

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pemekaran daerah¹ pada otonomi daerah² seakan mempunyai daya tarik tersendiri, sehingga tidak heran jika terus menjadi perbincangan di berbagai kalangan. Kuatnya wacana tersebut juga semakin menguatkan kontroversi dan perdebatan antar elit, kelompok masyarakat bahkan pembuat kebijakan sekalipun. Belum lagi tanggapan masyarakat beragam yang sedikit banyak meramalkan kontroversi tersebut. Banyak yang mempertanyakan urgensi gagasan manuver tersebut dengan berbagai alasan mendasar seperti alasan politis, sosiologis, religius bahkan historis.

Menyimak perkembangan politik nasional dan lokal saat ini, isu mengenai pemekaran wilayah nampaknya akan terus menjadi wacana politik yang tidak akan pudar. Hal itu karena berkaitan dengan konsen utama masyarakat lokal yang menyangkut berbagai tekanan politik seperti perasaan dan keinginan untuk mandiri. Alasan lain yang tidak kalah pentingnya adalah

¹ Penjelasan tentang pemekaran daerah berada didalam ketentuan umum pasal 1 Peraturan pemerintah republic Indonesia tahun 78 tahun 2007 mengatakan bahwa Pemekaran daerah adalah pemecahan provinsi atau kabupaten/kota menjadi dua daerah atau lebih. Pemekaran daerah sebagaimanadimaksud dapat berupa pemecahan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota untukmenjadi dua atau lebih daerah baru atau penggabungan bagian daerah dari daerah yangbersanding dalam satu daerah provinsi atau daerah persiapan kabupaten/kota.Pembentukan daerah tersebut harus memenuhi persyaratan dasar dan persyaratanadministratif.

² Nikmatul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa media, 2012 hlm. 84 didalam bukunya menjelaskan bahwa otonomi daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Sedangkan otonomi daerah jika dilihat dari sudut wilayah, maka penyelenggaraannya ditentukan dalam batas batas wilayah yang ditentukan pemerintah pusat.

konsen utama untuk mensejahterakan rakyat karena biasanya daerah yang ingin dimekarkan tertinggal jauh dari daerah lainnya.

Tujuan pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui peningkatan pelayanan, percepatan demokrasi, percepatan perekonomian daerah, percepatan pengelolaan potensi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban, serta peningkatan hubungan serasi antara Pusat dan Daerah. Dengan demikian, setiap kebijakan pemekaran dan pembentukan suatu daerah baru harus memastikan tercapainya akselerasi di berbagai bidang tersebut, yang pada giliran akhirnya bermuara pada kesejahteraan rakyat.³

Aspek sosiologis, aspirasi masyarakat untuk membentuk daerah otonom baru (yang selanjutnya disebut DOB) masih berkembang. Dalam 10 (sepuluh) tahun pasca reformasi telah terbentuk 217 (duaratus tujuh belas) daerah otonomi baru, terdiri dari 8 (delapan) provinsi, 175 (seratus tujuh puluh lima) kabupaten dan 34 (tiga puluh empat) kota. Total pada saat ini kita memiliki 34 (tiga puluh empat) provinsi, 398 (tiga ratus Sembilan puluh delapan) kabupaten dan 93 (Sembilan puluh tiga) kota ditambah 4 (empat) kota administratif dan 1 kabupaten Administratif di DKI Jakarta). Mengingat dianggap kebablasan, pemerintah sempat melakukan moratorium sejak tahun 2009, setelah itu tahun 2012 bertambah 12 (dua belas) daerah otonomi baru dan saat ini ada usulan lagi 65 (enam puluh lima) daerah otonomo baru , terdiri dari 8 (delapan) provinsi dan 57 (lima puluh tujuh) kabupaten. Bahkan

³ Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 Tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah

angka pengusulan DOB yang sudah masuk di Kementerian Dalam Negeri hingga tahun ini mencapai 200 (dua ratus) yang terdiri dari usulan untuk Pemekaran Provinsi, Kabupaten dan Kota.

Namun disisi yang lain bahwa ternyata hasil evaluasi terhadap daerah-daerah pemekaran baru masih jauh dari harapan dan tujuan semula. Harapan penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peranserta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (yang selanjutnya disebut NKRI). Jadi pada hakikatnya pembentukan wilayah baru dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal.

Dari segi regulasi, terkait dengan pengaturan Tentang pembentukan DOB untuk Provinsi terdapat perubahan-perubahan menarik untuk dikaji. Diantaranya yaitu pengaturan persyaratan pembentukan DOB untuk Provinsi yang mengharuskan dalam cakupan wilayah terdiri dari minimal 5 (lima) Kabupaten atau Kota. Pengaturan yang demikian tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Begitu pula pengaturan sebelumnya yaitu yang tertuang dalam Pasal 5 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa untuk pembentukan provinsi harus memenuhi syarat fisik yaitu adanya

cakupan paling sedikit 5 (lima) Kabupaten/Kota. Pengaturan Tentang cakupan wilayah untuk daerah baru Provinsi adalah 5 (lima) Kabupaten/Kota tertuang dalam PP Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, Dan Penggabungan Daerah. Sementara dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 129 Tahun 2000 Tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, penghapusan dan Penggabungan Daerah, bahwa syarat minimal untuk cakupan wilayah adalah 3 (tiga) Kabupaten/Kota.⁴

Mengamati perkembangannya, berbagai aturan ini dijalankan, perubahan di level aturan-aturan pokok juga berlangsung. Hal itu dimulai pada level Konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) yang untuk kasus susunan dan pembentukan daerah mengalami perubahan mendasar baik dalam aspek struktur maupun substansi. Menyangkut struktur, Pasal 18 dalam UUD NRI 1945 samasekali diganti baru. Kalau sebelumnya cuma satu pasal, dalam hasil amandemen terdapat 3 (tiga) Pasal yakni Pasal 18, Pasal 18 (A) dan Pasal 18 (B) yang semuanya berada dibawah naungan Bab VI Tentang Pemerintahan Daerah. Demikian juga, terjadi perubahan pada Bagian Penjelasan, dengan cara penghapusan (berlaku secara keseluruhan), sehingga Bagian Penjelasan yang selama ini ikut menjadi acuan dalam menyusun

⁴ Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000. syarat-syarat pembentukan daerah dan kriteria pemekaran adalah menyangkut kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan-pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi seperti kemandirian dan ketertiban, ketersediaan sarana pemerintahan, rentang kendali jumlah minimal 3 Kabupaten/Kota untuk propinsi yang akan dibentuk, dan minimal 3 kecamatan untuk Kabupaten/Kota yang akan dibentuk. Ketujuh syarat/kriteria tersebut kemudian dijabarkan ke dalam 19 indikator dan 43 sub-indikator, yang kesemuanya merupakan variable-variabel terukur. Bagi daerah-daerah yang telah terbentuk namun tidak mampu melaksanakan otonominya (tidak memenuhi berbagai syarat/kriteria yang memungkinkan terselenggaranya otonomi) akan dihapus dan digabungkan dengan daerah lain.

peraturan perundang-undangan, termasuk yang terkait pengaturan soal pemerintahan daerah, tidak berlaku lagi.⁵

Sementara menyangkut substansi, hasil amandemen itu menampakan perubahan paradigma dan arah politik pemerintahan daerah yang baru. Sebagaimana dicatat Bagir Manan⁶, setidaknya ada 7 (tujuh) prinsip pokok hasil perubahan ini, yakni: pertama, prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan; kedua, prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya; ketiga, prinsip kekhususan dan keragaman daerah; keempat, prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya; kelima, prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa; keenam, prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum; ketujuh, prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil.

Perihal lain yang mengalami perubahan adalah adanya pengaturan mengenai tahap daerah persiapan sebelum ditetapkan sebagai DOB dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini berbeda dengan peraturan perundang-undangan sebelumnya yang tidak mengatur perihal tahap daerah persiapan (baik Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah maupun Undang Undang Nomor

⁵ Jimly Asshiddiqie, *konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*, konstitusi perss, Jakarta, 2005, hlm. 262 didalam bukunya menyebutkan bahwa hakekat politik hukum pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa Negara kesatuan republic Indonesia menjamin adanya desentralisasi dan otonomi yang luas bagi daerah-daerah diseluruh Indonesia

⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum-Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, Cetakan III, 2004.

32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah tidak mengharuskan adanya tahap daerah persiapan. Bahkan kesan pengaturan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah untuk melakukan pengetatan terhadap pembentukan DOB sangat jelas terbaca.

Padahal kalau menyimak Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota diberi ruang untuk mengaturdan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Kemudian ditegaskan dalam Pasal 7 (tujuh) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, bahwa pelaksanaan asas otonomi daerah merupakan prinsip dasar dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Menurut Pasal (1) angka 20 UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pembentukan Daerah adalah penetapan status daerah pada wilayah tertentu⁷. Sedangkan menurut Pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, Pemekaran daerah adalah pemecahan provinsi atau kabupaten/kota menjadi dua daerah atau lebih⁸. Pemekaran daerah sebagaimana dimaksud dapat berupa pemecahan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota untuk menjadi dua atau lebih daerah baru atau penggabungan bagian daerah dari daerah yang bersanding dalam satu daerah provinsi atau

⁷Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244

⁸Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah

daerah persiapan kabupaten/kota. Pembentukan daerah tersebut harus memenuhi persyaratan dasar dan persyaratan administratif.⁹

Persyaratan dasar terdiri dari persyaratan dasar kapasitas daerah dan persyaratan dasar kewilayahan yang meliputi luas wilayah minimal dan jumlah penduduk minimal yang ditentukan berdasarkan pengelompokan pulau atau kepulauan; batas wilayah dibuktikan dengan titik koordinat pada peta dasar; cakupan wilayah minimal 5 (lima) daerah kabupaten/kota untuk pembentukan daerah provinsi; dan batas usiaminimal daerah provinsi 10 (sepuluh) tahun terhitung sejak pembentukan sesuai dengan Pasal 34 UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah¹⁰

Sedangkan persyaratan administratif berdasarkan Pasal 37 UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah untuk daerah provinsi meliputi persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (yang selanjutnya disebut DPRD) kabupaten/kota dengan bupati/walikota yang akan menjadi cakupan Wilayah Daerah Persiapan provinsi dan persetujuan bersama DPRD provinsi induk dengan gubernur daerah provinsi induk¹¹.

Pembentukan daerah persiapan menurut Pasal 38 UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah diusulkan oleh gubernur kepada Pemerintah pusat, DPR RI atau Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (yang selanjutnya disebut DPD RI) setelah memenuhi persyaratan dasar kewilayahan dan persyaratan administratif. Berdasarkan usulan tersebut

⁹Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244

¹⁰*ibid*

¹¹*ibid*

pemerintah pusat melakukan penilaian terhadap pemenuhan persyaratan dasar kewilayahan dan persyaratan administratif. Hasil penilaian disampaikan kepada DPR RI dan DPD RI apabila usulan pembentukan daerah persiapan dinyatakan memenuhi persyaratan dasar kewilayahan dan persyaratan administratif dengan persetujuan DPR RI dan DPD RI, berdasarkan Pasal 38 Ayat (4) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Pusat membentuk kajian independen yang terdiri dari orang-orang yang memiliki keahlian sesuai dengan tujuh syarat yang ditentukan oleh undang-undang. Tim independen ini bertugas untuk melakukan kajian terhadap persyaratan dasar kapasitas daerah yang berdasarkan pada parameter geografi, demografi, keamanan, sosial politik, adat dan tradisi, potensi ekonomi, keuangan daerah dan kemampuan penyelenggaraan pemerintahan. Hasil kajian disampaikan kepada Pemerintah Pusat untuk selanjutnya dikonsultasikan kepada DPR RI dan DPD RI untuk menjadi pertimbangan pemerintah pusat dalam menetapkan kelayakan pembentukan daerah persiapan.

Menurut Pasal 39 UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, daerah persiapan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Jangka waktu daerah persiapan adalah selama 3 (tiga) tahun yang dipimpin oleh kepala daerah persiapan. Kepala daerah provinsi persiapan diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan dan diangkat atau diberhentikan oleh Presiden atau usul Menteri.

Pendanaan penyelenggaraan pemerintahan pada daerah persiapan berdasarkan Pasal 40 UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah berasal dari bantuan pengembangan daerah persiapan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (yang selanjutnya disebut APBN), bagian pendapatan dari pendapatan asli daerah induk yang berasal dari daerah persiapan, penerimaan dari bagian dana perimbangan daerah induk dan sumber pendapatan lain yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pendanaan penyelenggaraan pemerintahan pada daerah persiapan ditetapkan dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah induk.

Kewajiban daerah induk terhadap daerah persiapan dalam Pasal 41 UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah meliputi membantu penyiapan sarana dan prasarana pemerintahan; melakukan pendataan personel, pembiayaan, peralatan dan dokumentasi; membuat pernyataan kesediaan untuk menyerahkan personel, pembiayaan, peralatan dan dokumentasi apabila daerah persiapan ditetapkan menjadi daerah baru; dan menyiapkan dukungan dana. Sedangkan kewajiban daerah persiapan meliputi menyiapkan sarana dan prasarana pemerintahan; mengelola personel, peralatan dan dokumentasi, membentuk perangkat daerah persiapan; melaksanakan pengisian jabatan aparatur sipil negara pada perangkat daerah persiapan; mengelola anggaran belanja daerah persiapan; dan menangani pengaduan masyarakat. Masyarakat di daerah persiapan melakukan partisipasi dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan yang dilakukan oleh daerah persiapan.

Kemudian dalam Pasal 42 UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah pusat melakukan pembinaan, pengawasan dan evaluasi terhadap daerah persiapan selama masa daerah persiapan, DPR RI dan DPD RI melakukan pengawasan terhadap daerah persiapan, dan Pemerintah Pusat menyampaikan perkembangan pembinaan, pengawasan dan evaluasi terhadap daerah persiapan kepada DPR RI dan DPD RI

Langkah selanjutnya pada Pasal 43 UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan pemerintah pusat melakukan evaluasi akhir masa daerah persiapan. Hasil evaluasi dikonsultasikan kepada DPR RI dan DPD RI. Daerah persiapan yang berdasarkan hasil evaluasi akhir dinyatakan layak ditingkatkan statusnya menjadi daerah baru dan ditetapkan dengan undang-undang. Namun apabila daerah persiapan yang berdasarkan hasil evaluasi akhir dinyatakan tidak layak dicabut statusnya sebagai daerah persiapan dengan peraturan pemerintah dan dikembalikan ke daerah induk.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah lebih terinci dibandingkan dengan ketentuan sebelumnya yang didasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 Tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Beberapa perbedaan yang mencolok dengan Peraturan Pemerintah yang baru, misalnya, pada peraturan yang lama, daerah yang baru dimekarkan bisa langsung dimekarkan lagi. Peraturan yang baru menetapkan provinsi yang akan dimekarkan harus sudah berusia minimal 10 (sepuluh) tahun, sedangkan kota

dan kabupaten harus sudah berusia minimal 7 (tujuh) tahun. Perubahan lain adalah jumlah kabupaten/kota untuk menjadi provinsi baru dan jumlah kecamatan untuk menjadi kabupaten/kota baru. Sebelumnya, untuk pembentukan provinsi minimal hanya empat kabupaten/kota, sekarang diperketat menjadi minimal 5 (lima) kabupaten/kota.¹²

Persyaratan tersebut menjadi polemik dan dipertanyakan oleh beberapa daerah untuk menjadi provinsi salah satunya daerah Madura yang dalam kajiannya mempermasalahkan prasyarat administrasi yang menyebutkan harus 5 (lima) kabupaten. Apakah hal tersebut sudah menjamin hak konstitusional ataukah tidak. Pembentukan DOB kemudian menjadi perkara yang tidak mudah bagi Madura. Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan PP Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah mengatur bahwa syarat pembentukan provinsi baru harus memiliki 5 (lima) kabupaten atau kota. Namun, di Madura hanya terdapat 4 (empat) kabupaten saja. Bercermin dari kondisi ini, maka Madura memerlukan tambahan 1(satu) kabupaten atau kota supaya memenuhi syarat material kewilayahan membentuk provinsi Madura. Meskipun demikian, syarat material kewilayahan tersebut kemudian perlu ditunjang dengan keputusan DPRD induk, keputusan gubernur, dan rekomendasi menteri. Karena itu, problem utama pembentukan provinsi Madura adalah melakukan mekanisme pembentukan satu kabupaten atau kota terlebih dahulu.

¹²Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah

Pada tahun 2017 yang diprakarsai oleh 4 (empat) Kepala Daerah dan Ketua DPR di Madura upaya pembentukan Provinsi Madura dilakukan di Mahkamah Konstitusi (yang selanjutnya disebut MK) Melalui Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 66/PAN.MK/2017 tertanggal 11 Juli 2017 mereka mengajukan uji materi terhadap Pasal 34 ayat (2) huruf d dan Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi: Pasal 34 ayat (2) Huruf d “persyaratan kewilayahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi: a. luas wilayah minimal, b. jumlah penduduk minimal, c. batas wilayah, d. cakupan wilayah; dan, e. batas usia minimal daerah provinsi, daerah kabupaten/kota, dan kecamatan. Sementara pasal 35 ayat (4) huruf a berbunyi: cakupan wilayah sebagaimana dimaksud dalam pasal 34 ayat (2) huruf d meliputi: a. paling sedikit 5 (lima) daerah kabupaten/kota untuk pembentukan daerah provinsi. Pasal itu diuji terhadap Pasal 28 D ayat (1), Pasal 28H ayat (2) dan Pasal 28I ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945. Namun berdasar Putusan MK Nomor 34/PUU-XV/2017 upaya itu ditolak MK sehingga rencana Madura membentuk DOB belum bisa terwujud. Argumentasi bahwa hak konstitusional masyarakat Madura untuk membentuk DOB yang telah dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945 hilang akibat diundangkannya UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah tidak mampu meyakinkan para hakim konstitusi.

Demikian diantara perubahan-perubahan pengaturan Tentang DOB. Sementara rumusan dalam UUD NRI Tahun 1945 khususnya terkait dengan pemekaran wilayah tidak mengalami perubahan. Tentu ini menarik untuk dikaji ketika pengaturan-pengaturan Tentang pemekaran daerah baik yang terdapat dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahahn daerah, UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah dan UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah mengatur secara berbeda dan berangkat pada dasar konstitusi yang sama yakni Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Pada konteks ini kajian tentang pemenuhan hak konstitusional warga negara untuk membentuk DOB menjadi sangat penting.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasar uraian latar belakang di atas maka rumusan masalah yang dapat diajukan adalah:

- a. Bagaimanakah pengaturan pemekaran daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan?
- b. Apakah UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang pembentukan Daerah Otonom Baru sudah memenuhi asas keadilan hukum di masyarakat?

1.3 Tujuan Penelitian

- a. Untuk menganalisis, mengetahui dan membandingkan pengaturan-pengaturan pemekaran daerah dalam peraturan

perundang-undangan yang paling sesuai dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

- b. Untuk mengidentifikasi dan mendeskripsikan pemenuhan asas keadilan UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah terhadap hak konstitusional pembentukan Daerah Otonom Baru.

1.4 Manfaat Penelitian

- a. Bagi pemangku kebijakan:

Bahwa kajian ini akan menjadi bagian dari pertimbangan untuk menata dan mengelola pemekaran daerah baru. Sementara bagi masyarakat, maka hasil kajian akan dapat digunakan sebagai referensi dan meningkatkan wawasan kaitannya dengan pemekaran daerah otonom baru.

- b. Bagi Akademisi dan Masyarakat :

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran kontribusi dan manfaat positif bagi pengembangan khasanah kajian ilmu hukum dan memberikan paradigma baru untuk bekal pengetahuan umum dan informasi secara jelas terkait Pemekaran Daerah Sebagai Upaya Konstitusional Pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB)

1.5 Keaslian Penelitian

Meninjau dari permasalahan kajian yang akan diteliti, sehingga peneliti perlu melakukan suatu penelusuran terhadap penelitian yang memiliki fokus kajian penelitian yang serupa, yaitu sebagai berikut:

1. Manajemen transisi daerah otonom baru (studi Tentang pengelolaan politik dan administrasi pasca pembentukan kota Batu tahun 2001 - 2002), peneliti Krihno Hadi, Universitas Gajah Mada. Dalam tesisnya ia menguraikan bahwa Proses pemekaran daerah terjadi sangat marak menyusul diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Selama kurun waktu Tahun 2000 hingga 2009, tidak kurang dari 205 daerah otonom baru telah terbentuk, terdiri dari 7 (tujuh) Propinsi, 164 Kabupaten, dan 34 Kota. Namun ironisnya, berdasarkan hasil studi dari Kementrian Dalam Negeri Republik Indonesia pada medio 2006 menyatakan, bahwa lebih dari 80% Daerah Otonom Baru, mengalami kegagalan. Kegagalan tersebut di seputar permasalahan penetapan tapal batas, komitmen daerah induk untuk memberikan dukungan dana pegawai yang enggan pindah ke daerah Otonom baru, konflik antara daerah induk dengan daerah pemekaran, dan konflik horisontal dalam masyarakat. Hal yang agak berbeda terjadi di Kota Batu Jawa Timur, yang merupakan daerah pemekaran dari Kabupaten Malang. Sebagai daerah DOB Kota Batu di tahun-tahun awal penyelenggaraan pemerintahannya, tidak

dihadapkan pada kondisi sebagaimana dialami oleh sebagian besar DOB. Secara administratif, penataan kelembagaan pemerintah daerah di Kota Batu tidak banyak menghadapi kendala yang berarti. Sementara dalam aspek politisnya, Kota Batu tidak mengalami gejolak politik yang dahsyat, karena hampir seluruh komponen masyarakat Batu sepakat untuk menjadikan Batu sebagai Kota Otonom.¹³

2. Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia
Santoso, Lukman (2012) *Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*. Jurnal Supremasi Hukum, 1 (2). pp. 267-286. ISSN 2302-1128. Menguraikan bahwa Salah satu konsekuensi logis dari kebijakan desentralisasi politik otonomi daerah merupakan fenomena pemekaran wilayah atau pembentukan daerah otonom baru/Daerah otonomi Baru (DOB). Pemerintah secara khusus mengatur perluasan daerah melalui UU No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini memberikan kesempatan dalam pembentukan lokal NKRI berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, kawasan budaya, sosial politik, kependudukan, sosial, dan pertimbangan lain yang memungkinkan pelaksanaan

¹³Krihno Hadi, 2011. *Manajemen Transisi Daerah Otonom Baru (Studi Tentang Pengelolaan Politik dan Administrasi Pasca Pembentukan Kota Batu Tahun 2001 - 2002)*. Yogyakarta. Universitas Gadjah Mada

otonomi daerah yang secara teknis diatur oleh PP No 129 Tahun 2000 Tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah jo PP No 78 Tahun 2007 Tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Awalnya, pemekaran daerah memiliki dampak positif demokratisasi, pertumbuhan pusat-pusat baru, pendekatan untuk pelayanan publik, kemudahan pembangunan dan pemeliharaan sarana dan prasarana, pertumbuhan lapangan kerja baru, dan motivasi pengembangan inovasi dan kreativitas daerah. Namun, pelaksanaannya ternyata menjadi faktor politik yang dominan dalam proses pemekaran daerah.¹⁴

1.6 Metode Penelitian

Metode Penelitian yang digunakan memiliki peran penting dalam hal penelitian dan penyusunan karya ilmiah, suatu penelitian akan terlihat jelas dengan metode penelitian yang akan digunakan.¹⁵ Penelitian tesis ini terdiri dari beberapa bagian, berawal dari jenis penelitian, pendekatan penelitian, jenis dan sumber hukum, teknik pengumpulan bahan hukum sampai teknik analisa bahan hukum, yang dijabarkan lebih lanjut sebagai berikut:

a. Jenis Penelitian

Berdasarkan jenis penelitian yang ada, maka penelitian ini menggunakan jenis penelitian (*legal research*). Hukum Yuridis Normatif yang dimaksud

¹⁴ Lukman Santoso, 2012. *Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*. Jurnal Supremasi Hukum, 1 (2). pp. 267-286. ISSN 2302-1128

¹⁵ Suratman dan Philips dillah, *Metode Penelitian Hukum*, (Bandung, Alfabeta. 2014) hlm 106

dengan suatu prosedur ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normanya.¹⁶ Kajian akan fokus pada kajian peraturan perundang-undangan yang mengatur Tentang pemekaran daerah.

b. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan konseptual¹⁷ melalui studi pustaka guna menemukan konsep-konsep dari berbagai pemikir atau ahli dalam hal pemekaran daerah.

c. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang akan diperlukan dalam kajian ini diantaranya risalah-risalah pembahasan Pasal 18 UUD Tahun 1945, UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, UU Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Selain risalah, penelitian ini juga membutuhkan dokumen hasil kajian akademik ketiga UU Tentang Pemerintahan Daerah pasca reformasi berkaitan dengan permasalahan pemekaran daerah. Kajian atau telaah juga akan dilakukan terhadap UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 23 Tahun 2014. Untuk memperkuat bahan-bahan hukum primer, maka dalam kajian ini juga akan menggunakan

¹⁶Johny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, (Malang. Bayumedia, 2012), hlm 57

¹⁷*Ibid.* mengartikan bahwa Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*), digunakan untuk menganalisis kerangka berfikir atau kerangka konseptual yang sesuai dengan penelitian ini, maka perlu tentunya untuk mengemukakan teori-teori dan konsep-konsep

hasil-hasil penelitian atau kajian dalam jurnal, kumpulan artikel atau buku yang membahas terkait dengan permasalahan pembentukan DOB. Termasuk pendapat para ahli hukum Tata Negara dalam berbagai buku atau jurnal juga akan menjadi referensi penting bagi kajian ini. Sementara untuk memperjelas makna atau arti kata, maka akan menggunakan kamus yang terkait atau sesuai dengan kebutuhan kajian.

Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer, sekunder dan tersier, yang dijabarkan satu persatu dibawah ini:

- a. Bahan Hukum primer yakni bahan hukum yang mempunyai otoritas atau bersifat outoritatif.¹⁸ Peraturan perundang-undangan yang dijadikan bahan Hukum primer oleh penulis adalah sebagai berikut:

- (1)Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

- (2)Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (LN Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60)

- (3)Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LN Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125)

- (4)Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (LN Republik Indonesia Tahun 2014 nomor 244, TLN Republik Indonesia Nomor 5587)

- (5)Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 Tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah.

- b. Bahan Hukum Sekunder yakni bahan Hukum yang memberikan penjelasan mengenai Bahan Hukum primer,¹⁹ antara lain:

¹⁸Soerjono soekamto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1995), hlm. 14-15

- (1) Buku-Buku Literatur Hukum;
- (2) Disertasi, Tesis atau laporan Penelitian;
- (3) Jurnal, Artikel dan makalah.

c. Bahan Hukum Tersier Yakni bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan Atas bahan Hukum Primer dan tersier²⁰, Yaitu berupa:

- (1) Kamus Hukum;
- (2) *Black's Law Dictionary*;
- (3) Kamus Besar Bahasa Indonesia; dan Encyclopedia.

d. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini melakukan pengumpulan bahan hukum dengan cara studi kepustakaan (*library research*). Dengan cara mengumpulkan dan mencari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang relevan dengan penelitian Ini, yang kemudian menyusun, memetakan serta membaca bahan-bahan tersebut kedalam suatu kerangka metodis yang padu. Tidak hanya bahan hukum primer, bahan hukum sekunder juga dikumpulkan dengan melakukan studi kepustakaan dengan cara penelusuran melalui internet di samping membaca buku-buku yang dijadikan literatur, jurnal-jurnal hukum yang relevan, tesis dan juga disertasi-disertasi hukum yang terkait.

¹⁹Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta; PT Raja Grafindo Persada, 2002) hlm 116

²⁰*Ibid.*

e. Analisis Bahan Hukum

Analisis adalah kegiatan dalam penelitian yang berupa melakukan kajian atau telaah yang mendalam terhadap hasil pengolahan bahan hukum yang didapat dengan memberikan pemaknaan beserta penafsiran dengan dibantu dengan teori-teori yang telah diuraikan sebelumnya.²¹ Bahan-bahan primer, sekunder dan tersier yang dihasilkan dari berbagai penelusuran bahan akan diolah secara sistematis, ilmiah dan dianalisis dengan menggunakan analisis deskriptif dan analisis kualitatif.

1.7 Sistematika Penulisan

Agar mempermudah pemahaman, maka penulis akan mendeskripsikan secara singkat dan jelas substansi penulisan penelitian ini:

BAB I : PENDAHULUAN

Berisi Tentang latar belakang pengambilan tema atau judul yang akan diteliti, perumusan masalah yang menjadi pokok bahasan, tujuan dari penelitian baik teoritis maupun praktis, kerangka teoritik, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan lebih dalam materi yang berkaitan dengan penelitian, yaitu lebih banyak menggunakan penjelasan terkait kajian umum tujuan dan fungsi hukum,

²¹Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empirism*, Yogyakarta Pustaka Pelajar, 2009 hlm 183.

kajian hukum, tujuan Pemekaran Daerah Sebagai Upaya Konstitusional Pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB), dimana dari kajian pustaka tersebut merupakan variabel yang menentukan dalam penelitian, karena dengan adanya kajian pustaka ini akan menentukan cakrawala dari segi tujuan dan hasil penelitian.

BAB III : HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini menganalisis Tentang pembahasan yaitu terdiri dari *dua sub bab* dimana pada *sub bab pertama* yaitu terkait dengan permasalahan, Bagaimanakah pengaturan pemekaran daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan? pada *sub bab kedua* membahas terkait permasalahan Bagaimanakah landasan konstitusional pemekaran daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia?

BAB IV : PENUTUP

Pada bab ini akan diuraikan mengenai beberapa kesimpulan yang dapat ditarik oleh penulis terkait dengan permasalahan yang telah dibahas pada bab pembahasan sebelumnya, beserta dengan saran-saran terkait dengan kesimpulan yang ada.