

Dampak Pemekaran Daerah Kabupaten/ Kota

Iskatrinah¹ ; Doni Adi Supriyo²

^{1,2} Dosen Fakultas Hukum, Universitas Wijayakusuma Purwokerto, Indonesia.

Abstract

The availability of regulatory opportunities for the expansion of autonomous regions, or the formation of new autonomous regions, is actually not a new thing in the history of regional government in Indonesia. Since the centralized system of government during the New Order era, the government has also done a lot of establishing new autonomous regions. In the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, the territory of the Unitary State of the Republic of Indonesia is divided into provincial areas and provincial areas are divided into regencies/cities, each of which has a regional government to carry out regional autonomy as widely as possible. Regional autonomy is the right, authority, and obligation of an autonomous region to regulate and manage its own government affairs and the interests of the local community in accordance with statutory regulations. The purpose of this study is to find out more about the impact of the division of districts/cities in a decentralized unitary state. The research method used in this research is using normative legal research methods, with the result that the ability of the regions to exercise authority after the division is not the same because each has different conditions and characteristics. Regional expansion has an impact on culture, public services, economic development, defense, security and national integration. The formation of regions through the division of regency/municipal regions in reality cannot be the main choice in accelerating development. But on the other hand, regional formation is also not something to be avoided. The conclusion of this study is that the formation of regions through the division of regencies/municipalities is actually a difficult thing, but the trend of expansion continues to increase, in fact regional expansion cannot be the main choice in accelerating development. But on the other hand, regional formation is also not something to be avoided.

Keywords: expansion, autonomy, district/city

Abstrak

Ketersediaan peluang regulasi bagi pemekaran daerah otonom, atau pembentukan daerah otonom baru, sebenarnya bukanlah hal yang baru dalam sejarah pemerintahan daerah di Indonesia. Sejak sistem pemerintahan sentralistis pada masa Orde Baru, pemerintah juga telah banyak melakukan pembentukan daerah otonom baru. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten/kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah untuk menjalankan otonomi daerah seluasluasnya. 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. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui lebih jauh dampak pemekaran daerah kabupaten/kota dalam negara kesatuan yang didesentralisir. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan hasil bahwa kemampuan daerah dalam pelaksanaan kewenangan setelah pemekaran tidak sama karena masing-masing mempunyai kondisi dan karakteristik yang berbeda. Pemekaran daerah memiliki dampak terhadap kultural, pelayanan publik, pembangunan ekonomi, pertahanan, keamanan dan integrasi nasional. Pembentukan daerah melalui pemekaran wilayah kabupaten/kota dalam kenyataannya tidak dapat menjadi pilihan utama dalam percepatan pembangunan. Namun disisi lain, pembentukan daerah juga bukanlah hal yang harus dihindari. Kesimpulan dari penelitian ini adalah bahwa pembentukan daerah melalui pemekaran wilayah kabupaten/kota sebenarnya hal yang sulit, namun trend pemekaran terus meningkat, dalam kenyataannya pemekaran daerah tidak dapat menjadi pilihan utama dalam percepatan pembangunan. Namun disisi lain, pembentukan daerah juga bukanlah hal yang harus dihindari.

Kata Kunci : pemekaran, otonomi, kabupaten/kota

PENDAHULUAN

Pro-kontra kebijakan moratorium pemekaran daerah menjadi isu strategis yang masih terus digulirkan hingga saat ini. Masifnya pemekaran daerah yang terjadi di era reformasi sejak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini telah direvisi sebanyak empat kali dengan nama yang sama, menjadi UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 23 Tahun 2014, Perppu No. 2 Tahun 2014 dan terakhir UU No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Jika di tahun 1999 Indonesia hanya memiliki 26 provinsi dan 293 kabupaten/kota, dalam rentang waktu 15 tahun jumlah tersebut kini menjadi 34 provinsi dan 508 kabupaten/kota. Banyaknya Daerah Otonom Baru (DOB) yang berhasil lahir telah menjadi stimulus bagi daerah lain ikut menuntut pemekaran. Hingga saat ini, meskipun moratorium sedang berjalan, Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) bahkan masih menerima sebanyak 314 usulan pemekaran daerah setingkat provinsi dan kabupaten/kota dari seluruh Indonesia.

Daerah seringkali menggunakan alasan normatif dan teknis untuk melakukan pemekaran daerah, seperti memperpendek rentang kendali antara pemerintah daerah dengan masyarakat dan menciptakan pemerataan pembangunan. Padahal, tujuan sebenarnya hanya bagi-bagi kekuasaan di tingkat lokal. Akibatnya penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Otonomi Baru (DOB) menjadi tidak efektif. Berbagai permasalahan pemerintahan yang biasa muncul antara lain : (1) kapasitas manajemen pemerintahan yang tidak memadai; (2) kualitas sumber daya manusia aparat pemerintah daerah dan DPRD rendah; (3) sarana dan prasarana pemerintahan minim; (4) munculnya konflik perbatasan/lokasi ibu kota; (5) pelayanan publik yang buruk; (6) kesejahteraan masyarakat tidak meningkat; dan (7) demokrasi lokal yang tidak kunjung membaik.¹

METODOLOGI PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode pendekatan Yuridis Normatif, dengan menelusuri, meneliti obyek penelitian melalui asas-asas hukumnya, melalui perundang-undangannya dan sejarah hukumnya, yang digunakan untuk mengetahui dasar-dasar pemikiran, latar belakang dari peraturan perundang-undangan yang menjadi obyek penelitian yaitu mengenai dampak pemekaran daerah kabupaten/kota.

Spesifikasi penelitian ini digunakan deskriptif analitis, yang menggambarkan fakta-fakta hubungan antara Sistem Ketatanegaraan menurut UUD 1945 dengan perkembangan pemekaran daerah kabupaten/kota di Indonesia.. Fokus kajian penelitian ini adalah kajian dokumen hukum tertulis (studi kepustakaan), guna memperoleh bahan hukum primer dan digunakan metode analisis yuridis guna menelaah berbagai kaidah dan peraturan hukum nasional yang berkaitan dengan obyek penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Asas otonomi sebagai asas utama dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang diamanatkan Pasal 18 UUD 1945 yaitu bentuk penyelenggaraan desentralisasi. Desentralisasi merupakan penyerahan atau pemberian wewenang oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam rangka mengurus urusan terkait rumah tangga sendiri berlandaskan prakarsa dan aspirasi dari rakyat pada kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desentralisasi merupakan istilah dalam keorganisasian yang didefinisikan sebagai penyerahan kewenangan.² Melalui otonomi maka akan tercipta mekanisme, di mana daerah dapat mewujudkan sejumlah fungsi politik

¹ R. Siti Zuhro, Policy Paper, Pembentukan Mekanisme Penataan Daerah di Indonesia, Jakarta, LIPI Press, 2014, hlm 11

² Syamsuddin Haris, Desentralisasi dan otonomi daerah, Jakarta. LIPPI press, 2007, hlm.. 52

terhadap pemerintahan nasional, hubungan kekuasaan menjadi lebih adil sehingga, dengan demikian, daerah akan memiliki kepercayaan dan akhirnya akan terintegrasi ke dalam pemerintah nasional. Dengan otonomi, maka proses demokrasi dapat dijalankan yang juga akan menopang terwujudnya demokrasi dalam pemerintahan, dan pada akhirnya pembangunan daerah akan dipercepat.³ Hal itulah yang melatarbelakangi maraknya pemekaran wilayah/daerah di Indonesia.

Tujuan utama dari pemekaran dan pembentukan daerah otonom adalah untuk lebih meningkatkan pelayanan publik, kehidupan serta kesejahteraan masyarakat setempat. Perlu diketahui bahwa kemampuan daerah dalam pelaksanaan kewenangan setelah pemekaran tidak sama karena masing-masing mempunyai kondisi dan karakteristik yang berbeda. Sehingga pada kenyataan perkembangan selanjutnya banyak daerah hasil pemekaran belum atau kurang dirasakan manfaatnya oleh masyarakat bahkan berpotensi menimbulkan permasalahan baru seperti sengketa batas wilayah, perebutan lokasi ibukota, dan konflik lainnya. Terutama dalam bidang pertumbuhan ekonomi yang belum membuahkan hasil, terlihat dari kemiskinan dan pengangguran yang belum teratasi. Perlu dipertimbangan permasalahan-permasalahan yang ditimbulkan dari pemekaran daerah seperti jumlah penduduk apakah telah sesuai dengan luas wilayah, perkembangan penduduk yang dapat menimbulkan berbagai permasalahan terutama lahan yang ditempati akan menjadi sempit, atau sebaliknya.⁴

Dalam kaitan pelaksanaan otonomi daerah sejak digulirkan reformasi telah demikian banyak membawa perubahan dalam pola pikir masyarakat secara keseluruhan. Ide pemekaran wilayah merupakan hal yang termasuk baru dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Selama ini pemekaran telah dilakukan secara mudah dimana kriteria politik (meski tidak ada dalam persyaratan) lebih dominan daripada kriteria administratif, teknis dan fisik (sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan). Tuntutan masyarakat untuk melakukan pemekaran melalui pemerintahan daerah dipicu euforia politik dan tuntutan keinginan masyarakat untuk mendirikan daerah sendiri akan mencuat ketika mereka tidak atau kurang diperhatikan. Padahal ini dapat disebabkan oleh kesalahan atau ketidakmampuan pelayanan pada birokrasi tingkat daerah.

Sebenarnya apabila mengacu dari hasil amandemen UUD 1945 menunjukkan bahwa telah terjadi perubahan paradigma dan arah politik pemerintahan daerah yang baru. Sebagaimana dicatat Bagir Manan⁵, setidaknya ada 7 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. Sehingga pemekaran daerah kabupaten/kota pun harus mencerminkan prinsip-prinsip tersebut sebenarnya, dengan melaksanakan ketentuan hukum positif yang berlaku.

Gagasan otonomi daerah merupakan aktualisasi demokratisasi kehidupan politik dan pemerintahan di tingkat lokal. Simpul dasarnya, agar demokrasi dapat terwujud, maka daerah

³ Syaekani HR, Afan Gaffar & Ryass Rasjid, 2002, Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal. 235

⁴ Tri Ratnawati, Pemekaran daerah, Politik Lokal dan Beberapa Isu Terseleksi, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2009, hlm.15-16.

⁵ Bagir Manan, "Menyongsong Fajar Otonomi Daerah," Pusat Studi Hukum-Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, Cetakan III, 2004, hlm. 8.

harus memiliki kewenangan yang luas dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam suatu sistem negara kesatuan pada wilayah negara yang terbagi ke propinsi, dan propinsi terbagi dalam kabupaten/kota. Keinginan masyarakat untuk ikut serta mewarnai dinamika sosial budaya dan pemerintahan di daerah, tidak lain adalah untuk kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, dan pemberdayaan masyarakat. Lebih lanjut Murtir Jeddawai, bahwa salah satu instrumen ke arah peningkatan pelayanan masyarakat menurutnya adalah pengecilan rentang kendali (*span of power*) dalam daerah yang kemudian diterjemahkan menjadi pemekaran daerah. Asumsi dasarnya antara lain, wilayah-wilayah tertentu dalam daerah yang jaraknya jauh dari ibukota daerah, mendapat perlakuan yang sama, dengan demikian diperlukan pemekaran.⁶

Hadirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah diharapkan otonomi daerah mampu meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan bagi masyarakat. Pengaturan mengenai pemekaran wilayah terdapat pada bab Penataan Daerah, adapun tujuan penataan daerah adalah untuk mewujudkan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat, mempercepat peningkatan pelayanan publik, meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan, meningkatkan daya saing daerah dan daya saing nasional, dan memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya daerah. Pasal 32 UU No. 23 Tahun 2014 menentukan bahwa pembentukan daerah berupa pemekaran daerah dan penggabungan daerah.

Pemekaran daerah kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 harus dilakukan terlebih dahulu tahapan daerah persiapan kabupaten/kota, dimana pembentukan daerah persiapan harus memenuhi persyaratan dasar dan persyaratan administratif.⁷ Mencermati ketentuan yang ada dalam peraturan peundang-undangan yang berlaku sebenarnya tidak mudah melakukan pemekaran daerah kabupaten/kota. Namun demikian fenomena pemekaran kabupaten/kota di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia saat ini makin tinggi.

Beberapa catatan yang harus diketahui bahwa pemekaran daerah memiliki dampak :

1. Dampak pemekaran kultural; membawa implikasi positif dalam bentuk pengakuan sosial, politik dan kultural masyarakat daerah. Namun demikian dapat juga memicu konflik yang pada gilirannya menimbulkan masalah horizontal dan vertikal dalam masyarakat. Sengketa antara pemerintah daerah induk dengan pemerintah daerah pemekaran dalam hal pengalihan aset dan batas wilayah.
2. Pelayanan Publik; mampu memperpendek jarak geografis antara pemukiman penduduk dengan sentra pelayanan, juga mempersempit rentang kendali antara pemerintah daerah dengan unit pemerintahan di bawahnya. Disamping itu, memungkinkan untuk menghadirkan jenis-jenis pelayanan baru, seperti pelayanan listrik, telepon, serta fasilitas urban lainnya, terutama di wilayah ibukota daerah pemekaran.

Tetapi, pemekaran juga menimbulkan implikasi negatif bagi pelayanan publik, terutama pada skala nasional, terkait dengan alokasi anggaran untuk pelayanan publik yang berkurang. Hal ini disebabkan adanya kebutuhan belanja aparat dan infrastruktur pemerintahan lainnya yang bertambah dalam jumlah yang signifikan sejalan dengan pembentukan DPRD dan birokrasi di daerah hasil pemekaran.⁸

⁶ Murtir Jeddawai, Prokontra Pemekaran Daerah (Analisis Empiris), Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 1

⁷ Diatur dalam Pasal 33- 43 UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁸ Khairul Ikhwan Damanik, dkk, Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, dan Masa Depan Indonesia, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010, hlm. 108.

3. Pembangunan ekonomi; terdapat peluang yang besar bagi akselerasi pembangunan ekonomi di wilayah yang baru. Bukan hanya infrastruktur pemerintahan yang terbangun, tetapi juga infrastruktur fisik dan infrastruktur kebijakan pembangunan ekonomi yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah otonomi baru. Namun akselerasi juga memungkinkan pembangunan harus dengan besarnya anggaran yang dikeluarkan untuk membiayai belanja pegawai dan belanja operasional pemerintahan daerah. Dari sisi teoritik, belanja ini bisa diminimalisir melalui kebijakan pembangunan ekonomi yang menjangkau seluruh wilayah, sehingga akselerasi pembangunan ekonomi tetap dimungkinkan dengan harga yang murah.
4. Dampak bagi Pertahanan, Keamanan, dan Integrasi Nasional; pemekaran daerah otonomi baru, bagi beberapa masyarakat pedalaman dan masyarakat di wilayah perbatasan merupakan isu politik nasional yang penting. Bagi masyarakat tersebut, mereka tidak pernah melihat dan merasakan kehadiran 'Indonesia', baik dalam bentuk simbol pemerintahan, politisi, birokrasi dan bahkan kantor pemerintahan. Pemekaran daerah otonom, oleh karenanya, dapat memperbaiki kenangan politik nasional di daerah melalui peningkatan dukungan terhadap pemerintah nasional dan menghadirkan pemerintah pada level yang lebih bawah. Akan tetapi, ongkos politik untuk menghadirkan pemerintahan daerah otonom baru ini seringkali juga dapat sangat mahal, apabila pengelolaan politik selama proses dan sesudah pemekaran tidak dapat dilakukan dengan baik.

KESIMPULAN

Pembentukan daerah melalui pemekaran wilayah kabupaten/kota dalam kenyataannya tidak dapat menjadi pilihan utama dalam percepatan pembangunan. Namun disisi lain, pembentukan daerah juga bukanlah hal yang harus dihindari.

SARAN

Kajian terhadap pemekaran wilayah kabupaten/kota hendaknya dikawal ketat supaya tidak hanya mengedepankan kepentingan sebagian elite politik saja, dan Pemerintah pusat wajib memberikan perhatian khusus terhadap daerah otonomi baru (kabupaten/kota) ketika daerah-daerah yang sudah terlanjur dimekarkan tetapi ternyata tidak menunjukkan kemajuan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan, "Menyongsong Fajar Otonomi Daerah," Pusat Studi Hukum-Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, Cetakan III, 2004.
- Khairul Ikhwan Damanik, dkk, Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, dan Masa Depan Indonesia, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010.
- Murtir Jeddawi, Prokontra Pemekaran Daerah (Analisis Empiris), Total Media, Yogyakarta, 2009.
- R. Siti Zuhro, Policy Paper, Pembentukan Mekanisme Penataan Daerah di Indonesia, Jakarta, LIPI Press, 2014.
- Syaukani HR, Afan Gaffar & Ryass Rasjid, 2002, Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Syamsuddin Haris, Desentralisasi dan otonomi daerah, Jakarta. LIPPI Press, 2007,
- Tri Ratnawati, Pemekaran daerah, Politik Lokal dan Beberapa Isu Terseleksi, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2009.
- UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah