



## JURNAL ILMU HUKUM, HUMANIORA DAN POLITIK (JIHP)

<https://dinastirev.org/JIHP>

[dinasti.info@gmail.com](mailto:dinasti.info@gmail.com)

+62 811 7404 455

DOI: <https://doi.org/10.38035/jihhp.v4i5>

Received: 3 Juni 2024, Revised: 3 Juli 2024, Publish: 4 Juli 2024

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

# Rekonstruksi Regulasi Pemekaran Daerah untuk Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat

Qurrota A'yuni<sup>1</sup>, Hari Prasetyo<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, Indonesia, [qurrota.ayuni77@gmail.com](mailto:qurrota.ayuni77@gmail.com)

<sup>2</sup>Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, Indonesia, [hariprasetyo@ui.ac.id](mailto:hariprasetyo@ui.ac.id)

Corresponding Author: [qurrota.ayuni77@gmail.com](mailto:qurrota.ayuni77@gmail.com)

**Abstract:** *This article aims to gain an understanding of the influence of the implementation of regional autonomy and the expansion or formation of new autonomous regions (DOB), both in provinces and districts or cities. In practice, proposals for regional expansion have increased every year. However, data from the Ministry of Home Affairs in 2009 shows that 80% of new autonomous regions have failed and have not been able to provide welfare, reinforced by the results of the Indonesia Governance Index (IGI) data survey regarding the 2014 governance index from 34 districts/cities throughout Indonesia which recommended that regional bureaucracy needs to be strengthened. . This research method uses a type of normative research, namely by referring to primary legal materials, national legislation and other non-legal materials. The results of the research conclude that it is necessary to reconstruct regional expansion regulations through: First, adding content material regarding the evaluation chapter on regional expansion in Government Regulation Number 78 of 2007. Second, creating a special team that focuses on providing assistance to regions that will undergo expansion. Preparations for areas that will be expanded also need to be further regulated in Government Regulations. In the future, a thorough and in-depth evaluation is needed as a consideration for merging DOBs if necessary. For example, several countries such as Japan, Sweden, Belgium, England and Germany have merged small regions to make them larger without sacrificing democratic values.*

**Keyword:** *Expansion, Regional Autonomy, Decentralization.*

**Abstrak:** Tulisan ini bermaksud untuk memperoleh pemahaman tentang pengaruh pelaksanaan otonomi daerah dan pemekaran atau pembentukan daerah otonomi baru (DOB), baik di provinsi maupun kabupaten atau kota. Dalam praktiknya, usulan pemekaran daerah telah meningkat setiap tahunnya. Namun data Kementerian Dalam Negeri tahun 2009 menunjukkan bahwa 80% DOB gagal dan belum dapat memberikan kesejahteraan, diperkuat hasil survey data *Indonesia Governance Index* (IGI) mengenai indeks tata kelola pemerintahan tahun 2014 dari 34 kabupaten/kota di seluruh Indonesia yang merekomendasikan birokrasi daerah perlu diperkuat. Metode penelitian ini menggunakan jenis penelitian normatif yaitu dengan merujuk pada bahan hukum primer peraturan perundang-undangan nasional dan bahan non-hukum lainnya. Hasil penelitian menyimpulkan

bahwa diperlukan adanya rekonstruksi regulasi pemekaran daerah melalui: *Pertama*, menambahkan materi muatan mengenai bab evaluasi pemekaran daerah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007. *Kedua*, membuat tim khusus yang fokus dalam melakukan pendampingan terhadap daerah yang akan dilakukan pemekaran. Persiapan terhadap daerah yang akan dimekarkan juga perlu diatur lebih lanjut di dalam Peraturan Pemerintah. Ke depan diperlukan adanya evaluasi menyeluruh dan mendalam sebagai pertimbangan untuk melakukan penggabungan DOB jika diperlukan. Sebagai contoh beberapa negara seperti Jepang, Swedia, Belgia, Inggris dan Jerman telah melakukan penggabungan daerah-daerah kecil agar menjadi lebih besar tanpa mengorbankan nilai-nilai demokrasi.

**Kata Kunci:** Pemekaran, Otonomi Daerah, Desentralisasi.

## PENDAHULUAN

Dalam perjalanan pelaksanaan otonomi daerah, pemekaran atau pembentukan daerah baik di provinsi maupun kabupaten atau kota telah banyak dilakukan.<sup>1</sup> Diantara rentang tahun 1999-2014 sebanyak 548 daerah mengalami perubahan status sebagai daerah otonom hasil pemekaran di seluruh Indonesia.<sup>2</sup> Pemekaran atau pembentukan daerah dimaksudkan untuk mendekatkan pelayanan organisasi pemerintah kepada masyarakat agar lebih efektif dan efisien.<sup>3</sup> Selain itu, tujuan dari kebijakan otonomi daerah seperti peningkatan pelayanan, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat dapat terwujud. Ketentuan mengenai pemekaran daerah telah diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada Bab II tentang Pembentukan Daerah dan Kawasan Khusus, Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa dalam rangka pendayagunaan kemampuan daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah, dimungkinkan diambil kebijakan setingkat undang-undang untuk pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah otonom. Lebih lanjut ketentuan mengenai syarat pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan Penghapusan dan Penggabungan daerah.

Maraknya usulan pembentukan daerah otonom baru harus dilandaskan pada kebutuhan dan keinginan untuk peningkatan pelayanan masyarakat dan tercapainya kesejahteraan bagi rakyat di daerah. Sejak September 2022, pemerintah telah menerima usulan pembentukan 329 daerah otonom baru, pemekaran daerah merupakan konsekuensi dari bertambahnya jumlah penduduk dan kebutuhan yang terus bertambah,<sup>4</sup> sehingga kebutuhan akan fasilitas pelayanan masyarakat juga dipastikan bertambah. Hal tersebut yang menyebabkan maraknya usulan pemekaran di daerah. Tujuan utama Otonomi Daerah yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat dinilai dapat tercapai jika pemekaran wilayah dilakukan. Sehingga pemekaran daerah dijadikan sebagai satu-satunya jalan mengupayakan kesejahteraan bagi masyarakat yang jumlahnya terus bertambah. Untuk mencapai

---

<sup>1</sup>Fernandes Simangunsong (2014), Studi Kelayakan Pemekaran Wilayah Kabupaten Bekasi, *Jurnal Agregasi*, hlm.105.

<sup>2</sup> Lihat data Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri tentang Pembentukan Daerah-daerah di Indonesia sampai dengan Tahun 2014, [https://api-otda.kemendagri.go.id/files/file\\_31eb53664-3c1f-4e67-9b50-4cbeb61ff696.pdf](https://api-otda.kemendagri.go.id/files/file_31eb53664-3c1f-4e67-9b50-4cbeb61ff696.pdf) diakses pada 9 Desember 2023.

<sup>3</sup> Ega Yuhandra, Suwari Akhmaddhian, Haris Budiman, dkk. (2022), Urgensi Pembentukan Daerah Otonomi Baru di Jawa Barat, *Jurnal Penelitian Universitas Kuningan*, 147-158. hlm.149

<sup>4</sup>Nikolaus Harbowo, "DPR Kaji Pemekaran Daerah Dibuka Lagi" <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/09/14/dpr-kaji-pemekaran-daerah-dibuka-lagi> diakses pada 2 Juni 2023.

kemakmuran, pemekaran wilayah bukanlah jalan terakhir. Beberapa hal Pemerintah Pusat perlu melakukan fokus pada beberapa bidang diantaranya: (1) pembangunan infrastruktur seperti jalan, bandara, pelabuhan untuk meningkatkan konektivitas dan menarik investasi<sup>5</sup>; (2) meningkatkan infrastruktur ekonomi dan sumber daya manusia, teknologi dan institusi di pasar global<sup>6</sup>; (3) mengurangi ketimpangan diberbagai latar belakang sosial-ekonomi, etnik, gender, dan wilayah geografis; (4) meningkatkan kualitas pendidikan, memastikan bahwa Indonesia menghasilkan lulusan yang kompetitif.<sup>7</sup>

Peningkatan kesejahteraan masyarakat diharapkan dapat dipercepat perwujudannya melalui peningkatan pelayanan di daerah.<sup>8</sup> Faktanya tahun 2009 Kementerian Dalam Negeri menunjukkan bahwa 80% DOB gagal dan belum dapat memberikan kesejahteraan kepada rakyat.<sup>9</sup> Hasil evaluasi Kemendagri tahun 2012 menyebutkan, 70 persen DOB yang terbentuk sepanjang 1999-2009 dinilai gagal mencapai tujuan pemekaran.<sup>10</sup> Hal ini diperkuat dengan hasil survey yang dilakukan *Indonesia Governance Index* (IGI) mengenai indeks tata kelola pemerintahan tahun 2014 dari 34 kabupaten/kota di seluruh Indonesia, merekomendasikan birokrasi pada Daerah Otonom Baru (DOB) perlu diperkuat.

Dalam pelaksanaannya, sebanyak 63 kabupaten hasil pemekaran wilayah gagal menerapkan otonomi daerah. Imbasnya justru membebani Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN), DOB gagal meningkatkan pendapatan asli daerah sehingga hanya mengandalkan APBN. Diperparah lagi adanya ketimpangan alokasi anggaran antara anggaran belanja pegawai daerah sebesar 80% berbanding terbalik dengan pembangunan infrastruktur daerah yang hanya sebesar 20%.<sup>11</sup> Padahal untuk melakukan pembentukan DOB, negara harus mengeluarkan dana lebih dari 50 triliun sejak tahun 1999.<sup>12</sup> Selain persoalan anggaran, pemekaran juga kerap menyisakan sengketa antar daerah, terutama terkait batas wilayah, dari 57 DOB yang dibentuk pada 2007-2009, misalnya, muncul 187 sengketa batas wilayah.<sup>13</sup>

Suatu daerah dinilai bagus jika dapat membangun otonomi baru dan juga meningkatkan pendapatan asli daerahnya,<sup>14</sup> sehingga dalam melakukan pemekaran harus memperhatikan cara memperkuat birokrasi pada DOB, agar pembangunan dan pelayanan publik dapat berjalan dengan baik, apalagi kemungkinan terjadi persoalan dan gejolak politik di daerah yang baru dimekarkan sangat tinggi dan berdampak pada kegagalan membangun birokrasi yang kuat pada DOB.<sup>15</sup> Direktur Eksekutif Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) menyatakan pemerintah harus melakukan evaluasi seluruh daerah

<sup>5</sup> Haikal Siregar dan Verra Wijaya, "10 ideas to turn Indonesia's decade of progress into a century of prosperity", <https://www.thejakartapost.com/business/2023/04/11/10-ideas-to-turn-indonesias-decade-of-progress-into-a-century-of-prosperity.html> diakses pada 9 Desember 2023.

<sup>6</sup> Eko Listiyanto and Abdul Manap Pulungan, Indonesian's Macroeconomic and Finance Policy Framework for Structural Transformation, ECIDC Project Paper No. 8, United Nations Conference on Trade and Development, April 2021, hlm. 33.

<sup>7</sup> Lihat dalam "The Path to Peaceful and Prosperous Indonesia in 2045" <https://www.undp.org/indonesia/projects/path-peaceful-and-prosperous-indonesia-2045> diakses pada 9 Desember 2023.

<sup>8</sup> Mahkamah Konstitusi, "Pemekaran Daerah, Wujud Pelayanan Pemerintah dalam Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat" <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=16294&menu=2>, diakses pada 2 Juni 2023.

<sup>9</sup> Humas Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, "Perkuat Birokrasi Daerah Otonom Baru", <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/perkuat-birokrasi-daerah-otonom-baru>, diakses pada 2 Juni 2023.

<sup>10</sup> Nikolaus Harbowo, "DPR Kaji Pemekaran Daerah Dibuka.."

<sup>11</sup> Ani Nursalikhah, "Mendagri 63 Kabupaten Pemekaran Gagal Terapkan Otonomi", <https://news.republika.co.id/berita/nmwc57/mendagri-63-kabupaten-pemekaran-gagal-terapkan-otonomi> diakses pada 2 Juni 2023

<sup>12</sup> Humas Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, "Perkuat Birokrasi Daerah.."

<sup>13</sup> Nikolaus Harbowo dan Kurnia Yunita Rahayu, "DPR Kaji Pemekaran Daerah.."

<sup>14</sup> Ani Nursalikhah, "Mendagri 63 Kabupaten Pemekaran Gagal Terapkan Otonomi.."

<sup>15</sup> Humas Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, "Perkuat Birokrasi Daerah.."

otonom karena belum bisa memberikan kesejahteraan bagi rakyat dan meningkatkan daya saing serta pemerintahan yang baik.<sup>16</sup>

Penelitian tentang pemekaran daerah bukanlah suatu hal baru. R. Siti Zuhro membahas dalam karyanya berjudul “Pentingnya Penataan Daerah untuk Mengatasi Maraknya Pemekaran Daerah”, penelitian ini memberikan rekomendasi untuk melakukan penggabungan daerah. Adapun yang menjadi pembeda dengan tulisan ini adalah penulis memberikan rekomendasi perbaikan materi muatan terhadap peraturan pemerintah yang ada untuk menambahkan materi mengenai evaluasi dan ketentuan penggabungan yang perlu diatur secara komprehensif. Penelitian Aminah dkk berjudul “Efektivitas 20 Tahun Implementasi Pemekaran Daerah di Indonesia” dengan menggunakan data berupa indeks pembangunan manusia sebagai alat ukur kesejahteraan yang bersumber dari Badan Pusat Statistik dan di analisis menggunakan uji beda *t-paired*. Penelitian tersebut lebih banyak memaparkan data berupa grafik dan tabel untuk mengukur indeks kesejahteraan pasca pemekaran dan tentu berbeda dengan penelitian ini.

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan diatas, penelitian ini akan mengerucut pada 2 (dua) persoalan utama: (1) sejauhmana dampak yang ditimbulkan dari pemberian otonomi daerah dan pemekaran terhadap daerah otonomi baru, dan (2) bagaimana upaya Pemerintah Pusat dalam mengantisipasi permasalahan yang timbul akibat diberikannya otonomi daerah dan pemekaran bagi daerah otonomi baru agar tujuan utama untuk kesejahteraan masyarakat dapat diwujudkan?

## METODE

Bentuk penelitian ini adalah yuridis normatif atau juga disebut sebagai penelitian hukum normatif, yaitu jenis penelitian yang berfokus pada kajian hukum positif dengan tujuan menganalisis penerapan asas hukum dan harmonisasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan nasional.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Dampak Pemekaran Terhadap Kesejahteraan Masyarakat di Daerah Otonomi Baru

Reformasi Tahun 1998 telah mengubah sistem pemerintahan di Indonesia yang semula berbentuk sentralisasi menjadi desentralisasi. Perubahan tersebut diharapkan dapat mewujudkan demokratisasi dengan memberikan kesempatan yang luas kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam pelaksanaan pembangunan daerah, sebagaimana definisi dari desentralisasi itu sendiri: *sharing of the governmental power by a central ruling group with other groups, each having authority within a specific area of the state.*<sup>17</sup> Desentralisasi juga diharapkan dapat mendorong *local accountability*, karena pemerintah daerah dinilai lebih memahami persoalan daerahnya.<sup>18</sup>

Ada tiga alasan pentingnya pelaksanaan desentralisasi di Indonesia. *Pertama*, kehidupan berbangsa dan bernegara selama ini sangat terpusat di Jakarta (Jakarta-sentris). Sementara itu, pembangunan di beberapa wilayah lain cenderung bahkan dijadikan objek “perahan” pemerintah pusat. *Kedua*, pembagian kekayaan secara tidak adil dan merata. Daerah-daerah yang memiliki sumber kekayaan alam melimpah, seperti Aceh, Riau, Irian Jaya (Papua), Kalimantan, dan Sulawesi ternyata tidak menerima perolehan dana yang patut dari pemerintah pusat. *Ketiga*, kesenjangan (disparitas) sosial antara satu daerah dengan

<sup>16</sup>Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, “Pemekaran Daerah Belum Menjadi Solusi”, <https://www.kppod.org/berita/view?id=388>, diakses pada 2 Juni 2023

<sup>17</sup> Syarif Hidayat dkk, *Paradigma Baru Otonomi Daerah*, (Jakarta: P2P LIPI,2001), hlm.24.

<sup>18</sup> Tim Analisa BPK – Biro Analisa Anggaran dan Hendri Saparini, *Analisa Proses Administrasi Pemekaran Daerah pada Departemen Dalam Negeri dan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD)*, hlm.1

daerah lain sangat mencolok.<sup>19</sup> Perubahan sistem pemerintahan menjadi desentralisasi melahirkan kebijakan otonomi daerah yang diberlakukan sejak tahun 1999 dan berimplikasi pada bertambahnya jumlah DOB, melalui pemekaran daerah yang berawal dari usulan masyarakat dan proses politik sampai mendapatkan legitimasi sebagai DOB dari Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD).

Pemekaran daerah digadag-gadag sebagai salah satu cara untuk membangun daerah dengan meningkatkan fungsi pelayanan publik yang efektif bagi masyarakat agar tercipta birokrasi pemerintah yang efisien dan berdaya guna untuk mendorong kesejahteraan masyarakat. Terlebih di era globalisasi yang penuh dengan tantangan dan peluang, pelayanan publik memang harus dioptimalkan oleh aparatur pemerintah agar mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya.<sup>20</sup> Maka dari itu, salah satu alasan yang selalu digaungkan dalam pemekaran ialah agar pelayanan publik lebih dekat dan berdampak langsung pada kesejahteraan serta percepatan pembangunan dengan cara mengatur dan mengelola daerahnya sendiri.<sup>21</sup> Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan Dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah Bab II pasal 2, dinyatakan bahwa pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui: (i) peningkatan pelayanan kepada masyarakat; (ii) percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi; (iii) percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah; (iv) percepatan pengelolaan potensi daerah; (v) peningkatan keamanan dan ketertiban; dan (vi) peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

Setidaknya ada tiga alasan utama yang sering digunakan untuk melakukan pemekaran daerah, yaitu: *Pertama*, wilayah suatu daerah yang sangat luas, sehingga berdampak pada kurang optimalnya pelayanan publik. Dalam rangka memberikan pelayanan yang optimal maka diusulkan pemekaran daerah agar mendekatkan pelayanan masyarakat dengan konstruksi daerah baru yang diharapkan dapat memberikan pelayanan terbaik setelah dilakukan pemekaran. *Kedua*, adanya kesenjangan pembangunan suatu wilayah sehingga menciptakan ‘gap’ yang tinggi antar wilayah karena pembangunan yang tidak merata. Alasan ini digunakan untuk mengejar ketertinggalan pembangunan suatu daerah, sehingga pembangunan suatu daerah diharapkan dapat lebih merata dan menjadi daerah yang lebih maju, setelah dilakukan pemekaran. *Ketiga*, kurang optimalnya pemanfaatan sumberdaya alam dan rendahnya kualitas sumber daya manusia. Alasan ketiga ini juga bertalian erat dengan luasnya suatu wilayah dan kesenjangan pembangunan suatu daerah. Tingkat perkembangan wilayah suatu daerah dapat diukur dari rasio wilayah terbangun (*built-up area*) dari total luas wilayah. Semakin luas wilayah terbangun semakin tinggi aktivitas ekonomi masyarakat.<sup>22</sup> Minimnya pembangunan infrastruktur yang mendukung dalam mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah menjadi pertimbangan untuk melakukan pemekaran agar terwujudnya kemandirian suatu daerah melalui optimalisasi sumber daya alam, kualitas sumber daya manusia dan pembangunan infrastruktur yang mendukung.

---

<sup>19</sup> A.Ubaedillah dan Abdul Rozak (Ed.), *Pendidikan Kewargaan (Civic Education): Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Jakarta: ICCE UIN Jakarta, 2008, hlm. 138.

<sup>20</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Analisis dan Evaluasi Hukum terkait Tata Kelola Pemerintahan*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional-Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia), 2020, hlm.58

<sup>21</sup> Aris Subagiyo, “Pemekaran Daerah: Antara Kesejahteraan Rakyat atau Kesejahteraan Elite,” <http://arissubagiyo.lecture.ub.ac.id/2021/05/pemekaran-daerah-antara-kesejahteraan-rakyat-atau-kesejahteraan-elite/>, Diakses pada 2 Juni 2023.

<sup>22</sup> Raden H. Santika, Budi Santoso dan Hadi Mahmud, “Analisis Dampak Pemekaran Daerah Terhadap Kinerja dan Pemerintahan Ekonomi di Kabupaten Lombok Utara”, *Jurnal Ilmu Pemerintahan: Kajian Ilmu Pemerintahan dan Politik Daerah*, April 2018, hlm. 16.

Pemekaran wilayah merupakan salah satu cara yang dapat digunakan untuk mengontrol keadaan suatu daerah oleh pemerintah pusat, dengan pemekaran maka akan terjadi perluasan dan pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, sehingga dengan adanya pelimpahan tersebut akan berdampak pada pembangunan daerah yang seharusnya berjalan lebih baik karena wilayah tersebut dibangun dengan potensi daerahnya sendiri dan seharusnya dapat mempercepat upaya pemerataan pembangunan dengan mendekatkan pelayanan pemerintahan. Dampak lainnya yang diharapkan dari pemekaran ialah menurunnya tingkat pengangguran, kemiskinan, dan gizi buruk sehingga menurunkan angka ketimpangan sosial di masyarakat.<sup>23</sup>

#### 1. Keberhasilan Pemekaran di Daerah-daerah Otonomi Baru

Salah satu indikator yang digunakan untuk melihat apakah suatu daerah dapat disebut otonom jika memiliki anggaran sendiri dengan rekening yang terpisah dari Pemerintah Pusat dan mempunyai kewenangan untuk mengalokasikan dana yang substansial. Penyerahan kewenangan dari Pusat ke daerah dilakukan dengan memberikan sumber-sumber pembiayaan yang dimanifestasikan melalui struktur PAD yang kuat. PAD merupakan sumber pembiayaan yang harus di optimalkan karena mencerminkan kondisi riil di daerah, suatu daerah yang otonom harus memiliki PAD yang kuat, sementara sumber dana yang diberikan dari Pemerintah Pusat seharusnya hanya bersifat pendukung bagi pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di daerah.<sup>24</sup> Karena itu, daerah harus mampu mengelola dan mengoptimalkan sumber-sumber dana yang ada di daerahnya agar tidak bergantung terus menerus dengan Pemerintah Pusat.

Faktanya dalam struktur keuangan daerah, transfer dana dari Pemerintah kepada Daerah lebih mendominasi, sehingga daerah menjadi tidak mandiri atau jauh dari kata otonom. Ada beberapa indikator yang digunakan untuk mengukur keberhasilan pemekaran yang dapat memberikan kesejahteraan kepada masyarakat, yaitu: pendapatan perkapita, kesehatan dan pendidikan yang lebih meningkat dengan adanya pemekaran. Apabila pemekaran belum berhasil maka akan menimbulkan permasalahan baru seperti minimnya lapangan pekerjaan dan lainnya. Pemekaran daerah (provinsi, Kabupaten dan kota) ternyata tidak selalu membawa kebaikan bagi rakyat di daerah yang dimekarkan tersebut. Bahwa DPR mensinyalir 40 persen dari daerah yang dimekarkan tersebut justru rakyatnya tidak sejahtera.<sup>25</sup>

#### 2. Kegagalan Pelaksanaan Pemekaran di Beberapa Daerah-daerah Otonomi Baru

Sejak bergulirnya era reformasi, tidak sedikit wilayah-wilayah provinsi, kabupaten dan kota mengalami perubahan administratif. Konsep otonomi daerah yang merubah sentralisasi Jakarta pada desentralisasi daerah telah memberikan kesempatan fenomena pemekaran wilayah secara besar-besaran terjadi. Setiap pemekaran tentunya dapat membawa implikasi positif maupun negatif, memiliki konsekuensi kebaikan dan juga keburukan. Tidak sedikit persoalan-persoalan timbul oleh sebab lepasnya daerah baru dari daerah lama. Lahirnya gradasi otoritas pemangku kepentingan (pelaksana kebijakan), berkurangnya anggaran belanja daerah, penurunan penerimaan dan pendapatan daerah, selain itu satu hal yang pasti adalah berkurangnya luas wilayah.

Kesempatan pemekaran daerah acap kali ditafsirkan dan dimanfaatkan oleh para aktor-aktor politik sebagai peluang bagi daerah untuk merebut kekuasaan politik yang selama ini didominasi Pemerintah Pusat. Perebutan kekuasaan ini pernah terjadi Poso,

<sup>23</sup>Kartasmita, *Paradigma Pembangunan di Indonesia*, dikutip dalam Titus Bernadus Tului, "Dampak Pemekaran Wilayah Kabupaten Terhadap Kesejahteraan Masyarakat di Desa Datar Bilang Baru Kecamatan Long Hubung Kabupaten Mahakam Ulu," *eJournal Ilmu Pemerintahan*, Vol.7 No.3, 2019, hlm.1186

<sup>24</sup>Harsanto Nursadi, "Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah: Transfer Pusat Ke Daerah, Pemerataan Keuangan Daerah dan Kapasitas Daerah," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, hlm.260

<sup>25</sup>Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Pengkajian Hukum tentang Pemekaran dan Penggabungan Daerah," [https://www.bphn.go.id/data/documents/pkj\\_pemekaran.pdf](https://www.bphn.go.id/data/documents/pkj_pemekaran.pdf), diakses pada 2 Juni 2023.

Sulawesi Tengah dan Buton, Sulawesi Tenggara menimbulkan ketegangan dan konflik, baik sebelum maupun setelah pemekaran wilayah dilakukan.<sup>26</sup> Pemicu lain dampak buruk pemekaran wilayah seperti kondisi yang ditunjukkan dalam penelitian oleh Lumbessy (2005) di Kabupaten Buru, dimana pemekaran wilayah sebagian besar dinikmati oleh golongan elit tertentu seperti pengusaha dan pejabat pemerintah daerah. Sedangkan penelitian Gusnidar (2006) di Kabupaten Aceh Selatan dan Kabupaten Aceh Singkil, bahwa pemekaran wilayah hanya semakin memberikan peluang pemerintah daerah untuk lebih menguasai sumber daya alam dan dimanfaatkan oleh segelintir orang.<sup>27</sup>

### Upaya Pemerintah Pusat Merekonstruksi Regulasi Pemekaran Daerah

Dalam pelaksanaannya pemekaran belum menjadi alternatif untuk pelayanan publik yang baik, dan belum mampu membangun suatu daerah menjadi lebih maju dengan pemanfaatan sumberdaya alam dan peningkatan kualitas sumber daya manusianya. Sehingga agenda pemekaran perlu diatur lebih baik, terutama mengenai *grand design* penataan daerah dan pengelolaan daerah yang tidak terbatas pada angka statistik belaka. *Grand design* penataan daerah sangat diperlukan khususnya untuk memprediksi jumlah daerah yang ideal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Disain ini penting dalam pemekaran daerah agar penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan dengan efisien, efektif, akuntabel dan demokratis. Selain itu *grand design* ini yang akan menjadi pedoman bagi Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) dalam menyaring aspirasi masyarakat tentang pembentukan DOB.<sup>28</sup>

Bertambahnya pemekaran daerah menjadi bukti bahwa ada persoalan serius dalam hal penataan daerah, namun semangat pemekaran daerah yang semakin tinggi dari waktu ke waktu tidak dibarengi dengan adanya desain pemekaran dan dampak yang menyertainya.<sup>29</sup> Agresifitas dalam pemekaran daerah ternyata telah memunculkan berbagai persoalan, hampir 80% DOB belum berhasil membawa kemajuan dan kesejahteraan seperti yang diharapkan. Padahal banyaknya DOB tentu akan menimbulkan biaya yang lebih tinggi karena semakin besar biaya yang diperlukan untuk membiayai perputaran roda birokrasi.<sup>30</sup> Ada beragam dampak dari kegagalan DOB, seperti layanan publik masih belum memuaskan, pertumbuhan ekonomi masih stagnan sehingga angka kemiskinan masih tinggi, dan anggaran pembangunan yang masih bergantung pada keuangan negara serta masih rentan terhadap praktik korupsi.<sup>31</sup> Melihat hasil tersebut, sejak beberapa tahun yang lalu pemerintah pusat memberlakukan moratorium terhadap pemekaran daerah menunggu kajian *grand design* pemekaran daerah yang tepat untuk Indonesia. Namun gelombang pengajuan untuk pemekaran daerah tak pernah surut, proposal usulan pemekaran daerah terus menumpuk di pemerintah pusat dengan harapan bisa segera disetujui untuk dimekarkan.

Pada tahun 2008, BPK telah melakukan pemeriksaan terhadap pelaksanaan pemekaran daerah dan disimpulkan bahwa: Pertama, Pemerintah belum mempunyai *grand design* mengenai pemekaran daerah; Kedua, Pelaksanaan observasi untuk menilai kelayakan usulan pemekaran daerah tidak dilakukan oleh pihak yang kompeten dan independen; Ketiga, Proses pembentukan DOB atas inisiatif DPR-RI tidak melalui prosedur pengujian kelayakan

<sup>26</sup> Riwanto Tirtosudarmo, "Paradigma dalam Kebijakan Desentralisasi di Indonesia: Sebuah Kritik terhadap Dominasi *Public Administration School*", *Jurnal Masyarakat & Budaya*, Volume 10, Nomor 1, 2008, hlm. 30.

<sup>27</sup> Fitra Mailendra, "Analisis Dampak Pemekaran Wilayah dan Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pembangunan Manusia di Propinsi Jawa Barat (Analisis Panel Data: Kabupaten/Kota di Propinsi Jawa Barat Periode 2002-2006)", *Skripsi*, Bogor: Institut Pertanian Bogor, 2009, hlm. 2.

<sup>28</sup> Tim Analisa BPK – Biro Analisa Anggaran dan Hendri Saparini, *Analisa Proses Administrasi Pemekaran Daerah pada Departemen Dalam Negeri dan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD)*, hlm.2

<sup>29</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Pengkajian Hukum tentang Pemekaran dan Penggabungan Daerah," hlm.12

<sup>30</sup> Pengkajian Hukum tentang Pemekaran dan Penggabungan Daerah, hlm.12

<sup>31</sup> Aris Subagiyo, "Pemekaran Daerah: Antara Kesejahteraan Rakyat atau Kesejahteraan.,"

yang memadai; Keempat, Penilaian kelayakan usulan pemekaran daerah tidak didukung petunjuk teknis yang jelas, tidak dihadiri pejabat, dan lainnya.<sup>32</sup> Maka dari itu, diperlukan adanya rekonstruksi regulasi pemekaran daerah melalui adanya evaluasi dan penggabungan daerah jika pemekaran daerah ternyata tidak mencapai tujuan utamanya untuk mensejahterakan rakyat.

Gagasan pemekaran wilayah dan pembentukan Daerah Otonom Baru memiliki dasar hukum yang cukup kuat. Secara yuridis landasan yang memuat persoalan pembentukan daerah terdapat dalam pasal 18 UUD 1945 yang intinya, bahwa membagi daerah Indonesia atas daerah besar (provinsi) dan daerah provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Selanjutnya dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memberi peluang pembentukan daerah dalam suatu NKRI, yaitu daerah yang dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.<sup>33</sup>

Evaluasi yang dilakukan beberapa lembaga, baik pemerintah maupun non pemerintah, menunjukkan bahwa pemekaran cenderung berdampak negatif ketimbang positif. Beberapa dampak negatif tersebut adalah :

1. pemekaran menciptakan perluasan struktur yang mengakibatkan beban berat biaya
2. Kesamaan karakteristik sosial budaya dan historis masyarakat merupakan komitmen mayoritas warga, aspek politik selalu mengedepkannya
3. Rendahnya kapasitas fiskal yang menyebabkan pemerintah daerah berupaya meningkatkan pendapatan dengan berbagai cara yang justru merugikan masyarakat dan berakibat terhadap munculnya kesenjangan
4. Pertambahan jumlah pemerintah daerah secara simultan meningkatkan belanja dalam APBN dan ini membebani pemerintah pusat.

Dari 104 daerah pemekaran yang dievaluasi, sekitar 76 daerah bermasalah dan 148 daerah otonom baru umumnya juga menghadapi berbagai masalah antara lain, penyerahan pembiayaan personel, peralatan dan dokumen (P3D), batas wilayah, dukungan dana, mutasi PNS, serta pengisian jabatan dan tata ruang. Sebanyak 83 persen dari 148 daerah hasil pemekaran, kondisi keuangan daerahnya tidak memenuhi syarat pengelolaan anggaran. Walaupun teorinya untuk memudahkan pelayanan rakyat, tapi praktiknya dana publik malah habis terserap untuk dana politik. Merujuk temuan BPK terhadap daerah otonom baru, kinerja keuangan daerah pemekaran baru cukup memprihatinkan, dan menghadapi masalah keterbatasan SDM. Kondisi tersebut dikuatkan pula dari hasil studi Direktorat Otonomi Daerah BAPPENAS (2004), yang mengatakan pelayanan kepada masyarakat di beberapa daerah otonom baru belum meningkat karena menghadapi berbagai persoalan, antara lain: persoalan kelembagaan, infrastruktur, dan sumber daya manusia.<sup>34</sup>

Berdasarkan grafik tingkat kesejahteraan masyarakat daerah pemekaran di Indonesia 2008-2017 dapat diinformasikan bahwa secara umum implementasi pemekaran daerah di Indonesia selama hampir 20 tahun belum sesuai dengan amanat Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa pembentukan daerah baru dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Hal ini dikarenakan 94% tingkat kesejahteraan daerah pemekaran di Indonesia tergolong

---

<sup>32</sup> Tim Analisa BPK – Biro Analisa Anggaran dan Hendri Saparini, *Analisa Proses Administrasi.*, hlm.2

<sup>33</sup> Ahmad Muzawwir, “Analisis Kebijakan Pemekaran Wilayah Kabupaten Batu Bara dalam Perspektif Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000”, *Tesis*, Medan: Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, 2008, hlm. 53.

<sup>34</sup> Andik Wahyun Muqoyyidin, “Pemekaran Wilayah dan Otonomi Daerah Pasca Reformasi di Indonesia: Konsep, Fakta Empiris dan Rekomendasi ke Depan”, *Jurnal Konstitusi* Volume 10, Nomor 2, Juni 2013, hlm.296

“sedang dan rendah”.<sup>35</sup> Sumber dana utama pemerintah daerah memang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Namun nyatanya selain itu, sumber pembiayaan daerah tidak hanya berasal dari PAD saja. Pemerintah daerah juga mendapatkan bantuan transfer dana dari pemerintah pusat berupa Dana Perimbangan.<sup>36</sup> PAD berperan penting dalam menentukan kemandirian keuangan suatu pemerintah daerah, karena PAD merupakan tolok ukur kemampuan bagi pemerintah daerah dalam membangun dan mewujudkan otonomi daerahnya.<sup>37</sup>

Maraknya usulan pemekaran dan bertambahnya DOB yang tidak dibarengi dengan *grand design* pemekaran yang jelas dalam penataan daerah telah menimbulkan ragam persoalan yang sangat berdampak terhadap stagnansi pembangunan dan tidak tercapainya kesejahteraan. Karena itu diperlukan adanya rekonstruksi regulasi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, Dan Penggabungan Daerah. Materi muatan yang perlu diatur mengenai penambahan bab yang berisi evaluasi pemekaran, baik status dan kedudukan, mekanisme evaluasi maupun pihak yang akan melakukan evaluasi.

Hal ini diperlukan untuk menilai dan melakukan evaluasi secara mendalam terhadap suatu daerah yang akan dimekarkan serta kemungkinannya untuk digabungkan jika mengalami kegagalan, meskipun ketentuan mengenai evaluasi telah disebutkan dalam Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 mengenai Tata Cara Penghapusan dan Penggabungan Daerah, namun hal ini belum cukup jelas dan efektif, sehingga materi muatan ini perlu diubah secara lebih komprehensif. Berikut ini adalah tabel usulan perubahan materi muatan yang menambahkan ketentuan evaluasi DOB:

Sebelum Perubahan	Usulan Perubahan
<p>Pasal 22</p> <p>Daerah otonom dapat dihapus, apabila daerah yang bersangkutan dinyatakan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah.</p> <p>Penghapusan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan setelah melalui proses evaluasi terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dan evaluasi kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah dengan mempertimbangkan aspek kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik dan daya saing daerah</p>	<p>Pasal 22</p> <p>Daerah otonom dapat dihapus, apabila daerah yang bersangkutan dinyatakan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah.</p> <p>Penghapusan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibedakan menjadi penghapusan terhadap daerah hasil pemekaran dan bukan pemekaran dengan indikator yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.</p> <p>Penghapusan dilakukan setelah melalui proses evaluasi terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dan evaluasi kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah dengan mempertimbangkan aspek kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik dan daya saing daerah</p> <p>Evaluasi sebagaimana yang dimaksud pada ayat (3) dilakukan minimal lima tahun sekali dan dilakukan oleh Kementrian dalam Negeri, BPK, KPK, Akademisi dan Tokoh masyarakat.</p>
<p>Berdasarkan proses evaluasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2), Menteri menyampaikan hasil evaluasi kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah kepada DPOD.</p> <p>DPOD bersidang untuk membahas hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1).</p>	<p>Berdasarkan proses evaluasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (3), Menteri menyampaikan hasil evaluasi kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah kepada DPOD.</p> <p>DPOD bersidang untuk membahas hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) selambat-</p>

<sup>35</sup> Aminah, Lindrianasari, Einde Evana, et all. “Efektivitas 20 Tahun Implementasi Pemekaran Daerah di Indonesia”, *Asian Journal of Innovation and Entrepreneurship*, September 2019, hlm. 183-184.

<sup>36</sup> Khairil Anwar, “Perimbangan Pajak Fiskal Antara Pusat dan Daerah”, *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan*, 2022”, hlm.3545

<sup>37</sup> Santoso sebagaimana dikutip dalam Khairil., *Ibid*.

Dalam hal sidang DPOD menilai daerah tertentu tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah, DPOD merekomendasikan agar daerah tersebut dihapus dan digabungkan ke daerah lain. Menteri meneruskan rekomendasi DPOD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kepada Presiden. Apabila Presiden menyetujui usulan penghapusan dan penggabungan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Menteri menyiapkan rancangan undang-undang tentang penghapusan dan penggabungan daerah.	lambatnya 14 hari setelah hasil evaluasi diterima. Dalam hal sidang DPOD menilai daerah tertentu tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah, DPOD merekomendasikan agar daerah tersebut dihapus dan digabungkan ke daerah lain. Menteri meneruskan rekomendasi DPOD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kepada Presiden selambat-lambatnya 30 hari sejak hasil sidang diterima. Apabila Presiden menyetujui usulan penghapusan dan penggabungan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Menteri menyiapkan rancangan undang-undang tentang penghapusan dan penggabungan daerah serta melakukan audiensi kepada masyarakat daerah.
--	--

Urgensi untuk melakukan rekonstruksi regulasi dan mengatur secara ketat indikator mengenai aspek evaluasi pemekaran daerah dilakukan untuk menghindari beberapa dampak negatif dari pemekaran yang digunakan oleh beberapa aktor politik dalam mendapat kekuasaan, kondisi ini ditunjukkan dari beberapa kasus penelitian tentang pemekaran wilayah, salah satunya adalah penelitian oleh Lumbessy (2005), di Kabupaten Buru, dimana sebagian besar manfaat pemekaran wilayah dinikmati oleh golongan elit tertentu seperti pengusaha dan pejabat pemerintahan. Selain itu pada penelitian yang dilakukan oleh Gusnidar (2006), di Kabupaten Aceh Selatan dan Kabupaten Aceh Singkil menunjukkan bahwa pemekaran wilayah semakin memberikan pemerintah daerah untuk lebih menguasai sumber daya alam yang ada dan hanya dimanfaatkan oleh segelintir orang.<sup>38</sup> Tidak dapat dipungkiri bahwa salah satu dampak adanya desentralisasi ialah lahirnya praktik dinasti politik pun demikian jika terjadi pemekaran daerah yang dimanfaatkan oleh elite politik tertentu.<sup>39</sup>

Evaluasi harus dilakukan untuk melihat apakah tujuan utama pemekaran daerah dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat telah tercapai. Hal ini dapat dilihat melalui indikator kesejahteraan seperti kemajuan dibidang pendidikan, kesehatan dan pendapatan. Pengukuran peningkatan pendapatan masyarakat yang secara makro dapat dilihat dari peningkatan jumlah Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB). Dengan melihat semua sektor yang ada kemudian dapat diketahui sektor mana saja yang unggul dan tidak unggul, dimana sektor yang lebih unggul dapat disimpulkan sebagai sektor utama yang dapat mendorong Pendapatan Asli Daerah sekaligus pendapatan masyarakat. PDRB yang memiliki fungsi untuk dapat memberikan informasi mengenai kemampuan sumber daya ekonomi disuatu wilayah, PDRB yang menunjukkan pertumbuhan ekonomi berisikan informasi keseluruhan terkait dengan pertumbuhan ekonomi pertahun, pendapatan masyarakat dan pendapatan makro daerah.<sup>40</sup>

Salah satu daerah hasil pemekaran yang telah dilakukan evaluasi dan terbukti belum berhasil untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, adalah Pemekaran Daerah di Kabupaten Empat Lawang yang belum sepenuhnya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan masih menunjukan *trend* pembangunan yang lambat, dengan menganalisa beberapa indikator di bawah ini, yaitu:<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Andik Wahyun Muqoyyidin, "Pemekaran Wilayah dan Otonomi Daerah Pasca Reformasi di Indonesia: Konsep, Fakta Empiris dan Rekomendasi ke Depan", Jurnal Konstitusi Volume 10, Nomor 2, Juni 2013, hlm.291

<sup>39</sup> Muksiin, D., Robo, S., Pawane, A.R., & Pora, S. (2021). Motif Politik Rencana Pemekaran Daerah Otonomi Baru di Tanah Papua. *JHIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pengetahuan*, 6(2), 270-281. hlm.273

<sup>40</sup> Ropiko Duri dan Mutia Rahmah, "Evaluasi Pemekaran Daerah dalam Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat", *Jurnal Kebijakan Pemerintahan*, 2020. hlm.47

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm.51

1. kriteria efektivitas berupa masih banyaknya penduduk yang putus sekolah, terbatasnya tenaga kesehatan, serta menurunnya laju pertumbuhan ekonomi tiga tahun terakhir dan menurunnya PDRB di tahun terakhir;
2. kriteria kecukupan belum mampu menunjukkan tingkat efektivitas dapat memuaskan kebutuhan masyarakat;
3. kriteria pemerataan berupa belum terjadinya pemerataan pada akses pendidikan;
4. kriteria responsivitas berupa masih kurangnya respon pemerintah dalam perbaikan jalan untuk mobilitas penduduk;
5. kriteria ketepatan berupa belum tepatnya pencabutan status daerah tertinggal Kabupaten Empat Lawang.

Selain Kabupaten Empat Lawang, sebenarnya masih banyak daerah lain yang belum berhasil, sehingga diperlukan adanya evaluasi terhadap daerah yang telah dimekarkan, pemerintah juga harus membuat tim khusus yang fokus dalam melakukan pendampingan terhadap daerah yang akan dilakukan pemekaran dan harus diatur dalam Peraturan Pemerintah. Materi yang perlu diatur terkait bagaimana persiapan pemekaran daerah harus disikapi dengan sangat hati-hati dan memerlukan persiapan yang memadai bagi calon daerah otonom baru dimana persiapan tersebut harus melihat kondisi nyata di lapangan. Masa persiapan sampai dengan 10 tahun dapat difasilitasi untuk menyiapkan pengalihan aparatur yang sesuai kapasitasnya, penyiapan infrastruktur perekonomian beserta fasilitas pemerintahan, dan infrastruktur penunjang bagi aparatur. Pembagian sumber daya meliputi sumber daya alam, sumber daya manusia dan infrastruktur penunjang lainnya antara daerah induk dan DOB perlu diatur dengan baik. Perekonomian daerah DOB sebaiknya diarahkan untuk mendukung sektor utama, yaitu pertanian dalam arti luas, baik ketersediaan infrastruktur penunjang maupun tenaga-tenaga penyuluh di lapangan.<sup>42</sup>

Selain melakukan evaluasi dan pendampingan secara fokus, ada beberapa tindakan preventif yang dapat dilakukan sebelum usulan pemekaran disetujui yaitu dengan memberikan alternatif kebijakan yang dapat ditawarkan dalam merespon tuntutan pemekaran sebagai berikut:

1. Sehubungan dengan tuntutan pemekaran daerah otonom yang dimotivasi oleh tuntutan peningkatan aksesibilitas pelayanan publik, pemerintah bisa meresponnya dengan memperkuat dan memekarkan kecamatan, yaitu:
  - a. Memposisikan pemerintah kecamatan sebagai basis pelayanan publik, baik pelayanan administratif (KTP, IMB dan lain-lain), maupun pelayanan substantif (pelayanan kesehatan, pendidikan, dan lain-lain). Perbaikan proses pelayanan, seperti gagasan One Stop Service, seharusnya ditempatkan di ibukota pemerintah kecamatan, dan bukan diletakkan di ibukota pemerintahan yang lebih atas.
  - b. Memposisikan pemerintah kecamatan dalam fungsi kebijakan pembangunan ekonomi, sehingga pusat-pusat pertumbuhan ekonomi bias berkembang di level kecamatan.
  - c. Merancang desain kelembagaan serta dukungan aparatur dan anggaran untuk pemerintah kecamatan yang memungkinkannya merespon secara cepat perkembangan kebutuhan pelayanan kepada masyarakat. Sebagai misal, kapasitas kelembagaan pemerintah kecamatan harus mampu menangani pelayanan kepada masyarakat sejalan dengan proses urbanisasi di ibukota kecamatan.
  - d. Memekarkan kecamatan sebagai pilihan kebijakan untuk mendekatkan sentra pelayanan kepada masyarakat, daripada memekarkan kabupaten atau kota atau provinsi sebagai daerah otonom yang membutuhkan infrastruktur pemerintahan yang lebih besar.

---

<sup>42</sup> Lieke Tielung, Evaluasi Pemekaran Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti, Tesis, Universitas Gadjah Mada, 2012.

- e. Untuk mengurangi kecenderungan pemekaran kecamatan yang kemudian diikuti oleh pemekaran kabupaten, maka posisi pemerintahan kecamatan perlu ditingkatkan sehingga memberikan kebanggaan sosio-kultural bagi masyarakat setempat.
2. Sehubungan dengan pemekaran daerah otonom yang dimotivasi oleh untutan pembangunan ekonomi di suatu wilayah, pemerintah bisa mensikapinya dengan pemeratakan pembangunan ekonomi, atau bila sesuai dengan parameter yang ada, dengan menetapkannya sebagai kawasan khusus dalam pembangunan ekonomi.
3. Sehubungan dengan kebutuhan pemerintah nasional untuk mengaktifkan wilayah perbatasan dengan negara lain bagi kepentingan pertahanan dan keamanan nasional, pemerintah bisa meresponnya dengan membentuk kawasan khusus untuk kepentingan pertahanan dan keamanan.

Beberapa alternatif kebijakan diatas dapat diberikan untuk merespon usulan daerah dalam melakukan pemekaran, sehingga mekar tidak harus selalu ditanggapi dengan kebijakan pemekaran. Pemekaran daerah merupakan salah satu beban anggaran Negara untuk meningkatkan dana perimbangan, khususnya Dana Alokasi Umum, meskipun pemekaran juga telah melewati berbagai syarat dan pertimbangan, maka membengkaknya Daerah mengakibatkan beban anggaran menjadi semakin berat. Dari data kapasitas fiskal yang ada untuk kabupaten kota, 62% memiliki indeks kapasitas yang rendah, dan hanya dua yang sangat tinggi dan tiga yang tinggi. Hal tersebut menunjukkan bahwa Daerah-daerah pemekaran tersebut membebani anggaran Negara secara keseluruhan.<sup>43</sup>

Menurut Sri Mulyani, tahun 2019 daerah menjadi ketergantungan dengan dana yang diberikan oleh Pemerintah Pusat, dan terlena dengan itu sehingga justru pendapatan murni dari daerah tidak dikembangkan secara maksimal potensinya. Secara rata-rata nasional tahun 2018, ketergantungan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) terhadap TKDD (Transfer Ke Daerah dan Dana Desa) sebesar 80,1%. Sementara, kontribusi pendapatan asli daerah (PAD) hanya sekitar 12,87%. Implisit, pemerintah daerah cenderung pasif dalam mengelola potensi PAD-nya dan lebih mengandalkan keuangannya dari Dana Perimbangan.<sup>44</sup> Maka dari itu, usulan pemekaran perlu dikaji dengan rasionalitas publik, karena kemungkinan solusi terhadap usulan alasan pemekaran bisa diselesaikan dengan kebijakan non-pemekaran. Selain itu, evaluasi juga penting untuk dilakukan agar setelah mendapatkan hasil dari kajian melalui evaluasi yang menyeluruh dan mendalam maka perlu mempertimbangkan untuk melakukan penggabungan DOB jika diperlukan dengan melihat hasil rekomendasi dari evaluasi dan kajian yang mendalam.

Agar dapat melakukan efisiensi anggaran, dan mencari solusi guna memperbaiki pelayanan publik, sebab yang terjadi saat ini adalah Pemerintah Daerah semakin bergantung pada dana transfer dari Pemerintah Pusat, namun Dana yang dimiliki Pemerintah Pusat pun tidak dapat memadai kebutuhan seluruh Daerah sehingga kesejahteraan semakin jauh diwujudkan. Karena itu, penggabungan daerah dapat menjadi solusi apabila telah dilakukan evaluasi dan ternyata daerah tidak mampu dalam melaksanakan otonomi daerah. Namun penggabungan ini harus benar-benar dari penelitian yang objektif. Studi memperlihatkan beberapa negara maju di dunia juga yang melakukan penggabungan daerah-daerah kecil agar menjadi lebih besar, tanpa mengorbankan nilai-nilai demokrasi seperti Jepang, Swedia, Belgia, Inggris dan Jerman.<sup>45</sup>

Demi kepentingan publik, penggabungan daerah perlu untuk didorong dan difasilitasi. Dengan cara ini diharapkan proses pemekaran dan atau penggabungan daerah merupakan bagian dari upaya untuk menyelesaikan permasalahan publik melalui peningkatan kapasitas

---

<sup>43</sup> Harsanto Nursadi, "Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah: Transfer Pusat Ke Daerah

<sup>44</sup> Khairil Anwar, "Perimbangan Pajak Fiskal Antara Pusat dan Daerah", hlm.3545

<sup>45</sup> Indra Syahril, "Penataan Daerah Menuju Kemandirian Daerah dan Kesejahteraan Masyarakat", Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan Volume 5 Nomor 2 Desember 2018, hlm.533-534

kepemerintahan. Pembangunan di Indonesia merupakan sebuah perjalanan panjang untuk memanusiasi manusia, perjalanan yang dihadapkan dengan tantangan dengan kondisi geografis dan potensi sumber daya alam yang berbeda-beda,<sup>46</sup> karena itu untuk mengatasi persoalan pembangunan harus dilakukan rekonstruksi terhadap regulasi pemekaran serta *grand desain* penataan daerah yang lebih baik di masa yang akan datang. Segala upaya pemekaran, penghapusan maupun penggabungan dilakukan untuk mewujudkan tujuan dari otonomi daerah yaitu standarisasi pelayanan secara nasional dan pelayanan publik yang optimal bagi kesejahteraan masyarakat daerah.<sup>47</sup>

Meskipun dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 telah diatur mengenai daerah persiapan dalam jangka waktu tiga tahun sebelum menjadi DOB dan apabila dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun daerah persiapan tidak bisa memenuhi persyaratan maka pemekaran tidak dapat menjadi DOB.<sup>48</sup> Namun tetap saja tidak menjadi solusi terhadap maraknya daerah yang masih gagal setelah dimekarkan selain itu dalam upaya menjawab usulan pemekaran yang saat ini masih dibendung oleh memoratorium pemekaran. Pemerintah dapat mengambil tindakan untuk menjadikan kecamatan sebagai pusat pelayanan dan menciptakan kota-kota metropolitan yang dapat memberikan pelayanan di luar batas kota. dengan demikian pemekaran daerah dapat diantisipasi dengan meningkatkan kualitas pelayanan publik serta memberikan insentif atau *reward* bagi daerah yang berhasil menggabungkan diri.<sup>49</sup>

## KESIMPULAN

Penilitan ini menghasilkan dua simpulan: *Pertama*, secara umum tujuan pembentukan atau pemekaran daerah adalah peningkatan kualitas hidup masyarakat, baik secara sosio-kultural, politik maupun ekonomi. Namun berdasarkan PP No. 129 Tahun 2000 Pasal 2 menyatakan bahwa tujuan pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, melalui: 1) Peningkatan pelayanan kepada masyarakat; 2) Percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi; 3) Percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah; 4) Percepatan pengelolaan potensi daerah. Maka dari itu, tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan tidak hanya melalui proses pembentukan daerah otonom baru, tetapi juga bisa dengan cara penggabungan dan penghapusan daerah.

Adapun simpulan *kedua*, yaitu maraknya usulan pemekaran dan bertambahnya DOB yang tidak dibarengi dengan *grand design* pemekaran yang jelas dalam penataan daerah telah menimbulkan ragam persoalan yang sangat berdampak terhadap stagnansi pembangunan dan tidak tercapainya kesejahteraan. Karena itu diperlukan adanya rekonstruksi regulasi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, Dan Penggabungan Daerah. Materi muatan yang perlu diatur ialah mengenai penambahan bab yang berisi evaluasi pemekaran, baik status dan kedudukan, mekanisme evaluasi maupun pihak yang akan melakukan evaluasi. Hal ini diperlukan untuk menilai dan melakukan evaluasi secara mendalam terhadap suatu daerah yang akan dimekarkan serta kemungkinannya untuk digabungkan jika mengalami kegagalan, meskipun ketentuan mengenai evaluasi telah disebutkan sedikit dalam Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 telah mengatur mengenai Tata Cara Penghapusan dan Penggabungan Daerah,

---

<sup>46</sup> Carunia Mulya Firdausy (ed.), *Kebijakan dan Strategi Peningkatan Pendapatan Asli daerah dalam Pembangunan Nasional*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia), 2018.hlm.1

<sup>47</sup> Irfan Ridwan Maksum, *Riak-Riak Otonomi Daerah di Indonesia Kurun Waktu 2010-2021*, (Yogyakarta: Dee Publish), 2021, hlm.12

<sup>48</sup> Suartami Dewi, N., & Ari Yuliantini Griadhi, N. (2015). Analisis Yuridis Terkait Pemekaran Daerah Berdasarkan Prinsip Otonomi Daerah. *Kertha Negara : Journal Ilmu Hukum*.hlm.3-4

<sup>49</sup> R. Siti Zuhro, "Pentingnya Penataan Daerah untuk Mengatasi Maraknya Pemekaran Daerah" (2008), *Jurnal CSIC*, hlm.107

namun hal ini belum cukup jelas dan efektif, sehingga materi muatan ini perlu diubah secara lebih komprehensif.

## REFERENSI

- Ahmad Muzawwir, “Analisis Kebijakan Pemekaran Wilayah Kabupaten Batu Bara dalam Perspektif Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000”, *Tesis*, Medan: Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, 2008
- A.Ubaedillah dan Abdul Rozak (Ed.), *Pendidikan Kewargaan (Civic Education): Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: ICCE UIN Jakarta), 2008
- Andik Wahyun Muqoyyidin, “Pemekaran Wilayah dan Otonomi Daerah Pasca Reformasi di Indonesia: Konsep, Fakta Empiris dan Rekomendasi ke Depan”, *Jurnal Konstitusi* Juni 2013.
- Aminah, Lindrianasari, Einde Evana, et all. “Efektivitas 20 Tahun Implementasi Pemekaran Daerah di Indonesia”, *Asian Journal of Innovation and Entrepreneurship*, September 2019.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Analisis dan Evaluasi Hukum terkait Tata Kelola Pemerintahan*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional-Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia), 2020
- Carunia Mulya Firdausy (ed.), *Kebijakan dan Strategi Peningkatan Pendapatan Asli daerah dalam Pembangunan Nasional*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia), 2018
- Fernandes Simangunsong, “Studi Kelayakan Pemekaran Wilayah Kabupaten Bekasi”, *Jurnal Agregasi*, 2014.
- Irfan Ridwan Maksum, *Riak-Riak Otonomi Daerah di Indonesia Kurun Waktu 2010-2021*, (Yogyakarta: Dee Publish), 2021,
- Syarif Hidayat dkk, *Paradigma Baru Otonomi Daerah*, (Jakarta: P2P LIPI,2001)
- Kartasmita, *Paradigma Pembangunan di Indonesia*, dikutip dalam Titus Bernadus Tului, “Dampak Pemekaran Wilayah Kabupaten Terhadap Kesejahteraan Masyarakat di Desa Datah Bilang Baru Kecamatan Long Hubung Kabupaten Mahakam Ulu,” *eJournal Ilmu Pemerintahan*, 2019.
- Harsanto Nursadi, “Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah: Transfer Pusat Ke Daerah, Pemerataan Keuangan Daerah dan Kapasitas Daerah, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*.
- Ropiko Duri dan Mutia Rahmah, “Evaluasi Pemekaran Daerah dalam Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat”, *Jurnal Kebijakan Pemerintahan*, 2020.
- Indra Syahrial, “Penataan Daerah Menuju Kemandirian Daerah dan Kesejahteraan Masyarakat”, *Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, Desember 2018.
- Khairil Anwar, “Perimbangan Pajak Fiskal Antara Pusat dan Daerah”, *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan*, 2022.
- Raden H. Santika, Budi Santoso dan Hadi Mahmud, “Analisis Dampak Pemekaran Daerah Terhadap Kinerja dan Pemerintahan Ekonomi di Kabupaten Lombok Utara”, *Jurnal Ilmu Pemerintahan: Kajian Ilmu Pemerintahan dan Politik Daerah*, April 2018.
- Suartami Dewi, N., & Ari Yuliantini Griadhi, N. (2015). Analisis Yuridis Terkait Pemekaran Daerah Berdasarkan Prinsip Otonomi Daerah. *Kertha Negara : Journal Ilmu Hukum*.
- Muksiin, D., Robo, S., Pawane, A.R., & Pora,S. (2021). Motif Politik Rencana Pemekaran Daerah Otonomi Baru di Tanah Papua. *JHIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pengetahuan*, 6(2),270-281
- Ega Yuhandra, Suwari Akhmaddhian, Haris Budiman, dkk. (2022), Urgensi Pembentukan Daerah Otonomi Baru di Jawa Barat, *Jurnal Penelitian Universitas Kuningan*, 147-158.

- Nikolaus Harbowo, “DPR Kaji Pemekaran Daerah Dibuka Lagi”  
<https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/09/14/dpr-kaji-pemekaran-daerah-dibuka-lagi> diakses pada 2 Juni 2023.
- Humas Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, “Perkuat Birokrasi Daerah Otonom Baru”, <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/perkuat-birokrasi-daerah-otonom-baru>, diakses pada 2 Juni 2023.
- Ani Nursalikhah, “Mendagri 63 Kabupaten Pemekaran Gaga Terapkan Otonomi”,  
<https://news.republika.co.id/berita/nmwc57/mendagri-63-kabupaten-pemekaran-gagal-terapkan-otonomi> diakses pada 2 Juni 2023
- Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, “Pemekaran Daerah Belum Menjadi Solusi”, <https://www.kppod.org/berita/view?id=388>, diakses pada 2 Juni 2023
- Tim Analisa BPK – Biro Analisa Anggaran dan Hendri Saporini, Analisa Proses Administrasi Pemekaran Daerah pada Departemen Dalam Negeri dan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD),  
[https://www.dpr.go.id/doksetjen/dokumen/bpkdpd\\_Analisis\\_tentang\\_Pemekaran\\_Daerah20130306170435.pdf](https://www.dpr.go.id/doksetjen/dokumen/bpkdpd_Analisis_tentang_Pemekaran_Daerah20130306170435.pdf), Diakses pada 2 Juni 2023
- Aris Subagiyo, “Pemekaran Daerah: Antara Kesejahteraan Rakyat atau Kesejahteraan Elite,”<http://arissubagiyo.lecture.ub.ac.id/2021/05/pemekaran-daerah-antara-kesejahteraan-rakyat-atau-kesejahteraan-elite/>, Diakses pada 2 Juni 2023.