

**TINJAUAN YURIDIS TENTANG PEMBENTUKAN
DAERAH OTONOMI BARU MENURUT
UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH¹**

Oleh : Gwyne E. Mumek²

Rudy R. Watulingas³

Nixon S. Lowing⁴

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian adalah untuk mengetahui bagaimana prosedur pembentukan suatu Daerah Otonom Baru dan bagaimanakah solusi pengaturan bagi daerah otonom yang baru dimekarkan tetapi dinyatakan gagal dalam melaksanakan otonomi daerah di mana dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan: 1. Prosedur pembentukan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah No.78 Tahun 2007 sebagian besar aspirasi masyarakat. Selanjutnya usulan tentang pemekaran daerah tersebut disampaikan kepada provinsi dan daerah provinsi dan daerah provinsi menyampaikan usulan tersebut kepada pemerintah pusat. Adapun persyaratan yang ditentukan untuk memekarkan suatu daerah adalah tiga persyaratan yaitu, persyaratan administratif, teknis, dan persyaratan fisik kewilayahan. Berkaitan dengan persyaratan untuk memekarkan satu daerah, sedikit mengalami perubahan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang hanya menentukan dua persyaratan yaitu persyaratan dasar dan persyaratan administratif. Selain itu, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juga menentukan bahwa apabila satu daerah akan dimekarkan, maka daerah tersebut harus melalui tahapan daerah persiapan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sangat ketat dalam mengatur pemekaran daerah, namun sampai saat ini aturan pelaksana dari UU Nomor 23 Tahun 2014 belum ada. 2. Ketentuan yang mengatur tentang daerah yang gagal dalam menyelenggarakan otonomi daerah sesungguhnya telah diatur dalam UU No.22 tahun 1999, UU No.32 Tahun 2004, dan UU Nomor 23 Tahun 2014. Dimana Pasal 6 ayat (1)

UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.32 Tahun 2004, serta Pasal 47 Ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 secara eksplisit menentukan bahwa apabila satu daerah dinyatakan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah, maka daerah tersebut harus di gabungkan dengan daerah lain. Hanya saja, sampai saat ini belum ada peraturan pemerintah yang mengatur tentang penggabungan daerah dan mekanisme penggabungannya.

Kata kunci: daerah otonomi baru; pemerintahan daerah;

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia telah berjalan selama 23 tahun. Selama itu banyak bermunculan Daerah Otonom Baru (DOB). Kelahiran DOB memicu daerah-daerah lain untuk menuntut pemekaran. Hingga tahun 2019, Kementerian Dalam Negeri menerima 314 usulan pemekaran daerah setingkat provinsi dan kabupaten/kota. Namun, pemerintah belum mengabulkan karena masih moratorium. Moratorium bertujuan agar daerah tidak asal memekarkan melainkan harus melalui kajian dan telaah mendalam.⁵

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana prosedur pembentukan suatu Daerah Otonom Baru ?
2. Bagaimanakah solusi pengaturan bagi daerah otonom yang baru dimekarkan tetapi dinyatakan gagal dalam melaksanakan otonomi daerah ?

C. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah metode normatif melalui studi kepustakaan.

PEMBAHASAN

A. Pembentukan Daerah Otonomi Baru Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

¹ Artikel Skripsi.

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM: 16071101089

³ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁵ Kementerian Perberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. *Usulan 314 DOB Dikaji, Mendagri : Pemerintah Tetap Berlakukan Moratorium Pemekaran Daerah.* Diakses dari : <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/berita-daerah/usulan-314-DOB-dikaji-mendagri-pemerintah-tetap-berlakukan-moratorium-pemekaran-daerah>. Pada tanggal 19 November 2019

Pengertian Daerah Otonom, yang secara garis besar berarti daerah yang berwenang mengatur rumah tangganya sendiri. Untuk selanjutnya, sistem yang dipakai antara pusat dan daerah adalah perbedaan sentralisasi dan desentralisasi. Berbeda dengan konsep negara serikat atau negara bagian, ada pembagian tugas dan wewenang antara pengertian Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Sistem ini dipakai oleh pemerintah di Indonesia, yang wilayahnya luas. Mencakup daratan dan lautan dari sabang sampai merauke. Penegasan antara adanya otonomi daerah, Pemerintah Pusat, dan Pemerintah Daerah diatur oleh UUD 1945 Pasal 18. Kemudian aturan konstitusi diimplementasikan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dan beberapa peraturan pemerintah terkait.⁶

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak mengatur perihal pembentukan daerah atau pemekaran suatu wilayah secara khusus, namun disebutkan dalam Pasal 18B ayat (1) bahwa, Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya pada ayat (2) pasal yang sama tercantum kalimat sebagai berikut. "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-undang."⁷

Dengan semakin berkembangnya zaman dan semakin bertambahnya penduduk, maka pemerintah daerah mempunyai tugas yang cukup banyak. Oleh karena itu ada beberapa yang kemudian mengajukan pemebntukan daerah otonom baru, terlihat sejak zaman pemerintahan orde baru berakhir dengan 27 provinsi, di Indonesia saat ini sudah ada 34 provinsi, belum termasuk pemekaran kabupaten dan kota. Pembentukan daerah

otonom baru diatur dalam UU Tentang Pemerintahan daerah nomor 32 tahun 2004 hingga nomor 23 tahun 2014 dan beberapa peraturan pemerintah terkait.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi dilakukan dengan penataan daerah. Pasal 31 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa penataan daerah terdiri atas pembentukan daerah dan penyesuaian. Adapun tujuan dilakukannya penataan Daerah tercantum dalam Pasal 31 :

Pasal 31 :

- (1) Dalam Pelaksanaan Desentralisasi dilakukan penataan Daerah.
- (2) Penataan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditujukan untuk :
 - a. Mewujukan efektifitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
 - b. Mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat;
 - c. Mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
 - d. Meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan;
 - e. Meningkatkan daya saing nasional dan daya saing Daerah; dan
 - f. Memelihara keunikan adat istiadat, tradisi dan budaya Daerah.
- (3) Penataan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Pembentukan Daerah dan penyesuaian Daerah.
- (4) Pembentukan Daerah dan Penyesuaian Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan berdasarkan pertimbangan kepentingan strategis nasional.⁸

Pasal 32 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa pembentukan daerah berupa pemekaran daerah dan penggabungan daerah. Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, maka diketahui bahwa pembentukan daerah dapat dilakukan dengan pembentukan daerah melalui pemekaran daerah, dan pembentukan daerah melalui penggabungan daerah.

⁶ Tabloidjubi.com Portal Berita Tanah Papua No.1. 13 Syarat Pembentukan Daerah Otonom Menurut UU Pemerintahan Daerah. Diakses dari : <https://www.jubi.co.id/13-syarat-pembentukan-daerah-otonom-menurut-uu-pemerintahan-daerah/> Pada tanggal 24 Februari 2020.

⁷ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 18.

⁸ Pasal 31. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Berkaitan dengan pemekaran daerah, Pasal 33 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa :

- a. Pemecahan 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.⁹

Adapun untuk memekarkan satu daerah provinsi maupun Kabupaten/Kota, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa daerah yang akan dimekarkan harus melalui tahapan daerah persiapan selama 3 (tiga) tahun, dengan tujuan agar nantinya daerah baru yang akan dimekarkan ketika menjadi satu daerah baru benar-benar siap dalam mengurus dan mengatur kepentingan daerahnya dan tidak membebani daerah induknya.¹⁰

Secara umum, pembentukan daerah persiapan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 33 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, harus memenuhi 2 (dua) persyaratan, yaitu *persyaratan pertama*, persyaratan dasar yang dimana persyaratan dasar terbagi atas persyaratan kewilayahan yang terdapat dalam Pasal 34 Ayat (2) :

Pasal 34 Ayat (2) :

Persyaratan dasar kewilayahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi :

- a. Luas wilayah minimal;
- b. Jumlah penduduk minimal;
- c. Batas wilayah;
- d. Cakupan wilayah;
- e. Batas usia minimal Daerah provinsi, Daerah kabupaten/kota, dan Kecamatan

Dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 lebih jelas mengatur tentang persyaratan dasar kewilayahan.

- (1) Luas wilayah minimal dan jumlah penduduk minimal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (2) huruf a dan huruf b ditentukan berdasarkan pengelompokan pulau atau kepulauan.

⁹ Pasal 33 ayat (1). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁰ Herman Kumbono. *Pemekaran Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*. Jurnal. Hal 6-7

- (2) Ketentuan mengenai pengelompokan pulau atau kepulauan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan pemerintah.

- (3) Batas wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 Ayat (2) huruf c dibuktikan dengan titik koordinat pada peta dasar.

- (4) Cakupan wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (2) huruf d meliputi :

- a. Paling sedikit 5 (lima) daerah kabupaten/kota untuk pembentukan daerah provinsi;
- b. Paling sedikit 5 (lima) Kecamatan untuk pembentukan Daerah Kabupaten; dan
- c. Paling sedikit 4 (empat) Kecamatan untuk Pembentukan Daerah kota.

- (5) Cakupan wilayah untuk Daerah persiapan yang wilayahnya terdiri atas pulau-pulau memuat cakupan wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan rincian nama pulau yang berada dalam wilayahnya.

- (6) Batas usia minimal sebagaimana dimaksud dalam Pasal ayat (2) huruf e meliputi :

- a. Batas usia minimal Daerah provinsi 10 (sepuluh) tahun dan Daerah kabupaten/kota 7 (tujuh) tahun terhitung sejak pembentukan; dan
- b. Batas usia minimal Kecamatan yang menjadi Cakupan Wilayah Daerah kabupaten/kota 5 (lima) tahun terhitung sejak pembentukan.

Persyaratan Dasar kedua yang harus dipenuhi adalah persyaratan kapasitas daerah yang meliputi Geografi,

- 1) Demografi,
- 2) Keamanan,
- 3) Sosial politik, adat istiadat, dan tradisi,
- 4) Potensi Ekonomi,
- 5) Keuangan Daerah,
- 6) Kemampuan penyelenggaraan pemerintahan.¹¹

Sebagaimana dimaksud diatas, itu meliputi :

- 1) Geografi.
 - a. Lokasi Ibu Kota;
 - b. Hidrografi; dan
 - c. Kerawanan bencana.

¹¹ Pasal 36 Ayat (1). Undang-Undang Nomo 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

- 2) Demografi.
 - a. Kualitas sumber daya manusia; dan
 - b. Distribusi penduduk.
- 3) Keamanan.
 - a. Tindakan kriminal umum; dan
 - b. Konflik sosial.
- 4) Sosial Politik, adat, dan tradisi.
 - a. Partisipasi masyarakat dalam pemilihan umum;
 - b. Kohesivitas sosial; dan
 - c. Organisasi kemasyarakatan.
- 5) Potensi Ekonomi.
 - a. Pertumbuhan Ekonomi;
 - b. Potensi unggulan daerah.
- 6) Keuangan Daerah.
 - a. Kapasitas pendapatan asli Daerah Induk;
 - b. Potensi pendapatan asli calon Daerah Persiapan; dan
 - c. Pengelolaan keuangan dan aset Daerah.
- 7) Kemampuan penyelenggaraan pemerintahan.
 - a. Aksesibilitas pelayanan dasar pendidikan;
 - b. Aksesibilitas pelayanan dasar kesehatan;
 - c. Aksesibilitas pelayanan dasar infrastruktur;
 - d. Jumlah pegawai aparatur sipil negara di Daerah induk; dan
 - e. Rancangan rencana tata ruang wilayah Daerah persiapan.¹²

Persyaratan kedua yang harus dipenuhi untuk pembentukan daerah persiapan adalah persyaratan administratif, yang dimana persyaratan administratif terbagi lagi atas persyaratan administratif untuk pembentukan daerah persiapan provinsi dan pembentukan daerah persiapan kabupaten/kota. Adapun persyaratan administratif untuk pembentukan daerah persiapan provinsi adalah sebagai berikut :

- 1) Persetujuan bersama DPRD kabupaten/kota yang akan menjadi cakupan wilayah daerah persiapan,
- 2) Persetujuan bersama DPRD provinsi induk dan gubernur daerah provinsi Induk.¹³

Sedangkan persyaratan administratif untuk pembentukan daerah persiapan kabupaten/kota meliputi :

- 1) Keputusan musyawarah desa yang akan menjadi cakupan wilayah daerah kabupaten/kota,
- 2) Persetujuan bersama DPRD kabupaten/kota induk dengan bupati/walikota daerah induk,
- 3) Persetujuan bersama DPRD provinsi dengan gubernur dari daerah provinsi yang akan mencakupi daerah persiapan kabupaten/kota yang akan dibentuk.¹⁴

Adapun dalam Pasal 41 mengatur mengenai kewajiban Daerah induk terhadap daerah persiapan dan kewajiban daerah persiapan itu sendiri :

Pasal 41 :

- (1) Kewajiban Daerah Induk terhadap Daerah persiapan meliputi :
 - a. Membantu penyiapan sarana dan prasarana pemerintahan;
 - b. Melakukan pendataan personel, pembiayaan, peralatan, dan dokumentasi;
 - c. Membuat pernyataan kesediaan untuk menyerahkan personel, pembiayaan, peralatan, dan dokumentasi apabila Daerah persiapan ditetapkan menjadi Daerah baru; dan
 - d. Menyiapkan dukungan dana.
- (2) Kewajiban Daerah persiapan meliputi :
 - a. Menyiapkan sarana dan prasarana pemerintaha;
 - b. Mengelola personel, peralatan, dan dokumentasi;
 - c. Membentuk perangkat Daerah persiapan;
 - d. Melaksanakan pengisian jabatan aparatur sipil negara pada perangkat Daerah persiapan;
 - e. Mengelola anggaran belanja daerah persiapan; dan
 - f. Menangani pengaduan masyarakat.
- (3) Masyarakat di daerah persiapan melakukan partisipasi dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan

¹² Pasal 36. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

¹³ Pasal 37 huruf a. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁴ *Ibid.* Huruf b

kemasyarakatan yang dilakukan oleh Daerah Persiapan.

Berkaitan dengan prosedur pemekaran daerah persiapan satu daerah sebagaimana dimaksud pada pasal 33 ayat (2), daerah persiapan diusulkan oleh gubernur kepada pemerintah pusat, DPRD, dan DPR RI dengan melampirkan persyaratan dasar kewilayahan dan persyaratan administratif yang telah dipenuhi sebagai syarat pembentukan daerah persiapan provinsi maupun kabupaten/kota. Berdasarkan usulan tersebut, pemerintah pusat melakukan penilaian terhadap pemenuhan syarat-syarat yang telah disebutkan sebelumnya, hasil penilaian tersebut disampaikan oleh pemerintah pusat kepada DPR RI untuk mendapat persetujuan. Dalam hal DPR RI menyetujui usulan pembentukan daerah persiapan tersebut, pemerintah pusat membentuk Tim Kajian Independen untuk melakukan kajian terhadap persyaratan dasar kapasitas daerah. Selanjutnya hasil kajian Tim Independen disampaikan kepada pemerintah pusat. Selanjutnya oleh pemerintah pusat dikonsultasikan kepada DPR RI. Berdasarkan hasil konsultasi tersebut dijadikan dasar pertimbangan oleh pemerintah pusat dalam menetapkan kelayakan pembentukan satu daerah persiapan, dan perlu diketahui bahwa untuk menetapkan satu daerah persiapan, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Jangka waktu Daerah persiapan adalah selama 3 (tiga) tahun. Daerah persiapan dipimpin oleh kepala daerah persiapan. Kepala daerah persiapan provinsi diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan dan diangkat atau diberhentikan oleh Presiden atau Usul Menteri. Sedangkan kepala daerah persiapan kabupaten/kota diisi oleh pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan dan diangkat atau diberhentikan oleh Menteri atas usul Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.¹⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa setelah satu daerah persiapan melalui jangka waktu yang ditentukan, maka pemerintah pusat wajib melakukan evaluasi akhir dalam hal ini untuk menentukan apakah daerah tersebut layak atau tidak untuk dijadikan satu daerah baru. Apabila daerah persiapan tersebut dinyatakan layak, maka pemebentukan

¹⁵ Pasal 39. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

daerah tersebut ditetapkan dengan Undang-Undang pembentukan daerah. Dan apabila daerah tersebut tidak layak, maka statusnya sebagai daerah persiapan dicabut dengan peraturan pemerintah dan dikembalikan kepada daerah induknya.¹⁶

Dengan ditetapkan satu daerah persiapan dengan peraturan pemerintah, maka selama masa persiapan menjalani tahapan daerah persiapan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa pemerintah pusat wajib melakukan pengawasan, pembinaan dan hasil evaluasi tersebut kepada DPR RI. Berkaitan dengan lembaga negara di atas, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juga menentukan wajib melakukan pengawasan pada daerah persiapan yang telah terbentuk.

Pembentukan daerah otonom tidak dapat dipenuhi hanya dengan pengajuan beberapa orang saja atau atas persetujuan langsung orang yang berpengaruh. Pembentukan daerah otonom, menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 33-43 haruslah memenuhi semua persyaratan yang ditentukan. Persyaratan ini dibuat agar daerah otonom yang baru benar-benar dibentuk atas aspirasi masyarakatnya dan bisa membangun daerah lebih maju.¹⁷ Syarat pembentukan daerah otonom tersebut disimpulkan seperti dibawah ini :

Syarat Administratif Pembentukan Daerah Otonom.

Suatu daerah dapat diajukan sebagai contoh daerah otonom jika memenuhi syarat administratif. Yang dimaksud syarat administratif adalah ketatanegaraan, yang berupa surat-surat dan persetujuan semua instansi terkait. Syarat adminitratif pembentukan daerah otonom, yaitu :

1. Untuk pembentukan provinsi, maka harus ada persetujuan dari DPRD kabupaten atau kota dan Bupati atau Walikota yang wilayahnya direncanakan menjadi wilayah provinsi yang akan dibentuk. Selain itu, pengajuan

¹⁶ Pasal 42. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁷ Tabloidjubi.com Portal Berita Tanah Papua No.1. 13 Syarat Pembentukan Daerah Otonom Menurut UU Pemerintahan Daerah. Diakses dari : <https://www.jubi.co.id/13-syarat-pembentukan-daerah-otonom-menurut-uu-pemerintahan-daerah/> Pada tanggal 24 Februari 2020.

pembentukan daerah otonom harus mendapat persetujuan dari DPRD provinsi induk atau asal dan gubernurnya. Terakhir adalah adanya rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri.

2. Untuk pembentukan kabupaten atau kota, pembentukan wilayah baru atau pemekaran harus mendapatkan persetujuan DPRD kabupaten atau kota dan Bupati atau Walikota dari kabupaten atau kota asal. Selanjutnya, harus mendapat persetujuan dari wilayah provinsi, yaitu DPRD dan Gubernur. Barulah yang terakhir harus tetap mendapat rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri.

Keputusan atau persetujuan dari DPRD biasanya harus memenuhi 2/3 dari anggota yang hadir. Keputusan juga mencakup rekomendasi dari tingkat kelurahan, seperti Forum Komunikasi Kelurahan dan sejenisnya.

Tugas dan fungsi DPRD terkait dengan keputusan yang diambil oleh anggota DPRD kabupaten atau kota dan Bupati atau walikota atau anggota DPRD provinsi dan Gubernur, antara lain, mencakup :

- Persetujuan nama dan lokasi calon kabupaten/kota atau nama dan lokasi calon provinsi
- Persetujuan pelepasan kecamatan menjadi cakupan wilayah calon kabupaten/kota
- Persetujuan pemberian hibah atau dana awal kepada calon kabupaten atau kota yang akan dibentuk minimal 2 tahun berturut-turut sejak diresmikan
- Persetujuan pemberian dukungan dana untuk pemilihan umum kepala daerah pertama kali di daerah otonomi baru
- Persetujuan penyerahan semua atau sebagian sesuai kesepakatan kekayaan daerah, baik berupa barang bergerak dan tidak bergerak, hingga hutang piutang kepada calon kabupaten atau kota
- Persetujuan penyerahan semua sarana dan prasarana serta fasilitas umum dan publik kepada calon kabupaten atau kota baru. Sedangkan untuk fasilitas yang bukan fasilitas publik dibicarakan dengan perjanjian dan persetujuan yang berdasarkan kesepakatan.

- Penetapan lokasi ibu kota kabupaten asal dan yang baru dibentuk.

Syarat Teknik Pembentukan Daerah Otonom.

Sebuah wilayah baru atau sebuah daerah otonom yang baru dibentuk tentu saja tidak selamanya bergantung pada dana hibah. Sebuah daerah otonom haruslah mempunyai kemampuan sendiri dalam mengelola pemerintahannya. Oleh karena itu, syarat teknis menjadi syarat pembentukan daerah otonomi. Agar kelak daerah yang baru dapat membangun dan mensejahterahkan masyarakatnya. Yang termasuk syarat fisik yaitu¹⁸ :

1. Kemampuan Ekonomi

Kemampuan ekonomi adalah kemungkinan pendapatan daerah yang baru dibentuk. Sebelum dibentuk, maka tim penilai akan melihat kemungkinan pendapatan daerah non migas dan kontribusinya bagi wilayah baru dan pertumbuhan ekonomi masyarakatnya.

2. Potensi Daerah

Potensi Daerah adalah cakupan kemungkinan daerah baru berdasarkan hal tersebut. Potensi berbeda dengan kemampuan ekonomi. Kemampuan ekonomi adalah sesuatu yang nyata sudah ada. Sementara potensi, suatu yang masih bisa dikembangkan. Potensi daerah yang dilihat adalah:

- Perbandingan bank dan lembaga keuangan lain per 10.000 penduduk
- Perbandingan penduduk yang sekolah SD dibandingkan penduduk yang usia sekolah SD
- Perbandingan penduduk yang sekolah SMP dibandingkan penduduk yang usia sekolah SMP
- Perbandingan penduduk yang sekolah SMA dibandingkan jumlah penduduk yang mempunyai usia sekolah SMA
- Perbandingan fasilitas kesehatan yang ada per 10.000 penduduk

¹⁸ Tabloidjubi.com Portal Berita Tanah Papua No.1. 13 Syarat Pembentukan Daerah Otonom Menurut UU Pemerintahan Daerah. Diakses dari : <https://www.jubi.co.id/13-syarat-pembentukan-daerah-otonom-menurut-uu-pemerintahan-daerah/> Pada tanggal 24 Februari 2020.

- Perbandingan tenaga medik atau tenaga kesehatan per 10.000 penduduk
 - Perbandingan rumah tangga yang mempunyai kendaraan bermotor, termasuk didalamnya perahu motor atau kapal motor atau perahu per 10.000 penduduk
 - Persentase pelanggan listrik rumah tangga terhadap seluruh jumlah rumah tangga yang ada
 - Persentase pekerja yang berpendidikan sarjana terhadap penduduk usia 25 tahun ke atas
3. **Sosial Budaya**
Syarat fisik sosial budaya yang dapat dilihat adalah jumlah balai pertemuan, sarana olahraga, dan sarana kepribadian per 10.000 penduduk.
4. **Sosial Politik**
Sosial politik juga mendapat tempat sebagai syarat pembentukan daerah otonom. Syarat yang dilihat adalah jumlah organisasi kemasyarakatan yang ada di calon wilayah baru dan persentase keikutsertaan penduduk pada sistem pemilihan umum di Indonesia yang pernah diselenggarakan.
5. **Kependudukan**
Syarat teknis yang dinilai mengenai kependudukan adalah jumlah penduduk dan kepadatan penduduk yang ada. Hal ini nantinya akan dibandingkan kemampuan daerah menangani masyarakatnya.
6. **Luas daerah**
Luas daerah calon wilayah baru yang akan dilihat adalah luas wilayah daerah secara keseluruhan dan luas wilayah daerah yang efektif digunakan. Jika luas wilayah yang belum efektif belum digunakan masih lebih besar maka akan dilihat potensinya menguntungkan atau tidak. Perlu atau tidak pemekaran wilayah dilakukan. Karena otomatis cakupan masyarakat dalam wilayah baru akan sedikit atau kecil.
7. **Pertahanan**
Pertahanan juga menjadi aspek yang dipandang dalam syarat teknis pembentukan daerah. Dalam pertahanan, akan dilihat jumlah personil aparat ibaningkan jumlah penduduk dan luas wilayah. Selain itu akan dipertimbangkan pula semua hal yang berkaitan dengan karakteristik pertahanan daerah, misalnya ekonomi dan batas wilayah.
8. **Keamanan**
Bidang keamanan yang dilihat sebagai syarat teknis adalah jumlah personel aparat (kepolisian) dibandingkan jumlah penduduk dan luas wilayah.
9. **Tingkat Kesejahteraan Masyarakat**
Tingkat kesejahteraan manusia dipertimbangkan dengan melihat indeks pembangunan manusia. Semakin tinggi indeks, yang dipengaruhi oleh pendidikan dan ekonomi, dan kesehatan, maka kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut semakin baik.
10. **Kemampuan keuangan**
Kemampuan keuangan hampir sama dengan kemampuan ekonomi. Namun, dalam kemampuan keuangan benar-benar dilihat laporan nyata pendapatan daerah calon wilayah baru dan perbandingannya dengan pendapatan daerah non-migas yang dimilikinya.
11. **Rentang kendali**
yang dimaksud syarat teknis rentang kendali adalah jarak rata-rata dan waktu tempuh dari kecamatan-kecamatan yang ada ke pusat kabupaten atau kota dan dari kabupaten atau kota yang ada ke ibu kota provinsi.
- Syarat Fisik Pembentukan Daerah Otonom.**
Syarat fisik pembentukan daerah otonom berhubungan dengan luas dan cakupan wilayah tersebut. Jika yang dibentuk adalah kabupaten, maka minimal adalah tujuh kecamatan yang berada di wilayahnya. Sedangkan untuk wilayah kota minimal 4 kecamatan yang berada di bawahnya. Selain itu, syarat fisik akan berhubungan dengan lokasi ibukota, sarana dan prasarana yang ada dan lain-lain yang juga sudah dipertimbangkan dalam syarat teknis.¹⁹

¹⁹ Tabloidjubi.com Portal Berita Tanah Papua No.1. 13 Syarat Pembentukan Daerah Otonom Menurut UU Pemerintahan Daerah. Diakses dari : <https://www.jubi.co.id/13-syarat-pembentukan-daerah-otonom-menurut-uu-pemerintahan-daerah/> Pada tanggal 24 Februari 2020.

B. Solusi Pengaturan Daerah Pemekaran Yang Dianggap Gagal Dalam Melaksanakan Otonomi Daerah.

Berbicara mengenai solusi pengaturan bagi daerah yang dianggap gagal dalam melaksanakan otonomi daerah, maka secara otomatis ada hal yang menyebabkan satu daerah tersebut gagal. Untuk itu sebelum lebih jauh membahas solusi pengaturan terhadap daerah yang dinyatakan, terlebih dahulu harus diketahui penyebab terjadinya satu daerah dimekarkan dan penyebab gagalnya pemekaran melaksanakan otonomi daerah. Adapun penyebab satu daerah dimekarkan secara umum dapat dipetakan sebagai berikut :

1. Keadaan wilayah yang luas serta jumlah penduduk. Luas daerah dan bentuk geografis Indonesia yang merupakan kepulauan membutuhkan rentang kendali yang panjang.²⁰ Serta jumlah penduduk yang banyak yang mengakibatkan pelayanan terhadap masyarakat tidak efektif dan efisien, sehingga pemerintah perlu memperpendek rentang kendali pemerintahan tersebut dengan cara memekarkan satu daerah dengan tujuan memperpendek rentang kendali pemerintah dan masyarakat.²¹
2. Perbedaan etnis (budaya) dalam satu wilayah pemerintahan.
3. Untuk mendapatkan keadilan.
4. Timpangnya pemerataan pembangunan.
5. Untuk mendapatkan status keuasaan.

Suatu wilayah yang akhirnya menjadi daerah otonom baru berubah menjadi bahan hukum publik yang lengkap dengan infrastruktur pemerintahan daerah otonom: sarana prasarana, sumber daya manusia, sistem birokrasi termasuk didalamnya DPRD, dan anggaran. Dengan menjadi daerah otonom baru, maka provinsi atau kabupaten/kota hasil pemekaran ini harus mampu mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang diserahkan oleh pemerintah kepada dirinya. Akan tetapi hal tersebut tidak mudah karena ia belum memiliki infrastruktur pemerintahan daerah otonom. Sarana dan prasarana belum ada sehingga umumnya menyewa bangunan

milik pihak lain. Perangkat daerah diambilkan dari daerah otonom induk dengan jumlah, kualifikasi, dan kompetensi yang seringkali tidak sesuai dengan kebutuhan.²²

Adapun Faktor-faktor yang menyebabkan satu daerah gagal melaksanakan otonomi daerah adalah sebagai berikut :

1. Kinerja Aparatur Pemerintahan Daerah (SDM).
2. Usia penyelenggaraan pemerintahan satu daerah yang dimekarkan.
3. Longgarnya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah.
4. Motivasi pembentukan daerah melalui pemekaran yang salah.

Pemahaman yang keliru dikalangan para elit daerah adalah pemebentukan daerah melalui penggabungan maupun pemekaran daerah dimaksudkan sebagai jalan keluar untuk mewujudkan bentuk identitas yang berbeda atau sebagai akibat reaktif perlakuan daerah induk yang tidak adil, untuk memperoleh Dana Alokasi Umum (DAU), sehingga tuntutan-tuntutan pemekaran daerah seakan-akan dimaknai sebagai hak asasi daerah untuk menentukan identitasnya.²³

Berkaitan dengan solusi pengaturan bagi daerah yang gagal melaksanakan otonomi daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa suatu daerah hasil pemekaran apabila tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah, maka daerah tersebut dapat digabungkan kembali dengan daerah induknya ataupun dengan daerah lain. Ketentuan tentang daerah dapat digabungkan apabila tidak dapat menyelenggarakan otonomi daerah bukan hanya terdapat dalam Ketentuan UU No.23 Tahun 2014 saja, melainkan Undang-undang pemerintahan daerah sebelum UU No.23 tahun 2014 telah menentukan bahwa daerah yang tidak dapat menyelenggarakan otonomi daerah dapat dihapus dan digabungkan dengan daerah lain.²⁴ Namun, jika kita melihat sejarah pemerintahan negara Indonesia dan sejarah

²⁰ Hari Sabarno. *Memandang Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*. Sinar Grafika. Jakarta. 2008. Hal 117.

²¹ Herman Kumbono. *Op.cit.* Hal 10

²² Hanif Nurcholis dan Ace Sriati Rachman. *Kinerja Daerah Otonom Baru Hasil Pemekaran Daerah Kasus Kota Depok*. Proceeding Simposium Nasional Otonomi Daerah. LAB-ANE FISIP UNTIRTA. Hal 259.

²³ Hari Sabarno. *Op.cit.* hal 190.

²⁴ *Ibid.* Hal 10.

pemerintahan dari tahun 1945 sampai sekarang ini, dapat diketahui bahwa Pemerintah Negara Indonesia belum pernah melakukan penggabungan daerah sebagaimana yang dimaksud dalam UU No.23 Tahun 2014 tersebut atau Undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya. Sehingga terkesan bahwa pemerintah selama ini hanya terfokus melakukan pemekaran daerah provinsi dan pemekaran kabupaten/kota.

Adapun solusi yang dapat ditawarkan :

Pertama, dari segi peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemekaran daerah yaitu UU Nomor 23 Tahun 2014 maupun aturan pelaksana UU Nomor 23 Tahun 2014, mencantumkan tentang sanksi yang tegas bagi pengusul pemekaran daerah yang data-datanya tidak sesuai dengan kondisi yang ada di daerah.

Kedua, seharusnya pemerintah mengimplementasikan ketentuan dari Pasal 47 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 yang dimana dikatakan bagi daerah yang tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah, maka daerah tersebut harus digabungkan kembali dengan daerah induknya.

Ketiga, dari segi pembinaan dan pengawasan. Pemerintah harus lebih mengefisienkan pembinaan dan pengawasan dari tahap daerah persiapan sampai pada tahap pemekaran daerah, dengan membentuk satu lembaga yang berwenang melakukan pengawasan serta memberikan pembinaan kepada daerah-daerah pemekaran, dan bertanggung jawab kepada presiden.²⁵

Keempat, pengajuan usulan pemekaran dilakukan melalui satu pintu yakni pemerintah.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka langkah-langkah yang harus dilakukan oleh pemerintah adalah sebagai berikut :

- 1) Dalam peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah mencantumkan sanksi yang tegas bagi yang mengusulkan pemekaran daerah yang data-data yang dicantumkan dalam persyaratan pemekaran daerah tidak sesuai dengan kondisi daerah yang sebenarnya.
- 2) Segera melakukan penggabungan daerah bagi daerah yang dinyatakan gagal melaksanakan otonomi daerah, dengan dasar pasal 47 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014.

- 3) Menutup pintu DPR dan DPD dalam hal pengajuan permohonan untuk memekarkan daerah, menjadi satu pintu yaitu pemerintah pusat.
- 4) Memperkuat fungsi kontrol terhadap pemerintah daerah yang dilakukan oleh masyarakat, pemerintah pusat dan lembaga legislatif daerah, meningkatkan mutu pendidikan sehingga memunculkan sumber daya manusia yang berkualitas (berkaitan dengan kinerja aparatur pemerintah daerah), dalam memahami asas-asas umum pemerintahan meliputi :
 - a. Asas persamaan
 - b. Asas Kepercayaan
 - c. Asas Kepastian Hukum
 - d. Asas Kecermatan
 - e. Asas Pemberian Alasan
 - f. Asas Larangan Bertindak kesewenang-wenangan.
- 5) Membentuk netralitas tim independen yang meberikan penilaian atas pemekaran daerah, untuk menghindari kemungkinan pembenturan pandangan politik antara pihak-pihak tertentu dalam daerah atau pimpinan pemerintahan daerah dan aparatur birokrasi, serta masyarakat daerah induknya.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Prosedur pembentukan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah No.78 Tahun 2007 sebagian besar aspirasi masyarakat. Selanjutnya usulan tentang pemekaran daerah tersebut disampaikan kepada provinsi dan daerah provinsi dan daerah provinsi menyampaikan usulan tersebut kepada pemerintah pusat. Adapun persyaratan yang ditentukan untuk memekarkan suatu daerah adalah tiga persyaratan yaitu, persyaratan administratif, teknis, dan persyaratan fisik kewilayahan. Berkaitan dengan persyaratan untuk memekarkan satu daerah, sedikit mengalami perubahan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang hanya menentukan dua persyaratan yaitu persyaratan dasar dan persyaratan administratif. Selain itu, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

²⁵ *Ibid.* Hal 11.

juga menentukan bahwa apabila satu daerah akan dimekarkan, maka daerah tersebut harus melalui tahapan daerah persiapan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sangat ketat dalam mengatur pemekaran daerah, namun sampai saat ini aturan pelaksana dari UU Nomor 23 Tahun 2014 belum ada.

2. Ketentuan yang mengatur tentang daerah yang gagal dalam menyelenggarakan otonomi daerah sesungguhnya telah diatur dalam UU No.22 tahun 1999, UU No.32 Tahun 2004, dan UU Nomor 23 Tahun 2014. Dimana Pasal 6 ayat (1) UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.32 Tahun 2004, serta Pasal 47 Ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 secara eksplisit menentukan bahwa apabila satu daerah dinyatakan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah, maka daerah tersebut harus di gabungkan dengan daerah lain. Hanya saja, sampai saat ini belum ada peraturan pemerintah yang mengatur tentang penggabungan daerah dan mekanisme penggabungannya.

B. Saran

1. Patut diakui bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 cukup ketat dalam mengatur pemekaran daerah. Namun untuk mengantisipasi terjadinya manipulasi data-data tentang kesiapan daerah dalam hal ini berkaitan dengan pemenuhan indikator-indikator yang tercantum dalam persyaratan pemekaran daerah, maka sebaiknya ketika ada perubahan bagi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 atau adanya undang-undang yang terbaru nantinya mencantumkan sanksi yang tegas bagi pengusul pemekaran daerah yang data-datanya tidak sesuai dengan kondisi daerah yang sebenarnya, tidak menutup kemungkinan hal demikian akan terjadi.
2. Segera melakukan penggabungan daerah bagi daerah-daerah yang dinyatakan gagal menyelenggarakan otonomi daerah, seperti halnya dilakukan oleh negara Jepang dan Australia dengan dasar pasal 47 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Serta menutup 2

(dua) pintu pengajuan proposal pemekaran daerah (pemerintah dan DPR), menjadi satu pintu yakni pemerintah pusat. Untuk mengantisipasi daerah yang gagal melalui pintu pemerintah dapat mengusulkan kembali melalui pintu DPR ataupun sebaliknya. Kerena tidak menutup kemungkinan hal seperti ini akan terjadi apabila pengajuan proposal pemekaranm daerah tetap dilakukan oleh 2 (dua) Pintu.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Kholiq Azhari dan Abul Haris Suryo Negoro. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Intrans Publishing. Malang. 2019.
- Amrah Muslimin. *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*. Alumni Bandung. 1978.
- Ateng Syafrudin. *Titik Berat Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*. Mandar Maju. Bandung. 1991.
- Bagir Manan. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat Studi Hukum. Yogyakarta. 2002.
- Damas Dwi Anggoro. *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. UB Press. Malang. 2017.
- Fikhan Harusi. Skripsi : *"Otonomi Daerah di Indonesia Studi kasus Daerah Kota Madya Depok"*. UIN Syarif Hidayatullah. Jakarta. 2008.
- Hanif Nurcholis. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. PT. Grasindo. Jakarta. 2005.
- Hanif Nurcholis dan Ace Sriati Rachman. *Kinerja Daerah Otonom Baru Hasil Pemekaran Daerah Kasus Kota Depok*. Proceeding Simposium Nasional Otonomi Daerah. LAB-ANE FISIP UNTIRTA. 2011.
- Hari Sabarno. *Memandang Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*. Sinar Grafika. Jakarta. 2008.
- Ilham Jamaluddin. Skripsi : *"Pembentukan Daerah Otonom Baru. Studi Tentang Rencana Pembentukan Kabupaten Balanipa"*. Makassar. Universitas Hassanudin. 2014.
- J.Kaloh. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*. Rineka Cipta. Bandung. 2007.

- Josep Riwu Kaho. *Mekanisme Pengontrolan Dalam Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*. Bina Aksara. Jakarta. 1996.
- Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada Media Group. Jakarta. 2011.
- Siswanto Sunarno. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta. 2012.
- Suryono Soekanto. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 2004.
- S.H Sarundajang. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta. 1999.
- Tri Ratnawati. *Pemekaran Daerah*. Pustaka Pelajar. Jakarta. 2009.