

# Pemekaran Wilayah di Indonesia Pasca Reformasi dalam Rangka Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Marfuah<sup>1</sup>, Nofrizal<sup>2</sup>.

Faculty of Law, Universitas Pasir Pengaraian. e-mail: [marfuah@upp.ac.id](mailto:marfuah@upp.ac.id), [nofrizalku@gmail.com](mailto:nofrizalku@gmail.com)

**Abstract:** *This study examines the phenomenon of regional expansion in Indonesia in the post-reformation era within the context of implementing regional autonomy. Regional expansion has become a crucial issue following the adoption of decentralization policies that grant greater authority to local governments. This research uses a normative legal method with statutory, historical, and conceptual approaches. The study focuses on analyzing the legal instruments governing regional expansion and the factors driving such processes. Based on the analysis, regional expansion is regulated under Article 18 of the 1945 Constitution and further reinforced by Law No. 23 of 2014 on Regional Government and Government Regulation No. 78 of 2007. The main driving factors include administrative effectiveness, desires for social homogeneity, fiscal incentives, and local elite interests. The study concludes that although regional expansion aims to improve public services and local welfare, its implementation still faces numerous challenges, including inadequate regional preparedness and the dominance of political interests. A comprehensive evaluation of expansion policies is necessary to ensure alignment with the primary goals of regional autonomy.*

**Keywords:** *Regional Expansion; Regional Autonomy; Decentralization; Local Government; Post-Reformation;*

**Abstrak:** Penelitian ini membahas fenomena pemekaran wilayah di Indonesia pasca reformasi dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah. Pemekaran wilayah menjadi isu penting seiring diberlakukannya kebijakan desentralisasi yang memberikan kewenangan lebih besar kepada daerah. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, historis, dan konseptual. Fokus kajian diarahkan pada analisis perangkat hukum yang mengatur pemekaran wilayah serta faktor-faktor yang mendorong terjadinya pemekaran daerah. Berdasarkan hasil telaah, pemekaran daerah diatur dalam UUD 1945 Pasal 18 serta diperkuat oleh UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan PP No. 78 Tahun 2007. Adapun pendorong utama pemekaran meliputi motif efektivitas pemerintahan, keinginan homogenitas sosial, insentif fiskal, dan kepentingan elit lokal. Penelitian ini menyimpulkan bahwa meskipun pemekaran daerah bertujuan untuk mendekatkan pelayanan dan meningkatkan kesejahteraan, pelaksanaannya masih menghadapi banyak tantangan, termasuk lemahnya kesiapan daerah dan dominasi kepentingan politik. Diperlukan evaluasi menyeluruh terhadap kebijakan pemekaran agar tidak menyimpang dari tujuan utama otonomi daerah.

**Kata Kunci:** Pemekaran Wilayah; Otonomi Daerah; Desentralisasi; Pemerintahan Daerah; Reformasi;

## 1. Pendahuluan

Pada masa sebelum 1998, kekuasaan Pemerintah Pusat negara Republik Indonesia sangat sentralistik dan semua daerah di republik ini menjadi perpanjangan tangan kekuasaan Jakarta (pemerintah pusat). Dengan kata lain, rezim Orde Baru mewujudkan kekuasaan sentripetal, yakni berat sebelah memihak pusat bukan pinggiran (daerah). Daerah yang kaya akan sumber daya alam, ditarik keuntungan produksinya dan dibagi-bagi di antara elite Jakarta, alih-alih diinvestasikan untuk pembangunan daerah. Akibatnya, pembangunan antara di daerah dengan di Jakarta menjadi timpang.

B.J. Habibie yang menggantikan Soeharto sebagai presiden pasca-Orde Baru membuat kebijakan politik baru yang mengubah hubungan kekuasaan pusat dan daerah dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah atau yang biasa disebut desentralisasi. Dengan terbitnya undang-undang ini, daerah tidak lagi sepenuhnya bergantung pada Jakarta dan tidak lagi mau didikte oleh pusat. Bahkan, beberapa daerah, seperti Aceh, Riau dan Papua menuntut merdeka dan ingin berpisah dari Republik Indonesia (Agustono, 2005).

Pada masa awal reformasi, selain adanya keinginan provinsi memisahkan dari republik, juga bermunculan aspirasi dari berbagai daerah yang menginginkan dilakukannya pemekaran provinsi atau kabupaten. Dalam upaya pembentukan provinsi dan kabupaten baru ini, tarik-menarik antara kelompok yang setuju dan tidak setuju terhadap pemekaran daerah sebagai akibat dari otonomi daerah meningkatkan suhu politik lokal. Indikasi ini tercermin dari munculnya ancaman dari masing-masing kelompok yang pro dan kontra terhadap terbentuknya daerah baru, mobilisasi massa dengan sentimen kesukuan, bahkan sampai ancaman pembunuhan.

Berangsur-angsur, pemekaran wilayah pun direalisasikan dengan pengesahannya oleh Presiden Republik Indonesia melalui undang-undang. Sampai dengan tanggal 25 Oktober 2002, terhitung empat provinsi baru lahir di negara ini, yaitu Banten, Bangka Belitung, Gorontalo, dan Kepulauan Riau. Pulau Papua yang sebelumnya merupakan sebuah provinsi pun saat ini telah mengalami pemekaran, begitu pula dengan Kepulauan Maluku. Terakhir, pada 4 Desember 2005 sejumlah tokoh dari 11 kabupaten di Nanggroe Aceh Darussalam mendeklarasikan pembentukan Provinsi Aceh Leuser Antara dan Provinsi Aceh Barat Selatan. Aceh Leuser Antara terdiri dari lima kabupaten, yakni Aceh Tengah, Aceh Tenggara, Aceh Singkil, Gayo Lues, dan Bener Meriah. Sedangkan Aceh Barat Selatan meliputi Kabupaten Aceh Selatan, Aceh Barat Daya, Aceh Jaya, Semeulue, dan Nagan Raya.

Sejak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, orientasi pembangunan diubah dari prinsip efisiensi dan pertumbuhan menjadi prinsip kemandirian dan keadilan. Dalam kondisi orientasi pembangunan yang demikian, maka

orientasi penyelenggaraan pembangunan bergeser ke arah desentralisasi. Salah satu implikasi dari perubahan paradigma penyelenggaraan pembangunan tersebut adalah timbulnya fenomena pemekaran wilayah. Pemekaran wilayah pada otonomi daerah seakan punya daya tarik tersendiri, sehingga tidak heran jika terus menjadi perbincangan di berbagai kalangan. Kuatnya wacana tersebut juga semakin menguatkan kontroversi dan perdebatan antar elit, kelompok masyarakat bahkan pembuat kebijakan sekalipun. Belum lagi tanggapan masyarakat beragam yang sedikit banyak meramalkan kontroversi tersebut. Banyak yang mempertanyakan urgensi gagasan manuver tersebut dengan berbagai alasan mendasar seperti alasan politis, sosiologis, religius bahkan historis. (Rizal, 2011).

Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai dasar hukum pemerintahan daerah di Indonesia. Dalam rangka melaksanakan amanat pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yakni untuk melancarkan jalanya pemerintahan dan sarana untuk mencapai tujuan bernegara dalam mewujudkan kesatuan bangsa, maka hadirilah Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang pada Pasal 32 Ayat (1) UU ini menentukan bahwa pembentukan daerah berupa pemekaran daerah dan penggabungan daerah. Berkaitan dengan pemekaran daerah, Pasal 33 Ayat (1) UU No. 23 ini menentukan bahwa pemekaran daerah adalah pemecahan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota menjadi dua atau lebih daerah baru atau penggabungan bagian daerah dari daerah yang bersanding dalam satu daerah provinsi menjadi satu daerah baru. Kemudian Pasal 1 Angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, Dan Penggabungan Daerah menentukan Bahwa pembentukan daerah adalah pemberian status pada wilayah tertentu sebagai daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota.

Menyimak perkembangan politik nasional dan lokal saat ini, isu mengenai pemekaran wilayah nampaknya akan terus menjadi wacana politik yang tidak akan pudar. Hal itu karena berkaitan dengan konsen utama masyarakat lokal yang menyangkut berbagai tekanan politik seperti perasaan dan keinginan untuk mandiri. Alasan lain yang tidak kalah pentingnya adalah konsen utama untuk mensejahterakan rakyat karena biasanya daerah yang ingin dimekarkan tertinggal jauh dari daerah lainnya. Akibatnya isu pemekaran wilayah selama yang ini menjadi lebih banyak merupakan jawaban atas persoalan perasaan ketidakadilan, perasaan tidak diperhatikan, ataupun perasaan-perasaan yang ingin memisahkan diri dari Negara kesatuan ini.

Dengan otonomi maka akan tercipta mekanisme, di mana daerah dapat mewujudkan sejumlah fungsi politik 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 (Syaukani, 2002). Inti dari pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan Pemerintah Daerah (*distretionar power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar pakarsa, kreativitas dan peran serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya, memberikan otonomi daerah tidak hanya berarti melaksanakan demokrasi di lapisan bawah, tetapi juga mendorong otoaktivitas untuk melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri (Kaloh, 2007).

Landasan hukum kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah telah diatur melalui UU (Undang-Undang) No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, kemudian direvisi menjadi UU 23 Tahun 2014 beserta berbagai peraturan pemerintah dibawahnya, antara lain Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 Tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah.

Dari pengamatan di lapangan, aturan-aturan hukum tersebut telah ditafsir dan dimanfaatkan oleh para aktor politik sebagai peluang bagi daerah untuk merebut kekuasaan yang selama ini didominasi pemerintah pusat. Dalam konteks merebut kekuasaan inilah para aktor politik di daerah telah melihat pemekaran sebagai peluang politik yang paling terbuka. Dibalik alasan untuk mendekatkan pelayanan publik bagi masyarakat yang selama ini terisolasi secara geografis, pemekaran merupakan sebuah proses sosial politik yang sangat kompleks. Pembentukan propinsi dan kabupaten baru ternyata telah menjadi arena bagi para aktor politik untuk meraih tujuan jangka pendek, yaitu mendapatkan kekuasaan politik. Merebut kekuasaan dari pemerintah pusat dan membaginya diantara para elit politik di daerah adalah masalah krusial yang selama ini kurang teramati. Perebutan kekuasaan ini, sebagaimana yang ditemukan di Sulawesi Tengah (Poso) dan di Sulawesi Tenggara (Buton) telah menimbulkan ketegangan dan konflik, baik sebelum maupun setelah pemekaran wilayah berhasil dilakukan (Paradigma dalam Kebijakan Desentralisasi di Indonesia: Sebuah Kritik terhadap Dominasi Public Administration School, 2008).

Apa yang terjadi di lapangan tampaknya memang tidak terantisipasi oleh para penyusun UU dan PP yang kemudian menjadi acuan pemekaran. Oleh karena itu berdasarkan uraian tersebut Penulis perlu untuk membahas mengenai **“Pemekaran Wilayah di Indonesia Pasca Reformasi dalam Rangka Penyelenggaraan Otonomi Daerah”**.

Adapun tujuan dari penulisan ini yang pertama untuk mengetahui perangkat hukum di Indonesia yang mengatur mengenai pemekaran wilayah dalam penyelenggaraan otonomi daerah, Kedua untuk mengetahui faktor penyebab terjadinya pemekaran wilayah di negara Republik Indonesia.

## 2. Metode

Artikel ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang berfokus pada norma-norma hukum tertulis sebagai objek utama. Pendekatan ini dilakukan dengan cara menelaah asas-asas hukum, peraturan perundang-undangan, dan dokumen hukum lainnya yang berkaitan dengan pemekaran wilayah dan otonomi daerah di Indonesia.

## 3. Pembahasan

### A. Perangkat Hukum di Indonesia Mengatur Mengenai Pemekaran Wilayah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah

UUD 1945 tidak mengatur perihal pembentukan daerah atau pemekaran suatu wilayah secara khusus, namun disebutkan dalam Pasal 18B ayat (1) bahwa, “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Secara historis, *The Founding Fathers* telah menetapkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebagai dasar hukum pemerintahan daerah di Indonesia. Pasal tersebut di atas mengatur tentang pemerintahan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan maksud untuk melancarkan jalannya pemerintahan dan sarana untuk mencapai tujuan bernegara dalam mewujudkan kesatuan bangsa.

Berkaitan dengan pembentukan daerah otonom, maka menafsirkan UUD 1945 tidak cukup dengan hanya terfokus pada Pasal 18 Undang- Undang Dasar Tahun 1945 saja, melainkan harus sistematis dengan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menentukan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik (NKRI), yang dimana wilayah NKRI akan dibagi-bagi kedalam bentuk daerah-daerah. Hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah bersifat Hierarki-vertikal.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Tahun 1945 yang telah diubah, memperjelas bahwa NKRI akan dibagi-bagi meliputi daerah provinsi, kabupaten, dan kota, dan juga adanya perubahan sistem. yang mana sebelumnya sentralistik kemudian menjadi desentralisasi, di mana pemerintah memberikan keleluasaan kepada daerah untuk dapat menyelenggarakan otonomi daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah sebagaimana diamanatkan secara jelas di dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, ditujukan untuk menata sistem pemerintahan daerah dalam kerangka NKRI. Pelaksanaan dilakukan dengan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk

menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di tingkat daerah (Busrizalti, Yogyakarta).

Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa pembentukan daerah otonom dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersanding/pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Sedangkan Pasal 1 Angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah menentukan bahwa pembentukan daerah adalah pemberian status pada wilayah tertentu sebagai daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota.

Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menentukan bahwa pembentukan daerah berupa pemekaran daerah dan penggabungan daerah. Berkaitan dengan pemekaran daerah, Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa pemekaran daerah adalah pemecahan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota menjadi dua atau lebih daerah baru atau penggabungan bagian daerah dari daerah yang bersanding dalam satu daerah provinsi menjadi satu daerah baru.

Berkaitan dengan pemekaran daerah, secara filosofis, bahwa tujuan pemekaran daerah ada dua kepentingan, yakni pendekatan pelayanan umum pemerintahan kepada masyarakat dan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat, serta memperpendek rentang kendali pemerintahan (Sunamo, 2012). Pemekaran daerah merupakan fenomena yang mengiringi penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Ini terlihat dari peningkatan jumlah Daerah Otonom Baru (DOB) di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia selama Tahun 2003 sampai 2009, terdapat 510 DOB, dan saat ini Indonesia memiliki 511 DOB yang terdiri dari 34 provinsi, 414 kabupaten dan 97 kota. Hadirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah diharapkan otonomi daerah mampu meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan bagi masyarakat. Namun berdasarkan evaluasi KEMENDAGRI Tahun 2012, dari tahun 2007 sampai dengan 2009 diperoleh gambaran bahwa tidak satu pun DOB yang berkriteria baik, dan terdapat 4 (empat) daerah yang termasuk kurang layak atau tidak memenuhi persyaratan pemekaran daerah.

Tujuan dari pembentukan daerah otonom baru atau pemekaran adalah untuk mensejahterakan rakyat melalui peningkatan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Namun pemekaran juga sering kali menimbulkan masalah, terutama kurang memperhatikan faktor ekonomi dan keuangan sehingga dapat menyebabkan kontra-produktif terhadap otonomi daerah. Hal lain yang mendorong terjadinya kontra-produktif atas gagasan pemekaran wilayah adalah dikarenakan proses pemekaran (dominan via DPRD langsung), indikator kinerja

pembangunan daerah (faktor ekonomi dan keuangan) terlebih faktor sosial (aspirasi masyarakat) belum signifikan dipertimbangkan, sehingga menjadi wajar jika kinerja daerah hasil pemekaran kurang baik, bahkan terkadang menimbulkan permasalahan konflik sosial.

Jika pembangunan atau pemekaran wilayah pemerintahan akan dilakukan, maka kebijakan itu harus memberi jaminan bahwa aparat pemerintah yang ada memiliki kemampuan yang cukup untuk memaksimalkan fungsi-fungsi pemerintahan. Asumsi yang menyertainya adalah bahwa pemekaran wilayah pemerintahan yang memperluas jangkauan pelayanan tersebut akan menciptakan dorongan-dorongan baru dalam masyarakat bagi lahirnya prakarsa yang mandiri menuju kemandirian bersama. Terdapat tiga pola dalam pembentukan wilayah pemerintahan di daerah selama ini, yaitu:

- a. Pembentukan wilayah-wilayah pemerintahan sekaligus menjadi daerah otonom (provinsi dan kabupaten/kota) dengan persyaratan yang cukup objektif seperti jumlah penduduk dan potensi ekonomi seperti di Jawa dan Sumatera.
- b. Pembentukan wilayah-wilayah administratif dan daerah otonom berdasarkan pertimbangan politis dengan jumlah penduduk relatif kecil tapi memiliki potensi ekonomi yang besar seperti di Papua, serta potensi ekonomi dan penduduk yang sedikit tetapi secara historis dipandang khas contohnya di Maluku Utara.
- c. Pembentukan wilayah administratif pemerintah tanpa disertai pembentukan daerah otonom seperti lazim terjadi untuk pembentukan wilayah.

Sebagian besar daerah pemekaran justru membebani keuangan negara. Hasil evaluasi juga menunjukkan lebih dari 80% daerah pemekaran belum dapat memperlihatkan peningkatan pembangunan daerah setempat sehingga disimpulkan bahwa pelaksanaan pemekaran daerah belum mencapai tujuan otonomi daerah. Di samping belum dapat meningkatkan kesejahteraan penduduk daerah setempat, di sisi lain pemekaran daerah justru menimbulkan konflik keruangan seperti yang terjadi di Kabupaten Mamasa Provinsi Sulawesi Barat, perebutan Pulau Berhala antara Provinsi Riau Kepulauan dan Provinsi Jambi, perebutan salah satu pulau di kepulauan seribu antara Provinsi DKI Jakarta dan Provinsi Banten.

## **B. Faktor Penyebab Terjadinya Pemekaran Wilayah di Negara Republik Indonesia**

Istilah pemekaran secara etimologis berasal dari kata asalnya, yaitu mekar. Menurut kamus besar bahasa Indonesia berarti berkembang menjadi terbuka, menjadi besar dan gembung, menjadi tambah luas, besar, ramai, bagus, mulai timbul dan berkembang. Istilah pemekaran daerah sebenarnya dipakai sebagai upaya memperluas bahasa (*eupieisme*) yang menyatakan proses “perpisahan” atau pemecahan suatu wilayah untuk membentuk satu unit administrasi lokal baru. Dilihat dari kacamata filosofi harmoni, istilah pemekaran daerah dirasa lebih cocok digunakan untuk menggambarkan proses terjadinya daerah-daerah otonom baru paska reformasi di Indonesia (Makagansa, 2008).

Secara teoritis, pemekaran daerah pertama kali dikaji oleh Charles Tibout dengan pendekatan *public choice school*. Dalam artikelnya “*A Pure Theory of Local Expenditure*”, artinya bahwa pemekaran daerah dianalogikan sebagai model ekonomi persaingan sempurna dimana pemerintah daerah memiliki kekuatan untuk mempertahankan tingkat pajak yang rendah, menyediakan pelayanan yang efisien, dan mengizinkan setiap individu masyarakat untuk mengekspresikan preferensinya untuk setiap jenis pelayanan dari berbagai tingkat pemerintah yang berbeda (Hijri, 2016).

Menurut Ferrazzi Pemekaran Daerah merupakan bagian dari proses penataan daerah atau *territorial reform* atau *administrative reform*, yaitu “*management of the size, shape and hierarchy of local government units for the purpose of achieving political and administrative goals*”. Penataan daerah umumnya mencakup pemekaran, penggabungan, dan penghapusan daerah. Ferrazzi berpendapat bahwa *grand strategy* otonomi daerah yang optimal tidak berhenti pada menentukan berapa jumlah daerah otonom yang ideal di suatu negara, namun lebih dari itu, harus mampu menjawab pertanyaan apa sebenarnya hakekat otonomi daerah di negara bersangkutan. Baru setelah itu mencari jawaban untuk tujuan apa sebenarnya pemekaran daerah (dalam konteks *territorial reform*) tersebut.

Pemekaran daerah menurut Swianiewicz terkait dengan komunitas lokal yang kecil lebih homogen dan lebih mudah untuk mengimplementasikan kebijakan yang sesuai dengan preferensi sebagian besar masyarakatnya. Kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam komunitas yang kecil memiliki peluang lebih besar. Kemudian pemerintah daerah yang kecil memiliki birokrasi yang rendah, misalnya fungsi administrasi. Pemekaran juga mendukung adanya persaingan antar pemerintahan daerah dalam mendatangkan modal ke daerahnya masing masing, dimana hal ini akan meningkatkan produktifitas.

Istilah pemekaran daerah kadang silih berganti dipakai untuk menggantikan istilah pembentukan daerah. Hal ini dikarenakan kedua istilah tersebut memiliki pengertian yang hampir sama meskipun sebenarnya istilah pembentukan daerah memiliki makna berbeda dengan pemekaran daerah. Ada beberapa makna yang terkandung di dalam istilah pembentukan daerah :

1. Istilah pembentukan daerah lebih tepat dipakai untuk menyebut proses penetapan sebuah daerah bekas satuan administrasi lokal, misalnya penetapan Kabupaten dan Kotapraja di Jawa tahun 1945 – 1950 menjadi pemerintahan lokal negara baru Indonesia.
2. Istilah Pembentukan Daerah juga dipakai untuk daerah-daerah yang sudah disepakati sebagai wilayah negara RI, tetapi pasca Perang Dunia II diserahkan tentara sekutu kepada kekuasaan Belanda.
3. Istilah Pembentukan Daerah dipakai untuk menyebut satuan pemerintahan daerah RI yang wilayahnya tergabung setelah puluhan tahun berikutnya seperti masuknya Irian Barat dan Timor Timur ke dalam NKRI.

Pada masa Orde Lama, pemekaran daerah telah terjadi dalam pemerintahan daerah di Indonesia. Pemekaran daerah pada waktu itu kebanyakan terjadi di luar Pulau Jawa. Pulau Sumatera, Kalimantan dan Sulawesi yang memiliki geografis cukup luas menjadi pertimbangan atas pemekaran daerah. Pada Masa Orde Baru, pemekaran daerah juga terjadi namun dalam jumlah yang sangat terbatas. Pemekaran daerah yang terjadi hanya terjadi pembentukan 3 propinsi di Indonesia. Mayoritas pembentukan daerah adalah pembentukan Kotamadya sebagai konsekuensi dari proses pengkotaan sebagian wilayah Kabupaten. Proses pemekaran diawali dengan pembentukan Kota Administratif (Kotatif) sebagai wilayah administratif, yang kemudian dibentuk menjadi daerah Kotamadya sebagai daerah otonom. Proses pemekaran daerah tersebut juga bersifat *Top Down* dan didominasi proses teknokratis administratif.

Pada masa reformasi, usulan pemekaran daerah di Indonesia dimulai sejak digulirkannya semangat otonomi daerah yang menyertai munculnya euforia gerakan reformasi di Indonesia. Kebijakan pemekaran daerah pada masa reformasi bersifat *bottom up* dan didominasi oleh proses politik daripada administratif. Regulasi dan situasi politik inilah yang kemudian memberi peluang yang sangat besar bagi maraknya pengusulan pemekaran daerah. Keluarnya Undang – Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah jo PP No 129 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah menandai momentum bagi daerah untuk mengajukan usulan pemekaran daerah.

Regulasi pemekaran daerah kemudian diatur dengan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo PP No 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah seiring dengan pergantian UU No 22 tahun 1999. Dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebenarnya pemerintah sudah sedikit ketat dan tegas dalam pemekaran daerah. Hal ini bisa dilihat dalam ketentuan tentang penggabungan daerah-daerah yang sudah

dimekarkan bila ternyata tidak mencapai standar minimal hasil kinerja yang seharusnya. Meski sudah diatur dalam yuridis formal, dalam implementasinya penggabungan daerah tersebut belum pernah dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Pada akhirnya yang terjadi justru penambahan daerah otonom baru sebagai akibat adanya pemisahan bagian wilayah tertentu.

Jika dicermati lebih lanjut, PP 78/2007 ternyata sangat ketat. PP 78/2007 sebenarnya juga memberi landasan hukum bagi Pemerintah Pusat untuk melikuidasi daerah baru sebagai akibat pemisahan/penggabungan daerah yang dinilai tidak mampu menyelenggaraan otonomi daerah. Hal ini berarti bahwa daerah yang telah dimekarkan tetapi kalau kenyataannya “baju baru” itu terlalu besar atau “badan” yang kecil tapi dibesarkan dengan membungkus “baju baru” maka akan dievaluasi oleh Pemerintah Pusat dengan harapan agar pemekaran daerah baru tidak menimbulkan eksek ekonomi, sosial dan politik yang baru di wilayah tersebut. Bila benar Pemerintah melakukan likuidasi, maka tidak mungkin tidak keputusan tersebut akan memberi efek jera kepada elit politik lokal dan tokoh daerah yang ada di Jakarta untuk berpikir sejuta kali sebelum mengajukan usulan pemekaran daerah. Tampaknya dengan PP 78 Tahun 2007 Pemerintah berkeinginan untuk meredam laju usulan pemekaran daerah. Untuk tahun 2010 – 2025 Kemendagri bersama DPR membuat moratorium dengan mendesain penataan daerah otonom baru dengan membatasi jumlah provinsi hanya 44 Propinsi dan 546 Kabupaten/Kota. Hal ini berarti peluang untung pemekaran daerah sampai tahun 2025 hanya 11 propinsi dan 54 Kabupaten/Kota saja yang akan disetujui oleh Pemerintah Pusat. Kebijakan tersebut diambil karena sampai dengan tahun 2010 saja usulan pemekaran daerah sudah cukup banyak yang masuk ke Kementerian Dalam Negeri.

Dengan maraknya pemekaran daerah di era otonomi daerah telah menimbulkan sejumlah pertanyaan, mengapa itu bisa terjadi dan motif apa yang mendasari dari adanya pemekaran daerah tersebut. Bank Dunia menyimpulkan bahwa ada 4 faktor utama pendorong pemekaran daerah (Pemekaran Daerah di Indonesia, 2011) :

1. Motif untuk efektifitas administrasi pemerintahan mengingat wilayah daerah yang begitu luas, penduduk yang menyebar dan adanya ketertinggalan dalam pembangunan.
2. Kecenderungan untuk homogenitas (etnis, bahasa, agama, urban rural, tingkat pendapatan). Beberapa pemekaran daerah lebih didasari motif ingin lepas dari himpitan “penindasan” kelompok lain atas dasar etnis, agama, dan lain-lain. Contoh nyata pada level ini adalah pembentukan Propinsi Banten, Maluku Utara, Gorontalo, dan Bangka Belitung nuansa etnik sangat kuat sekali yangmana mereka ingin membebaskan diri dari orang Bandung, Ambon, Manado dan Palembang.

3. Adanya kemandirian fiskal yang dijamin UU dengan disediakannya DAU, DAK, Bagi Hasil dari Sumber Daya Alam dan disediakannya sumber-sumber pendapatan daerah.
4. Motif pemburu rente dari para elite Pemekaran daerah banyak didasari motif karena ingin menjabat di Birokrasi Lokal dan DPRD. Selain itu, pemekaran daerah juga didasari motif untuk membangun kembali sejarah dan kekuasaan aristokrasi lama yang pernah pudar di masa lalu.

Menurut Tri Ratnawati, pemekaran daerah yang terjadi di Indonesia selama ini sebenarnya memiliki beberapa motif tersebut diantaranya (Pemekaran Daerah di Indonesia, 2011) :

1. *Gerrymander* yaitu usaha pemekaran daerah untuk kepentingan partai politik tertentu. Contoh Kasus pemekaran Paua oleh pemerintahan Megawati (PDIP) disinyalir bertujuan untuk memecah suara partai lawan.
2. Pemekaran daerah telah berubah menjadi semacam “bisnis” Praktikno mencatat bahwa inisiatif proses legislasi pemekaran daerah justru banyak dimulai oleh DPR RI (RUU inisiatif). Pada tanggal 25 Oktober, DPR mengajukan 13 RUU pembentukan daerah baru, 10 Desember 2007 DPR mengajukan 16 RUU pembentukan daerah baru. Dan pada bulan Februari 2008 DPR sedang membahas usulan pemekaran 21 daerah Baru.
3. Tujuan pemekaran daerah seperti untuk merespon separatisme agama dan etnis sebenarnya bermotifkan untuk membangun citra rezim, memperkuat legitimasi rezim berkuasa, self interest dari para aktor elit daerah maupun pusat.

Bila dilihat dari aturan normatif di atas, memang sangat mudah bagi daerah untuk mengajukan usulan pemekaran daerah, karena cukup memerlukan persetujuan dari DPRD dan tidak memerlukan persetujuan atau hasil keputusan dari masyarakat bawah. Jika hanya ditentukan dari persetujuan di tingkat elit, maka sering dilakukan manipulasi data dan informasi yang dibutuhkan untuk mendukung dan memaksa bagi pemekaran wilayah.

#### 4. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan diatas, maka di dapatlah kesimpulan sebagai berikut :

- a. Dasar hukum pemerintahan daerah di Indonesia tertuang dalam UUD 1945 tepatnya pada Pasal 18. Pasal tersebut mengatur tentang pemerintahan daerah dalam Negara Kesatuan Republik. Pelaksanaan otonomi daerah yang termuat dalam undang-undang tersebut dilakukan dengan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di tingkat daerah. Adapun dasar hukum terkait pemerintahan daerah itu sendiri diatur dalam Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Pasal 32 ayat

- (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa pembentukan daerah berupa pemekaran daerah dan penggabungan daerah. Berkaitan dengan pemekaran daerah diatur dalam Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa pemekaran daerah adalah pemecahan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota menjadi dua atau lebih daerah baru atau penggabungan bagian daerah dari daerah yang bersanding dalam satu daerah provinsi menjadi satu daerah baru.
- b. Bank Dunia menyimpulkan bahwa ada 4 faktor utama pendorong pemekaran daerah :
- a. Motif untuk efektifitas administrasi pemerintahan.
  - b. Kecenderungan untuk homogenitas (etnis, bahasa, agama, urban rural, tingkat pendapatan).
  - c. Adanya kemandirian fiskal yang dijamin UU dengan disediakannya DAU, DAK, Bagi Hasil dari Sumber Daya Alam dan disediakannya sumber-sumber pendapatan daerah.
  - d. Motif pemburu rente dari para elite Pemekaran daerah banyak didasari motif karena ingin menjabat di Birokrasi Lokal dan DPRD.
  - e. Motif untuk membangun kembali sejarah dan kekuasaan aristokrasi lama yang pernah pudar di masa lalu.

## Saran

Pemekaran daerah harus disikapi dengan sangat hati-hati. Pemerintah untuk segera mungkin memperbaiki kebijakan Pemekaran Daerah. Perbaikan mencakup perbaikan di awal proses usulan pemekaran daerah sampai pada pasca pemekaran daerah. Pada perbaikan proses, Pemerintah perlu membuat regulasi yang jelas dan tegas tentang usulan pemekaran daerah. Peran Masyarakat Sipil harus dituangkan secara jelas dalam peraturan perundang-undangan dalam bentuk referendum untuk menentukan pilihan perlu atau tidaknya dilakukan pemekaran wilayah. Selain itu, sebelum ada persetujuan dari Pemerintah, daerah yang mengusulkan harus mempersiapkan pembentukan daerah persiapan pemekaran. Daerah persiapan ini dapat ditetapkan sebagai daerah otonomi baru apabila dipandang layak dan perlu sesuai dengan persyaratan dan ketentuan yang berlaku.

## 5. Daftar Pustaka

A/RES/48/104. 1993. *Declaration on the Elimination of Violence against Women*. s.l. : <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r104.htm>, Accessed on 17/03.16, 1993.

- Agustono, Budi. 2005. *Otonomi Daerah dan Dinamika Politik Lokal dalam Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi Lokal*,. Jakarta : LP3ES, 2005.
- Bernard, Miriam, Chambers, Pat and Granville, Gillian. 2000. Women ageing:changing identities, challenging myths. [book auth.] Miriam Bernard, et al. *Women Ageing Changing identities, challenging myths*. London : Routledge, 2000, p. 10.
- Busrizalti. Yogyakarta. *Hukum Pemda (Otonomi Daerah dan Implikasinya)*,. 2013 : Total Media, Yogyakarta.
- Center for Policy Research (CPR) at the Maxwell School of Syracuse University. No. 46/2012. *Quality of Life for All Ages, By Design, A conversation with Patricia Moore*. s.l. : S y r a c u s e U n i v e r s i t y, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs | Center for Policy Research [https://www.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/cpr/publications/cpr\\_policy\\_briefs/Moore2011\\_policy\\_brief-Final.pdf](https://www.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/cpr/publications/cpr_policy_briefs/Moore2011_policy_brief-Final.pdf), Accessed, 24/03/2016, No. 46/2012. Policy Brief.
- Feminism, Marxism, Method, and the State: An Agenda for Theory*. Mackinnon, Catherine A. (Spring, 1982),. (Spring, 1982),, Signs, Vol. 7, No. 3, Feminist Theory, The University of Chicago Press, pp. 515-544.
- hgkuhkj. 2022. *jiooik*. uioji : uoiu, 2022.
- Hijri, Yana Syafriana. 2016. *Politik Pemekaran di Indonesia*. Malang : UMM Press, 2016.
- Hoffman. 2013. Watchful eye in nursing homes. *New York Times & http://well.blogs.nytimes.com/2013/11/18/watchful-eye-in-nursing-homes/?\_r=0*, Accessed on 26th March, 2016. November 18th at 4:31 PM, 2013.
- Human Security and Gender Violence*. Coomarswamy, Radhika. Oct. 29 - Nov. 4, 2005. Oct. 29 - Nov. 4, 2005, Economic and Political Weekly, Vol. 40, No. 44/45, pp. 4729-4736.
- Kaloh, J. 2007. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*. Jakarta : PT. RINEKA CIPTA, 2007.
- Makagansa, H.R. 2008. *Tantangan Pemekaran Daerah*,. Yogyakarta : FUSPAD, 2008.
- Paradigma dalam Kebijakan Desentralisasi di Indonesia: Sebuah Kritik terhadap Dominasi Public Administration School*. Tirtosudamo, Riwanto. 2008. Indonesia : s.n., 2008, Vol. 10.

*Pemekaran Daerah di Indonesia*. Herawati, Nunik Retno. 2011. Jakarta : POLITIKA-Jurnal Ilmu Politik, 2011, Vol. 2.

rizal. 2022. *ilmu hukum*. jakarta : pp pres, 2022.

—. 2022. *ilmu hukum*. pekanbaru : upp pres, 2022.

Rizal, Fausy. 2011. *Studi Kelayakan Teknis Garut Selatan Sebagai Kabupaten Baru Dengan Bantuan Aplikasi Perangkat Lunak*. Bandung : Skirpsi, 2011.

Rizal, Fauzy. 2011. *Studi Kelayakan Teknis Garut Selatan Sebagai Kabupaten Baru Dengan Bantuan Aplikasi Perangkat Lunak*. Bandung : UPI Press, 2011.

SCALE. 2002 (6) SCALE 165. *Khatoon Nisa v. State of U.P. and Ors*. 2002 (6) SCALE 165.

SCC. (2001) 7 SCC 740. *Danial Latifi and another v. Union of India*. (2001) 7 SCC 740.

—. 1985 SCC (2) 556. *Mohd. Ahmed Khan vs Shah Bano Begum And Ors*. 1985 SCC (2) 556.

Sunamo, Siswanto. 2012. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta : Siar Grafika, 2012.

Syaukani, Afan Gafar dan M. Ryaas Rasyid. 2002. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2002.

*The Conception of 'Sex' and 'Gender' as Background to Inequities Faced by Women*. Babatunde, Ekundayo B. and Durowaiye, Babatunde E. March 2015. March 2015, The Journal of Pan African Studies, vol.7, no. 8,, pp. 64-79.

www.judis.nic.in. CRIMINAL APPEAL NO.820 OF 2014 (Arising out of S.L.P. (Criminal) No. 4377 of 2012). *Shamim Bano vs Asraf Khan*. CRIMINAL APPEAL NO.820 OF 2014 (Arising out of S.L.P. (Criminal) No. 4377 of 2012).

**Conflict of interest statement:** The author(s) declares that the research was conducted in the absence of any commercial finance relationship that could be construed as a potential of interest.

**Copyright:** @UIRLRev. This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

UIR Law Review (UIRLRev) is an open access and peer-reviewed journal published by Faculty of Law, Universitas Islam Riau, Indonesia.



