

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pemerintah Daerah di negara Indonesia mengalami banyak perubahan seiring dengan diterapkannya otonomi daerah. Sebelum dilakukan otonomi daerah, Indonesia menganut sistem sentralisasi, yang mana banyak keputusan berada di pemerintah pusat. Sistem tersebut dilihat kurang nyata dikarenakan terkait ketidakseimbangan antara wilayah yang satu dengan wilayah lainnya, dan umumnya wilayah berkembangnya kurang cepat sebab lebih sering menunggu kebijakan dari pemerintahan pusat.

Desentralisasi dilihat sebagai salah satu sistem yang tepat dilaksanakan sebab Indonesia adalah negara kepulauan yang besar harusnya urusan pemerintah bisa berjalan lebih efektif juga lebih efisien. Desentralisasi adalah menyerahkan wewenang dari pemerintahan dari kepala daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan didalam sistem Negara Republik Indonesia. Sistem tersebut dianggap efektif sebab sistem tersebut nyata untuk menyelesaikan masalah didalam daerah tanpa menunggu keputusan dari pemerintahan pusat.¹

¹H. Siswanto Sunarto. "*Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*", Jakarta: Sinar Grafika . 2009, hlm. 07.

Ada hal untuk mendasar perlunya desentralisasi :

- a. Mendorong terjadinya partisipasi dari bawah secara lebih luas.
- b. Mengakomodasi terwujudnya prinsip demokrasi.
- c. Mengurangi biaya akibat alur birokrasi yang panjang sehingga dapat meningkatkan efisiensi.
- d. Memberi peluang untuk memanfaatkan potensi daerah secara optimal.
- e. Mengakomodasi kepentingan politik.
- f. Mendorong peningkatan kualitas produk yang lebih kompetitif.

Untuk penyelenggaraan urusan pemerintah dari pemerintah daerah dilaksanakan dengan asas otonomi daerah yang berarti adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonomi dalam mengatur juga mengurus sendiri urusan pemerintahannya dan kepentingan rakyat, sesuai peraturan perundang-undangan. Untuk mengandung makna bahwa urusan pemerintah pusat menjadi kewenangan pusat tidak dapat dilaksanakan begitu baik oleh pemerintah pusat untuk kepentingan pelayanan umum pemerintahan juga kesejahteraan masyarakat di setiap wilayah. Lagi pula kondisi geografis, sistem politik, hukum, sosial, juga budaya begitu beragam dan bercorak, dilain sisi Negara Republik Indonesia yang menyangkup daerah-daerah kepulauan dan daerah negara yang begitu luas. Karenanya, mengenai urusan pemerintahan yang mungkin dilakukan oleh wilayah tersebut, dianggap cocok diberikan kebijakan otonomi jadi setiap wilayah akan lebih bisa mandiri dalam memberikan layanan untuk mensejahterakan rakyat di daerah.²

Sebagai konsekuensi kebijakan desentralisasi yang dianut dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (selanjutnya disebut

² *Ibid*, hlm.13.

UU No. 23 Tahun 2014) perlu dibentuk daerah-daerah otonom dalam wilayah Negara Republik Indonesia. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UU NRI 1945). Fenomena keinginan masyarakat pada berbagai wilayah untuk membentuk daerah otonomi baru baik daerah Provinsi, Kabupaten maupun Kota yang terpisah dari induknya akhir-akhir ini banyak muncul seiring dengan dinamika masyarakat.

Dinamika masyarakat di suatu wilayah untuk menjadikan daerahnya menjadi daerah otonom pada dasarnya tidak bertentangan dengan semangat otonomi daerah yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dinyatakan yang dimaksud dengan daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Republik Indonesia.

Dalam otonomi daerah, kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah berdasar UU No. 23 Tahun 2014. Undang-Undang tersebut membahas tentang pembagian fungsi pemerintahan daerah dan pemerintahan pusat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, Pemerintah menerapkan asas desentralisasi,

dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dalam UU No. 23 Tahun 2014 pemberlakuan Pemerintahan Daerah di Indonesia menyangkut otonomi daerah memberikan kesempatan luas bagi Pemerintah Daerahnya untuk melaksanakan pemerintahan daerah berdasarkan wewenang.

Pada Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 BAB IV yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Negara Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi tersebut dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten, dan Kota tersebut mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-undang.

Untuk pemerataan pembangunan wilayah juga pengembangan daerah di Indonesia, otonomi daerah sudah menjadi paradigma bangunan Indonesia sejak masuk era reformasi . Otonomi Daerah disebutkan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban yang diberikan untuk daerah otonomi agar mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan juga kepentingan rakyat agar meningkatkan data untuk menyelenggarakan pemerintahan untuk layanan rakyat dan melaksanakan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pada Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia berdasarkan UUD NRI 1945 memberikan kesempatan bagi wilayah guna penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam menyelenggarakannya dipandang butuh lebih ditekankan untuk prinsip demokrasi, peran serta rakyat, pemerataan dan keadilan, dan memperhatikan potensi dan keragaman daerah. Diantaranya faktor-faktor geografis yang mencakup potensi daerah (sumber daya alam), luas daerah, jumlah penduduk, dan kondisi fasilitas-fasilitas masyarakat umum. Serta hal lain

untuk menjadi pertimbangan penyeenggaraan otonomi daerah, khususnya pemekaran wilayah.

Pemekaran wilayah menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 pada pasal 33 (1) yaitu pemecahan daerah Kabupaten/Kota atau wilayah Provinsi untuk menjadi dua atau lebih daerah yang baru, dalam artian pemekaran wilayah adalah proses pembagian atau pemecahan satu wilayah otonom menjadi dua atau lebih wilayah otonom yang baru demi tercapainya tujuan pembangunan.

Pada dasarnya terdapat beberapa hal yang dapat menjadi pemicu awal terjadinya sebuah pemekaran disuatu wilayah, antara lain yang pertama yaitu Agama bahwa tak bisa dipungkiri bahwa agama adalah salah satu aspek besar yang dapat mempengaruhi lahirnya keinginan memisahkan diri dari sebuah wilayah bahkan negara sekalipun. Kedua Keberagaman Etnis dan Budaya yang berbeda yaitu hal ini juga sering menjadi penyebab terjadinya gesekan-gesekan yang kemudian menjadi alasan untuk melakukan pemekaran/pemisahan wilayah. Ketiga Ketimpangan pertumbuhan ekonomi antar Daerah yaitu peran sumber daya manusia serta pengelolaan sumber daya alam akan menjadi penyebab terjadinya perbedaan pertumbuhan ekonomi dalam sebuah wilayah dan hal ini dapat memicu kesenjangan sosial yang berakibat timbulnya keinginan memisahkan diri dari wilayah tertentu. Dan yang terakhir Luas Wilayah yaitu luasnya suatu wilayah dan sulitnya area jangkauan bagi pelayanan publik membuat pelayanan tidak merata, sehingga dianggap perlu untuk melakukan pemekaran.

Tujuan beberapa Daerah mengajukan usulan pemekaran daerah pada pemerintah pusat antara lain untuk meningkatkan pelayanan pemerintah daerah

terhadap masyarakat luas, mempercepat pembangunan perekonomian daerah saat ini, mencapai pertumbuhan kehidupan perekonomian yang merata, memaksimalkan pengelolaan potensi sumber daya manusia dan sumber daya alam daerah, meningkatkan keamanan dan ketertiban serta terciptanya kesejahteraan masyarakat.³

Semangat dalam pemekaran wilayah dan otonomi daerah fenomena keinginan masyarakat pada berbagai wilayah untuk membentuk daerah otonomi baru yang terjadi di seluruh nusantara juga terasa pada salah satu contoh yaitu Kota Madiun yang telah melakukan pemekaran wilayah sejak lama tujuan dari pemekaran wilayah tersebut didorong oleh keinginan memperoleh pelayanan yang lebih baik dari pemerintah daerah.

J Kaloh mengatakan “ Dalam konteks pemekaran daerah/wilayah tersebut yang lebih dikenal dengan pembentukan daerah otonomi baru, bahwa daerah otonom tersebut diharapkan mampu memanfaatkan peluang yang lebih besar dalam mengurus dirinya sendiri, terutama berkaitan dengan pengelolaan sumber-sumber pendapatan asli daerah dan sumber daya alam dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat setempat yang lebih baik. ⁴

Pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat

³ Academia, Pengertian Pemekaran Wilayah
<http://www.pengertianmenurutparaahli.net/pengertian-pemekaran-daerah-menurut-para-ahli/>
 diakses Selasa 28 Oktober 2018 : 17.00 Wib

⁴ J Kaloh, *Mencari Otonomi Daerah*, Jakarta:Rineka Cipta, 2007, hlm. 194.

disamping sebagai sarana pendidikan politik lokal.⁵ Seperti telah dikemukakan sebelumnya tujuan pembentukan suatu daerah otonom pada dasarnya adalah untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan.

Namun pada sisi lain, harus diantisipasi pula bahwa kelahiran daerah atau wilayah baru ternyata memunculkan pula persoalan-persoalan baru terutama yang menyangkut dimensi sosial budaya berupa perasaan atau efek psikologis sosial bagi komunitas atau kelompok masyarakat tertentu di daerah menjadi termarginalkan dalam peranan, fungsi, dan kedudukannya dalam turut serta mewarnai dinamika sosial budaya di daerah tersebut. Disamping dampak lain baik dalam politik, ekonomi, kewilayahan, pertahanan dan keamanan.

Perkembangan daerah dengan adanya otonomi menunjukkan semakin banyak daerah yang terlihat lebih maju dan berkembang sejak diberikan otonomi yang lebih besar terutama daerah yang memiliki sumber daya alam cukup besar. Otonomi ternyata memberikan kepada daerah untuk mengembangkan daerahnya sesuai dengan kondisi ekonomi sosial, budaya, dan adat masing-masing daerah untuk menunjukkan kebhinekaan.

Namun adapula daerah yang kurang berkembang setelah diberikan otonomi. Hasil penelitian menunjukkan terdapat daerah yang terlihat stagnan perkembangannya atau bahkan terdapat daerah yang kesulitan memenuhi kebutuhannya sebagai daerah otonom.⁶

⁵ H.A.W. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*, Jakarta:PT Raja Grafindo Persada, 2005, hlm. 134-135.

⁶ Hamdi Muchlis, *Naskah Akademik Tentang Pembentukan dan Penghapusan Daerah*, Jakarta: BPHN DEPKUMHAM RI, 2008, hlm. 1.

Kondisi tersebut membawa kecenderungan terjadinya kehendak untuk pembentukan daerah baru (khususnya melalui pemekaran). Kecenderungan tersebut sering kurang memperhatikan berbagai aspek yang diperlukan untuk kepentingan daerah sekaligus dan kemungkinan perkembangan dikemudian hari.

Oleh karena itu, pembentukan suatu daerah harus memperhatikan berbagai aspek pendukung pengembangan daerah terutama aspek sumber daya alam atau sumber ekonomi suatu daerah dan sumber daya manusia yang akan mengelolanya. Apabila salah satu aspek tersebut tidak dimiliki akan menghambat tujuan utama pembentukan daerah yaitu peningkatan kesejahteraan dan pelayanan yang lebih baik bagi masyarakatnya.⁷

Menurut J. Kaloh “ Dibalik urgensi pembentukan dan pemekaran wilayah, terdapat pula problematika, yaitu :

- a. Dengan adanya dukungan formal melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, munculnya kecenderungan banyaknya daerah-daerah yang minta dimekarkan padahal ditinjau khususnya dari syarat teknis (kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, dan hankam) tidaknya begitu mendukung.
- b. Berdasarkan data yang ada, dari 98 dari pemekaran Kabupaten/Kota terdapat 70 daerah yang mengalami *going-down* (komisi II DPR-RI)
- c. Kenyataan ini menunjukkan bahwa pemekaran daerah tidaklah menjamin secara serta merta membawa pada perubahan yang diinginkan.

⁷ Hamdi Muchlis, *ibid* hlm. 3.

- d. Hal ini disebabkan antara lain, inisiatif pemekaran dan pembentukan daerah tidaknya merupakan suarua dari bagian terbesar masyarakat daerah yang bersangkutan, tetapi hanya inisiatif dari kelompok para elit politik maupun birokrat yang cenderung mengejar kekuasaan dengan mengusung “panji” dan corak perimordialisme.⁸

Adanya pembentukan daerah baru, pemekaran suatu daerah, penghapusan dan atau penggabungan daerah memerlukan penelitian yang mendalam. Salah satu aspek yang harus dipertimbangkan adalah aspek hukumnya artinya pembentukan, pemekaran, penggabungan dan penghapusan suatu daerah otonom harus mempunyai payung hukum untuk memperkuat legitimasinya. Pengaturan mengenai hal tersebut harus mampu membuat persyaratan bahwa adanya suatu daerah otonom memungkinkan kemajuan suatu daerah. Mengingat salah satu tujuan hukum merupakan sarana pembaharuan masyarakat yang didasarkan atas anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaharuan itu maka hukum merupakan suatu yang diinginkan atau bahkan dipandang perlu.⁹

Pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-undang ini didalamnya diatur bagaimana syarat yang harus dipenuhi agar Pembentukan serta Pemekaran Daerah mencapai tujuannya. Persyaratan pembentukan daerah dimaksud agar

⁸ J. Kaloh, *Ibid* hlm. 196-197.

⁹ L. Sumartini, *Peranan dan Fungsi Rencana Legislasi Nasional Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: BPHN Departemen Kehakiman RI, 1999, hlm. 3.

daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan publik yang optimal guna mempercepat terwujudnya keutuhan Negara Republik Indonesia.

Berdasarkan uraian diatas maka perlu dilakukan penelitian tentang Pengaturan Pemekaran Wilayah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Untuk menemukan jawaban atas tema tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut :

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan tentang Pemekaran wilayah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014?
2. Bagaimana perbandingan tentang pemekaran wilayah dalam tiga Undang-undang Pemerintahan Daerah (UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, dan UU No. 23 Tahun 2014)?

1.3 Tujuan

1. Untuk Mengetahui pengaturan tentang Pemekaran Wilayah dalam Undang-Undang Tahun 2014;
2. Untuk mengetahui Perbandingan tentang pemekaran wilayah dalam tiga Undang-undang Pemerintahan Daerah (UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, dan UU No. 23 Tahun 2014).

1.4 Kegunaan

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Secara teoritis kegunaannya dari penelitian tersebut yaitu untuk menambah referensi dalam ilmu pengetahuan tentang pemekaran wilayah di Kota Madiun dan menambah ilmu pengetahuan dilingkungan akademis Universitas Trunojoyo Madura.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Hasil penelitian tersebut berharap dapat menjadi sumber acuan untuk masyarakat terutama dibidang akademisi dan praktisi untuk bisa lebih memahami bagaimana tugas dan fungsi otonomi daerah tentang pembagian dan pemerataan wilayah. Dan diharapkan pemikiran ilmiah ini dapat diterima dan diterapkan, sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat.

1.5 Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran dan pengamatan terhadap karya ilmiah penulisan yang lain masih belum ada yang membahas tentang pemekaran di Kota Madiun. Namun ada beberapa karya tulis ilmiah yang membahas tentang pemekaran wilayah namun terdapat beberapa perbedaannya, antara lain:

No	Diajukan Oleh	Universitas	Judul	Kesimpulan
1	Saeful Anwar	Universitas Hasanuddi n,Skripsi 2013	Pemekaran wilayah Bone Selatan	Pemekaran di Wilayah Bone Selatan berdampak negatif karena akan terjadi imbas dari perebutan kekuasaan, dan masyarakat yang menjadi korban dari ambisi-ambisi para pencar kekuasaan

				tersebut.
2	Meilia Lovita	Universitas Lampung, Skripsi 2017	Dampak Pemekaran kabupaten Terhadap Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Lampung Barat	Pemekaran Kabupaten Lampung barat berdampak positif terhadap PAD. Terbukti bahwa selama beberapa tahun setelah pemekaran daerah meningkat sebesar 2,11 % pada tahun 2011-2016, retribusi daerah meningkat sebesar 0,48%, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan meningkat sebesar 1,90% dan untuk lain-lain PAD yang sah meningkat sebesar 4,95% pada tahun terakhir. Penunjang utama penerimaan PAD yang ada di Lampung Barat yaitu dari penerimaan lain-lain PAD.

Perbedaan penelitian ini dari penelitian yang telah ada diatas yaitu, Penelitian ini lebih fokus kepada pemekaran wilayah yang sudah dimekarkan dan belum memenuhi syarat yang terdapat pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Dalam metode penelitian ini, jenis penelitian yang digunakan oleh penulis ialah penelitian hukum Normatif atau disebut dengan (*normatif law research*) yaitu menggunakan studi kasus hukum normatif berupa produk perilaku hukum, seperti mengkaji kebijakan, pokok kajian ialah hukum yang dikonsepskan sebagai

norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi pedoman perilaku setiap orang, sehingga penelitian umum tertuju pada bahan hukum positif sebagai solusi terhadap pemecahan permasalahan atau isu hukum yang terjadi saat ini, agar timbul hukum yang sesuai, dan adanya sinkronisasi hukum, serta perlindungan hukum yang tepat dan efisien dalam masyarakat.¹⁰

1.6.2 Metode Pendekatan

Berdasarkan objek penelitian tersebut menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), Pendekatan Undang-undang (*statue approach*) diterapkan dengan menelaah beberapa ketentuan dalam perundangan dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang ditangani saat ini.¹¹ Dengan Pendekatan Sejarah (*histories approach*).

1.6.3 Sumber dan Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan metode penelitian Hukum Normatif sehingga dalam teknik analisa data langsung menggunakan bahan hukum perundang-undangan yang terkait.

a. Bahan Hukum Primer

Data primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan. Bahan yang digunakan yaitu :

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta:Kencana Predana Media Group, 2005, hlm 23-35

¹¹ *Ibid.* hlm 133

3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

b. Bahan hukum sekunder

Bahan baku sekunder yaitu berupa semua publikasi hukum yang berupa dokumen seperti dokumen resmi, jurnal hukum, komentar-komentar narasumber serta dokumentasi dari tinjau lapangan berupa foto-foto dan keterangannya.

1.6.4 Teknik Pengumpulan bahan hukum

Untuk dapat diperoleh data dengan benar dan akurat dalam penelitian ini mengambil ketentuan beberapa Undang-undang yang berkaitan dengan isu hukum, serta bahan hukum sekunder yang dilakukan dengan proses wawancara dan telaah arsip dokumen agar mendapatkan informasi ketidakrelevanan yang diperlukan sesuai dengan isu hukum dalam penelitian ini.