dilihat dari sudut wilayahnya, maka penyelenggaraannya ditentukan dalam batas-batas wilayah

⁴⁸ Lihat, Pasal 18 (ayat 2, ayat 5, dan ayat 6), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁴⁹ Lihat Pasal 1, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

yang ditentukan pemerintah pusat. Dilihat dari substansi (materi) penyelenggaraan otonomi daerah, hal dimaksud ditentukan oleh sistem rumah tangga (*huishouding*) otonomi daerah yang diadopsi.⁵⁰

Otonomi daerah menurut Hans Kelsen adalah suatu perpaduan langsung dari ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demokrasi. Organ-organ pembuat norma-norma daerah dipilih oleh para subjek dari norma-norma ini. Sebuah contoh dari suatu daerah otonom adalah kotapraja atau kotamadya dan walikota. Ini adalah sebuah pemerintahan daerah yang otonom dan desentralisasi.⁵¹

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan desentralisasi dengan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehingga, diketahui dalam sistem negara Kesatuan Republik Indonesia tersebut, lebih menegaskan bahwa pemerintahan daerah merupakan sub sistem atau bagian dari Negara kesatuan Republik Indonesia. Maka pelaksanaan pemerintahan daerah adalah pengaturan dan pelaksanaan wewenang pemerintahan yang menjadi urusan otonominya, bukan dalam konteks urusan pemerintahan yang berdiri sendiri atau urusan pemerintahan “*sub state*” baru.

Desentralisasi dalam penjelasannya menurut Prof. Ni'matul Huda, tidak mempunyai suatu definisi yang tunggal. Apapun definisi desentralisasi yang dipilih, harus terjadi harmonisasi yang baik antara desentralisasi politik, administrasi, dan

⁵⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan....., Op. Cit*, hlm.84.

⁵¹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan....., Op. Cit*, hlm.70.

fiskal. Dalam hal yang sama juga diberi penjelasan yang dapat untuk dipahami, yakni; desentralisasi politik pada intinya memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menjalankan suatu kebijakan, desentralisasi administrasi atau desentralisasi manajerial memberikan petunjuk bagaimana implementasi dari pengalihan kewenangan fungsi tersebut, desentralisasi fiskal menyediakan pembiayaan untuk pengalihan kewenangan tersebut.⁵²

Sementara itu menurut Irwan Soedjito dalam Murtir Jeddawi menuliskan, desentralisasi dapat dilakukan dalam beberapa bentuk, yaitu:⁵³

- 1) “Dalam desentralisasi teritorial, yaitu wewenang yang diberikan oleh pemerintah kepada suatu badan umum (openbaar lichaam) seperti persekutuan yang berpemerintahan sendiri, untuk membina seluruh kepentingan yang saling berkaitan dari golongan-golongan penduduk dalam suatu wilayah tertentu.
- 2) Dalam desentralisasi fungsional adalah pelimpahan sebagian fungsi pemerintahan kepada organ atau badan asli yang khusus dibentuk untuk itu.
- 3) Dalam desentralisasi administratif adalah pelimpahan wewenang yang semula dipusatkan pada penguasa kepada pejabat-pejabat bawahannya. Selain itu, desentralisasi administratif dapat dianggap sebagai modifikasi atau penghalusan sentralisasi.”

Secara teoritis, terhadap penyelenggaraan sistem asas otonomi daerah dalam pembagian wewenang dan tanggungjawab antara pusat dan daerah yang mengacu pada beberapa sistem/asas rumah tangga daerah. Disebutkan dalam penyelenggaraan sistem asas daerah otonomi menurut R.Tresna, Bagir Manan dan Moh. Mahfud MD, dikenal sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga material dan sistem rumah tangga nyata atau riil. Selain itu, masih dikenal sistem

⁵² Di akses dari bahan kuliah PowerPoint Prof. Ni'matul Huda, Hubungan Pusat dan Daerah, pada 24 Februari 2023 Pukul 14.00 WIB. Lihat dalam slide PowerPoin 14 yang disampaikan saat perkuliahan berlangsung di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia.

⁵³ Murtir Jeddawi, *Op. Cit*, hlm.154-156.

rumah tangga lain, yaitu menurut Josef Riwo Kaho yang memperkenalkan adanya sistem rumah tangga sisa (residu) dan sistem rumah tangga nyata, dinamis dan bertanggungjawab. Demikian pula menurut S.H. Sarundajang menyebutkan bahwa diberbagai negara dunia terdapat lima macam sistem otonomi yang pernah diterapkan yakni: (1) otonomi organik (rumah tangga organik); (2) otonomi formal (rumah tangga formal); (3) otonomi materiil (rumah tangga material/substantif); (4) otonomi riil (rumah tangga riil); (5) otonomi yang nyata, bertanggungjawab dan dinamis. Dari beberapa sistem/asas rumah tangga yang disebut, pada pelaksanaan memiliki pembagian kewenangan serta tugas yang diemban memiliki perbedaan pada berjalanya urusan dan tingkat pengaturan.⁵⁴

Di Indonesia pengaturan tentang pembentukan dan pemekaran daerah sudah ada sejak pemerintahan Kolonial Belanda, dengan aturan yang dibentuk, seperti: *Wet op de Bestuurshervorming* yang dijabarkan lebih lanjut dengan *Provincie-Ordonnantie*, *Regentschap-Ordonnantie*, dan *Stadsgemeente-Ordonnantie* di Jawa dan Madura dibentuk berbagai provinsi, *Regentschap* dan *Stadsgemeente* yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Diluar Jawa dan Madura dibentuk beberapa *groeps gemeenschap* dan *stadsgemeente* berdasarkan *Droepsgemeenschap-Ordannantie* dan *Stadsgemeente-Ordonnantie Buitengewesten*. Sedangkan *local resort* yang dibentuk berdasarkan UU Desentralisasi 1903 masih dipertahankan. Pada semestinya, pembentukan dan pemekaran daerah di Indonesia

⁵⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan....., Op. Cit*, hlm.85.

yang kemudian melahirkan daerah otonomi baru (DOB) bukan merupakan hal yang baru.⁵⁵

Selanjutnya daerah yang dimaksudkan di sini adalah daerah otonom. Pasal 1 angka 12 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan daerah (daerah otonom) adalah “kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Usul dan keberadaan “daerah” dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat disimak dalam penjelasan UU No. 23 Tahun 2014 angka 1 alinea kedua yang disebutkan sebagai berikut: “selanjutnya Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai negara kesatuan adalah dibentuknya Pemerintahan Negara Indonesia sebagai pemerintahan nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.”⁵⁶

Berdasarkan ketentuan tersebut, sejalan juga diatur dalam Pasal 1 angka 20 yang dimaksud dengan “pembentukan daerah” adalah penetapan status daerah tertentu. Menurut Pasal 32 ayat (1) pembentukan daerah tersebut dapat berupa:

- (a) Pemekaran daerah, dan
- (b) Penggabungan daerah.

⁵⁵ Surajuddin. Anis Ibrahim. dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Malang: Setara Perss, 2016, hlm.200.

⁵⁶ Surajuddin. Anis Ibrahim. Dkk, *Hukum Administrasi....., Op. Cit*, hlm.200.

Ketentuan Pasal 32 ayat (1) tersebut, dimaksud salah satunya “pemekaran daerah” yang merupakan salah satu aspek/cara dari pembentukan daerah. Pada cara yang kedua dalam maksud pembentukan daerah adalah penggabungan daerah. Kemudian, ayat (2) berbunyi: “Pembentukan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup pembentukan daerah provinsi dan pembentukan daerah kabupaten/kota”. Dengan demikian, pembentukan daerah akan melahirkan daerah otonomi baru, baik melalui pemekaran daerah maupun melalui penggabungan daerah. Sesuai dengan Penjelasan Umum angka 5 juga disebutkan tentang pembentukan daerah, diantaranya sebagai berikut:

“Pembentukan Daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Untuk itu maka Pembentukan Daerah harus mempertimbangkan berbagai faktor seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan Daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya daerah.”⁵⁷

G. Definisi Operasional

1. Daerah Otonom

Negara Indonesia dalam pengaturan batas wilayah pemerintah mengatur ketentuan daerah otonom. Adapun yang dimaksud, daerah otonomi diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat

⁵⁷ Lihat selengkapnya pada Pasal 32 ayat (1), (2) dan Penjelasan Umum angka 5 UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem NKRI.⁵⁸ Selanjutnya, daerah otonom dikenal sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu untuk kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat daerah maupun masyarakat dalam ikatan negara Indonesia Merdeka.⁵⁹

Selanjutnya, daerah otonom menurut Oppenheim adalah bagian organisasi daripada negara, maka daerah otonom mempunyai kehidupan sendiri yang bersifat mandiri dengan kata lain tetap terikat dengan negara kesatuan. Dengan begitu, masyarakat hukum daerah otonom berhak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.⁶⁰

2. Pembentukan dan Pemekaran Daerah

Secara yuridis disebutkan, bahwa pembentukan daerah adalah penetapan status daerah pada wilayah tertentu. Selanjutnya, dalam Penjelasan Umum angka 5 UU No. 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa pembentuka daerah adalah salah satu aspek dalam 'Penataan Daerah'. Dalam hal penataan daerah menurut Pasal 31 ayat (1) merupakan bagian pelaksanaan dari desentralisasi, sedangkan dalam rumusan Pasal 31 ayat (3), bahwa penataan terdiri atas dua macam yaitu: a) pembentukan daerah, dan b) penyesuaian daerah. Pada ketentuan Pasal 32 ayat (1), bahwa pembentukan daerah dapat berupa: (a) pemekaran daerah, dan (b) penggabungan daerah. Berdasarkan ketentuan pasal ini dapat dimaknai bahwa pembentukan daerah

⁵⁸ Lihat selengkapnya pada Pasal 1 Ayat (12) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵⁹ Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002, hlm.76.

⁶⁰ Mohammad Jimmi Ibrahim, *Prospek Otonomi Daerah*, Semarang: Dahara Prize, 1991, hlm.55.

merupakan salah satu aspek/cara dari pembentukan daerah.⁶¹ Dalam peraturan pemerintahan dalam hal ini PP No.78 Tahun 2007, pengertian pemekaran adalah pemecahan provinsi atau kabupaten/kota menjadi dua daerah atau lebih.⁶²

Kemudian, secara etimologis istilah pemekaran berasal dari kata, mekar. Menurut KBBI kata mekar dengan artinya: berkembang menjadi terbuka, menjadi besar dan gembung, menjadi tambah luas, besar, ramai, bagus, mulai timbul dan berkembang. Klausul pemekaran daerah dipakai untuk upaya memperluas bahasa (*euphieisme*) yang menyatakan proses ‘perpisahan’ atau pemecahan suatu wilayah untuk membentuk suatu unit administrasi lokal baru. Kemudian, istilah pemekaran daerah dilihat dari kacamata filosofi harmoni lebih cocok digunakan untuk menggambarkan proses terjadinya daerah-daerah otonom baru pasca reformasi di Indonesia.⁶³

Dengan itu, oleh Effendy menyebutkan wilayah merupakan suatu proses pembagian wilayah menjadi lebih dari satu wilayah, dengan tujuan meningkatkan pelayanan dan mempercepat pembangunan yang bersandar pada indikator berikut:⁶⁴

- 1) “Pemekaran wilayah juga diharapkan dapat menciptakan kemandirian daerah sebagai salah satu kunci dari keberhasilan otonomi daerah.
- 2) Upaya pemekaran wilayah dipandang sebagai sebuah terobosan untuk mempercepat pembangunan melalui peningkatan kualitas dan kemudahan memperoleh pelayanan bagi masyarakat.
- 3) Pemekaran wilayah juga merupakan bagian dari upaya untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperpendek

⁶¹ Surajuddin. Anis Ibrahim. DKK, *Op. Cit*, hlm.197-198.

⁶² Lihat selengkapnya dalam Pasal 1 Angka 10 PP No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.

⁶³ Makagansa H.R., *Tantangan Pemekaran Daerah*, Yogyakarta: FUSFAD,, 2008, hlm.33.

⁶⁴ Effendy. Onong Uchjana, *Dinamika Komunikasi*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2008, hlm.213.

rentang kendali pemerintah sehingga meningkatkan efektifitas penyelenggaraan pemerintah dan pengelolaan pembangunan”.

Jika merujuk pada tujuan untuk mendekatkan pelayanan pada masyarakat, pemekaran daerah adalah tuntutan masyarakat untuk pembentukan daerah yang baru, dengan cara memisahkan diri dari kesatuan wilayah pemerintahan daerah tertentu.⁶⁵ Paling tidak ada dua tipe atau bentuk yang dapat dilakukan dalam pemekaran daerah pemerintahan, yakni berupa penggabungan beberapa daerah atau pemekaran daerah. Pada dasarnya dilakukan pemekaran daerah dimaksud untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal.⁶⁶

H. Metode Penelitian

Metode penelitian dalam menyusun tesis berdasarkan pendekatan perundang-undangan dan konseptual yang selaras dalam penulisan, guna memperoleh data untuk mencapai pengertian tentang masalah penelitian berikut ini:

1. Objek Penelitian

Objek penelitiannya adalah konsep prosedur pemekaran daerah otonomi baru di Indonesia pasca reformasi dengan ketentuan yang selaras, yakni Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Kendati demikian, aspek yang dikaji hanya berkaitan dengan pembentukan dan pemekaran daerah dalam ranah

⁶⁵ Nihin, H.A, Dj. *Tantangan Era Baru: Berbagai keadaan dan Penyikapannya*, Jakarta: PT. Mardi Mulyo, 2000, hlm.7.

⁶⁶ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Cetakan III, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2009, hlm. 15.

penyempurnaan efektivitas penataan daerah untuk kesejahteraan masyarakat, khusus pada daerah rencana pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara.

2. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif, yang dimaksud dengan penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma⁶⁷. Secara khusus kajiannya pada objek undang-undang pemerintahan daerah pasca reformasi, investigasi dan mengkaji lalu menjelaskan metode proses sebuah pemekaran, kemudian menganalisis efek dihasilkan untuk kemudian memberikan ide yang ideal untuk konsep pemekaran dalam rangka penyelenggaraan penataan wilayah yang optimal.

3. Pendekatan Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini penulis menggunakan berbagai macam metode pendekatan. Sebagaimana diantaranya, pendekatan yuridis normatif yaitu pendekatan berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagai suatu ketentuan yang abstrak yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Kedua pendekatan yuridis empiris, yaitu pendekatan dengan berdasarkan pada adanya kesesuaian antara data yang diperoleh dengan aturan atau kaidah hukum, sehingga uraian dan penjabarannya akan menggambarkan permasalahan dengan jelas. Ketiga pendekatan politis (*political approach*), yaitu pendekatan administrasi negara yang menekankan fungsi-fungsi politik dalam bernegara. Menurut C.F.G.

⁶⁷ Eka N.A.M Sihombing dan Cynthia Hadita, *Penelitian Hukum*, Malang: Setara Press, 2022, hlm.43.

Sunaryati Hartono pendekatan politis dapat kita saksikan adanya kemurnian terhadap hukum. Dengan makna bahwa kekuasaan politik itu tidak hanya dilihat sebagai suatu nilai saja, tetapi bahkan sebagai suatu tujuan tersendiri. Pandangan ini diperoleh dari Machiavelli pada abad ke-16.⁶⁸

4. Bahan Hukum

Metode pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi dokumen dan studi pustaka. Studi dokumen yaitu studi berdasarkan kajian berbagai dokumen resmi institusional berupa peraturan perundang-undangan. Sedangkan, studi pustaka mengkaji referensi buku, jurnal, hasil penelitian hukum, dan literature lainnya. Sumber data bahan hukum tersebut terdiri dari;

- a. Bahan Hukum Primer, seperti teks UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, buku teks peraturan perundang-undangan lain yang terkait, yaitu UU No 22 Tahun 1999, UU No 32 Tahun 2004, dan UU No 23 Tahun 2014, yang mana ketiga undang-undang tersebut membahas tentang pembentukan dan pemekaran daerah.
- b. Bahan Hukum Sekunder, seperti risalah amandemen UUD 1945, risalah UU pemda, buku-buku, jurnal, media massa, dan karya ilmiah kalangan hukum yang terkait dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini.

5. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan metode studi dokumen sebagai teknik pengumpulan data, sehingga cara mengumpulkan data dilakukan dengan cara studi kepustakaan, yaitu penulis memiliki sejumlah buku yang menyangkut masalah yang penulis hadapi. Studi kepustakaan ialah suatu metode yang berupa pengumpulan data, diperoleh dari buku pustaka atau buku bacaan lain yang memiliki hubungan dengan pokok permasalahan, kerangka dan ruang lingkup

⁶⁸ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, 1991, hlm. 42.

permasalahan. Untuk penunjang informasi yang selaras penulis akan melakukan wawancara kepada beberapa ahli hukum tata negara.

I. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terdiri dari empat bab dan beberapa sub bab yang secara keseluruhannya digambarkan sebagai berikut:

1. Bab pertama, Pendahuluan, akan menjelaskan secara garis besar mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan, manfaat, orisinal penelitian, kerangka teori, definisi operasional, metode penelitian dari Penulisan ilmiah ini;
2. Bab kedua, Tinjauan Pustaka, Terdiri dari beberapa pemikiran pakar dan tinjauan secara yuridis normatif mengenai konsep negar, politik hukum, dan Otonomi Daerah dan Pembetulan, Pemekaran Daerah;
3. Bab ketiga, hasil penelitian dan pembahasan, yang terdiri dari beberapa bahasa, yaitu: Urgensitas rencana pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara, Problematika politik hukum yang ditimbulkan atas rencana pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara, dan Desain ideal politik hukum rencana pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara;
4. Terakhir, bab keempat, Penutup: yang berisikan kesimpulan dan Saran yang dihasilkan selama proses penelitian ini.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA TENTANG NEGARA KESATUAN, POLITIK HUKUM, OTONOMI DAERAH DAN PEMEKARAN DAERAH

A. Negara Kesatuan

Sejarah Negara Indonesia mengalami dinamika panjang, pendiri negara (*the Founding Fathers and Mothers*) membahas rancangan Undang-Undang Dasar sebuah negara. Sejalan dengan pendiri negara membentuk sebuah Badan Penyelidikan Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Pada sidang pertama BPUPKI telah bersepakat pilihan bentuk negara, yaitu *negara kesatuan dengan sistem desentralisasi*.⁶⁹ Pilihan tersebut dilandasi atas pertimbangan yang mendalam, salah satunya yaitu Sumpah pemuda. Kongres pemuda pada tanggal 28 Oktober Tahun 1928 mengamanatkan bentuk negara Indonesia adalah “negara kesatuan”. Adapun Putusan Kongres Pemuda-Pemudi Indonesia sebagai berikut:

- (1) “Pertama : Kami Putra dan Putri Indonesia mengaku bertumpah darah yang satu, Tanah Indonesia;
- (2) Kedua : Kami Putra dan Putri Indonesia mengaku berbangsa yang satu, Bangsa Indonesia;
- (3) Ketiga : Kami Putra dan Putri Indonesia menjunjung bahasa persatuan, Bahasa Indonesia.”

Indonesia menuju kemerdekaan diberi janji oleh Perdana Menteri Jepang Kuniaki Kairo yang disampaikan dihadapan Sidang Parlemen Jepang pada tanggal 7 September 1944 untuk merdeka Indonesia. Janji pemerintah Jepang tersebut ternyata tidak dapat dilaksanakan, sebab Jepang menyerah tanpa syarat kepada Amerika

⁶⁹ Sri Soemantri, *Otonomi Daerah*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2014, hlm.3

Serikat pada tanggal 14 Agustus 1945 karena telah dijatuhkan serangan bom atom oleh Amerika Serikat ke kota Hiroshima dan Nagasaki. Dengan keadaan demikian, bangsa Indonesia melalui Ir. Soekarno dan Drs. Moh. Hatta yang ikut hadir Tan Malaka dan tokoh lainnya, pada hari Jum'at tanggal 17 Agustus 1945 memproklamasikan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sehari setelah kemerdekaan dilantangkan, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) melakukan sidang pertamanya memutuskan secara tegas menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai dasar Negara Indonesia. Sejalan dipilihnya Ir. Soekarno dan Drs. Moh. Hatta masing-masing Presiden dan Wakil Presiden yang pertama.⁷⁰

Negara Kesatuan merupakan bentuk negara yang paling tua dalam sejarah kenegaraan. Konsep negara kesatuan dikenal pada masa pertengahan abad, yang merupakan satu-satunya bentuk negara di masa itu. Berbeda halnya dengan negara federal, yang mulai dikenal sejak negara Amerika Serikat sebagai negara merdeka.⁷¹ Menurut C.F.Strong dalam Mahmuzar⁷² negara federal merupakan padanan bentuk negara yang kedaulatan-nya terbagi atas kedaulatan negara federasi dan kedaulatan negara-negara bagian. Kedaulatan negara federasi dilaksanakan oleh pemerintah federal meliputi kedaulatan ke dalam (internal) dan kedaulatan ke luar (eksternal). Sedangkan kedaulatan negara bagian dijalankan oleh pemerintah negara bagian, namun hanya kedaulatan ke dalam (internal) saja. Sebab negara bagian memberikan

⁷⁰ Sri Soemantri, *Ibid*, hlm.10

⁷¹ Hendarmin Ranadireksa, *Visi Bernegara: Arsitektur Konstitusi Demokratik.....*, *Ibid*, hlm.58-59

⁷² Lihat C.F.Strong, *Modern Political Constitution; An Introduction to the Comparatif Study of Their History and Existing Form*, (Sidwick & Jackson Limited, London, 1966), sebagaimana dikutip oleh Mahmuzar, *Model Negara Kesatuan Republik Indonesia di Era Reformasi*, Jurnal: Hukum & Pembangunan, Vol 50, No 2, April-Juni 2020, hlm.304

urusan politik luar negeri atau kedaulatan ke luar (eksternal) kepada pemerintah federal.

Negara federal disebut juga dengan negara bersusun jamak karena tersusun dari beberapa negara yang semula telah berdiri sendiri sebagai negara merdeka dan berdaulat, mempunyai konstitusi sendiri dan pemerintahan sendiri. Keberadaan negara federal didasarkan atas kepentingan yang sama dan saling menggabungkan diri untuk membentuk suatu ikatan kerjasama yang dapat disebut dengan federasi. Menurut C.F. Strong dalam Mahmuzar⁷³ Penggabungan dalam negara federal umumnya berdasarkan traktat (perjanjian) yang kemudian disebut dengan konstitusi federal. Melalui konstitusi federasi juga ditentukan urusan pemerintahan, baik yang menjadi kewenangan pemerintahan federasi maupun yang menjadi kewenangan pemerintahan negara bagian. Disebut juga bahwa konstitusi negara-negara federasi merupakan konstitusi tertulis (*written constitution*).

Negara federal juga dikenal sebagai negara yang memiliki Undang-Undang Dasar dan pemerintah pusat yang mempunyai ikatan kerja sama dalam negara-negara tersebut. Disebutkan juga oleh Ernawati Huroiroh, dkk bahwa dalam pemerintah federasi terdapat hubungan sebagai berikut:⁷⁴

- a. “Terdapat dua macam Negara,yaitu Negara Federasi atau Negara Gabungan dan Negara-negara bagian;
- b. Terdapat dua macam pemerintahan, yaitu Pemerintahan Negara Federasi dan Pemerintahan Negara-negara bagian;

⁷³ C.F.Strong, *Modern Political Constitution; An Introduction to the Comparatif Study of Their History and Existing Form*, (Sidwick & Jackson Limited, London, 1966), dalam Mahmuzar, *Model Negara Kesatuan.....*, *Op.Cit*, hlm.305.

⁷⁴ Ernawati Huroiroh. dkk, *Konsep Negara Federasi dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal: Hukum dan Perubahan Soasial, Vol 2, No 1, Mei 2022, hlm.27

- c. Terdapat dua macam Undang-Undang Dasar, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Federasi dan Undang-Undang Dasar Negara-negara bagian.”

Negara Indonesia sendiri dari sejak kemerdekaan telah menetapkan bentuk “negara kesatuan” (*unitary state*). Oleh *The Founding Fathers* Indonesia sebelum kemerdekaan menentukan bentuk negara berdasarkan proses diskusi dan perdebatan panjang dalam Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI-PPKI) yakni, antara pihak yang menginginkan kemerdekaan Indonesia berbentuk kesatuan yang dipelopori oleh M. Yamin dan kawan-kawan dan di pihak lain menginginkan bentuk Indonesia merdeka adalah negara federal yang dipelopori oleh M. Hatta. Namun melalui *voting* pada Sidang Panitia Perancang Undang-Undang Dasar tertanggal 11 Juli 1945 diperoleh hasil, 17 orang setuju negara kesatuan dan 2 orang setuju negara federal. Sehingga diputuskan bahwa bentuk negara yang dianut oleh Indonesia merdeka adalah Kesatuan, dan semenjak UUD 1945 disahkan oleh PPKI tanggal 18 Agustus 1945 istilah Negara Kesatuan Republik Indonesia resmi dipakai.⁷⁵

Masa agresi militer Belanda I dan II terjadi perubahan bentuk negara kesatuan menjadi bentuk Negara Serikat dengan memaksa pimpinan Indonesia untuk melakukan perjanjian Konferensi Meja Bundar (KMB), sehingga Indonesia pada tahun 1949 resmi menjadi Republik Indonesia Serikat (RIS).⁷⁶ Pada tahun 1950

⁷⁵ Mahmuzar, *Model Negara Kesatuan.....*, *Op.Cit*, hlm.303.

⁷⁶ Irvan Tasnuri dan Muhammad Rijal Fadli, *Republik Indonesia Serikat: Tinjauan Historis Hubungan Kausalitas Peristiwa-Peristiwa Pasca Kemerdekaan terhadap Pembentukan Negara (1945-1949)*, Jurnal Candrasangkala: Vol 5, No 2, November 2019, hlm.58.

konstitusi RIS digantikan oleh Undang-Undang Dasar Sementara, dengan sejalan bentuk negara serikat berubah menjadi negara kesatuan yang terjadi pada periode 1950-1959 dengan adanya tujuh kabinet yang diberlakukan.⁷⁷ Secara ketatanegaraan dirumuskan kembali UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang sejalan dikembalikan bentuk negara kesatuan pada awalnya.⁷⁸ Bentuk negara “kesatuan” yang menjadi pilihan final, dinilai bentuk yang paling tepat untuk diterapkan di Indonesia. Sehingga, negara Indonesia dalam kenyataannya dengan semboyan negara Bhinneka Tunggal Ika.

Hakikat negara kesatuan menurut C.F. Strong adalah negara yang kedaulatan tidak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat. Oleh C.F. Strong, juga mengemukakan ada 2 (dua) ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yaitu *the supremacy of the central parliament* (adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat) dan *the absence of subsidiary sovereign bodies* (tidak ada badan-badan lainnya yang berdaulat).⁷⁹ Sehingga, segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dengan pemerintah lokal (*local government*), melainkan urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan kebulatan.

⁷⁷ Achmad Alif Nurbani dan Qurrata Ayuni, *Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 Status Hukum Tata Negara Darurat yang di Utamakan tentang Pemerintahan*, Jurnal: Ilmu Hukum, Vol.07, No.02, November 2022, hlm.343.

⁷⁸ UUD 1945 diresmikan pada 18 Agustus 1945, kemudian digantikan dengan UUD Republik Indonesia Serikat (UUD RIS) pada tahun 1949, yang kemudian UUD RIS

⁷⁹ C.F. Strong, *Modern Political Constitution: An introduction to the Constitution Study of their History and Existing Form*, The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, sebagaimana dikutip oleh Ni"matul Huda, *Hukum Pemerintahan...., Ibid*, hlm.31-32

Menurut Utrecht dalam mengawali rentetan kenegaraan, perlu adanya sentralisasi kekuasaan supaya kekuatan-kekuatan yang bertujuan akan meruntuhkan kesatuan yang baru itu dapat dilenyapkan. Apabila ternyata kekuatan-kekuatan itu sudah tidak ada lagi, hidup negara yang baru itu tidak terancam lagi oleh kekuatan-kekuatan yang bertujuan meruntuhkan kekuasaan, maka sentralisasi dapat dijadikan desentralisasi, bahkan lebih jauh lagi suatu desentralisasi yang bersifat federasi.⁸⁰

Setiap negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) menurut Van Der Pot, disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Disebutkan juga bahwa suatu pemerintahan sentralisasi dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan (*single centralized government*) atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerah. Sentralisasi yang disertai pemancaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan pusat di daerah atau dapat dikenal dengan dekonsentrasi (*centralisatie met deconcentratie*). Kemudian, desentralisasi didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat (*central government*), melainkan oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri (*zelfstandig*) bersifat otonom (teritorial atau fungsional).⁸¹

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dikatakan bahwa desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (*spreading van bevoegdheid*), melainkan mengandung pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan

⁸⁰ Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar Ilmu Politik.....*, *Ibid*, 2004, hlm.144

⁸¹ Lihat dalam Ni"matul Huda, *Hukum Pemerintahan.....*, *Ibid*, hlm.32

mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan di bawahnya. Pada sistem pemerintahan Indonesia setelah reformasi ada pergeseran dari sentralisasi menjadi desentralisasi yang tetap dibingkai dalam negara kesatuan. Hal ini diindahkan sebagai solusi konstitusional untuk menampung keragaman daerah-daerah dalam bingkai NKRI yang sekaligus menyeimbangkan kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Ataupun berdasarkan atas daerah sebagai pemilik tugas untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri, (*eenhid*)⁸². Secara tegas disebutkan oleh Ni'matul Huda bahwa keragaman merupakan kekayaan yang harus dipersatukan (*united*) tetapi tidak boleh disatukan atau diseragamkan (*uninformed*).⁸³

Negara Kesatuan Indonesia tertata dalam dua susunan utama, yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah (provinsi, kabupaten dan kota). Pemerintah pusat sebagai satu pemerintahan pada negara yang mempunyai kekuasaan atau kewenangan tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan untuk memutus segala sesuatu di dalam negara pada tingkat terakhir dan tertinggi. Dengan begitu, negara kesatuan secara tegasnya menurut Ni'matul Huda dapat dipisahkan kedalam dua bentuk sistem, yaitu:⁸⁴

- c. "Negara kesatuan dalam sistem sentralisasi, membuat segala sesuatu dalam negara untuk langsung diatur dan diurus oleh pemerintahan pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang diinstruksikan oleh pemerintah pusat, hal ini dapat disebut negara kesatuan yang sentralisir.

⁸² Sadu Wasistiono, *Kajian Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah: Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan* dalam Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara*, *Ibid*, hlm.241.

⁸³ Ni'matul Huda, *Desentralisas...*, *Op.Cit*, hlm.11

⁸⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan....*, *Ibid*, hlm.28

- d. Negara kesatuan dalam sistem desentralisasi, yang pada tiap-tiap daerah tersebut mempunyai pemerintahan sendiri dan kekuasaannya untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (otonomi daerah), hal ini dapat dinamakan daerah otonom.”

Dalam penafsirannya, negara kesatuan lazim juga disebut bagian-bagian atas daerah, sedangkan istilah daerah ini merupakan istilah teknis untuk penyebutan suatu bagian teritorial yang berpemerintahan sendiri yang terakomodir dalam negara kesatuan. Untuk lebih memahaminya, oleh Ni'matul Huda menuliskan kembali istilah atau pengertian tersebut, dengan kata daerah (*gebiedsdeel*) dimaksud sebagai lingkungan yang dijelmakan dengan membagi suatu kesatuan lingkungan yang disebut “wilayah” (*gebied*). Kata lainnya, istilah “daerah” bermakna “bagian” atau unsur dari suatu lingkungan yang lebih besar sebagai suatu kesatuan.⁸⁵

Konstitusi Indonesia juga menegaskan secara tertulis bahwa konsep negara kesatuan menekankan pada latar belakang proses pembentukan negara yang terdiri atas berbagai ragam untuk dipersatukan. Pengukuhan negara Indonesia sebagai negara kesatuan yang berbentuk republik ditegaskan pada muatan Pasal 1 angka (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi, “*Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk Republik*”. Selanjutnya ditegaskan dalam muatan Bab XVI Pasal 37 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan “*Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), tidak dapat dilakukan perubahan*”⁸⁶. Sehingga, mengamanatkan bentuk negara kesatuan dengan suatu pilihan yang tidak dapat dilakukan perubahan.

⁸⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*....., *Ibid*, hlm.29.

⁸⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*....., *Ibid*, hlm.211.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah provinsi dan setiap daerah provinsi dibagi menjadi daerah kabupaten/kota. selain susunan pemerintah pusat, setiap daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota memiliki pemerintah daerah. Hal tersebut sesuai dengan muatan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 (Bab VI tentang Pemerintahan Daerah) yang menyatakan, “*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.*”⁸⁷

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan asas dasar penyelenggaraan pemerintahan negara, dimana konsepsi itu berada di satu sisi, penegasan keberadaan kawasan sebagai bagian dari negara, namun di sisi lain memberikan stimulan bagi penduduk setempat untuk mengartikulasikan segalanya kepentingan, antara lain soal otonomi daerah dalam sistem hukum dan politik nasional.

Seperti dikemukakan di atas, bahwa rumusan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 menurut Mahfud MD,⁸⁸ menegaskan mengenai hubungan antara Pusat dan Daerah dengan politik hukum desentralisasi (otonomi) dan dekonsentrasi dengan susunan berjenjang dan dengan memperhatikan hak-hak asal-usul yang bersifat istimewa. Dengan berdasarkan dua garis utama ini politik hukum otonomi daerah di negara Republik Indonesia. Politik hukum pertama yang dianut di dalam konstitusi Indonesia adalah mengenai hubungan Pusat dan Daerah yang diformulasikan dalam politik hukum negara kesatuan.

⁸⁷ Lihat selengkapnya dalam Bab VI tentang Pemerintahan Daerah Pasal 18 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁸⁸ Moh.Mahfud MD, *Membangun politik Hukum. Menegakan.....*, Ibid, hlm.216

B. Politik Hukum

Ilmu pengetahuan terus berkembang sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan materi bermasyarakat. Begitu juga, ilmu pengetahuan dalam bidang politik hukum terus berkembang sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan materi bermasyarakat. Berbicara studi politik hukum masih terdapat perbedaan letak dan makna dominasinya. Kalangan alih menyebutkan letak politik hukum sebagai ilmu hukum dan sebagian lagi meletakkan pada bagian ilmu politik. Pernyataan tersebut bukan untuk melihat keberadaan relevan politik hukum, melainkan untuk mempertegas kembali bahwa keberadaan politik hukum merupakan bagian dari ilmu hukum. Dalam argumen tersebut oleh Moh.Mahfud MD⁸⁹ menyatakan dengan sederhana, “Jika ilmu hukum diibaratkan sebagai pohon, maka filsafat merupakan akarnya, sedangkan politik merupakan pohonnya yang kemudian melahirkan cabang-cabang berupa berbagai bidang hukum seperti hukum perdata, hukum pidana, hukum tata negara, hukum administrasi negara dan sebagainya”. Sehingga, dapat dikemukakan bahwa politik hukum merupakan bagian dari ilmu hukum.

Berbagai kalangan melihat perbedaan dominasi pada “politik hukum” yang menimbulkan pertanyaan mengenai dominasi politik atau dominasi hukum, sehingga membawa ke pernyataan “politik adalah produk hukum dan hukum adalah produk politik”. Menurut Moh.Mahfud MD dalam Zainal Arifin Mochtar menuliskan⁹⁰, bahwa dua pernyataan tersebut secara metodologis-ilmiah tidak ada yang salah. Hanya saja pernyataan tersebut bersifat relatif, yang artinya tergantung

⁸⁹ Moh.Mahfud MD, *Politik Hukum di.....*, *Ibid*, hlm.15.

⁹⁰ Zainal Arifin Muchtar, *Politik Hukum Pembentukan.....*, *Ibid*, hlm.13.

asumsi dan konsep yang digunakan. selanjutnya, bisa benar secara ilmiah menurut asumsi dan konsep tertentu, tetapi menjadi salah jika mempergunakan asumsi dan konsep lain. Dengan demikian, politik hukum mencakup proses pembentukan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan kearah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.⁹¹

Secara konstruksi politik hukum merupakan telaah dasar untuk mendorong dan mengisi semua unsur di dalam sistem hukum nasional Negara Indonesia. Sebagaimana dalam Moh.Mahfud MD menyebutkan,⁹²

“Politik hukum nasional harus dapat mendorong dan mengisi semua unsur di dalam sistem hukum nasional agar bekerja sesuai dengan cita-cita bangsa, tujuan negara, cita hukum, dan kaidah penuntun hukum di Negara Republik Indonesia sebagaimana terkandung di dalam Pembukaan UUD 1945. Dalam mengawal materi hukum agar sesuai dengan pijakan-pijakan tersebut, politik hukum Indonesia sudah memiliki kerangka dan rambu-rambu yang cukup jelas, mulai dari Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sampai pada *judicial review*. Tapi, masalah serius yang harus dihadapi adalah penegakan hukum oleh aparat penegak hukum”.

Menurut M. Solly Lubis⁹³ konstitusi Indonesia (UUD NRI Tahun 1945) adalah konsep dasar yang tertinggi (*the highest basic concept*) secara yuridis (dari sudut hukum) bagi kehidupan bernegara, yang arti meliputi segenap bidang kehidupan bernegara, yakni; bidang politik, ekonomi, sosial budaya, hak asasi manusia. Ditegaskan juga bahwa konstitusi Indonesia merupakan pemenuhan dari rumusan politik hukum yang terbagi atas 3 (tiga) pembagian landasan paradigma utama untuk sistem manajemen nasional, yang terbagi atas:

⁹¹ Moh.Mahfud MD, *Politik Hukum di.....*, *Ibid*, hlm.17.

⁹² Moh.Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum.....*, *Ibid*, hlm.13.

⁹³ M. Solly Lubis, *Politik Hukum dan Kebijakan.....*, *Ibid*, hlm.27-28.

- (4) “Landasan ideal-filosofis (yakni nilai-nilai dan asas-asas yang terkandung dalam Pancasila, dan inilah yang menjadi paradigma filosofis bagi sistem manajemen nasional itu);
- (5) Landasan politis (dasar kebijakan) karena ternyata di dalam UUD itu juga terdapat amanat-amanat kebijakan (*political messages*), bahkan bukan aturan yuridis (hukum) melulu, misalnya amanat politik di Pasal 27 dan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Landasan politis ini disebut juga paradigma politis.
- (6) Landasan yuridis (hukum yang disebut juga sebagai paradigma yuridis, yakni patokan-patokan hukum yang tersebar di berbagai Pasal UUD NRI Tahun 1945 itu, yang selanjutnya akan menjadi dasar hukum puluh bagi pembuatan peraturan-peraturan organik (*organieke verordeningen*), termasuk UU organik (*organieke wet*), misalnya: Pembuatan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang didasarkan pada Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, UU tentang Mahkamah Agung, UU tentang Mahkamah Konstitusi, dan UU tentang Komisi Yudisial yang pembuatannya didasarkan pada Pasal 24 UUD NRI Tahun 1945”.

Sedemikian pula, jika hukum dikaitkan sebagai sarana untuk mencapai berbagai cita-cita dan tujuan negara, maka politik hukum nasional sebagai garis-garis pembentuk hukum, harus senantiasa berpijak pada kerangka dasar bangsa Indonesia yang sebagai berikut:⁹⁴

- a. Cita-cita bangsa, yaitu masyarakat yang adil dan makmur;
- b. Harus ditujukan untuk mencapai tujuan negara;
- c. Harus dipandu oleh nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara, yang mengacu kepada basis: moral agama, HAM, Kesatuan seluruh unsur bangsa, meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat, dan keadilan sosial;
- d. Politik hukum juga harus melindungi seluruh unsur-unsur bangsa, demi mencapai keutuhan bangsa, keadilan sosial, demokrasi, nomokrasi, serta menciptakan toleransi dalam kehidupan Beragama.

Awalnya dalam dokumen tertua, yang menggunakan istilah politik hukum adalah karya Prof. Soepomo yang berjudul Sejarah Politik Hukum Adat di Indonesia Jilid 1 dan Jilid 2, Terbitan tahun 1950. Istilah *rechtspolitiek* juga digunakan oleh

⁹⁴ Zainal Arifin Muchtar, *Ibid*, hlm.19-20

Moh. Natsir, dalam mengkritik kebijakan ekonomi kabinet Wilopo tahun 1953. Kemudian, pada masa Orde Baru istilah politik hukum sering digunakan oleh para sarjana hukum seperti Satjipto Rahardjo, Mochtar Kusumaatmadja, dan Todung M. Lubis. Sejarah politik hukum di Indonesia telah memberikan bukti pengalaman yang komprehensif dalam sistem manajemen perangkat hukum Negara Kesatuan Indonesia.⁹⁵

Secara epistemologis, politik hukum dapat dipahami sebagai suatu rangkaian asas, prinsip, cara/alat yang digunakan untuk mencapai tujuan hukum; atau pertimbangan tertentu yang dianggap lebih menjamin terlaksananya kegiatan, cita-cita atau tujuan hukum⁹⁶. Istilah politik hukum merupakan terjemahan dari istilah *rechtspolitiek*, yakni *recht* (hukum) dan *politiek* (politik). Yang kemudian, oleh M. Solly Lubis mendefinisikan politik hukum (*legal policy, rechtspolitiek*) adalah kebijakan (*policy*) yang menetapkan sistem dan perangkat hukum yang diberlakukan dalam negara.⁹⁷

Menurut Satjipto Rahardjo dalam Moh. Mahfud MD menyatakan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Sedangkan menurut Moh. Mahfud MD sendiri, politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam mencapai tujuan negara. Selain itu dituliskan

⁹⁵ Zainal Arifin Muchtar, *Ibid*, hlm.15.

⁹⁶ H.M. Wahyudin Husein & Hufuran, *Hukum Politik dan Kepentingan*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2008. Diakses dari Titis Anindyajati, *Ibid*, hlm.181.

⁹⁷ M. Solly Lubis, *Ibid*, hlm.3

juga menurut Teuku Mohammad Radhie dengan mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.⁹⁸

Berdasarkan definisi-definisi kalangan ahli hukum tersebut, oleh Moh. Mahfud MD dalam bukunya menuliskan rumusan sederhana politik hukum adalah arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijakan dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara. Dapat juga dikatakan bahwa politik hukum merupakan upaya menjadi hukum sebagai proses pencapaian tujuan negara. Disebutkan juga politik hukum mengandung dua sisi yang tak terpisahkan, yakni sebagai arahan pembuatan hukum atau *legal policy* lembaga-lembaga negara dalam pembuatan hukum dan sekaligus sebagai alat untuk menilai dan mengkritisi apakah sebuah hukum yang dibuat sudah sesuai atau tidak dengan kerangka berpikir *legal policy* tersebut untuk mencapai tujuan negara.⁹⁹

Secara sifatnya politik hukum terbagi atas politik hukum permanen dan politik hukum periodik. Dalam Zainal Arifin Mochtar¹⁰⁰ menjelaskan bahwa: politik hukum permanen (jangka panjang) ialah pemberlakuan prinsip pengujian yudisial, ekonomi kerakyatan, keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, penggantian hukum-hukum kolonial dengan hukum-hukum nasional, penguasaan sumber daya oleh negara, kemerdekaan kekuasaan kehakiman, dan sebagainya. Sedangkan yang dimaksud dengan politik hukum periodik (jangka waktu tertentu) ialah politik hukum yang dibuat sesuai dengan perkembangan situasi yang

⁹⁸ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum.....*, *Ibid*, hlm. 1-2

⁹⁹ Moh. Mahfud MD, *Membangun politik Hukum.....*, *Ibid*, hlm.15-16

¹⁰⁰ Zainal Arifin Muchtar, *Ibid*, hlm.18

dihadapi pada setiap periode tertentu baik yang akan memberlakukan maupun yang akan mencabut.

Berdasarkan hubungan kausalitas antara hukum dan politik sebagai nilai efektif dan efisien, serta dapat menjadi suatu alat pembaharuan sekaligus pembangunan. Oleh Prof Ni'matul Huda merumuskan hubungan kausalitas antara hukum dan politik sebagai berikut:¹⁰¹

- (1) “Hukum determinan atas politik, dalam arti bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada aturan hukum.
- (2) Politik determinan atas hukum, karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan (bahkan) saling bersaing.
- (3) Politik dan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan berada pada posisi yang derajat determinasinya seimbang, karena meskipun hukum merupakan produk keputusan politik, namun begitu hukum berlaku, maka semua kegiatan politik harus tunduk pada hukum.”

Menurut Lawrence M. Friedman menyatakan bahwa sistem hukum itu mengandung tiga unsur penting, yakni: struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum (*legal structure, legal substance, and legal culture*). Berdasarkan ungkapan tersebut dapat dinyatakan bahwa politik hukum tidak saja mencakup dalam arti untuk menerapkan atau tidak menerapkan arah resmi negara. Melainkan juga mencakup berbagai aspek yang meliputi latar belakang dan lingkungan sekitar yang mempengaruhi hukum itu sendiri.¹⁰² Mengingat hukum cenderung merupakan produk politik, maka di dalam hukum akan tercermin kepentingan-kepentingan para penguasa. Oleh karenanya produk hukum di negara hukum setidaknya-tidaknya terikat

¹⁰¹ Di akses dari bahan kuliah PowerPoint Prof. Ni'matul Huda, Politik Hukum IA, pada 24 Februari 2023 Pukul 14.00 WIB. Lihat selengkapnya dalam slide PowerPoin 5 yang disampaikan saat perkuliahan berlangsung di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia

¹⁰² Lihat selengkapnya dalam Zainal Arifin Muchtar, *Ibid*, hlm.21-22

oleh beberapa hal, seperti: asas legalitas, pembagian kekuasaan, hak-hak dasar, serta pengawasan terhadap tindakan pemerintah (kompetensi absolut PTUN).¹⁰³

Selanjutnya, menurut Moh. Mahfud MD, jika hukum diartikan sebagai “alat” untuk meraih cita-cita dan mencapai tujuan, maka politik hukum diartikan sebagai arah yang harus ditempuh dalam pembuatan dan penegakan hukum guna mencapai cita-cita dan tujuan bangsa¹⁰⁴. Bahwa politik hukum nasional dirumuskan dalam muatan Pembukaan dan Pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945. *Pertama*, menerangkan tujuan, dasar, cita hukum, dan norma dasar Negara Republik Indonesia yang harus menjadi tujuan dan pijakan dari politik hukum di Indonesia. *Kedua*, mengandung nilai-nilai khas yang bersumber dari pandangan dan budaya bangsa Indonesia yang dari turun-temurun diwariskan oleh nenek moyang dari masa-kemasa sejak adanya bangsa ini. Nilai-nilai khas tersebut kemudian mengkristalkan tujuan, dasar, cita hukum dan norma dasar Negara Republik Indonesia, yang sehingga melahirkan sistem hukum nasional Indonesia yang khas pula.¹⁰⁵

Berbicara politik hukum rencana pemekaran dapat dilihat dari aspek tujuan dan cara pembentukan daerah otonom.¹⁰⁶ Namun, peran hukum yang tegas dan konsisten sangat diperlukan seiring dengan munculnya tuntutan pemekaran daerah otonom yang cenderung subyektivitas dan irasional.¹⁰⁷ Menurut Muchsan dalam Titis

¹⁰³ *Ibid*, hlm.19.

¹⁰⁴ Moh.Mahfud MD, *Membangun politik Hukum.....*, *Ibid*, hlm.30-32.

¹⁰⁵ *Ibid*, hlm.23.

¹⁰⁶ Agus Kusnadi & Bilal Dewansyah, *Politik Hukum Pemekaran Daerah Dikaitkan Dengan Tujuan Otonomi Seluas-luasnya Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, Jurnal:Konstitusi, Vol 02, No 1, Juni 2010, hlm.76.

¹⁰⁷ Iskatinah, *Ibid*, hlm.40.

Anindyajati menuliskan,¹⁰⁸ secara *pure juridis theories*, politik hukum (*political of law*) adalah perbuatan aparat yang berwenang dalam memilih beberapa alternatif yang tersedia untuk menghasilkan karya hukum demi terwujudnya tujuan negara. Selanjutnya, menurut Muchsan disebutkan bahwa regulasi atau peraturan yang mengatur tentang persyaratan pembentukan daerah otonom baru termasuk dalam unsur atau faktor dari Politik hukum.

C. Otonomi Daerah dan Pembentukan, Pemekaran Daerah

1. Otonomi Daerah

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dalam muatan Pasal 1 ayat (1) berbunyi: “*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik*”. Negara yang berbentuk kesatuan pada dasarnya mengandung sistem sentralisasi atau sistem desentralisasi. Jika diperhatikan makna Pasal 18 (sebelum amandemen UUD 1945) ternyata menganut sistem desentralisasi. Adapun bunyi muatan Pasal 18 UUD 1945 berikut:

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

Pasal 18 UUD Tahun 1945 (sebelum amandemen), antara lain mengatur wewenang daerah otonom dalam mengelola dan mengurus urusan rumah tangganya. Menurut Sri Soemantri bahwa Pasal 18 tersebut telah dijabarkan dalam undang-undang tentang pemerintahan (di) daerah. Hal ini terjadi dalam kurung waktu antara tahun 1945-1949, dan antara tahun 1959 sampai dengan sekarang. Dalam kesempatan

¹⁰⁸ Titis Anindyajati, *Ibid*, hlm.177-178

sama menurutnya “aneh” bila tidak ada kesamaan tentang isi otonomi yang dianut dalam berbagai undang-undang pelaksana dari Pasal 18 UUD Tahun 1945 tersebut.¹⁰⁹

Sejak awal kemerdekaan hingga pasca reformasi dewasa ini, berbagai persoalan-persoalan dihadapi oleh bangsa Indonesia. Pada masa euforia reformasi 1998, salah satunya ditandai dengan tuntutan otonomi daerah seluas-luasnya. Tuntutan terhadap otonomi daerah yang seluas-luasnya, berangkat dari pengalaman masa lalu Indonesia yang sejak 1945 berada di bawah hegemoni pemerintah pusat secara sentralisasi vertikal maupun sentralisasi horizontal. Menurut Ni'matul Huda, Sentralisasi vertikal adalah bentuk pemusatan kekuasaan di tangan pemerintah pusat. Sedangkan sentralisasi horizontal adalah bentuk pemusatan kekuasaan kepada lembaga-lembaga yang kedudukannya sejajar, yaitu antara lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif.¹¹⁰

Gagasan otonomi daerah pada dasarnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam wilayah NKRI untuk semakin kokoh dengan strategi pelayanan kepada masyarakat yang efektif, efisien, dan adanya akselerasi pertumbuhan dan perkembangan potensi daerah semakin cepat. Penyelenggaraan pemerintahan daerah pada “Era Otonomi Daerah” diwarnai dengan terjadinya fenomena sosial, politik, dan dinamika pergeseran paradigma aturan atau ketentuan

¹⁰⁹ Sri Soematri, *Ibd*, hlm.11

¹¹⁰ Ni'matul Huda dan Despan Heryansyah, *Kompleksitas Otonomi Daerah dan Gagasan Negara Federal dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal: Hukum IUS QUIA IUSTUM, Vol 26, No 2, Mei 2019, hlm.239

maupun kebijakan multi dimensional dan fungsional di daerah, salah satunya adalah penerapan paradigma otonomi.¹¹¹

Adapun peraturan perundang-undang yang mengatur Otonomi Daerah tercantum dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan perubahan dari UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan inilah sebagai pelaksanaan dari Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dirumuskan untuk memperjelas pembagian daerah, dengan meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota.¹¹² Adanya Otonomi Daerah memberikan kewenangan bagi Pemerintah Daerah dalam mengelolah daerahnya sendiri untuk mensejahterakan masyarakat dalam berbagai aspek, baik sosial, ekonomi dan politik.¹¹³

Selanjutnya, oleh Ni'matul Huda menuliskan prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan kandungan muatan Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan paradigma baru dan arah politik Pemerintahan Daerah yang baru pula sebagai berikut:¹¹⁴

- (1) "Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2)). Ketentuan ini menegaskan bahwa Pemerintahan Daerah adalah suatu

¹¹¹ Karmila Sinen DKK, *Strategi Pemerintahan dan Masyarakat dalam Menjemput Daerah Otonomi Baru Papua Barat Daya Pemekaran Provinsi Papua Barat*, Jurnal: JISIP-UNJA, Vol 6, No 2, 2020, hlm.46.

¹¹² Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah (filosofi, Sejarah....., Ibid*, hlm.19-20.

¹¹³ Kantirina Rachaju, *Efektivitas Otonomi Daerah dalam Membangun Pemberdayaan Sumber Daya Manusia pada Masyarakat Pedesaan*, Jurnal: Sosiohumaniora, Vol 21, No 1, Maret 2019, hlm.18.

¹¹⁴ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah (filosofi, Sejarah....., Ibid*, hlm.20-23.

pemerintahan otonomi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam Pemerintahan Daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Prinsip baru dalam Pasal 18 (baru) lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk Pemerintahan Daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Tidak ada lagi unsur pemerintahan sentralisasi dalam Pemerintahan Daerah. Gubernur, bupati, walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di Daerah.

- (2) Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat [5]). Meskipun secara historis UUD 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, maka yang terjadi adalah penyempitan otonomi daerah menuju pemerintahan sentralisasi. Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan UUD 1945 dan menghindari pengebirian otonomi menuju sentralisasi, maka sangat tepat, pasal 18 (baru) menegaskan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat.
- (3) Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat [1]). Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (*uniformitas*). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah.
- (4) Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat [2]). Yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat, seperti *desa, marga, nagari, kampong, meunasah, huta, nigorij* dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat bersifat teritorial atau genealogis yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak kedalam atau ke luar sebagai satu kesatuan hukum (subyek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tetapi dihormati, artinya mempunyai hak hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan lain, seperti kabupaten dan kota.
Pengakuan dan penghormatan itu diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisionalnya ada dan berfungsi (hidup), dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara kesatuan. Pembatasan ini perlu, untuk mencegah tuntutan seolah-olah suatu masyarakat hukum masih ada sedangkan kenyataan telah sama sekali berubah atau hapus, antara lain karena terserap pada satuan pemerintahan lainnya. Juga harus tunduk pada prinsip negara kesatuan.
- (5) Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat [1]). Ketentuan ini mendukung

- keberadaan berbagai satuan pemerintahan bersifat khusus atau istimewa (baik tingkat provinsi, kabupaten dan kota, atau desa).
- (6) Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat [3]). Hal ini telah terealisasi dalam pemilihan umum anggota DPRD tahun 2004. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintahan Daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
 - (7) Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat [2]). Prinsip ini diterjemahkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dengan menyatakan bahwa hubungan itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya, yang dilaksanakan secara adil dan selaras (Pasal 2 ayat [5] dan [6]).”

Secara teorinya istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*Zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsep otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat Perda-perda), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W. van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huis houding* (menjalankan rumah tangganya sendiri). Selanjutnya, bahwa otonomi mengandung hubungan kewenangan antara pusat dan kewenangan daerah. Yang diimplementasikan dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah.¹¹⁵

Penyelenggaraan otonomi daerah dimuat secara jelas di dalam UUD NRI Tahun 1945, yang ditujukan untuk menata sistem pemerintahan daerah dalam kerangka NKRI. Pelaksanaan otonomi daerah dilakukan dengan memberikan

¹¹⁵ Ni'matul Hudah, *Hukum Pemerintahan ...*, Ibid, hlm.83.

keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan di tingkat daerah.¹¹⁶ Konsep otonomi daerah yang tertulis dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 18 ayat (2) memuat bunyi, “Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Selanjutnya, pada ayat (5) tertulis, “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat”. Dan ayat (6) dalam pasal yang sama menyatakan, “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”¹¹⁷

Otonomi daerah menurut Hans Kelsen dalam Ni'matul Huda¹¹⁸ adalah suatu perpaduan langsung dari ide-ide desentralisasi dan ide-ide demokrasi. Adapun organ-organ pembuat norma-norma daerah dipilih oleh para subjek dari norma-norma ini. Contoh dari suatu daerah otonom adalah kotapraja atau kotamadya dan walikota yang mengandung asas pemerintahan daerah berdasarkan asas otonom dan asas desentralisasi. Penyelenggaraan wilayah pemerintahan administratif setingkat dengan kabupaten. Secara strukturnya merupakan daerah tingkat III yang setingkat dengan kecamatan, dan menjadi bagian dari daerah tingkat II (kabupaten).

Menurut Ni'matul Huda sendiri, otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab, mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Daerah-daerah

¹¹⁶ Busrizalti, *Hukum Pemerintahan Daerah: Otonomi Daerah Dan Implikasinya*, Yogyakarta, Total Media, 2013, hlm.2.

¹¹⁷ Indonesia, Lihat, Pasal 18 (ayat 2, ayat 5, dan ayat 6), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹¹⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...., Ibid*, hlm.70.

memiliki sejumlah urusan pemerintahan, baik atas dasar penyerahan atau pengakuan maupun yang dibicarakan sebagai urusan rumah tangga daerah. Jika, otonomi daerah dilihat dari sudut wilayah, maka penyelenggaraan berdasarkan batas-batas wilayah yang ditentukan oleh pemerintah pusat. Apabila berdasarkan substansi (materi), maka penyelenggaraan otonomi daerah ditentukan oleh sistem rumah tangga (*hushouding*) otonomi daerah yang di adopsi.¹¹⁹

Menurut gagasan R.Tresna, Bagir Manan dan Moh. Mahfud dituliskan dalam Ni'matul Huda,¹²⁰ terdapat sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga material dan sistem rumah tangga nyata atau riil, disebut juga sistem rumah tangga lain. Oleh Josef Riwu Kaho juga mengenalkan sistem rumah tangga sisa (residu) dan sistem rumah tangga nyata, dinamis dan bertanggungjawab. Selanjutnya, oleh S.H. Sarundajang dalam Ni'matul Huda menuliskan, 5 (lima) macam otonomi yang pernah diterapkan di berbagai belahan dunia, yakni: (1) otonomi organik (rumah tangga organik); (2) otonomi formal (rumah tangga formal); (3) otonomi materiil (rumah tangga material/substantif); (4) otonomi riil (rumah tangga riil); (5) otonomi yang nyata, bertanggungjawab dan dinamis. Dari beberapa sistem/asas rumah tangga yang disebut, ternyata memiliki pembagian kewenangan serta tugas yang diemban serta memiliki perbedaan dalam berjalanya urusan dan tingkat pengaturannya.

Indonesia di masa reformasi tahun 1998, aspirasi mengenai otonomi daerah dan desentralisasi muncul melalui Sidang MPR tahun 1998 yang dituangkan dalam Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi

¹¹⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan....*, *Ibid*, hlm.84.

¹²⁰ *Ibid*, hlm.85.

Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk melaksanakan Ketetapan MPR tersebut, disahkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Tahun 2000 melalui sidang tahunannya, MPR mengesahkan Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Otonomi menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan mengartikan otonomi daerah adalah pelimpahan wewenang kepada daerah untuk mengurus daerahnya sesuai dengan undang-undang dalam kerangka NKRI. Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 adapun prinsip-prinsip pelaksanaan otonomi daerah menyangkut tentang.¹²¹

- a. “Pelaksanaan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek-aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah;
- b. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara, sehingga tetap terjaga hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antara daerah;
- c. Pelaksanaan otonomi daerah harus meningkatkan kemandirian daerah otonom;
- d. Membentuk peraturan daerah yang dapat membina kawasan pada aspek potensi daerah untuk peningkatan pendapatan asli daerah.”

Secara tegas dalam Titis Anindyajati¹²² menuliskan inti dari otonomi daerah adalah hubungan yang seimbang antara pemerintah pusat dan daerah dalam mengurus dan mengatur kebutuhan suatu wilayah, baik urusan pemerintahan maupun

¹²¹ Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

¹²² Titis Anindyajati, *Politik Hukum Pemekaran Daerah Berdasarkan UUD 1945*:....., *Ibid*, hlm.180.

kepentingan masyarakat. Kewenangan otonomi daerah adalah keseluruhan wewenang penyelenggaraan pemerintahan, seperti perencanaan dan perizinan, kecuali kewenangan di bidang pertahanan keamanan, peradilan, politik luar negeri, moneter/fiskal dan agama serta kewenangan lainnya yang diatur oleh peraturan perundangan yang lebih tinggi. Penyelenggaraan otonomi pada tingkat provinsi meliputi kewenangan-kewenangan lintas kabupaten dan kota, kewenangan-kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan daerah otonomi kabupaten dan kota, serta kewenangan di bidang pemerintahan lainnya.

Pemerintahan daerah dalam sistem bernegara dalam pemenuhan hukum pemerintahan daerah dapat mengadopsi asas-asas penyelenggaraan berikut. Dalam bahan ajaran Prof Ni'matul Huda menuliskan, secara umum dipahami ada 2 (dua) macam asas penyelenggaraan pemerintahan daerah, yakni:¹²³

- 1) Asas Otonomi, yang dilaksanakan dengan pilihan:
 - a. Desentralisasi
 - b. Dekonsentrasi
- 2) Asas Tugas Pembantu (*medebewind/zelfbestuur*).

Bertitik tolak berdasarkan uraian, dapat ditarik pemahaman bahwa dekonsentrasi sekalipun melibatkan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintah pusat di daerah, tetapi dalam kenyataannya tidak memberikan wewenang sepenuhnya pada pemerintah daerah untuk mengatur. Sebagaimana dalam Murtir Jeddawi menuliskan, pengertian dekonsentrasi pada hakikatnya melaksanakan

¹²³ Di akses dari bahan kuliah PowerPoint Prof. Ni'matul Huda, Asas-Asas Pemerintahan Daerah, pada 24 Februari 2023 Pukul 14.00 WIB. Lihat dalam slide PowerPoint 2 yang disampaikan saat perkuliahan berlangsung di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia.

urusan pemerintah pusat di daerah dan berwenang mengambil keputusan sendiri sampai tingkat tertentu berdasarkan wewenangnya. Selanjutnya, tugas pembantuan adalah tugas pemerintah daerah untuk turut serta melaksanakan urusan pemerintahan pusat di daerah tertentu. Adapun peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah, bila terdapat variasi rumusan mengenai desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, akan tetapi substansi pengertiannya tetap sama.¹²⁴

Asas desentralisasi ditujukan untuk mendorong perekonomian daerah dan mengurangi ketimpangan pendapatan antara daerah di Indonesia. Pelaksanaan tersebut, atas peristiwa timbulnya perubahan mendasar antara pemerintah pusat dan daerah, sekaligus mengubah perilaku sebagian masyarakat Indonesia yang sebelumnya hanya terfokus pada pusat kekuasaan atau pemerintah pusat di Jakarta. Disadari atau tidak dalam persinggungan waktu antara gerakan reformasi sistem pemerintahan di tanah air dengan gelombang perkembangan konsep *decentralization for good governance and development*. Konsep tersebut dimotori oleh *United Nation Centre for Regional Development (UNCRD)* yang dikenal sejak pertengahan 1990-an. Menurut Oyugi, konsep *decentralization for good governance and development* sejatinya sangat dipengaruhi oleh ideologi pembangunan dari *World Bank* dan *International Monetary Fund (IMF)*.¹²⁵

Oleh Ni'matul Huda menuliskan menurut RDH Koesoemahatmadja,¹²⁶ secara harfiah kata desentralisasi berasal dari dua penggalan kata bahasa latin yakni: *de* berarti lepas, *centrum* berarti pusat. Makna harfiah dari desentralisasi adalah

¹²⁴ Murtir Jeddawi, *Impementasi Kebijakan Otonomi Daerah.....*, *Ibid*, hlm.118 -119.

¹²⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan....*, *Ibid*, hlm.92-93.

¹²⁶ *Op.Cit*, hlm.64.

melepaskan diri dari pusat. Dalam makna ketatanegaraan, desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah. Sehingga, ketegasan desentralisasi merupakan *staatkundige decentralisatie* (desentralisasi ketatanegaraan), atau lebih sering disebut dengan desentralisasi politik bukan *ambtelijke decentralisatie*, seperti halnya dengan dekonsentrasi”.

Awalnya pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia bertujuan untuk menciptakan aspek kemandirian di daerah. Dengan konsekuensi, daerah kemudian menerima pelimpahan kewenangan di segala bidang, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal serta keagamaan. Setelah tiga dekade Orde Baru berlangsung di tahun 1967 sampai tahun 1998, masyarakat Indonesia sedang dalam proses transformasi penting menuju era yang lebih demokratis.¹²⁷

Negara Indonesia melakukan pemusatan atau kata desentralisasi keuangan atau yang lebih dikenal dengan desentralisasi fiskal sebagai wawasan baru pada masa itu dalam kebijakan negara. Oleh Kuncoro menuliskan pada tahun 1995 dalam bukunya Rosmery Elsyé berjudul “Desentralisasi Fiskal” menyatakan timbulnya perhatian terhadap desentralisasi fiskal disebabkan oleh dua hal berikut:¹²⁸

“dikaitkan dengan gagalnya perencanaan terpusat yang populernya adalah strategi pertumbuhan dengan pemerataan (*growth with equity*). adanya kesadaran bahwa pembangunan adalah suatu proses yang kompleks dan penuh ketidakpastian yang tidak dapat dengan mudah dikendalikan dan direncanakan dari pusat.”

¹²⁷ Setiawan & Dkk, “*Regional Autonomy And Local Resource Management In Indonesia*”, Jurnal: Asia Pacific Viewpoint, Vol 48, No 1, 2014. hlm.72-84.

¹²⁸ Rosmery Elsyé, *Desentralisasi Fiskal*, Bandung: Alqaprint Jatinangor, 2013, hlm.20.

Selanjutnya, penjelasan Kebijakan fiskal menurut Riawan Tjandra menyatakan sebagai berikut:¹²⁹

“Kebijakan fiskal umumnya merepresentasikan pilihan-pilihan pemerintah dalam menentukan besarnya jumlah pengeluaran atau belanja dan jumlah pendapatan, yang secara eksplisit digunakan untuk mempengaruhi perekonomian. Berbagai pilihan tersebut, pada tataran praktis dimanifestasikan melalui anggaran pemerintah, yang di Indonesia lebih dikenal dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Pada kesempatan yang sama beliau juga menyebutkan berbagai tujuan kebijakan fiskal dalam menggerakkan aktivitas ekonomi negara, yaitu peningkatan pertumbuhan ekonomi, kestabilan harga, pemerataan pendapatan. Namun demikian, dampak kebijakan fiskal kepada aktivitas ekonomi negara sangatlah luas.”

Disebutkan, dalam bahan ajaran Prof. Ni'matul Huda¹³⁰ bahwa desentralisasi tidak mempunyai suatu definisi yang tunggal. Apapun definisi desentralisasi yang dipilih, harus terjadi harmonisasi yang baik antara desentralisasi politik, administrasi, dan fiskal. Adapun pengertian dari desentralisasi politik adalah pada intinya memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menjalankan suatu kebijakan, desentralisasi administrasi atau desentralisasi manajerial adalah memberikan petunjuk bagaimana implementasi dari pengalihan kewenangan fungsi tersebut, dan desentralisasi fiskal adalah menyediakan pembiayaan untuk pengalihan kewenangan tersebut.

Sementara itu menurut Irwan Soedjito dalam Murtir Jeddawi menuliskan, desentralisasi dapat dilakukan dalam beberapa bentuk, yaitu:¹³¹

¹²⁹ W. Riawan Tjandra, Materi Kuliah Tentang Kebijakan Fiskal disampaikan pada pertemuan perkuliahan ke 2 di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia, Oktober 12, 2022. Hal ini disampaikan dalam perkuliahan di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia.

¹³⁰ Di akses dari bahan kuliah PowerPoint Prof. Ni'matul Huda, Hubungan Pusat dan Daerah, pada 24 Februari 2023 Pukul 14.00 WIB. Lihat dalam slide PowerPoint 14 yang disampaikan saat perkuliahan berlangsung di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia.

¹³¹ Murtir Jeddawi, *Ibid*, hlm.154-156.

1. Dalam desentralisasi teritorial, yaitu wewenang yang diberikan oleh pemerintah kepada suatu badan umum (openbaar lichaam) seperti persekutuan yang berpemerintahan sendiri, untuk membina keselarasan kepentingan yang saling berkaitan dari golongan-golongan penduduk dalam suatu wilayah tertentu.
2. Dalam desentralisasi fungsional adalah pelimpahan sebagian fungsi pemerintahan kepada organ atau badan asli yang khusus dibentuk untuk itu.
3. Dalam desentralisasi administratif adalah pelimpahan wewenang yang semula dipusatkan pada penguasa kepada pejabat-pejabat bawahannya. Selain itu, desentralisasi administratif dapat dianggap sebagai modifikasi atau penghalusan sentralisasi.

Asas desentralisasi juga termuat dalam bingkai Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dengan perubahan terakhir UU No. 24 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang secara jelas mengatur/ menetapkan “Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain”. Secara konstitusi Indonesia, desentralisasi menjadi pilihan dasar penyelenggara pemerintahan yang menganut konsep negara kesatuan. Hanya saja, sekarang belum dapat memperoleh manfaat ideal dalam sistem penyelenggaran bernegara Indonesia.

Dengan itu, oleh Soepomo dalam Solly Lubis dituliskan kembali tentang sistem pemerintahan daerah yang tepat dan benar sebagai berikut:¹³²

“Soal yang telah sejak zaman Hindia Belanda sulit untuk mencari pemecahan yang tepat dan benar adalah ialah soal sistem pemerintahan daerah di dalam negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Berkenaan dengan otonomi daerah atau desentralisasi memberikan sejumlah manfaat bagi masyarakat di daerah maupun pemerintahan nasional dengan

¹³² Murtir Jeddawi, *Ibid*, hlm.134.

menjalankan rasionalisasi desentralisasi dalam penyelenggaraan bernegara. Sebagaimana, menurut Shabbir Cheema dan Rondinelli dalam bahan ajaran Prof Ni'matul Huda, menyampaikan paling tidak ada 14 (empat belas) alasan yang merupakan rasionalisasi desentralisasi, yakni:¹³³

1. “Desentralisasi dapat merupakan cara yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang bersifat sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan terutama dalam perencanaan pembangunan, kepada pejabat di daerah yang bekerja di lapangan dan tahu betul masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan desentralisasi maka perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat heterogen);
2. Desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang sangat terstruktur yang menjadi ciri khas perencanaan dan penyelenggaraan (pembangunan) terpusat di negara-negara berkembang yang sebagiannya mengakibatkan mengakibatkan konsentrasi kekuasaan, kewenangan, dan sumber daya yang berlebihan di pusat pemerintahan di ibukota negara);
3. Dengan desentralisasi fungsi dan penugasan kepada pejabat di Daerah, maka tingkat pemahaman serta sensitivitas terhadap kebutuhan masyarakat daerah akan meningkat. Kontak hubungan yang meningkat antara pejabat dengan masyarakat setempat akan memungkinkan kedua belah pihak untuk memiliki informasi yang lebih baik, sehingga dengan demikian akan mengakibatkan perumusan kebijaksanaan yang lebih realistik dari pemerintah;
4. Desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya “penetrasi” yang lebih baik dari Pemerintah Pusat bagi Daerah-daerah yang terpencil atau sangat jauh dari pusat, di mana seringkali rencana pemerintah tidak dipahami oleh masyarakat setempat atau dihambat oleh elite lokal, dan di mana dukungan terhadap program pemerintah sangat terbatas;
5. Desentralisasi memungkinkan representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik, etnis, keagamaan di dalam perencanaan pembangunan yang kemudian dapat memperluas kesamaan dalam mengalokasikan sumber daya dan investasi pemerintah);
6. Desentralisasi dapat meningkatkan kapasitas pemerintahan serta lembaga privat di daerah, yang kemudian dapat meningkatkan kemampuan mereka untuk mengambil alih fungsi yang selama ini dijalankan oleh Departemen yang ada di Pusat);

¹³³ Lihat dalam slide *PowerPoin* 9-14 yang disampaikan saat perkuliahan berlangsung di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia. Di akses dari bahan kuliah *PowerPoint* Prof. Ni'matul Huda, Asa-asa Pemerintahan Daerah, pada 24 Februari 2023 Pukul 14.00 WIB.

7. Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan di Pusat dengan tidak lagi pejabat puncak di Pusat menjalankan tugas rutin karena hal itu dapat diserahkan kepada pejabat Daerah. Dengan demikian, pejabat di pusat dapat menggunakan waktu dan energi mereka untuk melakukan supervisi dan pengawasan terhadap implementasi kebijaksanaan;
8. Desentralisasi juga dapat menyediakan struktur di mana berbagai departemen di pusat dapat dikoordinasi secara efektif bersama dengan pejabat Daerah dan sejumlah NGO di berbagai Daerah. Propinsi, Kabupaten, dan Kota dapat menyediakan basis wilayah koordinasi bagi program pemerintah, khususnya di Dunia ke III di mana banyak sekali program pedesaan yang dijalankan;
9. Struktur pemerintahan yang didesentralisasikan diperlukan guna melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program. Struktur seperti itu dapat merupakan wahana bagi pertukaran informasi yang menyangkut kebutuhan masing-masing Daerah kemudian secara bersama-sama menyampaikannya kepada Pemerintah;
10. Dengan menyediakan modal alternatif cara pembuatan kebijaksanaan, desentralisasi dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan atas berbagai aktivitas yang dilakukan oleh elit lokal, yang seringkali tidak simpatik dengan program pembangunan nasional dan tidak sensitif terhadap kebutuhan kalangan miskin di pedesaan;
11. Desentralisasi dapat menghantarkan kepada administrasi pemerintahan yang mudah disesuaikan, inovatif, dan kreatif. Pemerintah Daerah dapat memiliki peluang untuk menguji inovasi, serta bereksperimen dengan kebijaksanaan yang baru di daerah-daerah tertentu tanpa harus menjustifikasinya kepada seluruh wilayah negara;
12. Desentralisasi perencanaan dan fungsi manajemen dapat memungkinkan pemimpin di Daerah menetapkan pelayanan dan fasilitas secara efektif di tengah-tengah masyarakat, mengintegrasikan daerah-daerah yang terisolasi, memonitor dan melakukan evaluasi implementasi proyek pembangunan dengan lebih baik dari pada yang dilakukan oleh pejabat di Pusat;
13. Desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di Daerah untuk berpartisipasi secara langsung dalam pembuatan kebijaksanaan, sehingga dengan demikian akan meningkatkan kepentingan mereka di dalam memelihara sistem politik;
14. Dengan mengurangi pemborosan karena ukuran (yang besar) yang lekat dengan konsentrasi pengambilan keputusan berlebih di ibukota negara, desentralisasi dapat meningkatkan penyediaan Pemerintah

Pusat dan Daerah ke tingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah, karena hal itu tidak lagi menjadi beban pemerintah Pusat karena sudah diserahkan kepada Daerah.”

2. Pembentukan, Pemekaran Daerah

Pembentukan, pemekaran DOB menunjukkan perbedaan reaksi, bahwa proses legislasi tidak akan lepas dari berbagai persetujuan maupun penolakan atau berdasarkan pertimbangan kondisi keuangan negara.¹³⁴ Sejauh ini, angka usulan DOB hingga tahun 2022 mengalami peningkatan, berdasarkan data yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) terdapat 329 usulan DOB yang terdiri dari 55 Provinsi, 247 Kabupaten, dan 37 Kota. Jumlah tersebut menunjukkan terdapat trend pasca reformasi, dimana daerah-daerah ingin untuk dimekarkan, namun justru hasil pemekaran tidak berjalan sebagai mestinya. Pratiknya, berdasarkan hasil evaluasi Kemendagri sepanjang 1999-2009 DOB yang dimekarkan dinilai gagal dalam memenuhi tujuan pemekaran seperti munculnya sengketa antara batas wilayah.¹³⁵

Secara ketatanegaraan isu pemekaran daerah suda dimulai sejak Orde Lama, di mana pemakran lebih banyak di luar Pulau Jawa yakni pemekaran pulau Sumatera, Sulawesi, dan Kalimantan yang dianggap memiliki keadaan geografis yang luas. Pada masa Orde Baru pelaksanaan pemekaran juga dilakukan, tetapi dengan jumlah yang terbatas. Pemekaran daerah yang dilakukan pada masa orde lama dan orde baru dianggap bersifat *top down* dalam makna bahwa yang menjadi aktor

¹³⁴ Rini Maisari, *Problematika Pemekaran Daerah: Tinjauan dari pembentukan Undang-Undang Daerah Otonomi Baru di Papua*, Jurnal: Lex Renaissance, Vol 7, No 4, Oktober 2022, hlm.765.

¹³⁵ “Wapres: Pemerintah Belum Cabut Moratorium Pemekaran Daerah Meski Ada DOB Papua”, <https://makassar.antaranews.com/berita/425033/wapres-pemerintah-belum-cabut-moratorium-pemekarandaerah-meski-ada-dob-papua>, diakses 10 November 2023.

pemekaran daerah menjadi hak mutlak pemerintah pusat. Selanjutnya, di masa reformasi pemekaran daerah begitu marak terjadi karena kebijakan tentang pemekaran daerah bersifat *bottom up* dalam makna mengarah pada pemerintahan yang demokrasi dengan proses politik. Di era reformasi sampai dengan sekarang pemerintah pusat bukan lagi satu-satunya aktor politik pemekaran daerah, tetapi berbagai pihak dapat berperan ataupun menjadi aktor politik pemekaran daerah.¹³⁶

Berbicara Pemekaran daerah, menjadi konsekuensi logis adanya kebijakan desentralisasi politik. pemekaran daerah sejatinya merupakan harapan melakukan penataan daerah (*territorial reform*) untuk menghasilkan peningkatan kesejahteraan rakyat, pelayanan yang lebih baik, peningkatan kehidupan demokrasi, pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat, meningkatkan keamanan dan ketertiban, serta relasi-relasi yang harmonis antara daerah. Era negara modern ini, demokrasi menjadi pilihan untuk perkembangan konsep dalam menjalankan tatanan pemerintahan.

Disebutkan ada empat faktor utama pendorong pemekaran daerah berdasarkan pandangan Bank Dunia yaitu:¹³⁷ 1) Motif efektifitas administrasi pemerintah dengan mempertimbangkan luas wilayah, kepadatan penduduk, dan minimnya pembanguan. 2) Homogenitas yaitu pemekaran terjadi karena dorongan agama, etnis, bahasa, urban rural, dan tingkat pendapatan. 3) Motif fiskal yaitu adanya pemekaran guna menyerap anggaran dari pemerintah pusat melalui DAU dan DAK. 4) Motif pemburu rente yaitu pemekaran terjadi karena adanya hasrat untuk berkuasa

¹³⁶ Dafrin Muksin. dkk, *Motif Politik Rencana Pemekaran Daerah Otonomi Baru di Tanah Papua*, Jurnal: Ilmiah Ilmu Pemerintahan, Vol 6, No 2, 2021, hlm.271.

¹³⁷ Dafrin Muksin. dkk, *Ibid*, hlm.270.

dan memegang jabatan. Selanjutnya, dipaparkan kembali menurut Tri Ratnawati bahwa dalam pemekaran daerah di Indonesia adanya motif tersembunyi, diantaranya: 1) Pemekaran terjadi karena adanya kepentingan partai politik. 2) Pemekaran daerah berorientasi pada bisnis. 3) Pemekaran daerah (meredam separatism etnis dan agama) guna melindungi kepentingan elit pusat maupun lokal.

Hakikatnya pemekaran daerah merupakan upaya peningkatan kemampuan pemerintahan daerah untuk memperpendek rentang kendali pemerintah. Secara filosofi tujuan pemberian otonomi daerah juga termasuk di dalamnya pemekaran daerah yang diartikan sebagai langkah penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945. Secara sosologis pemekaran daerah seyogyanya diharapkan untuk mendorong peningkatan pelayanan publik, partisipasi rakyat serta pemerataan kesejahteraan rakyat di daerah. Namun, secara yuridis pemekaran daerah perlu dilakukan berdasarkan mekanisme atau prosedur yang telah ditentukan oleh undang-undang. Hal ini perlu dilakukan guna melakukan pencegahan terjadinya tarik menarik kepentingan dalam konteks pemekaran daerah.¹³⁸

Ketentuan pemekaran daerah diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dan oleh berbagai peraturan perundang-undangan lainnya, seperti UU Pemerintahan Daerah dan Undang-undang lainnya yang terkait. Beberapa pasal yang mengatur pemekaran daerah termuat dalam (i) Pasal 18 dan Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945; (ii) Pasal 2 ayat (1), Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, dan Pasal 8 UU No. 32 Tahun

¹³⁸ Titis Anindyajati, *Politik Hukum Pemekaran Daerah Berdasarkan UUD 1945*:....., *Ibid*, hlm.180-181.

2004 jo UU No.12 Tahun 2008 yang perubahannya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; (iii) Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah.

Pemekaran daerah merupakan pembagian kewenangan administratif dari satu wilayah menjadi dua atau beberapa wilayah. Selanjutnya, dalam Diah Wahyuningsih. Dkk,¹³⁹ menuliskan pemekaran wilayah pemerintahan adalah suatu langkah strategis yang dilakukan oleh Pemerintah untuk meningkatkan kualitas pelaksanaan tugas pemerintahan baik itu dalam rangka pelayanan, pembangunan serta pemberdayaan sehingga terwujudnya tatanan kehidupan bermasyarakat yang mandiri, maju, sejahtera, adil dan makmur.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 Pasal 1 (ayat 4) menjelaskan bahwa "Pemekaran Daerah adalah pemecahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota menjadi lebih dari satu Daerah." Pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan melalui: a). Peningkatan pelayanan kepada masyarakat; b). Percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi; c). Percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah; d). Percepatan pengelolaan potensi daerah; e). Peningkatan keamanan dan ketertiban, f). Peningkatan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah.

Rencana pemekaran daerah atau memisahkan diri dari daerah induk sangat sarat untuk mencakup syarat administratif, syarat teknis, dan syarat fiskal.

¹³⁹ Diah Wahyuningsih. dkk, *Dinamika Pemekaran Wilayah Nagari Robi Jonggor Kabupaten Pasaman Barat*, Jurnal: Ilmu Pemerintahan, Vol 1, No 2, 2020, hlm.68.

Dalam Leo Agustino dan Mohammad Agus Yusoff menyebutkan bahwa yang dinilai untuk menentukan sebuah daerah boleh mekar, yaitu:¹⁴⁰ (i) syarat administratif (untuk provinsi, meliputi adanya persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten/kota dan bupati/wali kota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD Provinsi dan Gubernur induk serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri (Mendagri) dan rekomendasi masyarakat tempatan; syarat administratif untuk kabupaten meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/wali kota yang bersangkutan, persetujuan DPRD dan Gubernur serta rekomendasi masyarakat tempatan); (ii) syarat teknis (faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosiobudaya, sosiopolitik, demografi, luas daerah pertahanan dan keselamatan, serta faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah); (iii) syarat fiskal (paling sedikit lima kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi, lima kecamatan untuk pembentukan kabupaten dan tiga kecamatan untuk pembentukan kota; lama kota/kabupaten/provinsi tersebut terbentuk; lokasi; calon ibu kota; sarana dan prasarana pemerintahan).

¹⁴⁰ Leo Agustino dan Mohammad Agus Yusoff, *Pilkada dan Pemekaran Daerah dalam Demokrasi Di Indonesia: LOCAL STRONGMEN AND ROVING BANDIS*, *Jebat: Malaysia Journal of History. Politics Studies*, Vol 37, Januari 2010, hlm.97.

BAB III

**PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN TENTANG URGENSI,
PROBLEMATIKA, SERTA DESAIN IDEAL POLITIK HUKUM
PEMEKARAN PROVINSI SUMATERA TENGGARA**

A. Urgensi Rencana Pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara

1. Pengaturan Pemekaran, Pembentukan Daerah Provinsi Baru

Ketentuan tentang Pemerintahan Daerah disebutkan dalam Pasal 18 yang berbunyi: “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”.¹⁴¹ Sesuai dengan amanat UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kemudiaan susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Sehingga pada tahun 2014 ditetapkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah atas perubahan undang-undang sebelumnya.¹⁴²

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa pengertian Pemerintahan Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara Republik Indonesia

¹⁴¹ Lihat bunyi Pasal 18 UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁴² Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Tahun 1945. Dalam Zaidan Nawawi menyebutkan pemerintahan dalam arti luas adalah segala kegiatan badan-badan publik yang meliputi kekuasaan Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif dalam usaha mencapai tujuan Negara. Sedangkan dalam arti sempit, Pemerintahan adalah segala kegiatan badan-badan publik yang hanya meliputi kekuasaan eksekutif.¹⁴³

Pemekaran atau Pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB) provinsi merupakan salah satu jawaban atas berbagai persoalan yang muncul pada penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebagaimana pemekaran wilayah yang membentuk daerah otonomi baru akan berpengaruh pada aspek ekonomi, aspek lingkungan, aspek sosial budaya serta aspek politik dan aspek tata ruang. Tujuan dari pemekaran daerah yakni mengurangi adanya kesenjangan antara wilayah yang berorientasi pada tingkat kepuasan kelompok masyarakat.¹⁴⁴ Adapun landasan terbaru dalam upaya menjalankan roda penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia termuat dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang difokuskan untuk melancarkan jalan pemerintahan mencapai tujuan bernegara dalam mewujudkan kesatuan bangsa.

Secara tegas disebutkan pembentukan, pemekaran dalam muatan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, meliputi Pasal 32 dan Pasal 33 berikut:

“Pasal 32, berbunyi:

- (1) Pembentukan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (3) berupaka:
 - a. Pemekaran Daerah; dan

¹⁴³ Zaidan Nawawi, *Managemen Pemerintahan*, Jakarta:Rajawali Pers, 2013. Cet.1 hlm.19.

¹⁴⁴ Prima Maryos Rinaldo Pandie, *Feasibility Study For New Local Government In East-Central-South Regency East-South East Province*, Jurnal: Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah, Vol.10, No.2, Desember 2018, hlm.102.

- b. Penggabungan Daerah.
 - (2) Pembentukan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup pembentukan daerah provinsi dan pembentukan daerah kabupaten/kota.
- Pasal 33, berbunyi:
- (1) Pemekaran Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (1) huruf a berupa:
 - a. Pecahan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota untuk menjadi dua atau lebih daerah baru; atau
 - b. Penggabungan bagian daerah dari daerah yang bersanding dalam 1 (satu) daerah provinsi menjadi satu daerah baru.
 - (2) Pemekaran Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui tahapan Daerah Persiapan provinsi atau Daerah Persiapan kabupaten/kota.
 - (3) Pembentukan Daerah Persiapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus memenuhi persyaratan dasar dan persyaratan administratif¹⁴⁵.

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 sebagai pengganti peraturan sebelumnya,¹⁴⁵ masih memiliki substansi pemahaman yang sama. Sebagaimana makna pembentukan daerah adalah pemberian status pada wilayah tertentu sebagai daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota. Penghapusan daerah adalah pencabutan status sebagai daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota. Penggabungan daerah adalah penyatuan daerah yang dihapuskan ke dalam daerah lain yang bersanding. Pemekaran daerah adalah pemecahan provinsi atau kabupaten/kota menjadi dua daerah atau lebih. Namun, setelah ditetapkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 belum ada peraturan pemerintah yang baru, sampai sekarang masih memberlakukan Peraturan Pemerintahan No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah yang secara muatannya pasal-pasal nya

¹⁴⁵ Peraturan Pemerintahan Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, secara terperinci diuraikan mengenai pembentukan dan pemekaran daerah provinsi atau kabupaten/kota pada sub-sub BABnya, diantaranya: BAB I tentang Ketentuan Umum, BAB II tentang Pembentukan Daerah, BAB III tentang Tata Cara Pembentukan Daerah, BAB IV tentang Penghapusan dan Penggabungan Daerah, BAB V tentang Tata Cara Penghapusan dan Penggabungan Daerah, BAB VI tentang Pembinaan, BAB VII tentang Pendanaan, BAB VIII tentang Ketentuan Lain-Lain, dan BAB IX tentang Ketentuan Penutup.

mengatur mengenai syarat dasar dan kumulatif,¹⁴⁶ yaitu syarat administratif, syarat teknis, syarat kewilayahan.¹⁴⁷

Secara tegas pada pembentukan, pemekaran provinsi dimuat dalam Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 pada Pasal 2 yang diuraikan dalam ayat:

- 1) “Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersanding atau pemekaran dari satu daerah menjadi daerah atau lebih;
- 2) Pembentukan daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat berupa pembentukan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota;
- 3) Pembentukan daerah provinsi, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dapat berupa:
 - a. pemekaran dari 1 (satu) provinsi menjadi 2 (dua) provinsi atau lebih;
 - b. penggabungan beberapa kabupaten/kota yang bersanding pada wilayah provinsi yang berbeda; dan
 - c. penggabungan beberapa provinsi menjadi 1 (satu) provinsi”.

Disebutkan dalam muatan Pasal 3 bahwa “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 10 (sepuluh) tahun bagi provinsi dan 7 (tujuh) tahun bagi kabupaten dan kota.

Adapun muatan Pasal 5 ayat (1) menguraikan syarat administratif pembentukan, pemekaran daerah provinsi, meliputi poin:

- a. “Keputusan masing-masing DPRD kabupaten/kota yang akan menjadi cakupan wilayah calon provinsi tentang persetujuan pembentukan calon provinsi berdasarkan hasil Rapat Paripurna;
- b. Keputusan bupati/walikota ditetapkan dengan keputusan bersama bupati/walikota wilayah calon provinsi tentang persetujuan pembentukan calon provinsi;

¹⁴⁶ Lihat selengkapnya, <https://brainly.co.id/tugas/26087462>, yang memuat pengertian kumulatif dengan diartikan sebagai sesuatu yang meningkat dalam segi jumlah, kekuatan, atau efek dengan penambahan berturut-turut atau langkah-langkah bertahap, diakses pada 9 Januari 2024 Pukul: 14:55 WIB.

¹⁴⁷ Murtir Jeddawi, *Pro Kontra Pemekaran Daerah (Analisis Empiris)*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2009, Cet I, hlm.44.

- c. Keputusan DPRD provinsi induk tentang persetujuan pembentukan calon provinsi berdasarkan hasil Rapat Paripurna;
- d. Keputusan gubernur tentang persetujuan pembentukan calon provinsi; dan
- e. Rekomendasi Menteri”.

Berdasarkan bunyi Pasal 5 ayat (1) PP No. 78 Tahun 2007 diuraikan kembali dalam cakupan maksudnya pada ayat (3) dan ayat 4, meliputi berikut:

“ayat (3) berbunyi: keputusan DPRD kabupaten/kota, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan ayat (2) huruf a, diproses berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat”.

“ayat (4) berbunyi: 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 cangkupan wilayah calon provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3)”.

Ketentuan pendanaan dimuat pada BAB VII tentang Pendanaan yang diuraikan dalam Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29.

“Adapun Pasal 26 menyebutkan secara tegas, berikut ayat:

- (1) Dana yang diperlukan dalam rangka pembentukan provinsi dibebankan pada APBD provinsi induk dan APBD kabupaten/kota yang menjadi cangkupan calon provinsi.
- (2) Dan yang diperlukan dalam rangka pembentukan kabupaten/kota dibebankan pada APBD kabupaten/kota induk dan APBD provinsi.
- (3) Dana yang diperlukan dalam rangka penghapusan dan penggabungan daerah dibebankan pada APBD”.

Kemudian, terdapat Peraturan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Nomor 31 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, dan penggabungan Kelurahan.¹⁴⁸

Peraturan ini menjelaskan bahwa Kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan. Pembentukan kelurahan dapat berupa penggabungan beberapa kelurahan atau bagian kelurahan yang bersandingan, atau pemekaran dari satu kelurahan menjadi dua

¹⁴⁸ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 Tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan.

kelurahan atau lebih. Ketentuan ini mendukung proses pemekaran ideal di tingkat provinsi, mengingat kelurahan merupakan perangkat daerah kabupaten/kota yang berkedudukan di wilayah kecamatan. Sejalan dengan desa perlu untuk diperhatikan dalam melakukan pemekaran wilayah provinsi, mengingat desa merupakan perangkat daerah yang berdasarkan asas otonomi desa berkedudukan di wilayah kecamatan.¹⁴⁹ Hal ini sebagai bentuk untuk memperhatikan kondisi dan kesiapan daerah kabupaten/kota pada penyelenggaraan pemekaran di tingkat provinsi.

2. Latar Belakang Daerah Pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara

Era Pemerintahan Belanda, Sumatera merupakan pemerintah yang bernama *Gouvernement van Sumatera* yang meliputi seluruh pulau Sumatra, dikepalai oleh seorang *Gouverment* berkedudukan di wilayah Medan. Pada perkembangannya pasca kemerdekaan melalui Undang-Undang No. 10 Tahun 1948 tertanggal 15 April 1948 pemerintah menetapkan Sumatera menjadi 3 (tiga) provinsi yang masing-masing berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, berikut:¹⁵⁰

1. Provinsi Sumatera Utara yang meliputi Karesidenan Aceh, Sumatera Timur, dan Tapanuli;
2. Provinsi Sumatera Tengah yang meliputi Keresidenan Sumatera Barat, Riau, dan Jambi;
3. Provinsi Sumatera Selatan yang meliputi Keresidenan Bengkulu, Palembang, Lampung, dan Bangka Belitung.

¹⁴⁹ Bahwa Desa di Indonesia sebagai daerah hukum paling tua yang menjalankan otonomi sangat luas, lebih luas dari otonomi daerah-daerah hukum di atasnya yang menyusul di kemudian hari, baik yang dibentuk oleh desa-desa bersama-sama dengan sukarela, maupun yang dipaksakan oleh pihak-pihak yang lebih kuat dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Malang: Setara Press, 2015, hlm.51.

¹⁵⁰ Lembaga Penelitian dan Pengabdian pada Masyarakat (LP3M) Universitas Sumatera Utara, *Kajian Akademik Pemekaran Provinsi Sumatera Utara Dalam Rangka Pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara*, Medan: LP3M USU, 2008, hlm.72-73.

Berdasarkan Undang-Undang Darurat No. 7 Tahun 1956, UU No. 8 Tahun 1956, UU No. 9 Tahun 1956, dan Peraturan Pemerintahan Pengganti Undang-Undang No. 4 Tahun 1964, adapun Provinsi Sumatera Utara terdiri dari 17 kabupaten/kota. Namun, dengan perkembangan ketentuan-ketentuan dan tuntutan pemekaran pada tahun 2008 wilayah Provinsi Sumatera Utara terdiri 25 kabupaten dan 8 Kota dengan total keseluruhan 33 kabupaten/kota.¹⁵¹ Sehingga, di berbagai kawasan wilayah Provinsi Sumatera Utara melakukan perencanaan pemekaran yang diantaranya kawasan wilayah Tapanuli, kawasan wilayah Pulau Nias, kawasan wilayah Sumatera Timur, kawasan wilayah Asahan Labuhan Batu, dan kawasan wilayah Sumatera Tenggara.

Mengingat, di era zaman penjajahan Belanda wilayah Sumatera Tenggara (Kabupaten Tapanuli Selatan) merupakan kawasan yang disebut Afdeeling Padangsidimpuan dikepalai oleh seorang Residen yang berkedudukan di Padangsidimpuan (sekarang Kota Padangsidimpuan). Adapun Afdeeling Padangsidimpuan dibagi 3 (tiga) Onder Afdeeling, masing-masing dikepalai oleh seorang *Controleur* dan dibantu masing-masing Demang, yaitu:¹⁵²

1. “Onder Afdeeling Angkola dan Sipirok, berkedudukan di Padangsidimpuan. Onder ini dibagi 3 onder distrik, masing-masing dikepalai oleh seorang Asisten Demang, yaitu:
 - a. Distrik Angkola berkedudukan di Padangsidimpuan
 - b. Distrik Batang Toru berkedudukan di Batang Toru
 - c. Distrik Sipirok berkedudukan di Sipirok

¹⁵¹ Lihat Selengkapnya dalam, <https://www.google.com/search?q=jumlah+kabupaten%2Fkota>, , diakses tanggal 15 Januari 2024 Pukul:18:07 WIB.

¹⁵² Lembaga Penelitian dan Pengabdian pada Masyarakat (LP3M) Universitas Sumatera Utara, *Ibid*, hlm.77-78.

2. Onder Afdeeling Padang Lawas, berkedudukan di Sibuhuan. Onder ini dibagi 3 onder distrik, masing-masing dikepalai oleh seorang Asisten Demang, yaitu:
 - a. Distrik Padang Bolok berkedudukan di Gunung Tua
 - b. Distrik Barumon dan Sosa berkedudukan di Sibuhuan
 - c. Distrik Dolok berkedudukan di Sipiongot
3. Onder Afdeeling Mandailing dan Natal, berkedudukan di Kotanopan. Onder ini dibagi 4 onder distrik, masing-masing dikepalai oleh seorang Asisten Demang, yaitu:
 - a. Distrik Panyabungan berkedudukan di Panyabungan
 - b. Distrik Kotanopan berkedudukan di Kotanopan
 - c. Distrik Muara Sipongi berkedudukan di Muara Sipongi
 - d. Distrik Natal berkedudukan di Natal”

Pembentuk Provinsi Sumatera Tenggara (SUMTENG) merupakan gagasan awal dari Forum Masyarakat Peduli Tapanuli Bagian Selatan (FOMAD TABAGSEL).¹⁵³ Pada awalnya FOMAD TABAGSEL mendorong terbentuknya pemekaran Kabupaten Tapanuli Selatan menjadi 3 (tiga) kabupaten baru yaitu: Kabupaten Padang Lawas (Palas), Kabupaten Padang Lawas Utara (Paluta), Kabupaten Tapanuli Selatan (Tapsel sebagai induk) dengan diputuskan berdasarkan sidang Paripurna DPR-RI di gedung DPR/MPR pada tanggal 17 Juli 2007. SUMTENG di awal perencanaan dinamakan “Provinsi Tapanuli Selatan Raya”, rencana pembentukan wilayah provinsi baru ini berdasarkan atas berkembangnya tuntutan pemekaran di Provinsi Sumatera Utara yang ingin membentuk beberapa provinsi baru.

¹⁵³ Fomad Tabagsel merupakan organisasi kedaerahan Tapanuli Bagian Selatan yang awalnya berfokus dan ikut serta dalam pemekaran Kabupaten Tapanuli Selatan menjadikan Kabupaten Padang Lawas, dan Kabupaten Padang Lawas Utara. Serta ikut serta dalam mendorong dan mempersiapkan rencana pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara.

Sejalan dengan keluarnya Amanat Presiden No. R.04/Pres/02/2008 tertanggal 1 Februari 2008 tentang RUU Pembentukan Provinsi Tapanuli (Protap) yang pada prosesnya menunggu pembahasan di DPR-RI. Daerah Asahan dan Labuhan Batu (Aslab) juga melakukan deklarasi pembentukan wilayahnya menjadi provinsi yang diagendakan di Kota Medan. Sehingga, Pengurus Harian Fomad Tabagsel diawal mengundang para penasehat dan Pembina untuk melakukan pertemuan di Hotel Kartika Chandra pada tanggal 26 Juli 2007 yang dihadiri oleh 26 orang dengan hasil pertemuan, berikut:

1. “Disamping untuk mengikuti perkembangan tahapan-tahapan pelaksanaan di Kabupaten Padang Lawas, dan Kabupaten Padang Lawas Utara sampai dilantiknya Bupati definitif, disamping itu perlu membentuk provinsi baru di wilayah Tabagsel. Alasan pembentukan provinsi baru tersebut, antara lain:
 - a. Mempertimbangkan pembentukan Provinsi Tapanuli (Protap) yang membuat wilayah Tapanuli Bagian Selatan (Tabagsel) akan terisolasi di Provinsi Sumatera Utara dan dikhawatirkan akan mencakup wilayah kota dan kabupaten yang ada di Tabagsel;
 - b. Wilayah Tabagsel telah memenuhi persyaratan memiliki 5 (lima) kabupaten dan kotamadya yaitu: Kabupaten Tapanuli Selatan, Kabupaten Mandailing Natal, Kota Padangsidempuan, Kabupaten Padang Lawas, dan Kabupaten.
2. Untuk mendapatkan dukungan secara luas dari tokoh masyarakat Bona Bulu, di Jakarta dan kota lainnya, perlu pertemuan-pertemuan dilakukan dengan para tokoh masyarakat Tabagsel”.

Membicarakan rencana pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara telah berkali-kali agenda pertemuan yang dilakukan Forum Masyarakat Peduli Tapanuli Bagian Selatan (FOMAD TABAGSEL) dengan menghasilkan berbagai keputusan. Adapun keputusannya dimuat dalam makalah dengan judul “Dari Pemekaran Kabupaten Tapanuli Selatan Sampai Deklarasi Pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara oleh Fomad Tabagsel. Urainnya dapat dilihat dalam BAB IV pembahasan

III langkah-langkah yang telah dilakukan Fomad Tabagsel dengan rumusan sub A sampai sub Z.¹⁵⁴ Menariknya pada agenda rumusan sub U atas pertemuan tanggal 22 Desember 2008 pukul 08.00 WIB para Bupati dan Walikota serta Ketua DPRD se-Tabagsel di Tor Sibohi diikuti Panitia Fomad Tabagsel, mengambil keputusan:

¹⁵⁴ Makalah Forum Masyarakat Peduli Tapanuli Bagian Selatan (FOMAD TABAGSEL), *Dari Pemekaran Kabupaten Tapanuli Selatan Sampai Deklarasi Pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara*, hlm.19-31, Sub A tentang pembahasan awal rencana pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara (Tapanuli Bagian Selatan) dan menggalang dukungan dari tokoh-tokoh daerah di Kota Medan, Jakarta, dan Kota-Kota lain. Sub B tentang menyetujui pembentukan Provinsi Baru di wilayah Tabagsel. Sub C tentang membuat kajian akademik provinsi baru dan Bupati dan Walikota di Tabagsel menyetujui pembentukan provinsi baru. Sub D tentang disepakatinya wilayah Tabagsel dipisah dari Provinsi Sumatera Utara dan dibicarakan dan/atau dikaji untuk melibatkan Kabupaten Labuhan Batu, Kabupaten Tapanuli Tengah, dan Kota Sibolga. Sub E tentang Opsi wilayah provinsi baru di Tabagsel serta FOMAD TABAGSEL membentuk program dan tahapan kerja. Sub F tentang mempercepat pembuatan Naskah Akademik dan meminta Dr. Martua Pandapotan Nasution menjadi ketua komite Naskah Akademik. Sub G tentang diputuskan nama sementara adalah Provinsi Tapanuli Selatan Raya dengan Ibukota Padangsidimpuan. Sub H tentang menghubungi tokoh dari Mandailing Natal an. A. Buyung Nasution, Todung Mulya Lubis, Anwar Nasution. Sub I tentang komite pelaksana umum FOMAD TABAGSEL menemui A. Buyung Nasution untuk menjelaskan rencana pembentukan Provinsi Tapanuli Selatan Raya. Sub J tentang pengumpulan dana dan memberikan tugas kepada tim kajian USU. Sub K tentang mengadakan pertemuan teknis di Hotel Polonia Medan dengan Rektor USU dan tim Kajian Akademis. Sub L tentang melakukan sosialisasi dan koordinasi pembuatan dukungan tertulis dari tokoh masyarakat di tingkat Kecamatan. Sub M tentang menyamakan persepsi pembentukan provinsi baru dan merancang pelaksanaan deklarasi. Sub N tentang Bupati Mandailing Natal bersedia menjadi tuan rumah untuk pertemuan Bupati, Walikota, Ketua DPRD se Tabagsel dengan tim pusat dan Medan. Sub O tentang dilakukan pertemuan Bupati, Walikota, Ketua DPRD se Tabagsel dengan tim pusat dan tim Medan di Panyabungan. Sub P tentang mengumpulkan dukungan tertulis baik dari tokoh masyarakat maupun dari Bupati dan Walikota se Tabagsel. Sub Q tentang menyusun konsep deklarasi dan kesepahaman yang akan ditandatangani dan dibacakan di Kota Sipirok. Sub R tentang memperjuangkan pembentukan Provinsi Tapanuli Selatan Raya yang terdiri atas lima daerah yaitu: Kabupaten Tapanuli Selatan, Kabupaten Mandailing Natal, Kabupaten Padang Lawas, Kabupaten Padang Lawas Utara, Kota Padangsidimpuan. Sub S tentang pembicaraan pelaksanaan pertemuan dan deklarasi. Sub T tentang pelaksanaan Deklarasi pada tanggal 22 Desember 2008 di lapangan merah Sipirok Kabupaten Tapanuli Selatan. Sub U tentang ditetapkannya nama Provinsi Sumatera Tenggara dengan Ibukota Padangsidimpuan, dengan direncanakan untuk melibatkan Kabupaten Labuhan Batu, Kabupaten Tapanuli Tengah, dan Kota Sibolga. Sub V tentang para Bupati dan Walikota membentuk panitia di tingkat daerah dan memasukan anggaran pemekaran di setiap APBD masing-masing daerah. Sub W tentang dilakukan sosialisasi atas deklarasi yang telah dilakukan oleh para Bupati dan Walikota dan Ketua DPRD se Tabagsel. Sub X tentang diadakannya pertemuan di rumah A. Buyung Nasution serta dibentuk panitia di Jakarta sebagai penyambung panitia daerah. Sub Y tentang adanya penghentian keterlibatan FOMAD TABAGSEL untuk kelanjutan pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara. Sub Z tentang terjadinya penghentian pengajuan rencana pemekaran Sumatera Tenggara akibat dari demonstrasi berdarah mengakibatkan Ketua DPRD SUMUT meninggal dunia.

1. Nama ditetapkan Provinsi Sumatera Tenggara dengan ibukota Padangsidempuan, dengan harapan agar Kabupaten Tapanuli Tengah, Kota Sibolga dan Kabupaten Labuhan Batu Selatan ikut di dalam.
2. Membacakan kesepahaman dan dukungan pembentukan provinsi, dibacakan oleh Bupati Tapanuli Selatan dan Deklarasi dibacakan oleh Bupati Mandailing Natal.

Selanjutnya, rumusan sub V setelah acara deklarasi selesai. Para Bupati dan Walikota, serta Panitia Fomad Tabagsel yaitu, H. Bomer Pasaribu, H. Sulaiman Zuhdi Pane dan H. Chairuman Harahap (Tokoh Hatobangon)¹⁵⁵ mengadakan pertemuan dengan Komite Pelaksana Umum pada pukul 15.00 WIB tanggal 22 Desember 2008, untuk menyampaikan informasi berikut:

1. “Para Bupati dan Walikota telah membentuk Panitia (*Ex Officio*) di tingkat daerah, yang melibatkan aparat Pemda se-Tabagsel dan beberapa orang Hatobangon yang ada di Jakarta (diantaranya Hatobangon Fomad Tabagsel);
2. Para Bupati dan Walikota akan memasukkan anggaran pemekaran di setiap APBD masing-masing untuk pembiayaan pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara;
3. Panitia Daerah (*Ex Officio*), akan membentuk panitia baik di Medan maupun di Jakarta dan tidak akan melibatkan Fomad Tabagsel sebagai institusi dalam panitia tersebut;
4. Panitia Daerah, akan bergerak bukan hanya di Bona Pasogit, tetapi juga ke Medan dan Jakarta;
5. Secepatnya para Bupati dan Walikota akan berkunjung ke Jakarta, Untuk melakukan pertemuan dengan para tokoh masyarakat”.

¹⁵⁵ Hatobangon adalah tokoh yang dituakan dan dapat melaksanakan adat, artinya utusan yang dapat mewakili dan menyarankan aspirasi kelompok guna untuk menjaga kebaikan dalam sosial masyarakat, sebutan Hatobangon hanya dikenal saat sekarang ini pada daerah yang masih menjaga dan melestarikan adat istiadat kedaerahannya. Lihat selengkapnya dalam <https://jurnal.ugm.ac.id/index.php/jurnalnauli/article>. Diakses tanggal 15 Januari 2024 pukul: 10.00 Wib.

Adapun, rumusan sub **X** diadakan pertemuan pada tanggal 4 Januari 2009 di Rumah **A. Buyung Nasution** yang dihadiri oleh beberapa tokoh masyarakat, seperti H. A. Rivai Harahap, H. Bomer Pasaribu, H. Chairuman Harahap, H. Muslimin Nasution, dan lainnya. Pada kesimpulan yang diambil “bahwa dibentuknya sebuah panitia di Jakarta sebagai penyambung Panitia Daerah (*Ex Officio*) yang diketuai oleh Fauzy Lubis. Bagi anggota Fomad Tabagsel jika dimasukkan di dalam panitia hanya sebagai pribadi dan bukan mengatasnamakan Fomad Tabagsel”.

Seterusnya, rumusan sub **Z** diadakan pertemuan pihak Hatobangon dan Pengurus Harian di RM Sari Melayu Resto pada tanggal 7 Agustus 2009 yang dihadiri lebih kurang 55 (lima puluh lima) orang dengan hasil keputusan, berikut:

1. “Pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara harus dilanjutkan, karena perencanaannya telah dilakukan sejak selesai pemekaran Kabupaten Tapanuli Selatan, berdasarkan rapat Fomad Tabagsel tanggal 26 Juli 2007 di Hotel Kartika Chandra;
2. Akibat demonstrasi berdarah yang dilakukan oleh masyarakat dalam mengajukan pemekaran Provinsi Tapanuli (Protap) mengakibatkan Ketua DPRD Provinsi Sumatera Utara meninggal dunia, maka pengajuan Provinsi Sumatera Tenggara perlu dihentikan sementara (*Cooling Down*) sampai pada waktu yang memungkinkan;
3. Perlu mempertemukan anggota DPR-RI yang berasal dari wilayah Tabagsel, Ketua DPRD Provinsi Sumatera Utara, Ketua DPRD kabupaten/kota di wilayah Tabagsel periode 2009-2014 dengan para tokoh masyarakat Tapanuli Bagian Selatan (Hatobangon), dalam forum pertemuan yang lebih besar untuk menyampaikan *estafet* pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara dan mengupayakan percepatan pembangunan di wilayah Tapanuli Bagian Selatan”.

Berdasarkan Risalah Rapat Paripurna Dewan Masa Persidangan II Tahun Sidang 2011 dengan Agenda Acara Lanjutan Pembahasan Pemekaran di Provinsi Sumatera Utara yang diselenggarakan pada hari Senin tanggal 09 Mei 2011 di Aula Gedung Baru DPRD-SU Lantai I, Jl. Imam Bonjol No.5 Medan dengan dihadiri oleh

96 (Sembilan puluh enam) orang dari 100 (seratus) orang jumlah Pimpinan dan Anggota DPRD-SU. Rapat lanjutan juga dihadiri oleh Plt. Gubernur Sumatera Utara dan Pejabat Publik Sumatera Utara lainnya. Dengan menghasilkan keputusan untuk pembentukan Tim Perumus Pemekaran di Provinsi Sumatera Utara.¹⁵⁶ Selanjutnya, DPRD-SU mengeluarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor: 30/K/2011 yang ditetapkan di Medan tanggal 9 Mei 2011 oleh DPRD-SU Ketua H. Saleh Bangun dengan isi keputusan, menetapkan:¹⁵⁷

- PERTAMA : Memberikan Rekomendasi Pembentukan Calon Provinsi Sumatera Tenggara.
- KEDUA : Cangkupan Wilayah Calon Provinsi Sumatera Tenggara terdiri dari: Kabupaten Tapanuli Selatan, Kabupaten Mandailing Natal, Kota Padangsidempuan, Kabupaten Padang Lawas, Kabupaten Padang Lawas Utara dengan Ibukota Padang Sidempuan.
- KETIGA : Adapun Catatan-catatan yang berisikan saran, masukan dan/atau koreksi terhadap ketiga Calon Provinsi terlampir dalam Laporan Panitia Khusus Pembahasan Pemekaran di Provinsi Sumatera Utara yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Keputusan ini.
- KEEMPAT : Bahwa seluruh Pandangan Fraksi DPRD Provinsi Sumatera Utara menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari Rekomendasi DPRD Provinsi Sumatera Utara.
- KELIMA : Terhadap calon Provinsi yang belum melengkapi persyaratan administrasi supaya segera melengkapinya.
- KEENAM : Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan dan apabila terdapat kekeliruan akan diperbaiki sebagaimana mestinya.

¹⁵⁶ Risalah Rapat Paripurna Dewa Masa Persidangan II Tahun Sidang 2011 dengan Acara Lanjutan Pembahasan Pemekaran di Provinsi Sumatera Utara, Dilaksanakan pada Senin, 9 Mei 2011 di Aula Gedung Baru DPRD-SU Lantai I, Jl. Imam Bonjol No.5 Medan

¹⁵⁷ Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor: 30/K/2011 tentang Rekomendasi Pembentukan Calon Provinsi Sumatera Tenggara, Ditetapkan di Medan pada tanggal 9 Mei 2011 oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara, Ketua H. Saleh Bangun

Adapun latar belakang yang mendasari rencana pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara disebabkan atas dasar keadaan, berikut:¹⁵⁸

“Pertama, ide untuk pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara dahulunya adalah Kabupaten Tapanuli Selatan, sehingga hari ini kawasan Tapanuli Selatan setelah pasca reformasi menjadi 5 (lima) daerah otonom. Ada Kabupaten Mandailing Natal yang dibentuk dari tahun 1999, Kota Padangsidimpuan dibentuk tahun 2001, kemudian pada tahun 2017 dari Kabupaten Tapanuli Selatan dimekarkan menjadi 2 (dua) kabupaten yaitu: Kabupaten Padang Lawas, dan Kabupaten Padang Lawas Utara. Sehingga secara keseluruhan di kawasan pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara terdiri dari 4 (empat) kabupaten dan 1 (satu) kota.

Kedua, mengingat secara letak geografisnya dari Ibukota Provinsi Sumatera Utara yaitu Kota Medan. Faktanya dalam mengurus pelayanan publik, pejabat publik dan masyarakat harus menempuh waktu perjalanan darat sekitaran 9 sampai dengan 10 jam perjalanan. Maka untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dan dalam rangka mendukung pembangunan yang lebih baik kedepan, sehingga lahirlah gagasan untuk pembentukan provinsi baru. Gagasan ini lahir dari belasan tahun yang lalu, secara geografis pemekaran ini sangat layak untuk dilakukan.

Ketiga, dilihat dari sisi luas wilayah berada lebih dari 25% luas dari Provinsi Sumatera Utara, sedangkan dari sumber daya alam juga sangat mendukung. Kemudian dari sisi sumber daya manusia juga sangat mendukung, begitu juga dari aspek pendapatan daerah kawasan wilayah pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara sangat potensial.”

3. Potensi Rencana Pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara

Secara geografis usulan Provinsi Sumatera Tenggara merupakan daerah paling terluas dari calon provinsi yang dimekarkan. Daerahnya terletak paling selatan dari Provinsi Sumatera Utara yang berbatasan langsung dengan Provinsi Sumatera Barat dan Provinsi Riau. Usulan Provinsi Sumatera Tenggara mencakup wilayah

¹⁵⁸ Hasil Wawancara dengan Bapak Irsan Efendi Nasution, S.H., M.M., (Walikota Padangsidimpuan pada Periode tahun 2018 s/d 2023).

Kota Padangsidempuan (calon ibu kota), Kabupaten Tapanuli Selatan, Kabupaten Padang Lawas, Kabupaten Padang Lawas Utara, Kabupaten Mandailing Natal.¹⁵⁹

Pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara berada pada posisi antara $0^0 - 10^1$ sampai dengan $1^0 - 50^1$ Lintang Utara dan $98^0 - 50^1$ sampai dengan $100^0 - 10^1$ Bujur Timur, dengan ketinggian antara 0 – 2375 mdpl di atas permukaan laut. Adapun luas wilayahnya pada tahun 2020 sekitaran 20.089.92 Km² dengan jumlah penduduknya sekitaran 1.520.633 jiwa atau sekitar 10,27 persen penduduk Provinsi Sumatera Utara (14.799.361 jiwa),¹⁶⁰ yang terdiri atas suku Mandailing, Angkola, Batak Toba, Minang, Nias, Sunda, dan Jawa. Yang tersebar di Kabupaten Mandailing Natal 484.874 jiwa; Tapanuli Selatan 307.312 jiwa; Padang Lawas 267.275 jiwa; Padang Lawas Utara 267.275 jiwa; dan Kota Padang Sidempuan 231.062 jiwa.¹⁶¹

¹⁵⁹ Diakses dari, <https://metrodaily.jawapos.com/sumut/20/04/2022/pemekaran-sumatera-tenggara-kembali-bergulir>, pada 20 Februari 2024 Pukul 19.24 WIB.

¹⁶⁰ Diakses dari, <https://detak24.com/diusulkan-lima-provinsi-baru-pemekaran-sumut-cek-nama-serta-wilayahnya/2>, pada 18 Februari 2024 Pukul 20.09 WIB.

¹⁶¹ Diakses dari, <https://sumut.bps.go.id/indicator/12/65/1/jumlah-penduduk-menurut-jenis-kelamin-dan-kabupaten-kota.html>, pada 18 Februari 2024 Pukul 20.09 WIB.

Gambar 3.1
Peta Wilayah Usulan Provinsi Sumatera Tenggara



Sumber Data: BPS Provinsi Sumatera Utara Tahun 2021 dalam Kang Atep Afian.¹⁶²

Tabel 3.1
Jumlah Kecamatan dan Desa/Kelurahan
Bakal Provinsi Sumatera Tenggara Tahun 2019

Kabupaten/Kota	Kecamatan	Desa/Kelurahan
Mandailing Natal	23	407
Tapanuli Selatan	15	248
Padangsidimpuan	6	79
Padang Lawas	12	304
Padang Lawas Utara	12	388
Bakal Provinsi Sumatera Tenggara	68	1.426

Sumber Data: BPS Provinsi Sumatera Utara Tahun 2019¹⁶³

¹⁶² Diakses dari Kang Atep Afian, <http://www.kangatepafia.com/2021/06/cdob-provinsi-sumatera-tenggara.html>, pada 18 Februari 2024 Pukul 20.09 WIB.

Keadaan topografis usulan Provinsi Sumatera Tenggara terdiri atas wilayah dataran rendah, bergelombang, berbukit dan bergunung. Adapun gunungnya terdiri dari gunung Sorik Marapi di Kecamatan Puncak Sorik Marapi, gunung gongaman di Kecamatan Batang Angkola, gunung Lubuk Raya di Kecamatan Padangsidempuan Barat, dan gunung Sibual-buali di Kecamatan Sipirok. Selain memiliki gunung-gunung indah, usulan Provinsi Sumatera Tenggara memiliki panorama keindahan danau yang terdiri dari danau Siombun di Kecamatan Panyabungan, danau Toa dan Tasik di Kecamatan Sosopan, danau Siais di Kecamatan Angkola Barat, dan danau Marsabut di Kecamatan Sipirok.¹⁶⁴

Selanjutnya, usulan Provinsi Sumatera Tenggara juga dialiri sekitar 486 sungai besar maupun sungai kecil. Diantaranya aliran sungai Batang Gadis, sungai Barumon, sungai Batang Pane, sungai Batahan, sungai Kunkun, dan lainnya. Aliran sungai yang ada dapat dimanfaatkan sebagai sumber pembangkit listrik tenaga air, industry maupun irigasi. Terdapat hutan lebat dan alami yang terdiri dari kawasan Cagar Alam, Taman Nasional, Hutan Lindung, Hutan Produksi, dan Hutan Produksi Terbatas. Selain itu, usulan Provinsi Sumatera Tenggara terdapat sekitaran 24 pula kecil seperti Pulau Tamang, Pulau Ilik, Pulau Tengah, Pulau Sadokah, Pulau Pinih yang dihuni oleh masyarakat.

Dari segi potensinya, usulan Provinsi Sumatera Tenggara kaya akan sumber daya alam, seperti: hasil laut, hasil perkebunan, hasil pertambangan, sumber

¹⁶³ Diakses dari <https://sumut.bps.go.id/statictable/2020/05/06/1705/jumlah-kecamatan-menurut-kabupaten-kota-di-provinsi-sumatera-utara-2015---2019.html>, pada 18 Februari 2024 Pukul 20.09 WIB.

¹⁶⁴ Lembaga Penelitian dan Pengabdian pada Masyarakat (LP3M) Universitas Sumatera Utara, *Kajian Akademik Pemekaran Provinsi Sumatera Utara Dalam Rangka Pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara*, *Ibid*, hlm.89-90.

energy baru dan terbarukan. Begitu juga, sumber daya manusia sangat dapat diandalkan. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Utara pada tahun 2020 menyebutkan bahwa wilayah usulan pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara mempunyai jumlah perusahaan, penyerapan angka tenaga kerja, dan nilai produksi Industri besar dan sedang, berikut:¹⁶⁵

Tabel 3.2
Jumlah Perusahaan, Tenaga Kerja, dan Nilai Produksi Industri Besar dan Sedang
Bakal Provinsi Sumatera Tenggara Tahun 2018 s/d 2020

Kab/Kota	Jumlah Perusahaan			Penyerapan Tenaga Kerja (orang)			Nilai Produksi Industri Besar dan Sedang (Rp)		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Mandailing Natal	10	11	11	2.470	2.399	-	2.420.275.200,-	3.201.589.828,-	-
Tapanuli Selatan	7	7	7	871	759	-	1.766.780.571,-	2.139.143.455,-	-
Padangsidempuan	1	1	1	169	162	-	99.591.914,-	105.963.170,-	-
Padang Lawas	9	11	11	3.101	3.394	-	8.887.692.492,-	9.751.860.785,-	-
Padang Lawas Utara	11	11	10	1.367	1.355	-	4.328.875.902,-	5.450.945.704,-	-
Bakal Provinsi Sumatera Tenggara	38	41	40	7.978	8.069	-	17.503.216.072	20.649.502.942,-	-

Sumber Data: BPS Provinsi Sumatera Utara Tahun 2018 s/d 2020

Tabel diatas dianalisis, berdasarkan sumber data dari kabupaten/kota yang menjadi cangkupan usulan pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara. Subtotal dari tabel di atas merupakan proyeksi untuk data bakal Provinsi Sumatera Tenggara.

¹⁶⁵ Diakses dari <https://sumut.bps.go.id/indicator/9/432/1/jumlah-perusahaan-tenaga-kerja-dan-nilai-produksi-pada-industri-besar-dan-sedang-menurut-kabupaten-kota.html>, pada 18 Februari 2024 Pukul 20.09 WIB.

Jumlah perusahaan pada tahun 2018 sampai dengan tahun 2019 terlihat adanya peningkatan jumlah perusahaan. Penyerapan tenaga kerjanya dari tahun 2018 sampai dengan tahun 2019 terjadi peningkatan, tetapi tahun 2020 belum ada pembaharuan data dilakukan Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Utara. Pada bidang nilai produksi Industri besar dan sedang dari tahun 2018 sampai dengan tahun 2019 juga mengalami kenaikan angkanya.

Tabel 3.3
Realisasi APBD Kabupaten/Kota periode Januari s/d Desember 2023
Bakal Provinsi Sumatera Tenggara (Rp.)

Kabupaten/Kota	Pendapatan Asli Daerah (PAD)	Transferan dari APBN	Pendapatan Lain-Lain	Jumlah Pendapatan pada APBD
Mandailing Natal	113.372.283.040	1.555.261.430.813	16.528.778.780	1.685.162.492.633
Tapanuli Selatan	155.944.691.770	1.373.068.308.047	70.935.287.474	1.599.948.287.291
Padangsidempuan	103.819.973.374	748.917.134.994	0	852.737.108.368
Padang Lawas	87.849.536.844	1.004.750.604.000	26.154.009.116	1.118.754.149.960
Padang Lawas Utara	46.920.768.816	1.136.485.082.510	10.965.950.450	1.194.371.801.776
Bakal Provinsi Sumatera Tenggara	507.907.253.844	5.818.482.560.364	124.584.025.820	6.450.973.840.028

Sumber Data: Progres Report Pengendalian Pembangunan Provinsi Sumatera Utara Tahun¹⁶⁶

Berdasarkan tabel diatas, usulan pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara memperoleh anggaran bidang pendapatan asli daerah (PAD) sebesar Rp. 507.907.253.844. Bidang transferan dari APBN diperoleh sebesar Rp. 5.818.482.560.364. Untuk bidang pendapatan lain-lainnya sebesar Rp.

¹⁶⁶ Diakses dari: <http://prp2sumut.sumutprov.go.id/kabupaten-kota-detail3-2023/bGZuOSStSSU83UENIQIBGaDkyM25XUT09>, pada tanggal 18 Februari 2024 Pukul 20.09 WIB.

124.584.025.820. Berdasarkan data yang diolah dari kabupaten/kota bakal Provinsi Sumatera Tenggara diproyeksikan jumlah Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) sebesar Rp. 6.450.973.840.028. Diketahui juga bahwa jumlah angkat bersumber dari Bidang transferan dari APBN lebih besar dari pada jumlah angka pendapatan asli daerah (PAD).

Mengingat, analisis terhadap pertumbuhan ekonomi juga merupakan indikator paling penting untuk dikaji. Maka dengan begitu rencana pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara tidak bisa dilepaskan dari pertumbuhan ekonomi yang signifikan antara pertumbuhan ekonomi Nasional maupun pertumbuhan ekonomi provinsi induknya. Pada tabel 3.4 dibawah ini dijelaskan laju pertumbuhan ekonomi bakal Provinsi Sumatera Tenggara sangat stabil dan hanya kecil terjadi peningkatan. Data ini diperoleh dari bahan Kajian Akademik Pemekaran Provinsi Sumatera Utara Dalam Rangka Pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara, berikut:¹⁶⁷

Tabel 3.4
Pertumbuhan Ekonomi Bakal Provinsi Sumatera Tenggara dan Provinsi Induk Sumatera Utara dari tahun 2002 s/d 2006

Tahun	Bakal Provinsi Sumatera Tenggara	Provinsi Induk Sumatera Utara
2002	4,63	4,07
2003	4,63	4,48
2004	4,42	5,74
2005	4,72	5,48
2006	5,42	6,18

Sumber Data: BPS Provinsi Sumatera Utara

¹⁶⁷ Lembaga Penelitian dan Pengabdian pada Masyarakat (LP3M) Universitas Sumatera Utara, *Kajian Akademik Pemekaran Provinsi Sumatera Utara Dalam Rangka Pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara, Ibid*, hlm.49.

Berdasarkan kajian akademik, juga menyebutkan ada beberapa sumber dari pertumbuhan ekonomi bakal Provinsi Sumatera Tenggara. Diantaranya, Tanaman Bahan Makanan yang mencapai 73.579 hektar dengan produksi 460.219 ton. Luas tanah untuk pertaniannya mencapai sekitaran angka 11.28%. Dimana luas subtotal sektor pertanian tanaman pada wilayah bakal Provinsi Sumatera Tenggara ini mencapai 76.500 hektar, yang terdiri atas: Tapanuli selatan seluas 18.000 hektar, Kota Padangsidempuan seluas 4.5000 hektar, Padang Lawas seluas 19.000 hektar, Mandailing Natal seluas 20.000 hektar, dan Padang Lawas Utara seluas 11.000 hektar.

Sementara untuk sub sektor perkebunan mencapai 600.000 hektar dan potensi areal yang tersedia seluas 400.000 hektar. Perkebunan besar yang telah dimanfaatkan sebesar 440.000 hektar dan perkebunan rakyat sebesar 160.000 hektar. Sub sektor peternakan didominasi oleh ternak besar berupa lembu dan kerbau mencapai 23.000 ekor dan total ternak unggas mencapai 1.500.000 ekor/tahun. Berdasarkan SK: No. 44 /Tahun 2005 tentang Penunjukan Kawasan Hutan di Provinsi Sumatera Utara, saat ini wilayah dalam usulan Provinsi Sumatera Tenggara terdapat 338.578 hektar berstatus hutan produksi (HP), dan 329.220 hektar berstatus hutan produksi terbatas (HPT). Di kawasan hutan ini, terdapat beberapa perusahaan pemegang izin usaha dan pemegang izin usaha perusahaan hutan tanaman industri.

Selanjutnya, di wilayah usulan Provinsi Sumatera Tenggara terdapat banyak potensi pertambangan. Diantaranya, barang tambang yang masuk dalam kategori Strategis, Golongan A, Golongan B, dan Golongan C. Berdasarkan hasil penelitian dari PPTM Bandung, di wilayah ini terdapat potensi batubara yang

memiliki kadar sangat tinggi sebesar 7.909 kalori dengan sulfur 0.1%. Potensi timah juga ditemukan di beberapa lokasi, seperti di Kecamatan Siabu Kabupaten Mandailing Natal, di Kecamatan Sayur Matinggi Kabupaten Tapanuli Selatan, di Kecamatan Sosopan Kabupaten Padang Lawas. Terdapat juga potensi pengembangan energi pembangkit tenaga listrik panas bumi dan energi pembangkit tenaga listrik air.¹⁶⁸

B. Problematika Politik Hukum Yang Ditimbulkan Atas Rencana Pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara

1. Pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara dalam Beberapa Perspektif

Ketentuan tentang pemekaran daerah tidak ada argument secara langsung membatasi pelaksanaan pembentukan daerah otonomi baru. Hanya bentuk penegasan dalam Pasal 18B UUD Negara Republik Indonesia mengakui ke satuan pemerintahan daerah yang unik dan diatur dengan undang-undang. Dewasa ini salah satu bentuk pertumbuhan yang terus terjadi di Indonesia adalah pembagian wilayah otonomi tunggal menjadi banyak daerah otonom, yang pada akhirnya berdampak pada berkurangnya luas wilayah. Dalam kebanyakan kasus, pemekaran tidak dipahami sebagai proses penggabungan dua atau lebih daerah otonom menjadi satu daerah otonom baru.¹⁶⁹

Pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara dapat dilakukan dengan pendekatan perspektif sosiologis, perspektif ekonomis, perspektif kebijakan, dan

¹⁶⁸ Lembaga Penelitian dan Pengabdian pada Masyarakat (LP3M) Universitas Sumatera Utara, *Kajian Akademik Pemekaran Provinsi Sumatera Utara Dalam Rangka Pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara*, *Ibid*, hlm.53-56.

¹⁶⁹ Wildan Umami dan Ferizaldi, *Urgensi Kebijakan Pemekaran Daerah Otonomi Baru Aceh Malaka*, *Jurnal: Asia-Pacific Journal Of Public Policy*, Vol.8, No.1, 2022, hlm.2.

perspektif politik. Adapun perspektif demikian, sebagai dasar mempertimbangkan kesiapan rencana pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara untuk pelaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan.

a. Perspektif Sosiologis

Masyarakat wilayah pembentukan Provinsi Sumatera merupakan masyarakat yang religius, ditandai dengan kerukunan beragama yang berdampingan dengan adat budaya. Usulan Provinsi Sumatera Tenggara juga dikenal sebagai wilayah Dalihan Na Tolu. Adapun Dalihan Na Tolu merupakan sistem kekerabatan yang ada dalam masyarakat Suku Mandailing yang terdiri dari tiga unsur antara lain, Kahanggi (teman semarga), Anak Boru (pihak penerima anak gadis), Mora (pihak pemberi anak gadis).¹⁷⁰ Dengan demikian, pembangunan wilayah Provinsi Sumatera Tenggara hendanya berdasarkan kearifan kebudayaan yang melekat pada daerah tersebut.

Secara sosiologis pemekaran daerah seyogyanya diharapkan untuk mendorong peningkatan pelayanan publik, partisipasi rakyat serta pemerataan kesejahteraan rakyat di daerah. Namun, secara yuridis pemekaran daerah perlu dilakukan berdasarkan mekanisme atau prosedur yang telah ditentukan oleh undang-undang. Hal ini perlu dilakukan guna melakukan pencegahan terjadinya tarik menarik kepentingan dalam konteks pemekaran daerah. Pendekatan sosiologis memungkinkan untuk memahami dampak pemekaran dan/atau pembentukan provinsi baru terhadap struktur sosial, dinamika masyarakat, dan

¹⁷⁰ Ibrahim. Dkk, *Sistem Kekerabatan Suku Mandailing di Kecamatan Rumbai Pesisir Kota Pekanbaru*, Jurnal: FKIP-Universitas Riau, Vol.6, No.2, Desember 2019, hlm.4.

hubungan antar individu. Dilihat dari pemekaran Sumatera Tenggara berdasarkan perspektif sosiologis mengacu pada:

1) Dinamika Identitas dan Budaya

Jika dilihat dari sudut pandang sosiologi, salah satu ciri penting yang mungkin dibahas dalam kaitannya dengan pertumbuhan daerah adalah dinamika identitas dan budaya. Pemekaran mempunyai potensi untuk membawa perubahan besar dalam cara masyarakat mengidentifikasi diri mereka, serta cara mereka mempertahankan dan mengembangkan budaya mereka.¹⁷¹

2) Analisis Konflik dan Integrasi Sosial

Analisis konflik dan integrasi sosial dalam konteks pertumbuhan wilayah memerlukan pengetahuan tentang bagaimana perubahan struktural dapat menyebabkan atau mempengaruhi konflik antar kelompok masyarakat, serta faktor-faktor yang berkontribusi terhadap upaya mencapai integrasi sosial. Dalam hal ini bagaimana pemekaran.¹⁷²

3) Partisipasi Masyarakat

Kajian terhadap keterlibatan masyarakat dalam konteks pertumbuhan daerah dari sudut pandang sosiologis dapat memberikan pemahaman yang mendalam mengenai cara masyarakat dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan, serta sejauh mana partisipasi tersebut dapat

¹⁷¹ Joan Marta, *Faktor Pemicu Dan Penentu Kelayakan Pemekaran Wilayah Di Sumatera Barat*, Jurnal: Ilmiah Ekonomi Dan Pembangunan, Vol.1, No.1, 2022, hlm.68.

¹⁷² Ikhsan, *Pemekaran Daerah: Peluang Dan Tantangan Bagi Pemekaran Kota Meulaboh*, Jurnal: *Public Policy*, Vol.2, No.2, 2019, hlm.68.

mempunyai dampak. berpengaruh terhadap dinamika lingkungan sosial. Adapun beberapa aspek dalam partisipasi masyarakat meliputi partisipasi dalam pengambilan keputusan, sarana, dan prosedur dalam perancangan yang melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan bersama, hambatan dan tantangan, peran LSM atau organisasi, dan lain sebagainya.¹⁷³

4) Perubahan Struktur Sosial

Dalam konteks pemekaran wilayah, perubahan struktur sosial mungkin melibatkan modifikasi cara masyarakat mengatur, berinteraksi, dan mengelola sumber daya sosialnya pada tingkat sosial. Pemekaran wilayah biasanya dilakukan untuk meningkatkan akses dan pelayanan publik, termasuk pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Peningkatan ini dapat memperbaiki kualitas hidup masyarakat dan memperkuat struktur sosial. Dampak pemekaran wilayah terhadap struktur sosial sangat kompleks dan bervariasi tergantung pada konteks lokal, kebijakan yang diterapkan, dan respons masyarakat.

Adapun jumlah penduduk rencana pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara sekitaran 1.520.633 jiwa atau sekitar 10,27 persen penduduk Provinsi Sumatera Utara (14.799.361 jiwa),¹⁷⁴ yang terdiri atas suku Mandailing, Angkola, Batak Toba, Minang, Nias, Sunda, dan Jawa.

¹⁷³ Ropiko Duri dan Mutia Rahmah, “*Evaluasi Pemekaran Daerah Dalam Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat*,” Jurnal: Kebijakan Pemerintahan, Vol.3, No.1, 2020, hlm 45.

¹⁷⁴ Diakses dari, <https://detak24.com/diusulkan-lima-provinsi-baru-pemekaran-sumut-cek-nama-serta-wilayahnya/2>, pada 18 Februari 2024 Pukul 20.09 WIB.

Yang tersebar di Kabupaten Mandailing Natal 484.874 jiwa; Tapanuli Selatan 307.312 jiwa; Padang Lawas 267.275 jiwa; Padang Lawas Utara 267.275 jiwa; dan Kota Padang Sidempuan 231.062 jiwa.¹⁷⁵

Tabel 3.5
Jumlah Penduduk berdasarkan Agama yang Dianut di daerah Kabupaten/Kota pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara

Kabupaten/Kota	Islam	Protestan	Katolik	Hindu	Budha	Khonghucu
Tapanuli Selatan	251394	33557	5729	3	981	30
Mandailing Natal	436905	10013	1699	10	22	20
Padang Lawas	278539	1200	35	-	7	-
Padang Lawas Utara	229492	5497	35	3	17	20
Padangsidempuan	191810	15865	1883	-	938	39
Bakal Provinsi Sumatera Tenggara	1.388.140	66.132	9.381	16	1.965	109

Sumber Data: BPS Provinsi Sumatera Utara pada tahun 2020¹⁷⁶

Berdasarkan Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Utara pada tahun 2010 dilaporkan sebanyak 44,75% etnis Batak di Sumatera Utara dengan rincian sebanyak 25,62% Tapanuli/Toba, 11,27% Mandailing, 5,09% Simalungun, dan 0,73% Pakpak. Selain suku Batak, penduduk Sumatera utara juga berasal dari etnis Pulau Jawa yaitu Betawi, Banten, Sunda, Jawa dan Madura dengan persentase etnis sebesar 33,4%. Kemudian, terdapat etnis Nias,

¹⁷⁵ Diakses dari, <https://sumut.bps.go.id/indicator/12/65/1/jumlah-penduduk-menurut-jenis-kelamin-dan-kabupaten-kota.html>, pada 18 Februari 2024 Pukul 20.09 WIB.

¹⁷⁶ Diakses dari <https://sumut.bps.go.id/statictable/2021/04/21/2289/jumlah-penduduk-menurut-kabupaten-kota-dan-agama-yang-dianut-2020.html>, pada 18 Februari 2024 Pukul 20.09 WIB.

etnis Melayu, etnis Suku Minang, etnis Tionghoa.¹⁷⁷ Di Sumatera Utara, etnis Mandailing kebanyakan tersebar dan mendiami daerah Kabupaten Mandailing Natal, Kabupaten Padang Lawas, Kabupaten Padang Lawas Utara, Kabupaten Tapanuli Selatan, Kota Padangsidimpuan, dan kabupaten/kota lain. Sehingga dapat dinyatakan etnis yang banyak mendiami daerah usulan pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara adalah etnis Mandailing yang terdiri atas berbagai Marga, seperti Marga Nasution, Marga Lubis, Marga Ritongah, Marga Siregar, Marga Parinduri, Marga Daulay, Marga Dalimunte, Marga Rangkuti dan lainnya.¹⁷⁸

b. Perspektif Ekonomis

Pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu indikator terpenting dalam mengukur tingkat kesejahteraan masyarakat dan merupakan hal yang sangat penting dalam penentuan nasib suatu bangsa. Suatu negara akan mengalami pertumbuhan ekonomi apabila balas jasa riil terhadap penggunaan faktor-faktor produksi pada tahun tertentu lebih besar dari pada tahun sebelumnya. Dalam perhitungan tingkat pertumbuhan ekonomi suatu negara, biasanya dipergunakan angka PDB (Produk Domestik Bruto). Menurut J Kaloh Pemerintah negara bagian dan kota di sektor ekonomi memainkan peran penting dalam membimbing, mengendalikan, dan memberdayakan melalui

¹⁷⁷ Diakses dari <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2021/10/07/sebanyak-4475-penduduk-sumatera-utara-bersuku-batak>, pada 18 Februari 2024 Pukul 20.09 WIB.

¹⁷⁸ Artikel Kompas.Com, dengan judul “Marga-Marga di Mandailing diakses dari: <https://www.kompas.com/stori/read/2022/08/22/150000479/marga-marga-di-mandailing?>, pada 18 Februari 2024 Pukul 20.09 WIB.

sejumlah kebijakan, Hal ini disebabkan oleh kebijakan yang mereka terapkan.¹⁷⁹

Usulan pembentukan Sumatera Tenggara dapat mempengaruhi kesejahteraan masyarakat lokal melalui peningkatan kesejahteraan ekonomi, pembangunan infrastruktur, dan pengembangan potensi ekonomi lokal. Pemekaran yang disesuaikan dengan kebutuhan ekonomi daerah yang dapat membantu mencapai tujuan pembangunan ekonomi yang lebih mencakup dan efektif.¹⁸⁰ Potensi alam seperti sektor pariwisata, hasil hutan, pertanian, dan pertambangan yang dimiliki daerah Sumatera Tenggara dapat dimanfaatkan sebagai daya tarik untuk peningkatan ekonomi agar terlaksananya kemandirian daerah. Peningkatan ekonomi daerah pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara dapat dilakukan dengan cara, berikut:

1) Peningkatan pengelolaan sumber daya alam

Wilayah Sumatera Tenggara memiliki potensi sumber daya alam yang besar, termasuk kekayaan hutan, pertanian, dan pertambangan. Dengan pembentukan menjadi provinsi baru diharapkan dapat diperoleh manfaat ekonomi yang lebih maksimal dari sumber daya alamnya. Pemekaran Sumatera Tenggara menyediakan beberapa manfaat penting bagi pengelolaan sumber daya alam, antara lain: Pemerintahan yang lebih dekat dengan masyarakat, yang dapat membawa ke dalam pengelolaan

¹⁷⁹ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi.....*, *Ibid*, hlm.3.

¹⁸⁰ Muhammad, Awal Nopriyanto Bahasoan, dan Marsudi, *Regional Autonomy And Poverty In Indonesia : A Literature Review*, Jurnal: East Asian Journal Of Multidisciplinary Research, Vol. 2, No.4, 2023, hlm.1614.

yang lebih baik terhadap sumber daya alam, Mempercepat pembangunan, yang dapat mendorong pengembangan sumber daya alam yang lebih efektif, Memperluas potensi sumber daya alam yang ada, sehingga dapat lebih optimal dalam mencapai pertumbuhan ekonomi, Mengurangi konflik terhadap pengawasan sumber daya alam dan aset, yang sering terjadi antara daerah induk dan daerah pemekaran, Meningkatkan kesejahteraan masyarakat, yang dapat membawa ke dalam pengelolaan yang lebih efektif terhadap sumber daya alam.¹⁸¹

2) Pengembangan sektor pariwisata

Mengembangkan sektor pariwisata di wilayah baru dapat meningkatkan potensi pariwisata yang signifikan, dengan keindahan alam, keanekaragaman budaya, dan warisan sejarah. Pemekaran dapat memicu investasi di sektor pariwisata, yang dapat meningkatkan pendapatan daerah dan menciptakan lapangan kerja. Pengembangan sektor pariwisata dalam Provinsi Sumatera Tenggara, yang merupakan salah satu calon provinsi baru di Sumatera, memiliki potensi yang besar terutama dengan kekayaan alam dan budaya yang memukau.¹⁸²

Wilayah usulan pembentukan Sumatera Tenggara memiliki destinasi alam seperti Taman Nasional Bukit Barisan Selatan dan Pantai Tanjung Setia, yang dapat menjadi daya tarik wisatawan. Pembentukan

¹⁸¹Diakses dari <https://palpos.disway.id/jejak-sejarah-pembentukan-sumatera-tenggara-dari-penggabungan-hingga-realisisi-wilayah-baru>, pada tanggal 18 Februari 2024 Pukul 20.09 WIB.

¹⁸² Wenny Desty Febrian And Agung Solihin, *Pengembangan Karakter Keramahan Dan Manajemen Sumber Daya Manusia Dalam Peningkatan Pariwisata Di Dinas Pariwisata Dan Ekonomi Kreatif Provinsi DKI Jakarta*, Jurnal: (Development Of The Character Of Hospitality And Human Resources Management In Increasing Tourism A, Vol.1, No.3, 2023, hlm.13.

Provinsi Sumatera Tenggara dapat menjadi langkah strategis untuk mendorong pertumbuhan ekonomi yang merata di bagian selatan Pulau Sumatera. Dengan pengembangan infrastruktur dan promosi yang tepat, sektor pariwisata dapat menjadi pendorong pertumbuhan ekonomi yang signifikan.¹⁸³

3) Pembangunan infrastruktur

Upaya pembangunan infrastruktur yang lebih baik di wilayah baru berkaitan dengan ketersediaan infrastruktur, yang meliputi jalan, pelabuhan, bandar udara, sistem penyediaan tenaga listrik, irigasi, sistem penyediaan air bersih, sanitasi, dan sebagainya, dengan tingkat pembangunan daerah. Tingkat pembangunan daerah antara lain ditandai dengan laju pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat.¹⁸⁴

Ketersediaan infrastruktur yang baik dapat mendorong pertumbuhan ekonomi daerah dengan membuka jalan bagi pengembangan tempat kerja baru, mengurangi emisi, dan meningkatkan investasi yang pada gilirannya akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Selain itu, pengembangan infrastruktur juga dapat memicu pertumbuhan sektor pariwisata, pertanian, dan pertambangan, yang merupakan potensi utama Sumatera Tenggara. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa penyediaan

¹⁸³ Endah Dwi Lestari Et Al., *Peran Pemerintah Terhadap Pengembangan Sektor Pariwisata Di Kabupaten Biak Numfor*, Jurnal: Of Economics Review, Vol.3, No.1, 2023, hlm.25.

¹⁸⁴ Achmad Sani Alhusain, "Perkembangan Dan Rencana Pembangunan Infrastruktur Fisik Dalam Mendukung Pengembangan Industri Di Provinsi Sumatera Utara," *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik* Vol. 4, No. 1, 2023, hlm 40.

infrastruktur merupakan komponen penting dalam memfasilitasi pertumbuhan negara.¹⁸⁵

4) Diversifikasi ekonomi

Mendorong terlaksananya diversifikasi ekonomi, dilakukan dengan mengembangkan sektor-sektor baru yang dapat mengurangi ketergantungan pada sektor tertentu. Diversifikasi ekonomi dapat meningkatkan ketahanan ekonomi dan mengurangi risiko terhadap fluktuasi harga komoditas.¹⁸⁶

Tabel 3.6
Data Secara Umum Mata Pencaharian sebagian besar penduduk di daerah Kabupaten/Kota Daerah Pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara

Kabupaten/Kota	Perdagangan	Petani Pekebuna	Pertenakan	Nelayan/ Perikanan	Industri
Tapanuli Selatan	943	94.347	43	23	156
Mandailing Natal	1.898	96.219	42	1.626	19
Padang Lawas	907	53.333	37	15	6
Padang Lawas Utara	431	61.620	40	16	4
Padangsidempuan	963	14.048	26	16	6
Bakal Provinsi Sumatera Tenggara	5.142	319.567	188	1.696	191

Sumber Data: Statistik Sektorial Provinsi Sumatera Utara tahun 2022¹⁸⁷

¹⁸⁵ Prawidya Hariani Rs Et Al., *Analisis Pengaruh Infrastruktur Pembangunan Kawasan Ekonomi Khusus (Kek) Sei Mangkei Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Di Kabupaten Simalungun*, Jurnal: Media Neliti, Vol.5, No.2, 2023, hlm.22.

¹⁸⁶ Hanifa Martogi, *Chairunnisa Siahaan, and Sahran Saputra, "Diversifikasi Ekonomi Masyarakat Pesisir Dalam Pembentukan Kampung Maritim Tangguh Desa Bagan Serdang*, Jurnal: Masyarakat Mandiri, Vol.7, No.3, 2023, hlm.2678.

¹⁸⁷ Dinas Komunikasi dan Informatika Provinsi Sumatera Utara, diakses dari https://sumutprov.go.id/content/userfiles/statistiksektorial/Buku_Statistik_Sektorial_Dinas_Kominfo_Provsu_2022.pdf,

Dengan analisis tabel diatas, dapat dinyatakan bahwa penduduk kabupaten/kota daerah pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara bermata pencaharian terbanyak sebagai Petani Pekebun dengan angka 319.567. Yang bekerja dibidang perdagangan sebesar 5.142. Kemudian pada pekerjaan nelayan/perikanan ada pada angka 1.696. Sedangkan angka mata pencaharian paling terkecil terdapat pada pekerjaan peternakan sebesar 188.

Berdasarkan Statistik Sektoral Provinsi Sumatera Utara tahun 2022 menyebutkan bahwa tanaman palawija cukup potensial di Sumatera Utara. Adapun daerah yang memiliki produksi tanaman palawija kedelai terbanyak di daerah Kabupaten Simalungun sebesar 1.077,32 ton, Kota Padang Sidempuan sebesar 95.67 ton. Namun, potensi panas bumi terbesar di Sumatera Utara berasal dari Kabupaten Mandailing Natal sebesar 62.900 terletak di kawasan Sorik Marapi Sampuraga. Terdapat juga potensi panas bumi sebesar 448.300 di Kabupaten Tapanuli Selatan di kawasan Gunung Sibual-Buali. Kemudian, sumber daya alam mineral (logam/non logam) tersebar di Kabupaten Mandailing Natal dan Kabupaten Tapanuli selatan. Serta, kontribusi pendapatan daerah dari hasil pertanian perkebuna, peternakan, kehutanan, perikanan, dan perindustrian.¹⁸⁸

c. Perspektif Kebijakan

Peraturan kebijakan lahir dari sebuah proses legislasi telah dirasionalisasikan sebagai perilaku normatif (normatif behavior) dari pejabat

¹⁸⁸ Dinas Komunikasi dan Informatika Provinsi Sumatera Utara, diakses dari https://sumutprov.go.id/content/userfiles/statistiksektorial/Buku_Statistik_Sektoral_Dinas_Kominfo_Provsu_2022.pdf,

yang berwenang, menyiratkan sebuah kesan bahwa praktik legalitas hanya ditujukan untuk mempertebal kekuatan mayoritas partai politik, sementara kebijakan bertindak sebagai *output* dari kewenangan. Analisis berdasarkan kacamata kebijakan juga memperhatikan dampak sosial, ekonomi dan kemanusiaan. Selain itu, penggunaan perspektif kebijakan dapat memberikan identifikasi kendala dan hambatan yang mungkin muncul selama pelaksanaan kebijakan diimplementasikan.¹⁸⁹

Menurut Carl J Feedrick dalam Ngudi Astuti¹⁹⁰ mendefinisikan kebijakan merupakan serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pada dasarnya segala bentuk kebijakan dikeluarkan oleh pemerintah, termasuk kebijakan menyetujui pembentukan provinsi baru hingga kebijakan dapat membantu perekonomian masyarakat secara langsung.

Mengingat tujuan utama pemekaran daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan menciptakan pelayanan yang lebih baik. Semestinya, usulan pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara dapat berdasarkan kebijakan yang berpandangan kepada:

¹⁸⁹ Fajar Dimanas Nur Islam. Dkk, *Upaya Penanggulangan Perdagangan Orang di Indonesia: Tinjauan terhadap Kebijakan dan Kinerja Pemerintah*, Jurnal: Ilmiah Ilmu Pendidikan, Vol.7, No.2, 2024, hlm.1963.

¹⁹⁰ Ngudi Astuti dan Ida Zubaedah, *Kebijakan Publik Pemerintahan Joko Widodo dan Ma'ruf Amin Melalui Bantuan Tunai Langsung (BLT) Dalam Menanggulangi Masalah Kemiskinan Di Indonesia Periode Ke-2 Tahun 2019 – 2024*, Jurnal: Studi Interdisipliner Perspektif, Vol.22, No.2, 2023, hlm.159.

- 1) Mengatasi masalah ketimpangan dan keadilan pembangunan.

Langka dalam mengatasi ketimpangan dan keadilan pembangunan dapat dilakukan dengan pemisahan suatu daerah menjadi entitas otonomi baru.¹⁹¹ Pembentukan daerah pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan dan mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat agar mempercepat terwujudnya kesejahteraan. Sebab, tanpa pembentukan provinsi baru masyarakat daerah merasakan adanya ketimpangan pemerataan dan keadilan antara daerah yang satu dengan yang lain dalam satu wilayah pemerintahan daerah.¹⁹²

- 2) Meningkatkan efektifitas pemerintahan.

Meningkatkan efektifitas pemerintahan merupakan pendekatan pelayanan administrasi kepada masyarakat. Sebagaimana pelayanan masyarakat tidak efektif dan efisien akan menyebabkan sebagian warga harus mengeluarkan biaya mahal atau mengorbankan waktunya lebih untuk pengurusan KTP, pengurusan akta kelahiran, dan administrasi lainnya.¹⁹³

- 3) Mendistribusikan kekuasaan ke tingkat yang lebih kecil.

Mendistribusikan kekuasaan ke tingkat daerah merupakan pelaksanaan dari pemekaran daerah yang dilakukan seperti mendistribusikan kekuasaan ke tingkat daerah untuk membangun masyarakat daerah, menjaga kestabilan pemerintahan, dan peningkatan

¹⁹¹ MARIHOT NASUTION, "Ketimpangan Antar Wilayah & Hubungannya Dengan Belanja Pemerintah : Studi Di Indonesia," *Jurnal: Budget*, Vol.5, No.2, 2020, hlm.85.

¹⁹² KADEK CAHYA AND SUSILA WIBAWA, "Urgensi Keterbukaan Informasi Dalam Pelayanan Publik Sebagai Upaya Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik," *Administrative Law & Governance Journal*, Vol.2, No.2, 2024, hlm.40.

¹⁹³ DAFFRIN MUKSIN ET AL., *Motif Politik Rencana Pemekaran.....*, *Ibid*, hlm.267.

kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, percepatan demokrasi, percepatan perekonomian daerah, pengelolaan potensi daerah, peningkatan keamanan, ketertiban, serta hubungan serasi antara pusat dan daerah, pertimbangan konflik dan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, alasan pemekaran daerah seharusnya didasarkan pada kesejahteraan masyarakat daripada kepentingan elite secara kelompok maupun individu, pembagian kekuasaan dan konflik politik dengan adanya distribusi kekuasaan di ranah lokal, pemekaran daerah membuka ruang persaingan baru bagi aktor politik untuk memperoleh kekuasaan. Namun, dalam kenyataannya, pemekaran daerah belum selalu memberikan dampak yang baik bagi masyarakat karena sering didominasi oleh kepentingan politik.¹⁹⁴

d. Perspektif Politik

Menurut Satjipto Rahardjo politik diartikan sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar yaitu, tujuan yang hendak dicapai melalui sistem yang ada, cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut, kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu dibuat, dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam

¹⁹⁴ Andik Wahyun Muqoyyidin, *Pemekaran Wilayah Dan Otonomi Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia : Konsep dan Fakta Empiris*, Jurnal: Konstitusi, Vol.10, No.22, 2023, hlm 290.

memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.¹⁹⁵

Sistem politik demokratis merupakan ciri khas yang terletak pada tatanan demokrasi bernegara, sehingga elemen-elemen demokrasi tidak saja menjadi norma bernegara tetapi secara empirik dapat bekerja sesuai dengan koridor demokrasi. Adapun indikator sistem politik demokrasi secara normatif menurut Robert Dahl dalam Sri Hastuti Puspitasari meliputi hal-hal berikut:¹⁹⁶

1. *“Control over governmental decisions about policy is constitutionally vested in elected officials.*
2. *Elected officials are chosen and peacefully removed in relatively frequent, fair. Free election in which coercion is quite limited.*
3. *Practically all adults have the rights to vote in these elections.*
4. *Most adults have the right to run for public offices for which candidate runs in these elections.*
5. *Citizen have an effectively enforced rights to freedom of expression, particularly political expression, including criticism of the officials, the conduct of the government, the prevailing political, economic, and social system, and dominant ideology.*
6. *They also have access to alternative sources of information that are not monopolized by the government or any other single group.*
7. *Finally they have and effectively enforced right to form and join autonomous associations, including political parties and interest group that attempt to influence the government by competing in elections and by other peaceful means.”*

Berdasarkan perspektif politik, usulan pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara telah terlibat dalam perkembangan otonomi daerah sejak pasca reformasi di Indonesia. Pemekaran tingkat provinsi akan mempengaruhi berbagai aspek, termasuk kekonsentrasian anggaran pemerintah pusat,

¹⁹⁵ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, 1991,. Dalam Dian Kus Pratiwi dan Idul Rishan, *Gagasan Desai Lembaga Urusan Pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Urgensikah?*, Jurnal: *Lex Prudentium*, Vol.1, No.1, May 2022, hlm.3.

¹⁹⁶ Sri Hastuti Puspitasari, *Mahkamah Konstitusi Dan Penegakkan Demokrasi Konstitusional*, Jurnal: *Konstitusi*, Vol.8, No.3, 2011, hlm.380.

kesejahteraan rakyat, dan kesatuan negara. Pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara juga menjadi arena bagi para aktor politik lokal maupun nasional untuk meraih kekuasaan politik. Berikut adalah beberapa perspektif politik yang dapat diperhatikan dalam konteks pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara:

1) Pemenuhan kepentingan politik lokal.

Pembentukan provinsi baru adalah cara untuk memenuhi aspirasi politik lokal dan meningkatkan representasi politik bagi masyarakat setempat. Pemekaran sering kali menjadi sarana bagi kelompok-kelompok politik lokal untuk memiliki kekuatan dan kendali yang lebih besar atas wilayah mereka. Pemekaran daerah adalah pembentukan daerah otonom baru yang dapat melibatkan berbagai kepentingan politik, ekonomi, dan sosial. Begitu juga terkait pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara menjadi topik bagi kepentingan politik lokal, beberapa pihak mendukung pembentukan provinsi baru untuk mendekatkan dan mempermudah pelayanan terhadap rakyat serta memperpendek rentang kendali pemerintahan.¹⁹⁷ Elit politik dapat mempengaruhi proses pemekaran dengan mengkonsolidasikan seluruh stakeholder yang ada di daerah tersebut.¹⁹⁸

2) Distribusi Kekuasaan.

¹⁹⁷ Alinapia, *Pemekaran Daerah Dan Implikasinya Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Sumatera Utara*, Jurnal: Makara Sains, Vol.1, No.1, 2013, hlm.24.

¹⁹⁸ Wilhelmina Selfina Beli, *Peran Elite Politik Lokal Dalam Upaya Mendukung Pemekaran Kabupaten Pantar Provinsi Ntt*, Jurnal: Politika, Vol.6, No.22, 2023, hlm.20.

Pemekaran dan/atau pembentukan provinsi baru dapat dilihat sebagai upaya untuk mendistribusikan kekuasaan secara lebih merata di antara berbagai daerah. Hal ini dapat mengurangi dominasi politik dari pusat dan memberikan otonomi lebih besar kepada daerah-daerah baru yang terbentuk.¹⁹⁹ Distribusi kekuasaan dimaksud adalah pemberian kekuasaan dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi induk, pemerintahan daerah yang baru terbentuk, adanya pelaksanaan otonomi daerah, dan menjalin hubungan antara daerah.²⁰⁰

3) Mobilisasi Politik.

Pemekaran dan/atau pembentukan provinsi baru dapat digunakan sebagai alat untuk memobilisasi dukungan politik, baik di tingkat nasional maupun lokal. Para pemimpin politik dapat menggunakan wacana pemekaran sebagai cara untuk memperoleh dukungan dari masyarakat dan kelompok-kelompok tertentu. Mobilisasi politik dalam konteks usulan Provinsi Sumatera Tenggara dapat dilakukan dengan mengumpulkan dukungan dan partisipasi masyarakat daerah usulan yang dibentuk dalam bentuk aliansi dan koalisi tertentu.²⁰¹

¹⁹⁹ Satryo Pringgo Sejati dan Ahmad Burhan Hakim, *Politik Primordial Dan Politik Identitas Dalam Perkembangan Demokrasi Dan Politik Lokal Di Indonesia*, Jurnal: Of Sharia, Vol.02, No.02, 2023, hlm.69.

²⁰⁰ Arif Nugroho Et Al., *Analisis Cost And Benefit Implementasi Kebijakan Pemekaran Daerah Di Indonesia*, Jurnal: The Indonesian Journal Of Public Administration, Vol.09, No.03, 2023, hlm.59.

²⁰¹ Hilal Ramadhani, *Koalisi Elite Politik Dalam Pemekaran Daerah*, Jurnal: Perspektif, Vol.11, No.2, 2023, hlm.589.

2. Faktor-Faktor yang Menjadi Hambatan Pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara

a. Hambatan Secara Sosial – Budaya

Provinsi Sumatera Utara merupakan salah satu wilayah yang memiliki multi etnis, terbesar di Indonesia. Sumatera Utara (SUMUT) memiliki keragaman sistem sosial dan budaya yang hidup dengan berbagai suku seperti Batak, Nias, Siladang, Mandailing, Melayu, Minang, dan Lainnya. Secara teritorial di pesisir timur pada umumnya dihuni oleh orang-orang Melayu, sementara di wilayah pantai barat dihuni oleh orang Minangkabau. Di wilayah tengah, di sekitar Danau Toba, banyak dihuni oleh suku Batak, dan di kepulauan bagian barat, terdapat orang-orang suku Nias yang bermukim.²⁰²

Dengan beragam sosial budaya di Provinsi Sumatera Utara, dimungkinkan menjadi salah satu hambatan yang dihadapi dalam rencana pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara yaitu persoalan etnis. Sebagaimana pada dasarnya wilayah pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara ditempati lebih besar oleh etnis Suku Mandailing. Ekspetasi etnis yang begitu sangat kental ini, sehingga ingin melakukan pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara dari Sumatera Utara.²⁰³ Selain itu, terdapat hambatan mengenai minimnya

²⁰² jalurrempah.kemdikbud.go.id, “Heteroginitas dan Keragaman di Sumatera Utara”, diakses dari: <https://jalurrempah.kemdikbud.go.id/foto/heteroginitas-dan-keragaman-di-sumatera-utara>, pada tanggal 24 Februari 2024 pukul 20.31 WIB.

²⁰³ Hasil Wawancara dengan Bapak Faisal Akbar (Ahli/Dosen Hukum Tata Negara Universitas Sumatera Utara) yang mengatakan “wilayah sumatera tenggara ini menurut saya lebih homogen. Walaupun pada dasarnya **suku mandailing lebih besar**, namun masih banyak pecahannya seperti Ampolas, Sepirok. Memang dahulunya secara antropologis ada yang beranggapan bahwa Mandailing ini merupakan sub etnic dari suku Batak, meskipun Suku Mandailing tidak mengakuinya.

partisipasi masyarakat bawah. Seiring waktu berjalan, jika ditelusuri secara lebih dalam ternyata persoalan pemekaran bukan semata persoalan kesejahteraan dan pembangunan. Persoalan ini telah dibajak oleh elite-elite politik lokal yang hendak meminta memekarkan diri dari provinsi induknya.²⁰⁴

b. Hambatan Secara Ekonomi

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Utara menyebutkan Ekonomi Sumatera Utara pada Semester I tahun 2023 terhadap Semester I tahun 2022 mengalami pertumbuhan sebesar 5.03 % (c-to-c). Dari sisi produksi, Lapangan Usaha Transportasi dan Pergudangan mengalami pertumbuhan tertinggi sebesar 13.91 persen. Sementara dari sisi pengeluaran, pertumbuhan tertinggi pada Komponen Pengeluaran Konsumsi LNPRT sebesar 7.58 persen.²⁰⁵ Sektor pertanian, perkebunan, pertambangan, industri pengolahan dan perdagangan, serta restoran menunjukkan pertumbuhan yang lambat. Selain itu, pada semua kabupaten/kota di Sumatera Utara mempunyai karakteristik potensi ekonomi yang berbeda. Misalnya di Kabupaten Hubang Hasudatan dikembangkan kawasan *food estate* (lumbung pangan) dan peningkatan bidang pariwisata di Kabupaten Pulau Samosir, sehingga digenjut pembangunan infrastrukturnya.²⁰⁶

Hal ini meskipun adanya pecahan dengan Ampolas dan Sepirok, pada dasarnya bahasa yang digunakan sama dengan Mandailing, hanya berbeda dalam hal logat yang digunakan.”

²⁰⁴ Ikhwan Kurnia Hutashut dalam Media Analisisdaily, diakses dari: <https://analisadaily.com>, pada tanggal 24 Februari 2024 pukul 20.31 WIB.

²⁰⁵ Diakses dari: <https://sumut.bps.go.id/pressrelease/2023/08/07/991/ekonomi-sumatera-utara-triwulan-ii-2023-tumbuh-sebesar-5-19-persen--y-on-y---dan-semester-i-2023-tumbuh-sebesar-5-03-persen--c-to-c-.html>, pada tanggal 18 Februari 2024 Pukul 20.09 WIB.

²⁰⁶ Diakses dari: <https://dputr.patikab.go.id/berita/detail/ini-deretan-infrastruktur-yang-dibangun-pemerintah-di-sumatera-utara>, pada tanggal 18 Februari 2024 Pukul 20.09 WIB.

Sedangkan di Kabupaten Padang Lawas, Padang Lawas Utara, Mandailing Natal, Tapanuli Selatan, dan Kota Padangsidimpuan pada tingkat pembangunan dan pengembangan potensi alam belum memadai sesuai dengan kebutuhan daerah sekitar. Sehingga, dalam bidang ekonomi daerah-daerah ini mengalami kelambatan pada pertumbuhan ekonominya. Dalam uraian sebelumnya dinyatakan bahwa pendapatan asli daerah (PAD) sebesar Rp. 507.907.253.844. Bidang transferan dari APBN diperoleh sebesar Rp. 5.818.482.560.364. Untuk bidang pendapatan lain-lainnya sebesar Rp. 124.584.025.820. Dengan jumlah angka pendapatan asli daerah (PAD) yang belum maksimal, sehingga menjadi salah satu hambatan untuk dilakukan pembentukan pada Provinsi Sumatera Tenggara.

Menurut Menteri Dalam Negeri (Mendagri), Tito Karnavian mengatakan, pemekaran daerah bukan hanya sebatas pembagian wilayah. Tujuan akhir dari pemekaran ialah kemandirian fiskal di daerah yang baru itu. Maka aspek kemampuan finansial perlu dipertimbangkan agar daerah tak bergantung hanya pada transfer dana dari pemerintah pusat atau transfer ke daerah dan dana desa (TKDD). Disebutkan olehnya, kekuatan fiskal daerah ditunjang dari tiga sumber, yakni TKDD, pendapatan asli daerah (PAD), serta sumber-sumber lain yang dimiliki daerah misalnya Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Selanjutnya, daerah dapat dikenal berdasarkan fiskalnya berikut: *Pertama*, kemampuan daerah yang kapasitas fiskalnya kuat ditandai dengan PAD-nya tinggi sehingga tak bergantung hanya pada TKDD. *Kedua*, daerah yang memiliki kemampuan fiskalnya sedang, yakni daerah dengan proporsi TKDD dan PAD seimbang.

Ketiga, daerah yang kemampuan fiskalnya rendah karena terlalu bergantung pada TKDD dan minim PAD.²⁰⁷

Adapun hambatan secara ekonomi lainnya, sebagaimana pada saat wawancara bersama Ahmad Rasyid Ritonga menyebutkan bahwa rencana pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara dimungkinkan belum terlaksana, karena Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) belum mempunyai porsi anggaran khusus sampai saat ini untuk pelaksanaan pemekaran, pembentukan, penggabungan daerah baru pada kekhususan pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara.²⁰⁸

c. Hambatan Secara Politik

Pada dasarnya Pelaksanaan pemekaran Daerah yang diamanatkan UUD 1945 yang dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidaklah mudah. Selama ini pembentukan Daerah Otonomi Baru berdasarkan kepentingan politik. Sejak tahun 1999 hingga tahun 2014 total telah terbentuk sebanyak 223 daerah otonom baru yang terdiri dari 8 provinsi, 181 kabupaten, dan 34 kota. Dengan demikian, penambahan total jumlah daerah otonom di Indonesia menjadi 542 daerah otonom, yang terdiri dari 34 provinsi, 415 kabupaten, 93 kota, tidak termasuk 6 daerah administratif di Provinsi DKI Jakarta. Dan 80 persen dari 223 DOB itu gagal atau tidak

²⁰⁷ Diakses dari <https://news.republika.co.id/berita/rdz4a7485/tito-ungkap-alasan-pemerintah-masih-moratorium-dob>, pada tanggal 18 Februari 2024 Pukul 20.09 WIB.

²⁰⁸ Hasil Wawancara dengan Bapak Ahmad Rasyid Ritonga, A.P., M.M. (Jabatan Kepala Biro Pemerintahan dan Otonomi Daerah Provinsi Sumatera Utara)

mampu memenuhi kesejahteraan masyarakat, tidak mampu mengubah pelayanan jadi baik.²⁰⁹

Bahwa perjalanan politik untuk ide rencana pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara dimulai pada dari tahun 2008. Sejak itu, sudah banyak menimbulkan perdebatan politik antara kalangan ditingkat daerah Provinsi Sumatera Utara (Provinsi Induk). Sebagaimana Abdul Rahim Siregar menyampaikan “pihak DPRD Provinsi Sumatera Utara dan pihak Gubernur Provinsi Sumatera Utara lambat dalam menindaklanjuti hasil Rapat Paripurna Dewan terkait Surat Keputusan tentang Rekomendasi Pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara, dan dalam pembahasan ini tokoh-tokoh masyarakat seperti Hatobangon, Harajaon belum terlibat secara serius dalam mendorong terlaksananya rencana pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara. Disebutkan juga bahwa yang dominan mendorong rencana pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara adalah mantan pejabat-pejabat daerah dan tokoh-tokoh yang berkiprah di nasional.”²¹⁰

Secara politik nasional Sejak Kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan moratorium pemekaran daerah yang masih diterapkan sampai saat ini menjadi faktor terhentinya pembahasan wacana Pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara. Sebagaimana hal ini dibenarkan oleh AS Imran Khaitamy Dauly yang mengatakan “Kegagalan dalam

²⁰⁹ Hamrin dan Albert Tanjung, *Politik Hukum Pemekaran Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan....*, hlm.189.

²¹⁰ Hasil Wawancara dengan Bapak Abdul Rahim Siregar, S.T., M.T. (Anggota DPRD Provinsi Sumatera Utara dari Fraksi PKS Dapil SUMUT-7 Periode 2019 s/d 2024).

pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara sampai saat ini yaitu dengan adanya moratorium di masa Presiden SBY yang menghentikan pemekaran wilayah provinsi, kabupaten, kelurahan atau desa. Karena berkaitan dengan sedang berlangsungnya penyusunan Indonesia 2045.²¹¹

Adapun alasan Pemerintah pusat sampai saat ini belum mencabut moratorium pemekaran daerah otonomi baru (DOB), berikut: *Pertama*, soal pilihan kebijakan pembangunan yang ingin dilakukan. Misalnya dari 100 pilihan kebijakan yang ada, pemerintah memilih dari opsi-opsi itu dengan opsi untuk membangun, menyelesaikan masalah di daerah. *Kedua*, menurut Jusuf Kalla (JK) ada 2 alasan moratorium diberlakukan, diantaranya:²¹² 1) pusat pembangunan saat bergeser dari tingkat provinsi ke Desa. Pergeseran itu menyebabkan pembentukan provinsi baru tidak terlalu dibutuhkan untuk pemerataan pembangunan. 2) jika moratorium pemekaran daerah otonomi baru dicabut, maka beban anggaran dan kebutuhan jumlah pegawai akan kembali membekak. Ketiga, berdasarkan kajian Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), menyatakan bahwa daerah di Indonesia sebagian besar pemerintahan daerah tercatat belum dapat mandiri secara fiskal.²¹³

d. Hambatan secara Kebijakan

Persyaratan pemekaran daerah saat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, secara teknis,

²¹¹Hasil Wawancara dengan Bapak AS Imran Khaitamy Daulay (Ketua DPRD Kabupaten Mandailing Natal Periode 2009 s/d 2014).

²¹² Diakses dari: <https://tirto.id/wapres-jk-ungkap-alasan-moratorium-pns-dan-pemekaran-daerah-berlaku-cJpr>, pada tanggal 18 Februari 2024 Pukul 20.09 WIB.

²¹³ Diakses dari: <https://www.antaranews.com/berita/1882376/moratorium-pemekaran-daerah-di-tengah-pandemi>, pada tanggal 18 Februari 2024 Pukul 20.09 WIB.

belum ditetapkannya Peraturan Pemerintah tentang Penataan Daerah sebagai aturan taktis operasional dari Undang-Undang No. 23 Tahun 2014. Belum adanya Peraturan Pemerintah sebagai aturan taktis operasional dalam melakukan pemekaran daerah sehingga belum ada payung hukum bagi pemerintahan daerah dalam membahas dan menindaklanjuti masalah pemekaran daerah seiring dengan pemberlakuan moratorium pemekaran daerah.

Peraturan Pemerintah merupakan aktualisasi dari kebijakan pemerintah. Suatu kebijakan menurut Winarno adalah arah tindakan yang mempunyai tujuan yang diambil oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan.²¹⁴ Oleh karena itu, sebagai aktualisasi dari kebijakan pemerintah, menurut Ali menyatakan bahwa: Peraturan Pemerintah dimaksudkan dalam konteks kebijakan disebut sebagai kebijakan taktis operasional untuk kemudian ditindaklanjuti oleh kebijakan-kebijakan teknis operasional seperti keputusan menteri.²¹⁵

Sedangkan pada tingkat pemerintahan daerah (provinsi, dan kabupaten/kota), penyelenggaraan selain didasarkan pada keberlakuan kebijakan pada tingkat pemerintahan pusat juga didasarkan pada kebijakan-kebijakan dalam dimensi hirarkis. Kebijakan taktis operasional sangat berhubungan dengan berbagai kegiatan yang dilaksanakan dalam waktu singkat serta, perlu ditentukan sumber daya dalam pencapaian tujuan kebijakan tersebut

²¹⁴ Budi Winarno, *Kebijakan Publik (Teori, proses, dan studi kasus)*, Yogyakarta: CPAS, 2011, hlm.24.

²¹⁵ Faried Ali dan Andi Syamsul Alam, *Studi Kebijakan Pemerintahan*, Bandung: Refika Aditama, 2012, hlm.108.

yaitu untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat. Peraturan Pemerintah mengenai pemekaran ini sangat diperlukan dalam mengatasi persoalan pemekaran daerah sehingga pemekaran Sumatera Tenggara ini dapat diwujudkan.

C. Desain Ideal Politik Hukum Rencana Pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara

Dokumen tertua, yang menggunakan istilah politik hukum adalah karya Prof. Soepomo yang berjudul Sejarah Politik Hukum Adat di Indonesia Jilid 1 dan Jilid 2, Terbitan tahun 1950. Istilah *rechtspolitiek* juga digunakan oleh Moh. Natsir, dalam mengkritik kebijakan ekonomi kabinet Wilopo tahun 1953. Kemudian, pada masa Orde Baru istilah politik hukum sering digunakan oleh para sarjana hukum seperti Satjipto Rahardjo, Mochtar Kusumaatmadja, dan Todung M. Lubis. Sejarah politik hukum di Indonesia telah memberikan bukti pengalaman yang komprehensif dalam sistem manajemen perangkat hukum Negara Kesatuan Indonesia.²¹⁶

Secara konstruksi politik hukum merupakan telaah dasar untuk mendorong dan mengisi semua unsur di dalam sistem hukum nasional Negara Indonesia. Sebagaimana dalam Moh.Mahfud MD menyebutkan,²¹⁷

“Politik hukum nasional harus dapat mendorong dan mengisi semua unsur di dalam sistem hukum nasional agar bekerja sesuai dengan cita-cita bangsa, tujuan negara, cita hukum, dan kaidah penuntun hukum di Negara Republik Indonesia sebagaimana terkandung di dalam Pembukaan UUD 1945. Dalam mengawal materi hukum agar sesuai dengan pijakan-pijakan tersebut, politik hukum Indonesia sudah memiliki kerangka dan rambu-rambu yang cukup jelas, mulai dari Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sampai pada *judicial review*. Tapi,

²¹⁶ Zainal Arifin Muchtar, *Op.Cit*, hlm.15

²¹⁷ Moh.Mahfud MD, *Membangun politik Hukum...., Op.Cit*, hlm.13

masalah serius yang harus dihadapi adalah penegakan hukum oleh aparat penegak hukum”.

Menurut M. Solly Lubis²¹⁸ konstitusi Indonesia (UUD NRI Tahun 1945) adalah konsep dasar yang tertinggi (*the highest basic concept*) secara yuridis (dari sudut hukum) bagi kehidupan bernegara, yang artinya meliputi segenap bidang kehidupan bernegara, yakni; bidang politik, ekonomi, sosial budaya, hak asasi manusia. Ditegaskan juga bahwa konstitusi Indonesia merupakan pemenuhan dari rumusan politik hukum yang terbagi atas 3 (tiga) pembagian landasan paradigma utama untuk sistem manajemen nasional, yang terbagi atas:

- (7) “Landasan ideal-filosofis (yakni nilai-nilai dan asas-asas yang terkandung dalam Pancasila, dan inilah yang menjadi paradigma filosofis bagi sistem manajemen nasional itu);
- (8) Landasan politis (dasar kebijakan) karena ternyata di dalam UUD itu juga terdapat amanat-amanat kebijakan (*political messages*), bahkan bukan aturan yuridis (hukum) melulu, misalnya amanat politik di Pasal 27 dan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Landasan politis ini disebut juga paradigma politis.
- (9) Landasan yuridis (hukum yang disebut juga sebagai paradigma yuridis, yakni patokan-patokan hukum yang tersebar di berbagai Pasal UUD NRI Tahun 1945 itu, yang selanjutnya akan menjadi dasar hukum puluh bagi pembuatan peraturan-peraturan organik (*organieke verordeningen*), termasuk UU organik (*organieke wet*), misalnya: Pembuatan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang didasarkan pada Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, UU tentang Mahkamah Agung, UU tentang Mahkamah Konstitusi, dan UU tentang Komisi Yudisial yang pembuatannya didasarkan pada Pasal 24 UUD NRI Tahun 1945”.

Dengan demikian, pembentukan wilayah baru berdasarkan politik hukum merupakan salah satu upaya dalam meningkatkan intensitas dan kualitas pelayanan pada masyarakat. Hakikat dari pembentukan provinsi baru sebagai langkah strategis yang dilakukan oleh Pemerintah untuk meningkatkan kualitas pelaksanaan tugas

²¹⁸ M. Solly Lubis, *Politik Hukum dan.....*, *Op.Cit*, hlm.27-28

pemerintahan, baik itu dalam rangka pelayanan, pembangunan, serta pemberdayaan sehingga terwujudnya tatanan kehidupan bermasyarakat yang mandiri, maju, sejahtera, adil dan makmur.²¹⁹ Prinsipnya pembentukan provinsi baru bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan pada masyarakat dan percepatan pelayanan, peningkatan kehidupan berdemokrasi, perekonomian, mengelola potensi, ketertiban dalam bermasyarakat serta membangun pola hubungan yang baik antara pusat dan pemerintahan daerah.

Secara sederhana, pemekaran dan/atau pembentuk provinsi tidak dapat ditentukan dengan batas limitatif yang subjektif saja, namun harus didasarkan pada adanya unsur pemaksaan kehendak, tekanan publik, atau tindakan sewenang-wenang dari pemerintah pusat. Penentuan untuk dimekarkan suatu daerah provinsi menjadi dua atau lebih daerah otonom pada dasarnya disebabkan oleh konsep objektif. Dimana fungsi pemerintahan berdasarkan hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan dapat dirasakan langsung manfaatnya oleh masyarakat. Tetapi pemekaran daerah dengan ketentuan diskresi justru tidak tepat, karena dianggap sebagai kesempatan untuk melakukan *justifikasi formal-yuridis* atas manfaat pemekaran daerah secara subjektif. Sehingga penilaian pemekaran daerah disebabkan oleh adanya *take and give* yang melampaui tujuan pembentukan daerah otonom itu sendiri.²²⁰

²¹⁹ Diah Wahyuningsih. dkk, *Dinamika Pemekaran Wilayah Nagari Rabi Jonggor Kabupaten Pasaman Barat*, Jurnal: Ilmu Pemerintahan, Vol.1, No.2, 2020, hlm.68.

²²⁰ Hari Sabarno, *Untaian Pemikiran Otonomi Daerah Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007, hlm.191-192.

Pemekaran daerah provinsi disebabkan beberapa faktor, oleh Murtir Jeddawi menyebutkan ada 3 (tiga) faktor penyebab terjadinya pemekaran daerah provinsi baru, diantaranya:²²¹

1. “Faktor pendorong pemekaran, seperti:
 - a. faktor kesejarahan;
 - b. faktor tidak meratanya pembangunan;
 - c. rentan kendali pelayanan public yang jauh; dan
 - d. tidak terakomodasinya representasi politik.
2. Faktor penarik pemekaran, yaitu kucuran dana (fiskal) dari pusat
3. Faktor memfasilitasi munculnya pemekaran, seperti:
 - a. proses persiapan untuk mekar;
 - b. *political crafting* oleh *elite*;
 - c. kondisi perpolitikan nasional; dan
 - d. faktor tuntutan keamanan daerah perbatasan”.

Proses pemekaran daerah provinsi baru menimbulkan dampak positif dan dampak negatif. Adapun dampak positif dari pemekaran provinsi lebih menunjukkan terhadap Kebhinekaan, pemenuhan alokasi dana dari daerah induk, serta pemerintah pusat senantiasa untuk pemenuhan anggaran pembangunan, dan pemerintahan daerah provinsi baru memberikan implikasi positif bagi masyarakat yang bersangkutan. Sedangkan dampak negatifnya, bagaimana usaha yang dilakukan untuk menguraikan persoalan yang timbul atas pemekaran. Mengingat, kebijakan pemekaran daerah provinsi di era reformasi mengalami kegagalan, karena pemekaran daerah tidak dapat menjawab persoalan kesejahteraan dan pelayanan masyarakat.²²²

Untuk meminimalisir persoalan demikian, diperlukan peran penting pemerintahan daerah induk dan Pemerintah Pusat yang terlibat aktif dalam pemantauan pelaksanaan pembentukan daerah provinsi persiapan. Berdasarkan aturan

²²¹ Murtir Jeddawi, *Pro Kontra Pemekaran Daerah.....*, *Ibid*, hlm.116.

²²² Murtir Jeddawi, *Pro Kontra Pemekaran Daerah (Analisis Empiris)*, *Ibid*, hlm.113-114

Pasal 41 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan “pemerintah daerah membantu penyiapan sarana dan prasarana pemerintahan”. Dengan proyeksi pembagiannya, pemerintah pusat mempunyai kewenangan melakukan pembinaan, pengawasan, dan evaluasi terhadap daerah provinsi baru selama masa Daerah Persiapan. Sedangkan, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) melakukan pengawasan terhadap Daerah Persiapan. Selain itu, pemerintah pusat perlu menyampaikan perkembangan pembinaan, pengawasan, dan evaluasi Daerah Persiapan kepada lembaga DPR-RI dan DPD-RI.²²³

Berdasarkan teorinya, pemekaran dan/atau pembentukan provinsi baru dapat menggunakan paradigma yang bersifat *bottom-up* maupun *top-down*. Sebagaimana paradigma yang bersifat *bottom-up* dikenal sebagai usulan yang berasal dari bawah atau daerah, kemudian disetujui oleh pemerintah pusat. Sedangkan paradigma yang bersifat *top-down* dikenal sebagai usulan yang datang dari elit-elit di atas atau inisiasi pembentukan daerah otonom baru berada di tangan pemerintah pusat.²²⁴

Desain ideal politik hukum rencana pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara, dalam hemat penulis dapat menggunakan paradigma yang bersifat *bottom-up*. Mengingat, pada kenyataannya usulan Provinsi Sumatera Tenggara sudah melangsungkan tahapan demikian. Adapun pendekatan *bottom-up*, juga dimaknai

²²³ Hamrin dan Albert Tanjung, *Politik Hukum Pemekaran Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, Jurnal: Unas.ac.id, Vol.2, No.1, Maret 2020, hlm.195.

²²⁴ Erman Episabri, *Faktor Kegagalan Pemekaran Kecamatan Mandau Kabupaten Bengkalis Menjadi Daerah Otonom*, Jurnal: Demokrasi dan Politik Lokal, Vol.1, No.2, Oktober 2019, hlm.164.

sebagai titik tolak yang berdasarkan aspirasi masyarakat, melalui keputusan BPD dan Forum Komunikasi Desa. Penggunaan pola demikian, memungkinkan dilaksanakan pemekaran provinsi baru dan rawan untuk dipolitisasi oleh elit-elit lokal. Selain itu, berkurang resiko menimbulkan perpecahan di tingkat akar rumput dengan adanya konflik horizontal antara sesama masyarakat yang berbeda afiliasi politik di tingkat lokal.²²⁵

Senada dalam pernyataan Dellian Ayu Nurparikha, Dkk yang menyebutkan secara tegas berikut:²²⁶

“Pemekaran daerah dapat dilakukan dengan pendekatan *bottom-up*, dimana usulan berasal dari daerah, kemudian disetujui oleh pemerintah pusat. Setelah disetujui, dilakukan kajian dengan menggunakan Peraturan Pemerintah (PP) atau pendekatan *top-down*, di mana usulan berasal dari pemerintah pusat atau provinsi sebagai kebijakan strategis nasional, dan dimintakan persetujuan ditingkat daerah”.

Menurut Juanda dalam Rita Helbra Tenrini²²⁷ menyebutkan bahwa tujuan ideal dari pemekaran wilayah adalah dapat diwujudkannyatakan melalui peningkatan profesionalisme birokrat daerah untuk dapat menyelenggarakan pemerintahan yang efektif dan efisien dapat meningkatkan pelayanan dasar publik, menciptakan kesempatan lebih luas untuk masyarakat serta dapat akses langsung pada unit-unit pelayanan publik yang tersebar dengan mudah dijangkau oleh masyarakat pedesaan maupun kota. Berdasarkan asumsi tersebut, maka Pemerintah Pusat dan Pemerintah

²²⁵ M. Indra, *Indonesia's Plan for Concurrent Regional Expansion*, Jurnal: IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science, Vo. 1181, 2023, hlm.5, (doi:10.1088/1755-1315/1181/1/012020)

²²⁶ Della Ayu Nurparikha, dkk, *Pemerataan Pembangunan Melalui Kebijakan Pemekaran wilayah*, Jurnal: Kebijakan Publik, Vol.14, No.4, 2023, hlm.408.

²²⁷ Rita Helbra Tenrini, *Pemekaran Daerah: Kebutuhan atau Euforia Demokrasi? Mengapa Harus Mekar, diakses dari: https://fiskal.kemenkeu.go.id/files/beritakajian/file/Mengapa%20Harus%20Mekar_RTH.pdf*.

induk daerah asal pemekaran harus terlebih dahulu melakukan pembangunan secara serius dalam menunjang pelayanan publik.

Mengingat, sosial budaya dan keagamaan masyarakat di wilayah usulan Provinsi Sumatera Tenggara merupakan masyarakat yang religius dan dikenal sebagai daerah Dalihan Natolu. Maka pembangunan ekonomi daerahnya dapat dilakukan dengan pendekatan sosial keagamaan dan sosial kebudayaan yang ada. Pendekatan *social-religio* adalah pendekatan yang tepat, dimana para birokrasi dan ulama bekerja sama untuk mensosialisasikan secara terus menerus kepada masyarakat terkait pembangunan.²²⁸ Selain itu, pembangunan daerah harus berdasarkan prinsip kebudayaan Dalihan Na Tolu.²²⁹ Hal ini sebagai bentuk untuk memperhatikan keberadaan kebudayaan daerah usulan Provinsi Sumatera Tenggara agar terlaksana pembangunan menuju masyarakat yang sejahtera.

Otonomi daerah pada dasarnya harus dipahami secara fungsional, dalam arti orientasi otonomi dimaksud adalah sebagai upaya pemaksimalan pelaksanaan fungsi pemerintahan (pelayanan, pengaturan dan pemberdayaan) agar dapat dilakukan secara efektif dan efisien sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Keadaan ini berarti penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan keseimbangan antara perlu berlangsungnya kekuasaan dan kewibawaan (*legally and legitimated*), punya *macht* (kewenangan) dan *gezag* (kewibawaan) pemerintah pusat di daerah di satu sisi, dan

²²⁸ Maulana Ira, Urgensi *Pendekatan Sosiologis dalam Studi Islam*, Jurnal: Asian Journal of Healthcare Analytics (AJHA), Vol.1, No.1, 2022, hlm.47

²²⁹ Ibrahim. Dkk, *Sistem Keekerabatan Suku Mandailing di Kecamatan Rumbai Pesisir Kota Pekanbaru*, Jurnal: FKIP-Universitas Riau, Vol.6, No.2, Desember 2019, hlm.4. Adapun Dalihan Na Tolu merupakan sistem kekerabatan yang ada pada masyarakat Suku Mandailing yang terdiri dari tiga unsur antara lain, Kahanggi (teman semarga), Anak Boru (pihak penerima anak gadis), Mora (pihak pemberi anak gadis).

perlu peningkatan kesejahteraan masyarakat daerah melalui pemerintahan yang demokratis (yang berarti akomodatif dan aspiratif) di sisi lain, merupakan fokus perhatian dan kebijakan.²³⁰

Penyelenggaraan otonomi berkaitan sekali dengan sifat mampu (*able, capable*) dari daerah untuk mengatur sendiri masalah-masalah, tentunya didasari pada dukungan pemerintah pusat dan daerah lain. Maka usulan Provinsi Sumatera Tenggara dapat berdasarkan penyelenggaraan otonomi daerah menurut M. Solly Lubis dalam Marzuki Lubis yang dilihat dari segi tinjauan berikut:²³¹

“*Pertama*, segi politik. Dilihat dari segi politik, desentralisasi bertujuan menghindarkan penumpukan atau konsentrasi kekuasaan di satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani atau diktatur. Oleh karena, itu, penerapan desentralisasi dipandang sebagai usaha pendemokrasian (*democratisering*) untuk mengikut sertakan rakyat dalam pemerintahan dan sebagai training untuk mempergunakan hak-hak demokrasi.

Kedua, segi teknis-administratif. Dalam hal ini yang diharapkan daya guna dan hasil guna pemerintahan. Bertalian dengan alasan-alasan teknik dan segi *doelmatigheid* (keserasian dengan tujuan; efisiensi) merupakan tinjauan administratif. Yang dimaksud dengan administrasi disini, ialah segenap proses penyelenggaraan yang teratur dalam setiap usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu. Dengan demikian, maka desentralisasi merupakan keharusan yang terdapat pada semua organisasi. Dalam kerangka pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, administrasi yang dimaksud ialah administrasi pemerintahan, sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan secara tertib melalui aparat pemerintah pusat dan daerah untuk mencapai tujuan nasional.

Ketiga, segi kultural, yaitu adanya perhatian terhadap keberadaan dan aspirasi masyarakat sesuai dengan kekhususan dan spesifikasi daerah masing-masing, seperti faktor alam, antropologi budaya, penduduk, aktivitas ekonomi, watak kebudayaan daerah, latar belakang sejarah dan sebagainya.

²³⁰ Marzuki Lubis, *Pergeseran Garis Peraturan Perundang-Undangan Tentang Dprd & Kepala Daerah Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Bandung: CV. Mandar Maju, 2013, Cet: I, hlm.8-9.

²³¹ Marzuki Lubis, *Ibid*, 9-10

Keempat, segi pembangunan ekonomi. Pemberian otonomi secara langsung memperhatikan, melancarkan dan pemeratakan pembangunan. Khusus pada negara kita yang berpegang pada konsepsi wawasan nusantara sebagai asas dalam mencapai tujuan pembangunan nasional, tingkat perkembangan otonomi itu diatur sedemikian sehingga menunjukkan keserasian dan keseimbangan di seluruh daerah, tanpa meninggalkan ciri-ciri khas yang dimiliki oleh daerah-daerah dalam pengembangan kehidupan ekonominya.”

Proyeksi jabatan publik ke depan dalam pelaksanaan pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara, dapat menerapkan sistem struktur jabatan publik berupa hubungan horizontal maupun hubungan vertikal. Menurut Logemann pembagian jabatan secara horizontal akan melahirkan sistem pemerintahan, sedangkan pembagian jabatan secara vertikal berkaitan erat dengan hubungan pemerintah pusat dan pemerintahan di daerah. Dijelaskan bahwa pembagian jabatan secara vertikal akan menyangkut pada sistem pemerintahan di daerah. Selain itu, hubungan vertikal diselenggarakan dengan asas dekonsentrasi, asas desentralisasi, dan asas *medebewind* atau tugas pembantuan.²³²

Terdapat dua hal penting yang mesti dijadikan sebagai indikator melakukan evaluasi aparatur daerah pemekaran baru, yaitu: *Pertama*, sejauhmana aparatur daerah yang baru terbentuk tersebut menggunakan ‘input’ semaksimal mungkin dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat. *Kedua*, seberapa besar ‘output’ yang diterima daerah dan masyarakat, baik sebagai dampak langsung pemekaran daerah maupun melalui perubahan sistem pemerintahan daerah.

²³² Faisal Akbar Nasution dan Adryan, *Hukum Tata Negara*, Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2023, hlm.135.

Selanjutnya, untuk mengembangkan kemampuan optimal struktur organisasi dan masyarakat agar terlaksana kemandirian provinsi baru dalam jangka panjang. Adapun cara melaksanakan optimal struktur organisasi pemerintahan dan masyarakat sebagaimana dalam Sadu Wasistiono dan Sulthon Rohamadin menyebutkan caranya, berikut:²³³

“*Cara pertama*, menggunakan teoritis prinsip 3D menurut Belbin, yaitu *delayering*, *downsizing*, dan *devolution*. Prinsip *delayering* adalah bentuk mengurangi lapisan pemerintahan agar proses pengambilan keputusan dapat dilakukan dengan lebih cepat, sedangkan prinsip *downsizing* adalah prinsip mengurangi ukuran organisasi pemerintah agar lebih efektif, efisien, dan tangkas. Prinsip *devolution* dalam arti penyerahan atau pengalihan baik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam rangka desentralisasi, ataupun dari pucuk pimpinan kepada unit-unit dibawahnya dalam rangka pendelegasian kewenangan.

Cara kedua, menentukan batas anggaran belanja publik, sehingga daerah harus mengatur secara cerdas jumlah unit dan pegawai pada organisasi pemerintah daerah, misalnya dengan memberikan batas atas belanja aparatur dalam APBD setiap tahun maksimum 40%. Selebihnya (+/-60%) digunakan untuk belanja publik. Dengan cara demikian bangunan organisasi pemerintah daerah akan dipaksa menjadi ramping dan gesit.

Cara ketiga, memberikan “*reward*” pada daerah yang memiliki indeks ASN dengan jumlah penduduk yang tinggi, dan indeks besarnya APBD dibandingkan dengan penduduk yang tinggi. Untuk kepentingan tersebut perlu terlebih dahulu dihitung indeks rata-rata ASN dalam melayani penduduk secara nasional, per provinsi, per kabupaten, dan per kota sebagai angka pembanding. Demikian pula dengan indeks besarnya APBD per penduduk diawali dengan angka indeks nasional, provinsi, kabupaten, dan kota.”

²³³ Sadu Wasistiono dan Sulthon Rohmadin, *Teori Organisasi Pemerintahan Daerah*, Jakarta timur: PT Bumi Aksara, 2023, hlm. 301-303.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Undang-Undang Pemerintahan Daerah juga meliputi dasar-dasar ketentuan tentang pemekaran, pembentukan, dan penggabungan daerah baru. Teknisnya, diatur dalam Peraturan Pemerintahan No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Adapun yang mendasari rencana pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara, karena keadaan geografis daerah yang terletak paling selatan dari Provinsi Sumatera Utara yang berbatasan langsung dengan Provinsi Sumatera Barat dan Provinsi Riau. Jika dilihat berdasarkan segi potensi, rencana pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara kaya atas sumber daya alam, seperti: hasil laut, hasil perkebunan, hasil pertambangan, sumber energy baru dan terbarukan. Pada dasarnya rencana pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara telah mendapat rekomendasi pembentukan calon provinsi baru berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor: 30/K/2011 yang ditetapkan di Medan tanggal 9 Mei 2011.
2. Pada kenyataannya rencana pemekaran Provinsi Sumatera Tenggara terhambat atas berbagai faktor: *Pertama*, hambatan secara sosial budaya mengenai persoalan etnis yang merepresentasikan etnis Suku Mandailing dan persoalan minimnya partisipasi masyarakat bawah. *Kedua*, hambatan secara ekonomi mengenai tingkat pembangunan dan pengembangan potensi alam

belum memadai sesuai dengan kebutuhan daerah sekitar dan terkait keuangan dari APBN, APBD yang belum mampu untuk pembentukan provinsi baru. *Ketiga*, hambatan secara politik terkait lambatnya pemerintahan daerah Gubernur dan DPRD Provinsi Sumatera Utara untuk menindaklanjuti keputusan tentang Rekomendasi Pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara. Serta mengenai adanya moratorium pemekaran daerah otonomi baru (DOB). *Keempat*, hambatan secara kebijakan yaitu belum adanya peraturan taktis operasional yang sejalan dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014.

3. Pembentukan provinsi baru bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan pada masyarakat dan percepatan pelayanan, peningkatan kehidupan berdemokrasi, perekonomian, mengelola potensi, ketertiban dalam bermasyarakat serta membangun pola hubungan yang baik antara pusat dan pemerintahan daerah. Maka idealnya rencana pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara dapat menggunakan paradigma yang bersifat *bottom-up*. Selain itu mesti dilakukan proyeksi pembagian kewenangan dalam pembentukan provinsi baru, pemerintah pusat mempunyai kewenangan melakukan pembinaan, pengawasan, dan evaluasi terhadap daerah provinsi baru selama masa Daerah Persiapan. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) melakukan pengawasan terhadap Daerah Persiapan. Selain itu, pemerintah pusat perlu menyampaikan perkembangan pembinaan, pengawasan, dan evaluasi Daerah Persiapan kepada lembaga DPR-RI dan DPD-RI.

B. Saran

1. Mengingat pemekaran, pembentukan provinsi baru memiliki aturan yang jelas, maka Pemerintah Pusat dan Pemerintahan induk semestinya mendukung rencana pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara. Terkait, Komite Pelaksana Umum, Panitia Daerah, dan Panitia Panyambung Daerah di Jakarta dapat secara bersama-sama untuk menindaklanjuti kembali hasil Rapat Paripurna Dewan terkait Surat Keputusan Nomor: 30/K/2011 tentang Rekomendasi Pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara tertanggal 9 Mei 2011. Selanjutnya, berkaitan dengan perkembangan saat sekarang ini, dapat dilakukan penganalisaan kajian ulang dan pembentukan panitia perencana baru.
2. Untuk meminimalisir faktor hambatan pada rencana Pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara dapat dilakukan kajian dengan berdasarkan perspektif sosiologis, perspektif ekonomis, perspektif kebijakan, dan perspektif politik. Melihat perkembangan dan tuntutan pemekaran disarankan memperketat kriteria pemekaran yang mengutamakan kelangsungan hidup ekonomi provinsi induk dan provinsi baru. Pemerintah Pusat agar membentuk peraturan taktis operasional yang sejalan dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 serta mencabut moratorium pemekaran daerah dan/atau memberikan pembentukan terhadap daerah tertentu.
3. Maka untuk penyelenggaraan otonomi daerah rencana pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara mesti memperhatikan segi politik, segi teknis-administratif, segi kultural, segi pembangunan ekonomi daerah. Kemudian,

proyeksi jabatan publik ke depan dapat menerapkan sistem struktur jabatan publik berupa hubungan horizontal maupun hubungan vertikal. Dan mengembangkan optimalisasi struktur organisasi pemerintahan daerah untuk pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat. Kemudian, terhadap pemerintah, jika sudah disahkan secara bersama-sama Undang-Undang provinsi baru agar memberikan masa rens waktu (jarak waktu) terlebih dahulu terhadap kesiapan infrastruktur dan suprastruktur pelayanan di provinsi baru.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum-Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII), Cetakan III, 2004.
- Budi Winarno, *Kebijakan Publik (Teori, proses, dan studi kasus)*, Yogyakarta: CPAS, 2011.
- Busrizalti, *Hukum Pemerintahan Daerah: Otonomi Daerah Dan Implikasinya*, Yogyakarta, Total Media, 2013.
- C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, 1991.
- C.F.Strong, *Modern Political Constitution; An Introduction to the Comparatif Study of Their History and Existing Form*, (Sidwick & Jackson Limited, London, 1966).
- Faisal Akbar Nasution dan Adryan, *Hukum Tata Negara*, Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2023.
- Fariad Ali dan Andi Syamsul Alam, *Studi Kebijakan Pemerintah*, Bandung: Refika Aditama, 2012.
- Fendy. Onong Uchjana, *Dinamika Komunikasi*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2008.
- H.A.W. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005
- H.M. Wahyudin Husein & Hufran, *Hukum Politik dan Kepentingan*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2008.
- Hari Sabarno, *Untaian Pemikiran Otonomi Daerah Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007.
- Hendarmin Ranadireksa, *Visi Bernegara: Arsitektur Konstitusi Demokratik, Mengapa Ada Negara yang Gagal Melaksanakan Demokrasi*, Bandung: Fokusmedia, 2007.
- J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi daerah. Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan*, Edisi Revisi, Jakarta: Rineka Cipta, 2007.

- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Ketiga, Jakarta, Sinar Grafika, 2014.
- M. Solly Lubis, *Politik Hukum dan Kebijakan Publik (Legal Policy and Public Policy)*, Bandung: Mandar Maju, 2014.
- Marzuki Lubis, *Pergeseran Garis Peraturan Perundang-Undangan Tentang Dprd & Kepala Daerah Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Bandung: CV. Mandar Maju, 2013.
- Makagansa H.R., *Tantangan Pemekaran Daerah*, Yogyakarta: FUSFAD, 2008.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Bina Cipta, 1986.
- Mohammad Jimmi Ibrahim, *Prospek Otonomi Daerah*, Semarang: Dahara Prize, 1991.
- Moh.Mahfud MD, *Membangun politik Hukum. Menegakan Konstitusi*, Edisi 1, Cetakan 4, Depok: Rajawali Pers, 2017.
- _____, *Politik Hukum di Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011.
- Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004.
- _____, *Pro Kontra Pemekaran Daerah (Analisis Empiris)*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2009.
- Murtir Jeddawi, *Implemntasi Kebijakan Otonomi Daerah (Analisis Kewenangan, Kelembangaan, Manajemen, Kepegawaian, dan Peraturan Daerah)*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2008.
- Nihin, H.A, Dj. *Tantangan Era Baru: Berbagai keadaan dan Penyikapannya*, Jakarta: PT. Mardi Mulyo, 2000.
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media, 2009.
- _____, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Indonesia sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Malang: Setara Press, 2015.
- _____, *Perkembangan Hukum Tata Negara (Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan)*, Yogyakarta: FH. UII Press, 2014.

_____, *Otonomi Daerah (filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.

Rosmery Elsey, *Desentralisasi Fiskal*, Bandung: Alqaprint Jatinangor, 2013.

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, 1991.

Sadu Wasistiono dan Sulthon Rohmadin, *Teori Organisasi Pemerintahan Daerah*, Jakarta timur: PT Bumi Aksara, 2023.

Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Cetakan III, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2009.

Surajuddin. Anis Ibrahim. DKK, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Malang: Setara Perss, 2016.

Sudi Fahmi, *Hukum Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2010.

Sri Soemantri, *Otonomi Daerah*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2014.

Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002.

Zainal Arifin Muchtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, Yogyakarta: Books, 2022.

Zaidan Nawawi, *Managemen Pemerintahan*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013.

Jurnal

Achmad Sani Alhusain, "Perkembangan Dan Rencana Pembangunan Infrastruktur Fisik Dalam Mendukung Pengembangan Industri Di Provinsi Sumatera Utara," *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik* Vol. 4, No. 1 ,2023.

Achmad Alif Nurbani dan Qurrata Ayuni, *Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 Status Hukum Tata Negara Darurat yang di Utamakan tentang Pemerintahan*, Jurnal: Ilmu Hukum, Vol 07, No 02, November 2022.

Agus Kusnadi & Bilal Dewansyah, *Politik Hukum Pemekaran Daerah Dikaitkan Dengan Tujuan Otonomi Seluas-luasnya Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, Jurnal:Konstitusi, Vol 02, No 1, Juni 2010.

Alinapia, *Pemekaran Daerah Dan Implikasinya Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Sumatera Utara*, Jurnal: Makara Sains, Vol.1, No.1, 2013.

- Andik Wahyun Muqoyyidin, *Pemekaran Wilayah Dan Otonomi Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia : Konsep dan Fakta Empiris*, Jurnal: Konstitusi, Vol.10, No.22, 2023.
- Arif Nugroho Et Al., *Analisis Cost And Benefit Implementasi Kebijakan Pemekaran Daerah Di Indonesia*, Jurnal: The Indonesian Journal Of Public Administration, Vol.09, No.03, 2023.
- Dafrin Muksin. dkk, *Motif Politik Rencana Pemekaran Daerah Otonomi Baru di Tanah Papua*, Jurnal: Ilmiah Ilmu Pemerintahan, Vol 6, No 2, 2021.
- Della Ayu Nurparikha, dkk, *Pemerataan Pembangunan Melalui Kebijakan Pemekaran wilayah*, Jurnal: Kebijakan Publik, Vol.14, No.4, 2023.
- Dian Kus Pratiwi dan Idul Rishan, *Gagasan Desai Lembaga Urusan Pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Urgensikah?*, Jurnal: *Lex Prudentium*, Vol.1, No.1, May 2022.
- Diah Wahyuningsih. dkk, *Dinamika Pemekaran Wilayah Nagari Robi Jonggor Kabupaten Pasaman Barat*, Jurnal: Ilmu Pemerintaha, Vol 1, No 2, 2020.
- Endah Dwi Lestari Et Al., *Peran Pemerintah Terhadap Pengembangan Sektor Pariwisata Di Kabupaten Biak Numfor*, Jurnal: Of Economics Review, Vol.3, No.1, 2023.
- Ernawati Huroiroh. dkk, *Konsep Negara Federasi dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal: Hukum dan Perubahan Soasial, Vol 2, No 1, Mei 2022.
- Erman Episabri, *Faktor Kegagalan Pemekaran Kecamatan Mandau Kabupaten Bengkalis Menjadi Daerah Otonom*, Jurnal: Demokrasi dan Politik Lokal, Vol.1, No.2, Oktober 2019.
- Fajar Dimanas Nur Islam. Dkk, *Upaya Penanggulangan Perdagangan Orang di Indonesia: Tinjauan terhadap Kebijakan dan Kinerja Pemerintah*, Jurnal: Ilmiah Ilmu Pendidikan, Vol.7, No.2, 2024.
- Hamrin dan Albert Tanjung, *Politik Hukum Pemekaran Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, Journal: *Unas*, Vol.2, No.1, (Maret 2020).
- Hanifa Martogi, *Chairunnisa Siahaan, and Sahran Saputra, "Diversifikasi Ekonomi Masyarakat Pesisir Dalam Pembentukan Kampung Maritim Tangguh Desa Bagan Serdang*, Jurnal: Masyarakat Mandiri, Vol.7, No.3, 2023.

- Hilal Ramadhani, *Koalisi Elite Politik Dalam Pemekaran Daerah*, Jurnal: Perspektif, Vol.11, No.2, 2023.
- Ibrahim. Dkk, *Sistem Kekerabatan Suku Mandailing di Kecamatan Rumbai Pesisir Kota Pekanbaru*, Jurnal: FKIP-Universitas Riau, Vol.6, No.2, Desember 2019.
- Ikhsan, *Pemekaran Daerah: Peluang Dan Tantangan Bagi Pemekaran Kota Meulaboh*, Jurnal: Public Policy, Vol.2, No.2, 2019.
- Iskatrinah, *Politik Hukum Pemekaran Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal *De Lega Late*, Vol 2, No 1, Juni 2017.
- Irvan Tasnuri dan Muhammad Rijal Fadli, *Republik Indonesia Serikat: Tinjauan Historis Hubungan Kausalitas Peristiwa-Peristiwa Pasca Kemerdekaan terhadap Pembentukan Negara (1945-1949)*, Jurnal *Candrasangkala*: Vol 5, No 2, November 2019.
- Joan Marta, *Faktor Pemicu Dan Penentu Kelayakan Pemekaran Wilayah Di Sumatera Barat*, Jurnal: Ilmiah Ekonomi Dan Pembangunan, Vol.1, No.1, 2022.
- Kadek Cahya dan Susila Wibawa, “*Urgensi Keterbukaan Informasi Dalam Pelayanan Publik Sebagai Upaya Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik*,” *Administrative Law & Governance Journal*, Vol.2, No.2, 2024.
- Karmila Sinen. dkk, *Strategi Pemerintahan dan Masyarakat dalam Menjemput Daerah Otonomi Baru Papua Barat Daya Pemekaran Provinsi Papua Barat*, Jurnal: JISIP-UNJA, Vol.6, No.2, 2020.
- Kantirina Rachaju, *Efektivitas Otonomi Daerah dalam Membangun Pemberdayaan Sumber Daya Manusia pada Masyarakat Pedesaan*, Jurnal: Sosiohumaniora, Vol.21, No.1, Maret 2019.
- Leo Agustino dan Mohammad Agus Yusoff, *Pilkada dan Pemekaran Daerah dalam Demokrasi Di Indonesia: LOCAL STRONGMEN AND ROVING BANDIS*, *Jebat: Malaysia Journal of History. Politics Studies*, Vol.37, Januari 2010.
- Lukman Santoso, *Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*, *Jurnal Supremasi Hukum*, Vol.1, No.2, Desember 2012.

- Ni'matul Huda dan Despan Heryansyah, *Kompleksitas Otonomi Daerah Dan Gagasan Negara Federal Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM, No.2, Vol.26, Mei 2019.
- Ngudi Astuti dan Ida Zubaedah, *Kebijakan Publik Pemerintahan Joko Widodo dan Ma'ruf Amin Melalui Bantuan Tunai Langsung (BLT) Dalam Menanggulangi Masalah Kemiskinan Di Indonesia Periode Ke-2 Tahun 2019 – 2024*, Jurnal: Studi Interdisipliner Perspektif, Vol.22, No.2, 2023.
- M. Indra, *Indonesia's Plan for Concurrent Regional Expansion*, Jurnal: IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science, Vo. 1181, 2023. (doi:10.1088/1755-1315/1181/1/012020).
- Maulana Ira, *Urgensi Pendekatan Sosiologis dalam Studi Islam*, Jurnal: Asian Journal of Healthcare Analytics (AJHA), Vol.1, No.1, 2022.
- Marihot Nasution, "Ketimpangan Antar Wilayah & Hubungannya Dengan Belanja Pemerintah : Studi Di Indonesia," Jurnal: *Budget*, Vol.5, No.2, 2020.
- Mahmuzar, *Model Negara Kesatuan Republik Indonesia di Era Reformasi*, Jurnal: *Hukum & Pembangunan*, Vol 50, No 2, April-Juni 2020.
- Muhammad, Awal Nopriyanto Bahasoan, dan Marsudi, *Regional Autonomy And Poverty In Indonesia : A Literature Review*, Jurnal: *East Asian Journal Of Multidisciplinary Research*, Vol. 2, No.4, 2023.
- Prawidya Hariani Rs Et Al., *Analisis Pengaruh Infrastruktur Pembangunan Kawasan Ekonomi Khusus (Kek) Sei Mangkei Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Di Kabupaten Simalungun*, Jurnal: *Media Neliti*, Vol.5, No.2, 2023.
- Prima Maryos Rinaldo Pandie, *Feasibility Study For New Local Government In East-Central-South Regency East-South East Province*, Jurnal: *Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah*, Vol.10, No.2, Desember 2018.
- Rini Maisari, *Problematika Pemekaran Daerah: Tinjauan dari pembentukan Undang-Undang Daerah Otonomi Baru di Papua*, Jurnal: *Lex Renaissance*, Vol.7, No.4, Oktober 2022.
- Ropiko Duri dan Mutia Rahmah, "Evaluasi Pemekaran Daerah Dalam Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat," Jurnal: *Kebijakan Pemerintahan*, Vol.3, No.1, 2020.
- Satryo Pringgo Sejati dan Ahmad Burhan Hakim, *Politik Primordial Dan Politik Identitas Dalam Perkembangan Demokrasi Dan Politik Lokal Di Indonesia*, Jurnal: *Of Sharia*, Vol.02, No.02, 2023.

Setiawan. dkk, “*Regional Autonomy And Local Resource Management In Indonesia*”,
Jurnal: Asia Pacific Viewpoint, Vol.48, No.1, 2014.

Sri Hastuti Puspitasari, *Mahkamah Konstitusi Dan Penegakkan Demokrasi Konstitusional*, Jurnal: Konstitusi, Vol.8, No.3, 2011.

Titis Anindyajati, *Politik Hukum Pemekaran Daerah Berdasarkan UUD 1945: Analisis Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Pemekaran Daerah*, Jurnal Politik Hukum, Vol.18, No.3, September 2013.

Wenny Desty Febrian dan Agung Solihin, *Pengembangan Karakter Keramahan Dan Manajemen Sumber Daya Manusia Dalam Peningkatan Pariwisata Di Dinas Pariwisata Dan Ekonomi Kreatif Provinsi DKI Jakarta*, Jurnal: (Development Of The Character Of Hospitality And Human Resources Management In Increasing Tourism A, Vol.1, No.3, 2023.

Wildan Umami dan Ferizaldi, *Urgensi Kebijakan Pemekaran Daerah Otonomi Baru Aceh Malaka*, Jurnal: Asia-Pacific Journal Of Public Policy, Vol.8, No.1, 2022.

Wilhelmina Selfina Beli, *Peran Elite Politik Lokal Dalam Upaya Mendukung Pemekaran Kabupaten Pantar Provinsi Ntt*, Jurnal: Politika, Vol.6, No.22, 2023.

Karya Ilmiah, Paper, Powerpoin, Hasil Wawancara

Anita Siti Hajar, *Perkembangan Pemekaran Wilayah Pasca Reformasi (Suatu Kajian Dari Perspektif Demokrasi dan Hukum)*, Tesis Pascasarjana Hukum UII Tahun 2011.

Hilyatul Asfia, *Analisi Urgensitas Pemekaran daerah Provinsi Kotawaringin Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat*, Tesis Pascasarjana Hukum UII 2021.

Lembaga Penelitian dan Pengabdian pada Masyarakat (LP3M) Universitas Sumatera Utara, *Kajian Akademik Pemekaran Provinsi Sumatera Utara Dalam Rangka Pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara*, Medan: LP3M USU, 2008.

Makalah Forum Masyarakat Peduli Tapanuli Bagian Selatan (FOMAD TABAGSEL), *Dari Pemekaran Kabupaten Tapanuli Selatan Sampai Deklarasi Pembentukan Provinsi Sumatera Tenggara*.

Hasil Wawancara dengan Bapak Irsan Efendi Nasution, S.H., M.M., (Walikota Padangsidempuan pada Periode tahun 2018 s/d 2023)

Hasil Wawancara dengan Bapak Faisal Akbar (Ahli/Dosen Hukum Tata Negara Universitas Sumatera Utara).

Hasil Wawancara dengan Bapak Ahmad Rasyid Ritonga, A.P., M.M. (Jabatan Kepala Biro Pemerintahan dan Otonomi Daerah Provinsi Sumatera Utara).

Hasil Wawancara dengan Bapak Abdul Rahim Siregar, S.T., M.T. (Anggota DPRD Provinsi Sumatera Utara dari Fraksi PKS Dapil SUMUT-7 Periode 2019 s/d 2024).

Hasil Wawancara dengan Bapak AS Imran Khaitamy Daulay (Ketua DPRD Kabupaten Mandailing Natal Periode 2009 s/d 2014).

Di akses dari bahan kuliah PowerPoint Prof. Ni'matul Huda, Hubungan Pusat dan Daerah, pada 24 Februari 2023 Pukul 14.00 WIB. Lihat dalam slide PowerPoint 14 yang disampaikan saat perkuliahan berlangsung di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia.

Di akses dari bahan kuliah PowerPoint Prof. Ni'matul Huda, Politik Hukum IA, pada 24 Februari 2023 Pukul 14.00 WIB. Lihat selengkapnya dalam slide PowerPoint 5 yang disampaikan saat perkuliahan berlangsung di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia.

Di akses dari bahan kuliah PowerPoint Prof. Ni'matul Huda, Asas-Asas Pemerintahan Daerah, pada 24 Februari 2023 Pukul 14.00 WIB. Lihat dalam slide PowerPoint 2 yang disampaikan saat perkuliahan berlangsung di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia.

Di akses dari bahan kuliah PowerPoint W. Riawan Tjandra, Materi Kuliah Tentang Kebijakan Fiskal disampaikan pada pertemuan perkuliahan ke 2 di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia, Oktober 12, 2022. Hal ini disampaikan dalam perkuliahan di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014, Tambahan Lembar Negara Nomor 5587.

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan Penghapusan Dan Penggabungan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007, Tambahan Lembar Negara Nomor 162.

Risalah Rapat Paripurna Dewa Masa Persidangan II Tahun Sidang 2011 dengan Acara Lanjutan Pembahasan Pemekaran di Provinsi Sumatera Utara, Dilaksanakan pada Senin, 9 Mei 2011 di Aula Gedung Baru DPRD-SU Lantai I, Jl. Imam Bonjol No.5 Medan

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor: 30/K/2011 tentang Rekomendasi Pembentukan Calon Provinsi Sumatera Tenggara, Ditetapkan di Medan pada tanggal 9 Mei 2011 oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara, Ketua H. Saleh Bangun

Sumber Internet

Diakses dari <https://metrodaily.jawapos.com/sumut/20/04/2022/pemekaran-sumatera-tenggara-kembali-bergulir>, pada 20 Februari 2024 Pukul 19.24 WIB.

Diakses dari <https://detak24.com/diusulkan-lima-provinsi-baru-pemekaran-sumut-cek-nama-serta-wilayahnya/2>, pada 18 Februari 2024 Pukul 20.09 WIB.

Diakses dari, <https://sumut.bps.go.id/indicator/12/65/1/jumlah-penduduk-menurut-jenis-kelamin-dan-kabupaten-kota.html>, pada 18 Februari 2024 Pukul 20.09 WIB.

Diakses dari Kang Atep Afian, <http://www.kangatepafia.com/2021/06/cdob-provinsi-sumatera-tenggara.html>, pada 18 Februari 2024 Pukul 20.09 WIB.

Diakses dari <https://sumut.bps.go.id/statictable/2020/05/06/1705/jumlah-kecamatan-menurut-kabupaten-kota-di-provinsi-sumatera-utara-2015---2019.html>, pada 18 Februari 2024 Pukul 20.09 WIB.

Diakses dari <https://sumut.bps.go.id/indicator/9/432/1/jumlah-perusahaan-tenaga-kerja-dan-nilai-produksi-pada-industri-besar-dan-sedang-menurut-kabupaten-kota.html>, pada 18 Februari 2024 Pukul 20.09 WIB.

Diakses dari <http://prp2sumut.sumutprov.go.id/kabupaten-kota-detail3-2023/bGZuOStSSU83UENIQIBGaDkyM25XUT09>, pada tanggal 18 Februari 2024 Pukul 20.09 WIB.

Diakses dari <https://palpos.disway.id/jejak-sejarah-pembentukan-sumatera-tenggara-dari-penggabungan-hingga-realisisi-wilayah-baru>, pada tanggal 18 Februari 2024 Pukul 20.09 WIB.

Diakses dari: <https://sumut.bps.go.id/pressrelease/2023/08/07/991/ekonomi-sumatera-utara-triwulan-ii-2023-tumbuh-sebesar-5-19-persen--y-on-y---dan-semester-i-2023-tumbuh-sebesar-5-03-persen--c-to-c-.html>, pada tanggal 18 Februari 2024 Pukul 20.09 WIB.

Diakses dari: <https://dputr.patikab.go.id/berita/detail/ini-deretan-infrastruktur-yang-dibangun-pemerintah-di-sumatera-utara>, pada tanggal 18 Februari 2024 Pukul 20.09 WIB.

Hatobangon adalah tokoh yang dituakan dan dapat melaksanakan adat, artinya utusan yang dapat mewakili dan menyarankan aspirasi kelompok guna untuk menjaga kebaikan dalam sosial masyarakat, sebutan Hatobangon hanya dikenal saat sekarang ini pada daerah yang masih menjaga dan melestarikan adat istiadat kedaerahannya. Lihat selengkapnya dalam <https://jurnal.ugm.ac.id/index.php/jurnalnauli/article/download/1088/840/>. Diakses tanggal 15 Januari 2024 pukul: 10.00 WIB.

Persma, dengan judul Pemakaran 4 provinsi Papua di akses dari <https://persma.radenintan.ac.id/2022/12/31/>. pada 09 Februari 2023 Pukul 02.40 WIB.

Lihat Selengkapnya dalam, <https://www.google.com/search?q=jumlah+kabupaten%2Fkota>, , diakses tanggal 15 Januari 2024 Pukul:18:07 WIB.

Wikipedia, dengan judul Daftar kabupaten di Indonesia Tahun 2022 di akses dari https://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_kabupaten_di_Indonesia.Juli2022. pada 09 Februari 2023 Pukul 02.40 WIB.

Wikipedia, dengan judul Sumatera Utara di akses dari https://id.wikipedia.org/wiki/Sumatra_Utara, pada 20 Februari 2023 Pukul 19.24 WIB.

Lihat selengkapnya, <https://brainly.co.id/tugas/26087462>, yang memuat pengertian kumulatif atau kumulatif dengan diartikan sebagai sesuatu yang meningkat dalam segi jumlah, kekuatan, atau efek dengan penambahan

berturut-turut atau langkah-langkah bertahap, diakses pada 9 Januari 2024 Pukul: 14:55 WIB.

Detik News, di akses dari, <https://news.detik.com/berita/d-5481452>, pada 20 Februari 2023 Pukul 19.24 WIB.

Metrodaily Jawa Pos, dengan judul provinsi Sumatera Tenggara Kembali Bergulir di akses dari, <https://metrodaily.jawapos.com/sumut/20/04/2022/pemekaran-sumatera-tenggara-kembali-bergulir>, pada 20 Februari 2023 Pukul 19.24 WIB.

Harian Medan, dengan Judul Provinsi Sumatera Tenggara di Tinjau dari Berbagai Aspek di akses dari, <https://harianmedan.com/2019/07/provinsi-sumatera-tenggara-ditinjau-dari-berbagai-aspek-part-1>, pada 20 Februari 2023 Pukul 19.24 WIB.

LAMPIRAN