

## PERSYARATAN PEMEKARAN SUATU DAERAH OTONOM KABUPATEN<sup>1</sup>

Oleh : Elvira Juliana Lumika<sup>2</sup>

### ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana perkembangan Otonomi Daerah dalam ketatanegaraan di Indonesia dan bagaimana persyaratan pemekaran suatu Daerah Otonom Kabupaten. Dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif, maka dapat disimpulkan, bahwa: 1. Dari segi ketatanegaraan Indonesia perkembangan otonomi daerah adalah merupakan salah satu aspek untuk mendorong kemajuan negara dan juga dalam hal ini sangat membantu pemerintah pusat di dalam menjalankan roda pemerintahan. Dilihat dari peraturan perundang-undangan yang dimuat pertama di dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Bab VI Pasal 18 yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah dan di bentuknya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 sebagai Undang-undang yang pertama yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah dan kemudian dilakukan berbagai perubahan di dalamnya, sampai terbentuklah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku sampai dengan saat ini. 2. Pemekaran daerah merupakan hal yang tidak dapat dielakkan terbukti di era reformasi saat ini begitu banyak daerah yang berkembang terutama dalam pembentukan daerah otonom baru. Secara tegas dan komprehensif diatur mengenai prosedur, persyaratan dan lain sebagainya berkaitan dengan pembentukan daerah otonom atau daerah pemekaran baru. Namun disisi lain

bahwa meskipun persyaratan untuk membentuk daerah otonom baru tersebut dapat dipenuhi, manfaat dan hasil yang diperoleh dari pemekaran tersebut belum terlihat jelas.

Kata kunci: Pemekaran, Daerah otonom.

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Setelah amandemen atau perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah diatur lebih rinci dalam Bab VI Pemerintahan Daerah. Pasal 18 menyatakan: (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.<sup>3</sup> (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. (4) Gubernur, bupati dan wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

<sup>1</sup> Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing : Henry R. Ch. Memah, SH, MH., Roosje M.S. Sarapung, SH, MH., Cobi E.M. Mamahit, SH, MH

<sup>2</sup> NIM. 100711078. Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, Manado

<sup>3</sup> Perubahan Kedua UUD 1945.

Pasal 18A UUD Negara Republik Indonesia menyatakan, (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dalam undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.<sup>4</sup> Pasal 18B UUD 1945 setelah amandemen menyatakan, (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan

keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Begitupun dengan desentralisasi yang merupakan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desentralisasi dinilai menjadi antitesis dari ajaran dalam pengelolaan pemerintahan, sebagai sebuah konsep penyelenggaraan pemerintahan. Desentralisasi menjadi pilihan akibat ketidakmungkinan sebuah negara dengan wilayah yang luas dan berpenduduk banyak untuk mengelola manajemen pemerintah secara sentralistik. Penerapan sistem desentralisasi di Indonesia pasca reformasi, membuat otonomi daerah sebagai langkah pasti, akhirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan dirubah sebagian dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang pemerintahan daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah direformulasikan untuk menggantikan perundang-undangan lama yang sebelumnya berparadigma sentralistik. Pergantian sistem tersebut memang tidak begitu saja datang dari atas atau pemberian pemerintah, tetapi membutuhkan perjuangan yang sangat lama karena pada masa itu pemerintah disibukkan dengan masalah disintegrasi di Indonesia. Dengan kebijakan otonomi daerah tersebut pemerintah seolah menjawab tuntutan rakyat akan era keterbukaan politik.

Lahirnya peraturan pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang persyaratan pembentukan dan kriteria pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah diformulasikan sebagai regulasi untuk menjalankan aturan terkait pembentukan daerah yang tertuang dalam Undang-

---

<sup>4</sup>Perubahan Kedua UUD 1945.

Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Peraturan ini memfasilitasi proses pembentukan daerah, dimana pada masa ini pembentukan daerah menjadi pilihan setelah kebijakan pada era reformasi memantapkan sistem desentralisasi termasuk didalamnya desentralisasi politik, administrasi, kewenangan dan pemerintahan.terlepas dari itu semua, ternyata munculnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menimbulkan pro dan kontra.

Pada rentang waktu terakhir yakni tahun 2007, pemerintah mengganti regulasi terkait pembentukan daerah yaitu peraturan pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang persyaratan pembentukan dan kriteria pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah karna dianggap terlalu mudah dalam meloloskan daerah, peraturan tersebut diganti dengan peraturan pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah. Peraturan yang terbaru dinilai lebih ketat dari peraturan sebelumnya.

### **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana perkembangan Otonomi Daerah dalam ketatanegaraan di Indonesia?
2. Bagaimana persyaratan pemekaran suatu Daerah Otonom Kabupaten?

### **C. Metode Penelitian**

Penelitian terhadap penulisan ini dilakukan dengan menggunakan metode *juridis normatif*. Pendekatan yuridis normatif dipergunakan dalam usaha menganalisis bahan hukum dengan mengacu kepada norma-norma hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, serta asas-asas hukum, sejarah hukum, doktrin serta yurisprudensi. Metode yuridis normatif itu sendiri menggunakan pendekatan-pendekatan antara lain pendekatan

perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*).

## **PEMBAHASAN**

### **A. Perkembangan Otonomi Daerah Dalam Ketatanegaraan Di Indonesia**

Perkembangan otonomi daerah dengan mengambil titik tolak lahirnya Orde Baru, yang setelah diselenggarakannya pemilihan umum menghasilkan Majelis hasil pemilihan umum, dan yang dalam sidang umumnya antara lain menghasilkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IV/MPR/1973 tentang “Garis-garis Besar Haluan Negara”, yang telah menggariskan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang akan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Ada beberapa hal yang menyebabkan terjadi suatu perkembangan.

#### **1. Otonomi Daerah Sebagai Pelaksanaan Asas Desentralisasi**

Perkembangan otonomi daerah sejak dikeluarkannya *Decentralisatiewet 1903, Wet 23 juli1903 – Ind. Stb. 1903 No. 329*, sampai terbentuknya Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1974 tentang “pokok-pokok pemerintahan Di Daerah”.Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IV/MPR/1973 ditetapkan sebagai titik balik dalam rangka membicarakan perkembangan otonomi daerah.Argumentasi atau alasan mengapa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IV/MPR/1973 dikatakan sebagai titik balik atau titik tolak dalam rangka akan melanjutkan pembahasan mengenai perkembangan otonomi daerah sekaligus hal-hal tersebut merupakan perbedaan antara prinsip serta pelaksanaan otonomi daerah sebelum dengan sesudah dikeluarkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IV/MPR/1973, juga menggariskan mengenai kebijaksanaan yang akan ditempuh dalam

rangka menyelenggarakan pemerintahan di daerah yang harus menjiwai Undang-Undang tentang pemerintahan di daerah yang akan menggantikan Undang-Undang No. 8 Tahun 1965 dan Undang-Undang sebelumnya, ialah Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang "Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah". Dalam penyelenggaraan otonomi daerah sebagai pelaksanaan asas desentralisasi masih ada beberapa hal yang perlu bahkan harus segera dibenahi, karena hal-hal tersebut merupakan kekurangan atau kelemahan dalam penyelenggaraan otonomi daerah, maupun pelaksanaan asas desentralisasi tersebut.<sup>5</sup>

## **2. Prinsip Otonomi Daerah Yang Nyata Dan Bertanggung Jawab Berorientasi Pada Perkembangan Dan Pembangunan Daerah**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pemerintahan daerah, dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Pada waktu itu perkembangan dan pengembangan otonomi didasarkan pada kondisi politik, ekonomi, sosial budaya serta pertahanan dan keamanan nasional. Penjelasan yang dimaksud dengan perkembangan dan pengembangan ialah perkembangan dan pengembangan otonomi baik mengenai jumlah maupun tingkatnya dalam arti dapat berkembang ke samping, ke atas maupun ke bawah. Dalam undang-undang ini juga titik berat otonomi daerah diletakkan pada daerah tingkat II, tetapi sesungguhnya permasalahannya telah timbul dan berkembang sejak berdirinya Negara Republik Indonesia.

Maksud dari permasalahan yang timbul sejak berdirinya Negara Republik Indonesia karna waktu itu undang-undang organik

yang pertama kali dibentuk sebagai pelaksanaan kehendak serta perintah pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 ialah Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 dan kemudian telah mencita-citakan dibentuk dan disusun tiga tingkat daerah otonom, yaitu:

1. Provinsi
2. Kabupaten dan Kota sebagai (kota besar)
3. Desa sebagai (kota kecil), negeri, marga dan sebagainya yang bahkan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>6</sup>

Tetapi pada waktu itu Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tersebut belum pernah dapat dilaksanakan sampai kemudian digantikan oleh Undang-Undang No. 1 Tahun 1957. Undang-undang ini juga mencita-citakan dibentuk dan disusun tiga tingkat daerah otonom sebagai berikut:

1. Daerah Tingkat Ke-I
2. Daerah Tingkat Ke-II
3. Daerah Tingkat Ke-III

Karena masih dibutuhkan penyesuaian terhadap Undang-undang Dasar 1945, Undang-undang No. 1 Tahun 1957 ini diganti oleh Undang-undang No. 6 Tahun 1959 dalam rangka melaksanakan tugas-tugas Pemerintahan Daerah.

Namun pada kenyataannya undang-undang ini pun belum dapat dilaksanakan sampai digantikan dengan Undang-Undang No. 18 Tahun 1965. Di dalam undang-undang ini pun mencita-citakan serta menentukan dibentuk dan disusun juga tingkat daerah otonom sebagai berikut:

1. Provinsi dan/atau Kotaraya sebagai Daerah Tingkat I
2. Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai Daerah Tingkat II
3. Kecamatan dan/atau Kotapraja sebagai Daerah Tingkat III

<sup>5</sup> Soehino, *Hukum Tata Negara Perkembangan Otonomi Daerah*, BPFE. Yogyakarta, 1991, hal 77.

<sup>6</sup> www. Blogspot.com tentang *Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah Indonesia*

Undang-undang ini juga tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya, terutama sampai terjadinya peristiwa G-30-S/PKI. Hingga akhirnya undang-undang ini digantikan dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974.

Undang-undang ini mencita-citakan serta menentukan dibentuk dan disusun dua tingkat daerah otonom sebagai berikut:

1. Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II.
2. Perkembangan dan pengembangan daerah otonomi selanjutnya didasarkan pada kondisi politik, ekonomi, sosial budaya serta pertahanan dan keamanan nasional.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 ini menentukan Titik berat Otonomi Daerah diletakkan pada Daerah Tingkat II. Dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IV/MPR/1973 telah digariskan prinsip-prinsip pokok tentang pelaksanaan otonomi daerah, ialah bahwa pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah dan dilaksanakan bersama-sama dekonsentrasidan desentralisasi. Undang-undang ini memang sudah menjamin otonomi daerah demi meningkatkan hasil dan daya guna pembangunan daerah. Hanya saja hingga selanjutnya otonomi tersebut belum berjalan efektif, karena baik pemerintah pusat maupun Pemerintah Daerah Tingkat I terlalu banyak menangani urusan-urusan daerah. Munculnya gerakan reformasi yang disertai gelombang tuntutan ketidakpuasan masyarakat di berbagai daerah mengenai pula hubungan antar pusat dan daerah yang dirasakan tidak adil mendorong pemerintah untuk mempercepat pelaksanaan kebijakan otonomi daerah yaitu dengan mengganti Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Selain

itu dikeluarkan juga Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Satu tahun kemudian yaitu tahun 2000 dilakukan perubahan Bab VI UUD 1945 mengenai Pemerintahan Daerah dari yang semula hanya terdiri dari satu pasal tanpa ayat menjadi tiga pasal dan 11 ayat. Dengan demikian perubahan Undang-undang Pemerintahan Daerah telah lebih dulu dilakukan dari pada amandemen UUD 1945 mengenai pemerintahan daerah.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 yang berlaku selama pemerintahan Orde Baru dipandang sudah tidak sesuai lagi dengan semangat otonomi daerah karna mengandung sejumlah kelemahan yang antara lain: menjadikan gubernur sebagai penguasa tunggal daerah, kedudukan lembaga legislatif daerah (DPRD) yang lemah dan adanya campur tangan pemerintah pusat yang terlalu dominan dalam urusan pemerintahan daerah. Itulah yang menyebabkan otonomi daerah tidak dapat berjalan dengan baik.

Berpijak dari kelemahan-kelemahan substansial dan tuntutan demokratisasi di era reformasi, maka Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 diubah dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Undang-undang ini pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi.

Penerapan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah ternyata juga memiliki masalah, dengan kata lain pelaksanaan undang-undang tersebut pada kenyataannya tidak selalu berjalan dengan baik. Salah satu penyebabnya adalah karena undang-undang tersebut menjadikan lembaga

legislatif daerah (DPRD) menjadi terlalu berkuasa. DPRD yang pada masa Orde Baru seolah hanya berfungsi sebagai pelengkap saja, maka pada era reformasi DPRD menjelma menjadi kekuatan penyaing bagi kepala daerah, bahkan DPRD terlalu mudah mengganti kepala daerah sebelum habis masa jabatannya. Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 DPRD dapat dengan mudah mengganti kepala daerah karena dalam menjalankan tugas dan kewajibannya kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD.

Kondisi ini menyebabkan kekuasaan DPRD menjadi ancaman terhadap kedudukan kepala daerah, sehingga kepala daerah menjadi gampang tunduk terhadap kemauan DPRD. Kebebasan yang diberikan untuk mengelola diri sendiri menyebabkan pemerintah daerah berkreasi membuat berbagai peraturan daerah yang bertujuan untuk meningkatkan sebanyak mungkin pendapatan bagi daerah. Banyak peraturan daerah itu yang dinilai bermasalah atau bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Berdasarkan pengalaman dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang tidak berjalan dengan baik, maka timbul keinginan untuk merevisi kembali undang-undang tersebut.

Pada tahun 2004, DPR mengajukan Rancangan Undang-Undang Pemerintah Daerah (pemda) yang baru untuk mengganti Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Rancangan undang-undang pemerintahan daerah 2004 itu disetujui DPR pada tanggal 29 September 2004 dan ditandatangani oleh Presiden Megawati Soekarnoputri pada tanggal 18 Oktober 2004 dua hari sebelum masa jabatannya berakhir. Pada saat itulah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah berlaku sampai dengan saat ini. Salah satu hal yang paling fenomenal dari Undang-undang Pemerintahan Daerah yang baru ini adalah ketentuan untuk melaksanakan pemilihan

kepala daerah secara demokratis, langsung oleh rakyat.

## **B. Persyaratan Pemekaran Suatu Daerah Otonom Kabupaten**

Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang berkaitan dengan Pembentukan Daerah dikatakan, Pembentukan Daerah pada dasarnya ialah untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Untuk itu dalam pembentukan daerah harus memperhatikan berbagai faktor seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya daerah dan diberikannya otonomi daerah.

### **1. Titik Berat Otonomi Daerah Diletakkan Pada Daerah Kabupaten**

Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi di bentuk dan disusun Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah, titik berat otonomi daerah diarahkan pada daerah Kabupaten, dengan pertimbangan bahwa daerah Kabupatenlah yang lebih langsung berhubungan dengan masyarakat sehingga diharapkan dapat lebih mengerti dan memenuhi aspirasi-aspirasi masyarakat. Kendala atau hambatan untuk segera terwujudnya titik berat otonomi daerah diletakkan pada daerah Kabupaten, karena jelas bahwa tata cara serta pola penyerahan urusan pemerintahan secara bertingkat dilakukan kecuali tidak sesuai dengan ketentuannya, juga menghambat segera terwujudnya titik berat otonomi daerah yang diletakkan pada

daerah Kabupaten karena dengan tata cara serta pola penyerahan bertingkat hal ini justru berarti bahwa titik berat otonomi daerah berada di tangan pemerintah daerah Provinsi. Untuk dapat mewujudkan titik berat Otonomi Daerah yang diletakkan pada Daerah Kabupaten dan yang pelaksanaannya diatur dengan peraturan pemerintah, Departemen Dalam Negeri telah mengajukan Rancangan Peraturan Pemerintah mengenai Pelaksanaan Otonomi Daerah Kabupaten kepada Presiden, namun rupanya presiden belum berkenan menandatangani. Itulah sebabnya Presiden Soekarno waktu itu mengemukakan dalam pidato kenegaraannya tanggal 16 Agustus 1990 di depan Sidang Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat, yang antara lain sebagai berikut:

“ Dalam persiapan untuk makin membangkitkan kemampuan, prakarsa dan aktivitas masyarakat kita menyongsong tahap tinggal landas nanti, dari sekarang kita harus bersiap-siap agar peranan Pemerintah Daerah Kabupaten bertambah besar.

Pemerintah Kabupatenlah yang langsung mengetahui kemampuan-kemampuan yang ada dalam masyarakat, lebih mengetahui kebutuhan-kebutuhan masyarakat, lebih mengetahui aspirasi-aspirasi masyarakat. Upaya-upaya untuk meningkatkan dekonsentrasi, desentralisasi dan otonomi daerah ini sejalan dengan semangat yang dikehendaki oleh Undang-undang Dasar 1945. Juga sejalan dengan kemajuan yang telah dapat kita capai dalam pembangunan sampai sekarang. Potensi, kebutuhan dan dinamika masyarakat kita justru terletak di Daerah Kabupaten ini sehingga tidak mungkin dan tidak perlu lagi semuanya ditentukan pada tingkat pemerintahan yang lebih atas.

Tentu saja diperlukan wawasan yang lebih mantap mengenai persatuan dan kesatuan bangsa kita, agar peranan yang

lebih besar bagi Pemerintah Daerah Kabupaten tadi tetap berkembang dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tugas-tugas yang demikian penting dan menentukan tadi memerlukan luasnya wawasan dan kemampuan kepemimpinan di daerah.

Untuk itu segenap jajaran pemerintahan harus benar-benar menyiapkan diri, mulai dari pusat sampai ke pemerintahan tingkat desa. Segenap jajaran pemerintahan harus mantap secara ideologi, politik, administrasi dan kepemimpinan”.<sup>7</sup>

## **2. Pembentukan Daerah Kabupaten**

Sesuai dengan pasal 4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai pembentukan daerah, yang di tetapkan dengan undang-undang. Undang-undang pembentukan daerah antara lain mencakup nama, cakupan wilayah, batas ibu kota, kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan, penunjukan pejabat kepala daerah, pengisian keanggotaan DPRD, pengalihan kepegawaian, pendanaan, peralatan, dan dokumen serta perangkat daerah. Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan.

Penjelasan pasal 4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini menyatakan: “yang dimaksud dengan cakupan wilayah dalam ketentuan ini adalah Khusus untuk daerah yang berupa kepulauan atau gugusan pulau-pulau dalam penentuan luas wilayah di dasarkan atas prinsip negara kepulauan yang pelaksanaannya diatur dengan

---

<sup>7</sup> Soehino, *Op.cit*, hal. 119-120.

peraturan pemerintah. Yang dimaksud dengan batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan dalam ketentuan ini untuk provinsi 10 (sepuluh) tahun, untuk kabupaten/kota 7 (tujuh) tahun dan kecamatan 5 (lima) tahun”.<sup>8</sup>

Dalam pembentukan daerah ada beberapa syarat yang harus di penuhi, khususnya dalam pembentukan daerah otonom kabupaten. Syarat-syarat yang harus dipenuhi itu antara lain:

1. *Syarat administratif*, khusus untuk kabupaten harus adanya persetujuan DPRD kabupaten dan bupati yang bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan gubernur serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri untuk pembentukan calon kabupaten.
2. *Syarat teknis*, ialah faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Faktor ini dinilai berdasarkan hasil kajian daerah terhadap indikator sebagaimana tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari peraturan pemerintah ini. Suatu calon daerah otonom direkomendasikan menjadi daerah otonom baru apabila calon daerah otonom dan daerah induknya mempunyai total nilai seluruh indikator dan perolehan nilai indikator faktor kemampuan keuangan dengan kategori sangat mampu atau mampu.
3. *Syarat fisik*, paling sedikit 5 (lima) kecamatan untuk kabupaten, memiliki sarana dan prasarana pemerintahan.

Sarana dan prasarana yang dimaksud disini berupa: bangunan dan lahan untuk kantor kepala daerah, kantor DPRD, dan kantor perangkat daerah yang dapat digunakan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Bangunan dan lahan berada dalam wilayah calon daerah. Lahan dimiliki pemerintah daerah dengan bukti kepemilikan yang sah.

Pasal 10 Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 menguraikan, cakupan wilayah pembentukan kabupaten digambarkan dalam peta wilayah calon kabupaten. Peta wilayah dilengkapi dengan daftar nama kecamatan dan desa/kelurahan atau nama lain yang menjadi cakupan calon kabupaten serta garis batas wilayah calon kabupaten, nama wilayah kabupaten, nama wilayah kecamatan di kabupaten yang sama, nama wilayah laut atau wilayah negara tetangga, yang berbatasan langsung dengan calon kabupaten. Peta wilayah dibuat berdasarkan kaidah pemetaan yang difasilitasi oleh lembaga teknis dan dikoordinasikan oleh gubernur.

Pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 menyatakan tata cara pembentukan daerah kabupaten dilaksanakan sebagai berikut:<sup>9</sup>

1. Aspirasi sebagian besar masyarakat setempat dalam bentuk keputusan BPD untuk desa dan forum komunikasi kelurahan atau nama lain untuk kelurahan di wilayah yang menjadi calon cakupan wilayah kabupaten yang akan dimekarkan.
2. DPRD kabupaten dapat memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana dimaksud diatas dalam bentuk keputusan DPRD berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat yang diwakili oleh BPD untuk desa atau nama lain dan forum

<sup>8</sup> Sarman, Mohammad Taufik Makarao *Lo.cit.*

<sup>9</sup> *Ibid*, hal. 41

- komunikasi kelurahan untuk kelurahan atau nama lain.
3. Bupati memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana dimaksud di atas dalam bentuk keputusan bupati berdasarkan hasil kajian daerah.
  4. Bupati mengusulkan pembentukan kabupaten kepada gubernur untuk mendapatkan persetujuan dengan melampirkan:
    - a. Dokumen aspirasi masyarakat di calon kabupaten
    - b. Hasil kajian daerah
    - c. Peta wilayah calon kabupaten
    - d. Keputusan DPRD kabupaten dan keputusan bupati
  5. Gubernur memutuskan untuk menyetujui atau menolak usulan pembentukan kabupaten berdasarkan evaluasi terhadap kajian daerah.
  6. Gubernur menyampaikan usulan pembentukan calon kabupaten kepada DPRD provinsi.
  7. DPRD provinsi memutuskan untuk menyetujui atau menolak usulan pembentukan kabupaten.
  8. Dalam hal gubernur menyetujui usulan pembentukan kabupaten, gubernur mengusulkan pembentukan kabupaten kepada presiden melalui menteri dengan melampirkan:
    - a. Dokumen aspirasi masyarakat di calon kabupaten
    - b. Hasil kajian daerah
    - c. Peta wilayah calon kabupaten
    - d. Keputusan DPRD kabupaten dan keputusan bupati
    - e. Keputusan DPRD provinsi

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah dalam pasal 17 menerangkan, Tata Cara Pembentukan Daerah Kabupaten dilaksanakan sebagai berikut:<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Ibid, hal. 42

1. Aspirasi sebagian masyarakat setempat dalam bentuk keputusan BPD untuk desa dan forum komunikasi kelurahan atau nama lain dari kelurahan di wilayah yang menjadi calon cakupan wilayah kabupaten yang akan dimekarkan.
2. DPRD kabupaten dapat memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana yang dimaksud di atas dalam bentuk keputusan DPRD berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat yang diwakili oleh BPD untuk desa atau nama lain dan forum komunikasi kelurahan untuk kelurahan atau nama lain.
3. Bupati memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi dalam bentuk keputusan bupati berdasarkan hasil kajian daerah.
4. Masing-masing bupati menyampaikan usulan pembentukan kabupaten kepada gubernur untuk mendapatkan persetujuan dengan melampirkan:
  - a. Dokumen aspirasi masyarakat di calon kabupaten
  - b. Hasil kajian daerah
  - c. Peta wilayah calon kabupaten
  - d. Keputusan DPRD kabupaten dan keputusan bupati
5. Gubernur memutuskan untuk menyetujui atau menolak usulan pembentukan kabupaten berdasarkan evaluasi terhadap kajian daerah.
6. Gubernur menyampaikan usulan pembentukan calon kabupaten kepada DPRD provinsi.
7. DPRD provinsi memutuskan untuk menyetujui atau menolak usulan pembentukan kabupaten.
8. Dalam hal gubernur menyetujui usulan pembentukan kabupaten, gubernur mengusulkan pembentukan kabupaten kepada presiden melalui menteri dengan melampirkan:
  - a. Dokumen aspirasi masyarakat di calon kabupaten
  - b. Hasil kajian daerah

- c. Peta wilayah calon kabupaten
- d. Keputusan DPRD kabupaten dan keputusan bupati
- e. Keputusan DPRD provinsi sebagaimana yang sudah di uraikan di atas

Pasal 18 sampai dengan pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 menguraikan tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. dimulai dengan menteri melakukan penelitian terhadap usulan pembentukan daerah tersebut kemudian dilakukan penelitian oleh tim yang dibentuk menteri. Berdasarkan hasil penelitian menteri menyampaikan hasil rekomendasi usulan pembentukan daerah kepada DPOD. Berdasarkan rekomendasi usulan pembentuk daerah, menteri meminta tanggapan tertulis para anggota DPOD pada sidang DPOD. Dalam hal DPOD memandang perlu dilakukan klarifikasi dan penelitian kembali terhadap usulan pembentukan daerah, DPOD menugaskan Tim Teknis DPOD untuk melakukan klarifikasi dan penelitian. Berdasarkan hasil klarifikasi dan penelitian, DPOD bersidang untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada presiden mengenai usulan pembentukan daerah. Kemudian menteri menyampaikan usulan pembentukan suatu daerah kepada presiden berdasarkan saran dan pertimbangan DPOD. Dalam hal presiden menyetujui usulan pembentukan daerah, menteri menyiapkan rancangan undang-undang tentang pembentukan daerah. Kemudian setelah undang-undang pembentukan daerah diundangkan, pemerintah melaksanakan peresmian daerah dan melantik pejabat kepala daerah. Peresmian daerah dilaksanakan paling lama 6 (enam) bulan sejak diundangkannya undang-undang tentang pembentukan daerah.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

1. Dari segi ketatanegaraan Indonesia perkembangan otonomi daerah adalah merupakan salah satu aspek untuk mendorong kemajuan negara dan juga dalam hal ini sangat membantu pemerintah pusat di dalam menjalankan roda pemerintahan. Dilihat dari peraturan perundang-undangan yang dimuat pertama di dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Bab VI Pasal 18 yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah dan di bentuknya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 sebagai Undang-undang yang pertama yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah dan kemudian dilakukan berbagai perubahan di dalamnya, sampai terbentuklah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku sampai dengan saat ini.
2. Pemekaran daerah merupakan hal yang tidak dapat dielakkan terbukti di era reformasi saat ini begitu banyak daerah yang berkembang terutamadalam pembentukan daerah otonom baru. Secara tegas dan komprehensif diatur mengenai prosedur, persyaratan dan lain sebagainya berkaitan dengan pembentukan daerah otonom atau daerah pemekaran baru. Namun disisi lain bahwa meskipun persyaratan untuk membentuk daerah otonom baru tersebut dapat dipenuhi, manfaat dan hasil yang diperoleh dari pemekaran tersebut belum terlihat jelas. Oleh sebab itu pihak yang terlibat didalamnya tentu harus berupaya untuk menjalankan perannya agar pembentukan daerah baru ini menjadi hal yang dapat membawa manfaat kepada masyarakat umumnya.

## Saran

1. Melihat bahwa Daerah Otonom sangat berkaitan erat serta berperan penting dan terus membawa perkembangan dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia maka ketentuan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemerintahan Daerah agar tetap dijalankan secara menyeluruh dan komprehensif sesuai dengan yang sudah ditetapkan agar supaya apa yang menjadi cita-cita kita untuk mensejahterakan masyarakat tetap terwujud.
2. Di dalam pembentukan daerah atau yang dikenal juga dengan istilah daerah pemekaran pada kenyataan saat ini ternyata cukup meningkat. Ada berbagai wilayah yang berupaya untuk memenuhi syarat dalam pemekaran daerahnya. Memang ada manfaat yang tersendiri dalam pemekaran wilayah-wilayah tersebut, tetapi disamping itu diharapkan kepada pihak-pihak yang terlibat dalam hal pembentukan daerah otonom atau daerah pemekaran agar menjalankan tugasnya dengan penuh rasa tanggung jawab sehingga apa yang menjadi ketentuan yang telah mengaturnya dapat dijalankan sebagaimana mestinya sehingga pembentukan daerah otonom juga dapat memberikan manfaat bagi masyarakat umum.

## DAFTAR PUSTAKA

- Djohan. Djohermansyah, **Kebijakan Percontohan Otonomi**, Yarsif Watampone, Jakarta, 1998
- Effendi.Lutfi, **Pokok-Pokok Hukum Administrasi**, Bayumedia, Malang, 2004
- Firdaus. Enang Muhammad, **Pembentukan Daerah Otonom Baru Kabupaten Pangandaran Provinsi Jawa Barat**, Yogyakarta, 2013
- Kansil, C.S,T, **Hukum Antar Tata Pemerintahan**, PT. Erlangga, 1987

- Lembaga Administrasi Negara RI, **Sistem Administrasi Negara RI**, PT. Toko Gunung Agung, Jakarta, 1996
- Muljadi.Ariel, **Landasan Dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan RI**, KDT, Jakarta, September, 2005
- Sarman, Mohammad Taufik Makarao, **Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia**, PT. Rineke Cipta, Jakarta, 2012
- Silalahi. TB, **Perwujudan Otonomi Daerah**, Jakarta, 1995
- Soehino, **Hukum Tata Negara Perkembangan Otonomi Daerah**, BPFE, Yogyakarta, 1991
- Taufik. Mohammad, **Pembentukan Daerah Dan Kawasan Khusus**, PT. Rineke Cipta. Jakarta, 2012
- Tim Pengajar Fakultas Hukum UNSRAT Manado, **Hukum Pemerintahan Daerah**, Manado, 2010
- , Fakultas Hukum UNSRAT Manado, **Hukum Tata Negara Indonesia**, Manado, 2007
- Yamin. H.M., **Naskah Persiapan UUD 1945**, Jilid I dan II, Yogyakarta, 1959

## SUMBER-SUMBER LAIN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Perubahan Kedua.
- Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia, **Pemerintahan Daerah**, Pasal 1 ayat (2).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- [http:// www. Blogspot.com](http://www.Blogspot.com) tentang Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah.