

**PERBANDINGAN PENGATURAN TENTANG PEMBENTUKAN DAERAH
OTONOMI BARU DALAM 3(TIGA) UNDANG-UNDANG, UNDANG-
UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999, UNDANG-UNDANG NOMOR 32
TAHUN 2004, DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014**

(Skripsi)

Oleh

ANDIKA NAFKA RAZAK



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2018**

ABSTRAK

PERBANDINGAN PENGATURAN TENTANG PEMBENTUKAN DAERAH OTONOMI BARU DALAM 3(TIGA) UNDANG- UNDANG,UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999, UNDANG- UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004, DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014

Oleh

ANDIKA NAFKA RAZAK

Penelitian ini bertujuan untuk membandingkan pengaturan pembentukan daerah otonomi baru, yang tertuang dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah, serta menganalisis politik hukum perubahan pengaturan tentang pembentukan daerah otonomi baru yang diatur dalam undang-undang pemerintahan daerah pasca reformasi. Pendekatan masalah dilakukan melalui pendekatan yuridis normatif, dengan menelaah segala peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pokok masalah yang diteliti. Data yang dianalisis merupakan data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum, terutama bahan-bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif. Hasil pembahasan menunjukkan, *Pertama*, faktor yang mempengaruhi berubahnya aturan tentang pembentukan daerah otonomi baru didalam undang-undang tentang pemerintahan daerah pasca reformasi dikarenakan, pembentukan daerah otonom baru yang terbentuk seringkali tidak efektif untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan juga menyebabkan pelayanan publik menjadi tidak memuaskan. *Kedua*, terdapat beberapa perbedaan dan persamaan pada landasan hukum didalam undang-undang tentang pemerintahan daerah pasca reformasi, adapun perbedaannya adalah pada pasal yang mengatur persyaratan, kriteria dan mekanisme pembentukan daerah otonom baru, sedangkan persamaannya terletak pada pasal yang mengatur tentang daerah yang gagal dalam menyelenggarakan otonomi daerah.

Kata Kunci: Pembentukan Daerah Otonom Baru, Pemerintahan Daerah

ABSTRACT

COMPARISON OF REGULATION ON ESTABLISHMENT OF NEW AUTONOMY REGIONS IN 3 (THREE) LAWS, LAW NUMBER 22 OF 1999, LAW NUMBER 32 OF 2004, AND LAW NUMBER 23 OF 2014

By

ANDIKA NAFKA RAZAK

This study aims to compare the arrangements for the formation of new autonomous regions, which are contained in the law on regional governance, and analyze the legal politics of regulatory changes regarding the establishment of new autonomous regions regulated in the post-reform local government laws. The problem approach is carried out through a normative juridical approach, by examining all the laws and regulations related to the subject matter under study. The data analyzed is secondary data in the form of legal materials, especially primary legal materials and secondary legal materials. Data analysis used is qualitative analysis. The results of the discussion show, First, the factors that influence the changing rules regarding the formation of new autonomous regions in the law on post-reform local government because, the formation of new autonomous regions that are formed is often ineffective to improve the welfare of the community and also cause unsatisfactory public services. Secondly, there are some differences and similarities in the legal basis in the law regarding post-reform local government, the difference is in the article which regulates the requirements, criteria and mechanism for the formation of new autonomous regions, while the similarities lie in the articles governing regions that fail to organize regional autonomy.

Keywords: Formation of New Autonomous Region, Regional Government

**PERBANDINGAN PENGATURAN TENTANG PEMBENTUKAN DAERAH
OTONOMI BARU DALAM 3(TIGA) UNDANG-UNDANG, UNDANG-
UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999, UNDANG-UNDANG NOMOR 32
TAHUN 2004, DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014**

Oleh

ANDIKA NAFKA RAZAK

Skripsi

**Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar
SARJANA HUKUM**

pada

**Bagian Hukum Tata Negara
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2018**

Judul Skripsi

**: PERBANDINGAN PENGATURAN TENTANG
PEMBENTUKAN DAERAH OTONOMI BARU
DALAM 3 (TIGA) UNDANG-UNDANG,
UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN
1999, UNDANG-UNDANG NOMOR 32
TAHUN 2004, DAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 23 TAHUN 2014**

Nama Mahasiswa

: Andika Nafka Razak

Nomor Pokok Mahasiswa

: 1012011312

Bagian

: Hukum Tata Negara

Fakultas

: Hukum



MENYETUJUI

1. Komisi Pembimbing

Yulia Neta, S.H., M.Si., M.H.
NIP 19640716 198703 2 002

Ahmad Saleh, S.H., M.H.
NIP 19780925 200801 1 015


2. Ketua Bagian Hukum Tata Negara

Dr. Budiyono, S.H., M.H.
NIP 19741019 200501 1 002

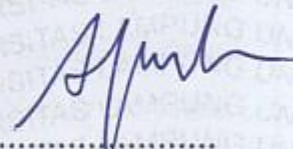
MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

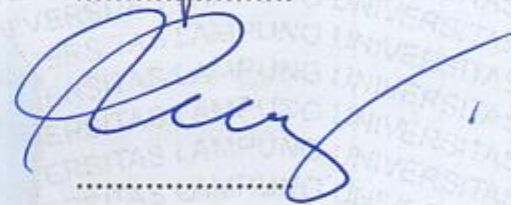
Ketua : **Yulia Neta, S.H., M.Si., M.H.**



Sekretaris : **Ahmad Saleh, S.H., M.H.**



Penguji Utama : **Rudy, S.H., LL.M., LL.D.**



2. Dekan Fakultas Hukum



Armen Yasir, S.H., M.Hum.

NIP 19620622 198703 1 005

Tanggal Lulus Ujian Skripsi : **24 Mei 2018**

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan dengan sebenarnya:

1. Bahwa skripsi dengan judul “Perbandingan Pengaturan Tentang Pembentukan Daerah Otonomi Baru Dalam 3(tiga) Undang-Undang, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014” adalah karya saya sendiri dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan karya penulis lain dengan cara yang tidak sesuai dengan tata etika ilmiah yang berlaku dalam masyarakat akademik dan hukum yang berlaku atau yang disebut dengan *plagiarisme*.
2. Bahwa hak intelektual atas karya ilmiah ini, saya serahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, apabila dikemudian hari ternyata ditemukan ketidakbenaran, saya bersedia menanggung akibat dari sanksi yang diberikan kepada saya, dan saya bersedia dan sanggup dituntut sesuai dengan hukum yang berlaku.

Bandar Lampung, Mei 2018

Pembuat Pernyataan



Andika Nafka Razak

NPM. 1012011312

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan dengan sebenarnya:

1. Bahwa skripsi dengan judul “Perbandingan Pengaturan Tentang Pembentukan Daerah Otonomi Baru Dalam 3(tiga) Undang-Undang, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014” adalah karya saya sendiri dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan karya penulis lain dengan cara yang tidak sesuai dengan tata etika ilmiah yang berlaku dalam masyarakat akademik dan hukum yang berlaku atau yang disebut dengan *plagiarisme*.
2. Bahwa hak intelektual atas karya ilmiah ini, saya serahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, apabila dikemudian hari ternyata ditemukan ketidakbenaran, saya bersedia menanggung akibat dari sanksi yang diberikan kepada saya, dan saya bersedia dan sanggup dituntut sesuai dengan hukum yang berlaku.

Bandar Lampung, Mei 2018

Pembuat Pernyataan

Andika Nafka Razak

NPM. 1012011312

RIWAYAT HIDUP



Nama lengkap penulis adalah Andika Nafka Razak, penulis dilahirkan pada tanggal 7 Oktober 1992 di Kota Bandar Lampung. Penulis adalah anak ke-empat dari empat bersaudara, dari pasangan Kadar Yusman dan Sunaida Hanafi.

Pendidikan yang telah diselesaikan oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Taman Kanak-Kanak di TK Pertiwi Bandar Lampung, lulus pada tahun 1998.
2. Sekolah Dasar di SD Negrti 2 Rawa Laut, lulus pada tahun 2004.
3. Sekolah Menengah Pertama di SMP Negeri 23 Bandar Lampung, lulus pada tahun 2007.
4. Sekolah Menengah Atas di SMA Negeri 10 Bandar Lampung pada tahun 2010.

Penulis terdaftar sebagai Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Lampung pada tahun 2010. Selama kuliah, penulis aktif mengikuti berbagai organisasi diantaranya Forum Organisasi Silaturrahim dan Studi Islam (FOSSI) FH Unila. Unit Kegiatan Mahasiswa Taekwondo UNILA, Badan Eksekutif Mahasiswa Universitas Lampung.

SANWACANA

Assalamu'alaikum Warrahmatullahi Wabarrakatuh

Puji Syukur Penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang maha pengasih lagi maha penyayang, yang telah melimpahkan nikmat, anugerah serta kekuatan lahir dan batin kepada Penulis. Iringan shalawat serta salam penulis haturkan kepada Baginda Nabi Muhammad SAW, sebagai suri tauladan yang dinantikan syafaatnya di yaumul akhir kelak.

Sebuah penghantar penulis sampaikan kepada berbagai pihak yang selama ini membantu dan menyemangati penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini. Melalui kesempatan ini, Penulis hendak mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan moril, maupun spritual.

Teriring salam dan doa serta ucapan terimakasih yang tak terhingga Penulis sampaikan kepada :

1. Sundaida Hanafi, S.H. dan Kadar Yusman, Mama dan Papaku tercinta yang telah mendukung saya dan memberikan semangat bagi penulis untuk menulis dan menyelesaikan skripsi ini;
2. Ibu Yulia Neta, S.H., M.Si., M.H, selaku Pembimbing Utama dalam hal ini sangat berkontribusi terhadap kemajuan ilmu yang penulis peroleh atas bimbingan, dorongan motivasi dan juga menjadi inspirasi bagi penulis;

3. Bapak Rudy, S.H., LL.M., LL.D, selaku Pembahas Utama yang dalam hal ini memberikan saran, kritik dan masukan yang berarti dalam menulis karya ilmiah ini;
4. Bapak Ahmad Saleh, S.H., M.H, selaku pembimbing kedua yang telah memberikan bimbingan, ilmu yang sangat bermanfaat bagi penulisan karya ilmiah ini, serta memberikan motivasi yang sangat menginspirasi bagi penulis;
5. Ibu Siti Khoiriah, S.Hi., M.H, selaku Pembahas Kedua yang telah memberikan saran, kritik dan masukan yang berarti dalam menulis karya ilmiah ini;
6. Dosen-Dosen Bagian Hukum Tata Negara, Dr. Budiyo, S.H., M.H; Martha Riananda, S.H., M.H; Dr. Yusnaini Hasyim Zum, S.H., M.Hum; Armen Yasir, S.H., M.Hum; Ade Firmansyah, S.H., M.H; Malicia Evendia, S.H., M.H; M. Iwan Satriawan, S.H., M.H; selaku dosen yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat serta memberikan saran, kritik dan masukan dalam penulisan karya ilmiah ini;
7. Keluarga dan Kakak-kakakku, Cahyani Pratiwi Nancy, Qory Foeza Andika, Tri Moeli Ferama Andika, terimakasih atas kasih sayang, doa, kepercayaan, dukungan dan semangat yang telah diberikan selama ini;
8. Abang Bayu Sujatmiko, S.H., M.H., LL.D, dan Kak Intan Fitri Meutia, S.A.N., M.A., Ph.D, yang selalu bersedia memberikan dukungan masukan dan semangat untuk segera menyelesaikan karya ilmiah ini.

9. Bapak Marjiono, S.Pd, Bapak Sunarto dan Bapak Noval yang telah membantu banyak hal dan telah bersedia menjadi teman diskusi demi selesainya penulisan karya ini;
10. Utia Meylina, S.H, yang bersedia membantu banyak hal, memberikan masukan dan memberikan saran agar penulisan karya ilmiah ini bisa berjalan dengan lancar.
11. Sahabat-sahabatku sejak SMP hingga saat ini, Rahmat, Irfan, Akbar, Rina , Siska, Pipin, terimakasih atas doa, dukungan dan kebersamaan selama ini;
12. Sahabat-sahabat seperjuangan sejak SMA hingga saat ini Taufan, Bryan Oemar, Oryzha , Desma, Fadil, terimakasih karena selalu mengingatkan betapa pentingnya menyelesaikan studi pendidikan tinggi;
13. Sahabat-sahabat sejak kuliah Terry, Adit, Ketut, Deny, Andi, yang selalu bersedia jika dimintai pertolongan;
14. Seluruh Civitas Akademika Fakultas Hukum Universitas Lampung yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah memberikan ilmu pengetahuan kepada penulis selama menjalani proses studi;
15. Semua pihak-pihak yang belum tertulis namanya yang saya yakin telah banyak membantu penulis dalam proses penulisan skripsi ini.

Semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan Rahmat dan Karunia-Nya kepada Bapak, Ibu dan rekan-rekan semua.

Bandar Lampung, Mei 2018

Penulis

Andika Nafka Razak

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
ABSTRAK	
HALAMAN PERSETUJUAN	
HALAMAN PENGESAHAN	
RIWAYAT HIDUP	
SANWACANA	
DAFTAR ISI	
DAFTAR TABEL	

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah dan Ruang Lingkup	8
C. Tujuan Penulisan.....	9
D. Manfaat Penulisan.....	9

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Asas-asas otonomi daerah.....	10
1. Asas Desentralisasi	10
2. Asas Dekonsentrasi	12
3. Asas Tugas Pembantuan.....	13
B. Pemerintahan Daerah	15
C. Mekanisme Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	29
D. Pembentukan dan Penataan daerah	31

III. METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian	34
B. Pendekatan Masalah.....	34

C. Sumber Data dan Bahan Hukum.....	34
D. Prosedur Pengumpulan dan Pengelohan Data dan Bahan Hukum ...	35
E. Analisis Data dan Bahan Hukum.....	36

IV. PEMBAHASAN

A. Latar Belakang Perubahan Pengaturan Pembentukan Daerah Otonom Baru Dalam Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah.....	37
B. Perbandingan pengaturan pembentukan daerah otonom baru dalam undang-undang 22 tahun 1999, undang-undang 32 tahun 2004, dan undang-undang 23 tahun 2014.....	44

V. PENUTUP

A. Kesimpulan	57
B. Saran.....	58

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1. Perbandingan Pengaturan Pembentukan Daerah Otonom Baru yang diatur dalam ketiga undang-undang.....	45
--	----

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Desentralisasi adalah istilah dengan konotasi yang luas. Setiap penyerahan kewenangan dari Pemerintah Pusat dapat tercakup dari pengertian tersebut. Desentralisasi selalu berkaitan dengan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kekuasaan yang menjadi domain Pemerintah Pusat yang diserahkan ke daerah. Berdasarkan ketentuan tersebut desentralisasi di Indonesia selalu dikaitkan pembentukan daerah otonom atau pemerintahan daerah dan penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada pemerintahan daerah sehingga pemerintahan daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan.

Tiada satupun pemerintah dari suatu Negara dengan wilayah yang luas dapat melaksanakan kebijaksanaan dan program-programnya secara efektif dan efisien melalui sistem sentralisasi. Dari pandangan ini kita dapat melihat urgensi dari kebutuhan akan pelimpahan ataupun penyerahan sebagian kewenangan pemerintah pusat baik dalam konotasi politis maupun administratif kepada organisasi atau unit diluar pemerintah pusat itu sendiri.

Reformasi pemerintahan yang terjadi di Indonesia telah mengakibatkan terjadinya pergeseran paradigma sentralistik ke arah desentralisasi nyata yang ditandai

dengan pemberian otonomi luas dan nyata pada daerah. Pemberian ini dimaksudkan khususnya untuk lebih memandirikan daerah serta pemberdayaan masyarakat.¹

Pendiri bangsa negara Indonesia sejak awal sebagaimana dinyatakan dalam konstitusi yaitu Undang Undang Dasar 1945 mencita-citakan Indonesia sebagai negara kesatuan yang desentralistis dan demokratis. Para pendiri bangsa (*the founding fathers*) menyadari bahwa variabilitas yang tinggi antar daerah, dan kondisi geografis yang terdiri dari beribu-ribu pulau, adalah tidak realistis kalau negara Indonesia dikelola secara sentralistis.

Desentralisasi menjadi pilihan selain karena keinginan mewujudkan pemerintahan yang responsif terhadap dinamika yang terjadi di daerah, juga karena pemerintahan yang desentralistis lebih kondusif bagi percepatan pengembangan demokrasi di Indonesia, dengan menyerahkan sebagian urusan pemerintahan ke daerah, maka rakyat di daerah akan menjadi semakin mudah terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan juga akan dapat lebih mudah mengawasi jalannya penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Perjalanan sejarah pemerintahan di Indonesia dalam pelaksanaan desentralisasi mengalami pasang-surut sesuai dengan dinamika politik, ekonomi, dan sosial yang terjadi. Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia mengalami perkembangan yang berarti sejak dilaksanakannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menganut otonomi luas, undang-undang nomor 22 Tahun 1999 tersebut membatasi urusan pemerintahan di tingkat pusat dan provinsi.

¹ HAW.Widjaja, *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom*, (Jakarta : Rajawali Pers,2011), hlm.27

Setiap undang-undang yang diberlakukan akan menandai terjadinya perubahan dalam sistem pemerintahan daerah dan ini sangat erat kaitannya dengan situasi politik nasional, seperti dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang lahir dalam masa Orde Baru sebagai akibat dari peristiwa G30S ciri utama dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah penguatan peran kepala daerah dalam menjalankan dua fungsi utamanya yaitu sebagai kepala daerah otonom dan sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Sebagai kepala daerah otonom, dia memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan kewenangan yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat ke daerah. Sedangkan sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepala daerah disebut sebagai kepala wilayah yang memimpin wilayah administrasi sebagai wilayah kerja wakil Pemerintah Pusat di daerah, dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 intervensi Pemerintah Pusat dalam setiap elemen dasar dari pemerintahan daerah terasa sangat kuat sehingga nuansa sentralisasi juga terasa kuat dalam aspek kepegawaian, keuangan, dan aspek-aspek lainnya dalam hubungan pusat dengan daerah.

Sabilitas politik sebagai prasyarat utama dalam pelaksanaan pembangunan pada era pemerintahan orde baru. Kekuatan rezim orde baru yang bersumber pada sistem politik yang otoriter birokratik menempatkan militer sebagai kekuatan utama dalam menciptakan stabilitas politik. Dalam menjaga stabilitas politik inilah, pemerintahan orde baru menjalankan berbagai strategi politik dan menempatkan militer dalam birokrasi politik.²

² Jayadi Nas Kamaluddin, *Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah*, Hasanuddin University Press, 2002.

Pada era reformasi lahirlah sebuah produk hukum yang dianggap aspiratif mengakomodasikan prinsip-prinsip demokrasi dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia yaitu undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, dalam undang-undang ini banyak kalangan menilai terjadinya peralihan sistem dari yang bersifat sentralisasi menjadi desentralisasi yang ekstrim, dalam undang-undang ini desentralisasi ditegaskan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah otonom. Pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang tidak lain sebagai badan eksekutif daerah. Adapun pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi. Wilayah negara dibagi dalam daerah provinsi, daerah kabupaten/kota yang bersifat otonom. Daerah provinsi berkedudukan sebagai wilayah administrasi kewenangan daerah, mencakup kewenangan dalam sluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter dan fisikal, agama, serta kewenangan dibidang lain. Kewenangan-kewenangan daerah otonom lebih luas dan bertumpu pada tingkat kabupaten/kota.

Di era otonomi daerah ini, diseluruh tanah air banyak terjadi berbagai aspirasi dari masyarakat untuk melepaskan diri dari kabupaten induk/provinsi induk untuk membangun kabupaten/provinsi sendiri. Kondisi ini, sangat memungkinkan sekali karena dilatarbelakangi oleh kondisi geografis disemua daerah yang serba kompleks permasalahannya sehingga menyebabkan disemua daerah tidak dapat

dijangkau oleh kekuasaan pemerintahan lokal yang menyebabkan terhambatnya peningkatan kesejahteraan rakyat setempat dan pelayanan pemerintahan.

Pemerintah selanjutnya melahirkan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kelahiran undang-undang ini dilatarbelakangi dengan adanya perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan otonomi daerah. Berdasarkan undang-undang ini dalam pelaksanaan asas desentralisasi, wilayah Negara Republik Indonesia dibagi dalam susunan pemerintahan yang meliputi pemerintahan pusat, pemerintahan daerah provinsi, pemerintahan daerah kabupaten/kota, dan pemerintahan desa.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, dalam penyelenggaraan otonomi menggunakan format otonomi seluas-luasnya. Alasan pertimbangan ini didasarkan suatu asumsi bahwa hal-hal mengenai urusan pemerintahan yang dapat dilaksanakan oleh daerah itu sendiri, sangat tepat diberikan kebijakan otonomi sehingga setiap daerah akan lebih mampu dan mandiri untuk memberikan pelayanan dan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah. Hubungan fungsi pemerintahan antara pemerintah, pemerintahan daerah dilaksanakan dengan pendekatan sistem otonomi yang meliputi sistem desentralisasi, sistem dekonsentrasi, dan sistem tugas pembantuan. Hubungan antarfungsi pemerintahan ini tidak saling membawahi dan terkait pada hubungan koordinatif administratif.

Pada awal otonomi daerah di era reformasi, pelaksanaan desentralisasi yang dilakukan secara radikal dengan mengalihkan urusan yang seluas-luasnya ke daerah ternyata menimbulkan berbagai masalah, seperti ketidakjelasan pembagian urusan antar susunan pemerintahan, khususnya antara pemerintahan daerah dengan Pemerintah Pusat dan antara pemerintahan daerah provinsi dengan

pemerintahan daerah kabupaten/kota. Undang-Undang ini juga menjadikan DPRD sebagai lembaga parlemen daerah yang memiliki kewenangan yang luas termasuk melakukan pemilihan dan pemakzulan kepala daerah, penempatan DPRD sebagai parlemen daerah dengan kewenangan untuk memilih dan memakzulkan kepala daerah menghasilkan destabilisasi pemerintahan daerah. Konflik yang terjadi antar kepala daerah dan DPRD cenderung meluas di banyak daerah dan mengganggu kelancaran jalannya pemerintahan daerah.

Walaupun Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah berhasil menyelesaikan beberapa masalah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, namun ternyata dalam pelaksanaannya muncul beberapa masalah baru yang perlu memperoleh perhatian Pemerintah Pusat dan semua pemangku kepentingan. Ketidakjelasan pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sering menimbulkan interpretasi yang berbeda dari berbagai kelompok kepentingan dan menjadi salah satu sumber konflik antar susunan pemerintahan dan aparatnya. Misalnya, dalam pembagian urusan, ketidakjelasan pembagian urusan antar susunan pemerintahan masih merupakan masalah yang secara persisten dihadapi oleh Indonesia dalam pelaksanaan desentralisasi. Konflik dan tumpang tindih kewenangan antar susunan pemerintahan dan antar daerah tetap terjadi dan memerlukan pengaturan yang lebih jelas dan efektif. Khususnya yang terkait dengan urusan kehutanan dan kelautan masih tetap sulit untuk dibagi antar tingkatan pemerintahan karena batas wilayah administrasi pemerintahan sering kurang sesuai dengan eksternalitas yang ditimbulkan dari urusan pemerintahan yang berbasis ekologis.

Ketidakjelasan pengaturan sering membuat kerjasama antara Pemerintah Pusat, provinsi, dan kabupaten/kota dan antar daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah belum dapat dilakukan secara optimal. Disamping itu tidak jelasnya hubungan antara Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah telah menyebabkan sulitnya menciptakan sinergi antara pembangunan pusat dengan daerah dan antara provinsi dengan kabupaten/kota dalam wilayah provinsi tersebut. Akibatnya adalah sulitnya pencapaian target-target nasional yang telah ditetapkan Pemerintah Pusat karena masing-masing tingkatan pemerintahan mempunyai target dan prioritasnya sendiri-sendiri.

Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah sebagai revisi dari undang-undang 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah mengamanatkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Adapun upaya-upaya yang ditempuh guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat berupa peningkatan pelayanan, pemberdayaan, peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem negara kesatuan republik Indonesia. Undang-undang 23 tahun 2014 disusun dengan beberapa perbaikan-perbaikan yang dianggap perlu agar mampu menyelesaikan masalah terkait pembentukan otonomi daerah, seperti pembentukan daerah otonom baru yang cenderung dilakukan dengan sangat masif dan didorong oleh kepentingan elit kelompok yang memiliki kepentingan yang ada di daerah.

Adanya perubahan aturan tentang pemerintahan daerah khususnya terkait pembentukan daerah otonomi baru, maka perlu adanya pengkajian dan analisis mengenai perbandingan landasan pembentukan daerah otonomi baru untuk menjamin bahwa pembentukan daerah baru benar-benar dilakukan untuk kepentingan masyarakat luas di daerah dan keberadaan daerah otonom baru juga dirasakan manfaatnya oleh masyarakat luas.

B. Rumusan Masalah dan Ruang Lingkup

1. Rumusan Masalah

- a. Apakah faktor yang mempengaruhi perubahan pengaturan tentang pembentukan daerah dari waktu ke waktu dalam tiga undang-undang tentang pemerintahan daerah.(UU 22 tahun 1999, UU 32 tahun 2004, UU 23 tahun 2014)?
- b. Bagaimana perbandingan secara substansi tentang pembentukan daerah otonomi baru, dalam tiga undang-undang tentang pemerintahan daerah. (UU 22 tahun 1999, UU 32 tahun 2004, UU 23 tahun 2014)?

2. Ruang Lingkup

Ruang Lingkup penelitian ini yaitu Bidang Hukum Tata Negara Khususnya mengenai Perbandingan pembentukan daerah otonomi baru dalam tiga undang-undang , yaitu UU Nomor 22 tahun 1999, UU Nomor 32 tahun 2004, Undang-undang 23 tahun 2014.

C. Tujuan dan Manfaat Penulisan

1. Tujuan Penulisan

- a. Mengetahui perbandingan secara substansi, pembentukan daerah otonomi baru, dalam tiga undang-undang tentang pemerintahan daerah.
- b. Mengetahui latarbelakang perubahan pengaturan tentang pembentukan daerah dari waktu ke waktu dalam tiga undang-undang tentang pemerintahan daerah.

2. Manfaat Penulisan

- a. Secara teoritis penelitian ini diharapkan berguna sebagai sumbangsih pemikiran dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan hukum khususnya dibidang Hukum Tata Negara yang berkaitan dengan pembentukan daerah otonomi baru di setiap-setiap daerah di Indonesia
- b. Secara praktis dapat lebih memantapkan penguasaan fungsi keilmuan yang dipelajari mahasiswa selama mengikuti program perkuliahan hukum tata negara pada Fakultas Hukum Universitas Lampung, sedangkan bagi perguruan tinggi, hasil penulisan ini diharapkan dapat menjadi dokumen akademik yang berguna untuk dijadikan acuan bagi civitas akademika Fakultas Hukum Universitas Lampung.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Asas-asas Otonomi Daerah

1. Asas Desentralisasi

Desentralisasi merupakan suatu istilah yang biasa dihubungkan dengan prinsip negara kesatuan, yakni negara tidak tersusun daripada beberapa negar, jadi dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintah pusat inilah pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara.¹ Sehubungan dengan hal itu, dalam negara kesatuan terdapat beberapa cara untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, yakni: *pertama*, segala urusan dilakukan langsung oleh pemerintah pusat atau aparat-aparat pusat yang disebarkan keseleuruh wilayah negara. Cara penyelenggaraan urusan semacam ini disebut sentralisasi. *Kedua*, apabila wilayah negara dibagi-bagi menjadi daerah-daerah yang diberi hak otonomi, yakni wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan pengaturan perundang-undangan yang berlaku. Cara penyelenggaraan urusan semacam ini disebut sistem desentralisasi.²

¹ Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta, Liberty, 1980, hlm. 224

² Pasal 1 angka 8 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintahan pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

Pada umumnya hampir semua negara yang menganut model negara kesatuan menggunakan sistem desentralisasi. Menurut RDH.Koesoemahatmadja, desentralisasi adalah “pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah, yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonomi). Desentralisasi adalah juga cara atau sistem untuk mewujudkan asas demokrasi, yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan.³ Dianutnya desentralisasi pada negara kesatuan karena desentralisasi memiliki keuntungan-keuntungan sebagai berikut:

1. Mengurangi tertumpuknya pekerjaan di pusat.
2. Dalam menghadapi masalah-masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi dari pusat.
3. Mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk.
4. Dapat diadakan pembedaan-pembedaan dan pengkhususan yang berguna bagi kepentingan tertentu.
5. Daerah dapat dijadikan semacam laboratorium pemerintahan.
6. Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari pemerintahan pusat.
7. Secara psikologi dapat memberikan kepuasan langsung kepada daerah

Desentralisasi merupakan salah satu sendiri dalam negara kesatuan dalam negara demokrasi, Tetapi hal itu tidak ada artinya jika dalam implementasinya tidak dilaksanakan secara konsisten dan sungguh-sungguh. Sukses atau gagalnya pelaksanaan desentralisasi pada dasarnya sangat ditentukan oleh sejauh mana adanya dukungan yang memadai terkait sumberdaya terhadap proses desentralisasi. Bagi bangsa Indonesia keperluan atas pemberlakuan desentralisasi untuk membentuk daerah otonomi baru (DOB), seperti provinsi, kabupaten, dan

³ RDH.Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Bina Cipta, hlm.14

kota, setidaknya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.⁴

2. Asas Dekonsentrasi

Setelah kita memahami esensi desentralisasi maka pada bagian berikut akan dijelaskan mengenai hubungan desentralisasi dan dekonsentrasi. Irawan Soejito menjelaskan bahwa terdapat dua pandangan, yakni *pertama*, pandangan yang menganggap dekonsentrasi sebagai salah satu bentuk desentralisasi. *Kedua*, pandangan yang menganggap dekonsentrasi adalah sekadar pelunakan sentralisasi menuju ke arah desentralisasi. Bulthuis menunjukkan desentralisasi (murni) dan dekonsentrasi (murni) merupakan dua ujung, yaitu di satu pihak ketergantungan dan di lain pihak hubungan atasan bawahan. Kedua ujung ini hanya untuk dipakai sebagai titik pangkal untuk memperbandingkan secara tajam kedua bentuk tersebut. Kenyataannya selalu memperlihatkan bentuk antara, yang sekali mengingatkan kepada desentralisasi, kemudian lain kali mengingatkan kepada dekonsentrasi dan kadang-kadang keduanya.

Pada dasarnya di negara-negara berkembang dalam sejarah penyelenggaraan pemerintahannya, dekonsentrasi sangat penting pada tahap awal kemerdekaan untuk menanggulangi kekurangan akan pegawai pemerintah yang terampil. Dalam kondisi tenaga pegawai pemerintah yang terampil, maka kehadiran pegawai pemerintah pusat sangat dibutuhkan untuk menjalankan urusan-urusan pemerintah di daerah.

⁴ Josef Mario Monteiro, *Hukum Pemetintahan Daerah*, Jakarta: Pustaka Yustisia, 2014, hlm.12

Adanya lembaga-lembaga dekonsentrasi akan memungkinkan pemerintah untuk memperoleh informasi yang lebih aktual mengenai keadaan wilayah untuk menyusun strategi pengembangan lebih lanjut. Di samping itu, masyarakat daerah akan dapat menjalin komunikasi dengan aparat-aparat dekonsentrasi lebih cepat, praktis, dan mudah dimengerti, dibandingkan dengan kementerian-kementerian di pusat yang jauh dari rakyat di daerah-daerah. Aliran informasi yang intensif akan memungkinkan pemerintah untuk mengerti tentang perbedaan-perbedaan antardaerah dengan kebutuhan-kebutuhan dan tuntutan-tuntutannya masing-masing. Dengan demikian kebijakan dapat diatur variasinya sesuai dengan kondisi dan tuntutan masyarakat setempat.

Pengaturan dekonsentrasi mendapatkan landasan yuridis dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Pasal 1 angka 9 disebutkan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintah umum.

3. Asas Tugas Pembantuan

Menurut Bayu Surianingrat bahwa tugas pembantuan tidak beralih menjadi urusan yang diberi tugas, tetapi tetap merupakan urusan Pusat atau Pemerintah tingkat atasnya yang diberi tugas. Pemerintah di bawahnya sebagai penerima tugas bertanggung jawab kepada yang memberi tugas dan turut serta melaksanakan urusan pemerintahan yang bersangkutan.

Tugas pembantuan tidak diberikan kepada pejabat pemerintah yang ada di daerah, melainkan kepada Pemerintah Daerah, karenanya bukanlah suatu dekonsentrasi, tetapi bukan pula suatu desentralisasi karena urusan pemerintah yang diserahkan tidak menjadi urusan rumah tangga daerah. Pendapat lain juga dikemukakan oleh Bagir Manan yang menyatakan bahwa urusan dalam rumah tangga dalam tugas pembantuan hanya mengenai tata cara penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dibantu, sedangkan substansi tetap ada pada satuan pemerintahan yang dibantu.⁵

Pada hakikatnya adanya Tugas Pembantuan dilatarbelakangi oleh:

1. Adanya peraturan perundang-undangan yang membuka peluang dilakukannya pemberian tugas pembantuan dari Pemerintah kepada Daerah. Adapun peraturan perundang-undangan tersebut dimulai dari Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sampai pada undang-undang pelaksanaannya, yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Adanya political will atau kemauan politik untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada seluruh lapisan masyarakat dengan prinsip lebih murah, lebih cepat, lebih mudah, dan lebih akurat.
3. Adanya keinginan politik untuk menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pemberian pelayanan kepada masyarakat secara lebih ekonomis, lebih efisien, dan lebih efektif, serta lebih transparan dan akuntabel.

⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, 2001, hlm.147

4. Kemajuan negara secara keseluruhan akan sangat ditentukan oleh kemajuan daerah. Dengan demikian memberdayakan daerah secara tidak langsung akan berarti memajukan negara secara keseluruhan;

5. Citra Pemerintah Pusat akan dengan mudah diukur oleh masyarakat melalui maju atau mundurnya suatu Daerah. Citra itulah yang kemudian akan memperkuat atau memperlemah dukungan masyarakat terhadap pemerintah yang sedang berkuasa.

Secara konstitusional, tugas pembantuan merupakan salah satu asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagaimana diatur dalam pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pengaturan lanjutan tentang tugas pembantuan dituangkan dalam Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yakni pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonom daerah dan tugas pembantuan.

B. Pemerintahan Daerah

Pengertian Pemerintahan Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah, yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat .

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut konstitusi Undang –Undang Dasar 1945, berdasarkan penjelasan dinyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.⁶

Perubahan kedua Undang-undang Dasar 1945 tentang Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 18, dinyatakan sebagai berikut.

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

⁶ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafia, 2008, hlm. 1

6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain, untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Dalam pasal 18A UUD 1945, diamanatkan tentang hubungan wewenang antara pemerintahan pusat dan pemerintah daerah provinsi , kabupaten, dan kota atau antara provinsi, kabupaten serta kota, diatur dengan undang-undang dengan memerhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Disamping itu, hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, serta sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Demikian pula dalam pasal 18B UUD 1945, dinyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus, atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UUD Negara RI tahun 1945 maka kebijakan maka kebijakan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintahan daerah yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan , menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan

masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Deskripsi sistem pemerintahan daerah di Indonesia ditandai dengan diberlakukannya berbagai perundang-undangan tentang pemerintahan daerah. Setiap undang-undang yang diberlakukan akan menandai terjadinya perubahan dalam sistem pemerintahan daerah dan ini sangat erat kaitannya dengan situasi politik nasional. Pada dasarnya terdapat 8 (delapan) kali perubahan yang bersifat pokok terhadap sistem pemerintahan daerah pasca kemerdekaan. Setiap perubahan sistem tersebut dituangkan dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang memuat pengaturan yang berbeda satu sama lainnya. Adapun perubahan tersebut adalah sebagaimana terurai berikut ini:

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945

Undang-undang ini dikeluarkan pada tanggal 23 Nopember 1945 dan merupakan undang-undang pemerintahan daerah yang pertama setelah kemerdekaan. Undang-undang tersebut didasarkan pada pasal 18 UUD 1945. Pada dasarnya pengaturan-pengaturan yang dimuat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tersebut, meneruskan sistem yang diwariskan oleh Pemerintah Kolonial Belanda.

Sebuah Komite Nasional Daerah didirikan pada setiap level terkecuali di tingkat provinsi. Komite tersebut bertindak selaku badan legislatif dan anggota-anggotanya diangkat oleh Pemerintah Pusat. Komite tersebut memilih lima orang dari anggotanya untuk bertindak selaku badan eksekutif yang dipimpin oleh

kepala daerah untuk menjalankan roda pemerintahan daerah. Kepala daerah menjalankan dua fungsi utama yaitu sebagai kepala daerah otonom dan sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah yang bersangkutan.

Sistem ini mencerminkan kehendak Pemerintah Pusat untuk menerapkan prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi dalam sistem pemerintahan daerah, namun penekanan lebih diberikan kepada prinsip dekonsentrasi. Hal tersebut terlihat dari dualisme fungsi yang diberikan kepada figur kepala daerah. Status kepala daerah adalah diangkat dan diambil dari keanggotaan komite. Walaupun terdapat Komite Daerah, mereka mempunyai kewenangan yang terbatas karena status mereka yang diangkat oleh Pemerintah Pusat dan bukan dipilih.

2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dikeluarkan pada tanggal 10 Juli 1948 yang dimaksudkan sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan semangat kebebasan setelah kemerdekaan. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 hanya mengatur mengenai daerah otonom dan sama sekali tidak menyinggung daerah administratif.

Undang-undang tersebut hanya mengakui 3 tingkatan daerah otonom yaitu; Provinsi, Kabupaten atau Kotamadya dan terakhir Desa atau Kota Kecil. Kekuasaan eksekutif dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan pemerintahan sehari-hari dijalankan oleh Dewan Pemerintahan Daerah (DPD). Kepala daerah bertindak selaku Ketua DPD. Kepala daerah diangkat oleh Pemerintah Pusat dari calon-calon yang diusulkan oleh DPRD. DPD yang menjalankan urusan pemerintahan daerah bertanggung jawab kepada DPRD baik

secara kolektif maupun sendiri-sendiri. Kondisi tersebut merupakan cerminan dari praktek demokrasi parlementer yang dianut pada masa tersebut. Pada sisi lain kepala daerah tetap menjalankan dwifungsi; sebagai Ketua DPD pada satu sisi dan sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah pada sisi yang lain. Sebagai alat Pemerintah Pusat, kepala daerah mengawasi DPRD dan DPD, sedangkan sebagai Ketua DPD, kepala daerah bertindak selaku wakil dari daerah yang bersangkutan.

Tidak seperti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 secara jelas menyatakan urusan-urusan yang dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah (otonomi materiil) seperti prinsip *Ultra Vires* yang diterapkan pada pemerintah daerah di Inggris. Terdapat 15 jenis urusan yang diserahkan kepada pemerintah daerah tanpa melihat tingkatannya. Bahkan kota kecil sebagai pemerintah Daerah Tingkat III mempunyai urusan yang sama dengan urusan pemerintah daerah tingkat atasnya. Hal ini menunjukkan bahwa pemberian otonomi mengesampingkan kemampuan riil dari pemerintah daerah. Keinginan memberikan otonomi lebih didasarkan kepada pertimbangan politis dibandingkan pertimbangan efisiensi dan efektifitas.

Dalam realitas, kebanyakan daerah pada masa tersebut masih dibawah kontrol Belanda yang ingin menjajah kembali Indonesia. Belanda telah merubah daerah-daerah yang didudukinya kembali menjadi negara-negara bagian dibawah sistem federal. Sedangkan wilayah Republik Indonesia hanya terbatas pada Jawa Tengah, sebagian Sumatra, dan Kalimantan. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 hanya berlaku pada wilayah Republik Indonesia, sedangkan daerah-daerah dibawah sistem federal diatur sistem pemerintahan daerahnya menurut Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1950.

3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957

Apabila Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 lebih menekankan pada aspek dekonsentrasi, dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 pada aspek desentralisasi, maka Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 ditandai dengan penekanan yang lebih jauh lagi kearah desentralisasi. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 adalah produk dari sistem parlemen liberal hasil dari pemilihan umum pertama tahun 1955. Partai-partai politik di parlemen menuntut adanya pemerintah daerah yang lebih demokratik. Keadaan tersebut telah menimbulkan keresahan di kalangan Pamong Praja yang bertugas melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat di daerah. Kelompok Pamong Praja menurut Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1956 terdiri dari Gubernur, Residen, Bupati, Wedana, dan Asisten Wedana atau Camat.

Meskipun terdapat dorongan yang sangat kuat untuk meluaskan otonomi daerah, pada kenyataannya kewenangan yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah tetaplah terbatas. Dari 15 urusan yang telah diserahkan ke daerah sama seperti urusan yang dilimpahkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, sampai dengan tahun 1958 hanya baru 7 urusan yang sebenarnya diserahkan kepada Propinsi. Penyebabnya adalah bahwa pelimpahan urusan harus dilakukan dengan peraturan pemerintah dan prosedur tersebut memakan waktu yang sangat lama.

Sistem pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 adalah hampir sama dengan pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948. Pemerintah daerah terdiri dari DPRD dan DPD. Anggota DPD dipilih dari

DPRD dan bertanggung jawab kepada DPRD. Kepala daerah bertindak selaku Ketua DPD, namun kekuasaan tertinggi di daerah terletak ditangan DPRD. DPRD membuat kebijakan daerah dan DPD bertugas untuk melaksanakannya. Perbedaannya dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 terletak pada peranan yang dijalankan oleh kepala daerah. Kepala daerah hanya berperan selaku alat daerah dan tidak bertanggung jawab kepada Pemerintah Pusat. Kepala daerah dan DPD baik secara sendiri-sendiri maupun secara kolektif bertanggung jawab kepada DPRD. Kepala daerah dipilih oleh DPRD, namun sebelum diangkat ia harus mendapatkan pengesahan dari Presiden untuk Daerah Tingkat I dan Menteri Dalam Negeri untuk Daerah Tingkat II dan Daerah Tingkat III.

Keinginan untuk menciptakan pemerintahan yang demokratik tidak diiringi dengan kedewasaan sosial dan politik. Dalam kekacauan politik tersebut, kabinet dibawah Perdana Menteri Juanda mengundurkan diri dan keadaan darurat pun diumumkan. Pada tanggal 5 Juli 1959, Presiden Sukarno mengeluarkan Dekrit Presiden yang isinya yaitu; mencabut berlakunya UUDS 1950, membubarkan kabinet, dan kembali kepada UUD 1945. Pada saat tersebut dimulailah apa yang disebut Demokrasi Terpimpin (*Guided Democracy*).

4 .Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959

Pada tanggal 16 Nopember 1959, sebagai tindak lanjut dari Dekrit Presiden, Pemerintah Pusat mengeluarkan Penetapan Presiden 6 Tahun 1959 untuk mengatur pemerintahan daerah agar sejalan dengan UUD 1945. Dalam Penpres tersebut diatur bahwa pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan DPRD. Kepala daerah mengemban dua fungsi yaitu sebagai eksekutif daerah dan wakil

Pemerintah Pusat di daerah. Kepala daerah juga bertindak selaku Ketua DPRD. Sebagai eksekutif daerah ia bertanggung jawab kepada DPRD, namun tidak bisa dipecat oleh DPRD. Sedangkan sebagai wakil Pemerintah Pusat dia bertanggung jawab kepada Pemerintah Pusat. Kepala daerah diusulkan oleh DPRD, tapi diangkat oleh Presiden untuk Daerah Tingkat I, dan oleh Menteri Dalam Negeri untuk Kepala Daerah Tingkat II. Sebagai eksekutif daerah kepala daerah dibantu oleh Badan Pemerintah Harian (BPH) yang anggota-anggotanya dipilih dari DPRD, namun harus bebas dari partai politik.

Penetapan Presiden 6 Tahun 1959 menandai beralihnya kebijaksanaan pemerintahan daerah kearah prinsip dekonsentrasi. Kekuasaan daerah pada dasarnya terletak ditangan kepala daerah, dan Pemerintah Pusat mempunyai kontrol yang kuat terhadap kepala daerah yang umumnya direkrut dari Pamong Praja . Meskipun DPRD mempunyai hak untuk mengusulkan calon-calon kepala daerah, Presiden ataupun Menteri Dalam Negeri mempunyai hak untuk menolaknya dan mengangkat calon yang direstui. Golongan Pamong Praja mendominasi jabatan bupati dan walikota. Pada awal tahun 1960-an pada waktu semua jabatan kepala daerah terisi, dari 238 kepala daerah, 150 orang atau 63% berasal dari Pamong Praja.

Arus balik dari peranan Pamong Praja yang dominan tersebut terjadi dengan dikeluarkannya Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960 yang menyatakan pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada pemerintah daerah. Sebagai tindak lanjutnya Pemerintah Pusat mengeluarkan Penetapan Pemerintah Nomor 50 Tahun 1963 tentang Penyerahan Urusan-Urusan Pusat yang sebelumnya dijalankan oleh Pamong Praja kepada pemerintah daerah. Urusan-Urusan yang

dijalankan oleh Residen diserahkan kepada Gubernur, dan urusan-urusan yang dijalankan oleh Wedana diserahkan kepada Bupati atau Walikota, sedangkan posisi Asisten Wedana atau Camat tetap dipertahankan. Kemudian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dikeluarkan untuk mengganti Penetapan Presiden 6 Tahun 1959. Ini merupakan terjadinya arus balik dari dekonsentrasi ke arah desentralisasi. Hal ini juga merupakan refleksi dari menguatnya peranan partai-partai politik dalam percaturan politik nasional.

(5) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965

Pada pertengahan dekade 1960-an telah timbul tuntutan yang semakin kuat untuk merevisi sistem pemerintahan daerah agar sejalan dengan semangat Demokrasi Terpimpin dan Nasakom yaitu konsep politik yang dikeluarkan oleh Presiden Sukarno untuk mengakomodasikan tiga kekuatan politik terbesar pada waktu itu yaitu kelompok Partai Nasionalis, Agama dan Komunis.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, kepala daerah tetap memegang peran ganda yaitu sebagai pimpinan daerah dan wakil Pemerintah Pusat di daerah. Meskipun prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi dianut dalam sistem tersebut, namun dekonsentrasi hanyalah dianggap sebagai pelengkap (*supplement*) saja walaupun diberi embel-embel vital.

Perubahan-perubahan mendasar yang terjadi dalam sistem pemerintahan daerah adalah bahwa kepala daerah bukan lagi bertindak sebagai Ketua DPRD, dan dia juga diizinkan menjadi anggota partai politik. Secara struktural, terdapat tiga tingkatan pemerintah daerah yang otonom yaitu; Propinsi, Kabupaten atau Kotamadya dan Kecamatan. Otonomi yang diberikan kepada daerah adalah

otonomi nyata dan seluas-luasnya. Hal ini hampir serupa dengan otonomi dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 merupakan arus balik dari kecenderungan sentralisasi menuju ke desentralisasi. Hal ini nampak dari kebebasan yang diberikan kepada kepala daerah dan BPH untuk menjadi anggota partai politik tertentu. Dengan demikian kesetiaan atau loyalitas dari para eksekutif daerah tidak lagi semata-mata hanya kepada Pemerintah Pusat.

(6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 lahir dalam masa Orde Baru sebagai akibat dari peristiwa G30S PKI. Ciri utama dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah penguatan peran kepala daerah dalam menjalankan dua fungsi utamanya yaitu sebagai kepala daerah otonom dan sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Sebagai kepala daerah otonom, dia memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan kewenangan yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat ke daerah. Sedangkan sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepala daerah disebut sebagai kepala wilayah yang memimpin wilayah administrasi sebagai wilayah kerja wakil Pemerintah Pusat di daerah.

Sebagai kepala wilayah maka yang bersangkutan berperan sebagai administrator pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Kepala wilayah juga mempunyai peran sebagai koordinator pemerintahan di daerah yang mengoordinir semua instansi vertikal yang ada di wilayah kerjanya. Kepala wilayah juga bertanggung jawab atas penyelenggaraan urusan umum di daerah yaitu urusan-urusan terkait dengan koordinasi, pembinaan, ketentraman dan ketertiban umum

dan menyelenggarakan semua urusan pemerintahan yang belum di otonomikan atau belum ada instansi vertikal yang menanganinya (urusan sisa).

Ciri utama dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah kuatnya intervensi Pemerintah Pusat dalam setiap elemen dasar dari pemerintahan daerah. Dari aspek urusan pemerintahan, prinsip otonomi daerah yang dianut adalah otonomi yang luas, riil dan bertanggung jawab. Dalam kenyataannya urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah berjumlah 7 s/d 9 urusan untuk tingkat kabupaten/kota dan 19 urusan untuk tingkat provinsi. Nuansa sentralisasi juga terasa kuat dalam aspek kepegawaian, keuangan, dan aspek-aspek lainnya dalam hubungan pusat dengan daerah. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 bertahan selama hampir 25 tahun yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai tindak lanjut dari reformasi.

(7) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menandai terjadinya *shifting* yang signifikan dari sentralisasi yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menjadi pemerintahan daerah yang desentralistik secara ekstrim. Maka banyak kalangan mengatakan telah terjadi “*big bang*” dalam kebijakan desentralisasi di Indonesia. Dari yang serba terpusat dalam era Orde Baru menjadi serba ke daerah dalam era reformasi.

Dalam era Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 terjadi penyerahan urusan secara drastis ke daerah khususnya ke daerah kabupaten/kota. Dalam konteks otonomi seluas-luasnya Pemerintah Pusat dan provinsi mempunyai kewenangan yang terbatas yang diatur dalam Peraturan Pemerintah 25 Tahun 2000 sedangkan

diluar dari yang ditentukan menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota. Terjadi pergesekan kewenangan antar tingkatan dan susunan pemerintahan terkait dengan kewenangan-kewenangan yang khususnya potensial menghasilkan penerimaan (*revenue centers*). Sebaliknya terjadi gejala penelantaran urusan-urusan pemerintahan yang bersifat pengeluaran (*cost centers*). Terjadi pula ketegangan antara kepala daerah dengan DPRD terkait dengan kecenderungan meluas ditolaknya laporan pertanggung jawaban kepala daerah oleh DPRD. Dalam bidang kepegawaian juga muncul kecenderungan kebijakan-kebijakan yang bersifat primordial yang kalau dibiarkan akan membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa serta menyuburkan rasa kedaerahan yang sempit. Berbagai persoalan tersebut telah menggiring kearah dilakukannya perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan kemudian dikeluarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai penggantinya.

(8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berusaha mencari keseimbangan antara desentralisasi dengan sentralisasi. Pengalaman menunjukkan pendulum kebijakan desentralisasi ataupun sentralisasi yang ekstrim cenderung akan menciptakan instabilitas pemerintahan yang akan bermuara pada konflik yang elitis dan tidak berpihak kepada peningkatan kesejahteraan rakyat. Untuk itu selalu terdapat upaya untuk menyeimbangkan antara kebijakan yang desentralistik dengan kebijakan yang sentralistik sebagai suatu *continuum* kebijakan.

Namun dalam perjalanan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 walaupun urusan pemerintahan sudah dibagi antar tingkatan pemerintahan secara sistematis

antara Pemerintah Pusat, provinsi dan kabupaten/kota, namun dalam pelaksanaannya masih belum optimal karena berbagai hal. *Pertama*, pembagian urusan pemerintahan tidak diikuti dengan pembagian sumber-sumber pendanaan yang seimbang. Hampir 70% dari keuangan negara masih ada ditangan Pemerintah Pusat, dan hanya menyisakan 30% untuk dialokasikan ke daerah dalam bentuk dana perimbangan. *Kedua*, urusan pemerintahan yang diserahkan ke provinsi sedikit tapi sumber pendanaannya banyak sehingga menyebabkan kecenderungan provinsi untuk mencampuri urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota. *Ketiga*, di tingkat kabupaten/kota sebagai lini terdepan penyedia pelayanan publik kurang didukung oleh pendanaan yang memadai. Pendapatan asli daerah hanya berkisar kurang dari 10% sehingga 90% pendanaan tergantung dari dana perimbangan. Pada sisi lain, dana yang sudah terbatas tersebut pemanfaatannya juga kurang proporsional dan hampir 80% dipakai untuk *overhead cost*.

Pada sisi kelembagaan juga ada kecenderungan membengkaknya kelembagaan daerah untuk mengimbangi tekanan birokrasi akibat terjadinya penambahan pegawai. Otonomi luas telah memberikan peluang pemerintah daerah membengkakkan struktur organisasi pemerintahan daerah dan besarnya struktur organisasi akan menuntut adanya tambahan pegawai. Tambahan pegawai akan menyebabkan membengkaknya biaya rutin (biaya tidak langsung) dan akan menyisakan sedikit sekali untuk membiayai pelayanan public (biaya langsung). Buruknya pelayanan publik akan berpengaruh pada tingkat kesejahteraan masyarakat.

C. Mekanisme Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Implementasi kebijakan terhadap suatu produk perundang-undangan tertentu, seakan-akan merupakan sesuatu yang dianggap sangat sederhana. Padahal, pada tingkat implementasi inilah suatu produk hukum dapat diaktualisasikan untuk tercapainya tujuan yang ingin dikehendaki oleh hukum itu sendiri. Suatu kebijakan adalah tindakan yang diambil dengan penuh kearifan, serta diperlukan sikap konsisten dan komitmen terhadap tujuan awal.

Implementasi suatu kebijakan sesungguhnya tidak hanya sekadar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi belaka, melainkan lebih dari itu dalam mengimplementasikan kebijakan yang menyangkut kompleksitas, keputusan siapa, mendapat apa dari suatu kebijakan. Pemenuhan sumber daya dimaksud dapat berupa sarana, prosedur, dan lainnya yang mendukung implementasi secara efektif. Bahkan menurut Grindle (1980), bahwa untuk keseluruhan proses penerapan kebijakan baru dapat dimulai apabila tujuan dan sasaran yang bersifat umum telah diperinci. Program aksi telah dirancang dan sejumlah sumber daya telah dialokasikan.

Implementasi memang mudah dipahami secara abstrak dan seolah-olah dapat dilaksanakan, padahal dalam praktik pelaksanaannya senantiasa menuntut adanya ketersediaan sumber daya (sumber-sumber kebijakan) sebagai kondisi yang dibutuhkan untuk menjamin kelancaran implementasi kebijakan.

Implementasi kebijakan mencakup usaha-usaha pada suatu waktu untuk mengubah keputusan menjadi operasional, maupun melanjutkan usaha-usaha

untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan kebijakan. Tahapan Implementasi tidak akan bermula sebelum tujuan dan sasaran telah ditetapkan untuk diidentifikasi oleh keputusan kebijakan. Tahap implementasi kebijakan terjadi hanya setelah undang-undang telah ditetapkan dan sumber daya disediakan.⁷

Dari uraian diatas dapat ditarik batas bahwa untuk kelancaran implementasi suatu kebijakan, selain dibutuhkan sumber daya, juga diperlukan rincian yang lebih operasional dari tujuan dan sasaran yang bersifat umum. Bahkan implementasi diperlukan faktor komunikasi sumber, kecenderungan atau tingkah laku, serta struktur birokrasi. Adanya kekurangberhasilan dalam implementasi kebijakan yang sering dijumpai, antara lain dapat disebabkan adanya keterbatasan sumber daya, struktur yang kurang memadai dan kurang efektif, serta komitmen yang rendah di kalangan pelaksana.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah disusun perencanaan pembangunan daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Perencanaan pembangunan disusun oleh pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota sesuai dengan kewenangan yang dilaksanakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bapedda).

Suatu keefektifan dan efisiensi perencanaan pembangunan daerah dibutuhkan sumber daya berupa data dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Data dan informasi tersebut, mencakup:

- a. penyelenggaraan pemerintahan daerah;

⁷ Mac Andrew, Colin dan Iclasul Amal, *Hubungan Pusat-Daerah dalam Pembangunan*, Jakarta , Raja Grafindo Persada, 1993. Hlm. 38.

- b. organisasi dan tata laksana pemerintahan daerah;
- c. kepala daerah, DPRD, perangkat daerah, dan PNS daerah;
- d. keuangan daerah;
- e. potensi sumber daya daerah;
- f. produk hukum daerah;
- g. kependudukan;
- h. informasi dasar kewilayahan ;
- i. informasi lain terkait dengan penyelenggaraan pemerintah daerah

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, untuk tercapainya daya guna dan hasil guna, pemanfaatan data dan informasi tersebut dikelola dalam sistem informasi daerah (simda) yang terintegrasi secara nasional. Perencanaan pembangunan daerah tersebut, disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan.

D. Pembentukan dan Penataan Daerah

Pembentukan daerah otonom baru memiliki justifikasi teoritik yang kuat untuk mendekatkan kekuasaan dengan warganya di daerah. Jarak yang sangat jauh antara kekuasaan dengan warga dapat menimbulkan kesan negatif tentang keberadaan pemerintah dimata warganya. Ketika jarak kekuasaan terlalu jauh, baik fisik ataupun kejiwaan, maka keberadaan pemerintah menjadi kurang jelas dan hubungan antara pemerintah dengan warganya menjadi sangat jauh. Ketika hal itu terjadi maka legitimasi pemerintah menjadi sering dipertanyakan. Jarak yang jauh membuat pelayanan pemerintah tidak mudah dijangkau oleh warganya. Apalagi jika jarak fisik ini juga diikuti dengan jarak kejiwaan yang semakin jauh, ketika interaksi antara pemerintah dengan warganya menjadi sangat sulit dan

manfaat tentang keberadaan pemerintah terhadap kehidupan warganya sangat rendah. Jarak fisik dan kejiwaan yang jauh sering juga menjadi sumber dari melunturnya kepercayaan warga terhadap pemerintah.

Pembentukan daerah otonom baru (DOB) dapat dilakukan kalau dengan adanya DOB membuat jarak fisik dan kejiwaan antara negara dengan warganya menjadi lebih dekat. Jarak yang lebih dekat membuat interaksi antara negara dengan warganya menjadi lebih sederhana, mudah, dan murah sehingga legitimasi negara dimata warganya menjadi semakin kuat. Interaksi yang lebih mudah akan membuat kualitas pelayanan menjadi semakin baik dan mudah diakses oleh warganya. Karena tujuan utama pembentukan DOB adalah mempermudah interaksi antara negara dengan warganya maka kriteria utama untuk menilai perlu tidaknya pembentukan DOB mestinya adalah seberapa besar pembentukan DOB mampu memperbaiki interaksi antara pemerintah dengan warganya, terutama dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Untuk itu perlu dipertimbangkan besaran manfaat dari pembentukan DOB dengan biaya dan kerugian yang nantinya harus dibayar oleh warganya. Apakah peningkatan kualitas pelayanan sebagai akibat dari pembentukan DOB melebihi biaya dan kerugian yang dibayar oleh warga. Besaran manfaat adanya DOB tentu amat ditentukan oleh besarnya populasi dari DOB. Semakin besar jumlah penduduknya, manfaat yang diterima oleh DOB cenderung menjadi semakin besar. Untuk itu kriteria tentang jumlah penduduk penting untuk diperhatikan dalam pembentukan DOB, disamping kelayakan ekonomi dan politik.

Pengaturan yang jelas diperlukan agar pembentukan DOB benar-benar mampu memberi manfaat yang lebih besar daripada kerugiannya. Lebih dari itu, Pemerintah Pusat perlu membuat rancang desain reformasi teritorial untuk memberi arah terhadap pengembangan daerah otonom, baik pada tingkat provinsi ataupun kabupaten/kota, yang memperhatikan secara menyeluruh daya dukung sosial, politik, ekonomi dan aspek geostrategik lainnya yang penting dalam pengembangan daerah otonom dalam konteks NKRI.

Pembentukan DOB, melalui pemekaran, menjadi wacana publik yang menarik karena meluasnya dampak negatif dari pemekaran baik bagi daerah induk maupun DOB. Walaupun demikian, kegiatan pemekaran tampaknya akan terus berjalan, sebagaimana tampak dari masih banyaknya usulan pembentukan daerah otonom baru yang sekarang ini masih dibicarakan di DPR. Pemerintah Pusat bersama DPR sudah menyetujui ratusan daerah baru. Walaupun banyak dari DOB tersebut belum memenuhi syarat namun dinyatakan memenuhi syarat dan tetap disahkan menjadi DOB, karena pertimbangan-pertimbangan politik dan lainnya.

BAB III METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum dengan mempelajari, mengkaji dan menafsirkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pokok bahasan penelitian dengan memberikan arti, baik secara tersirat maupun tersurat.⁸

B. Pendekatan Masalah

Pendekatan Masalah yang digunakan yaitu dengan Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*) Bambang Sunggono.⁹ Yakni pendekatan masalah yang dilakukan dengan cara menganalisis peraturan perundang-undangan lainnya serta literatur yang berkenaan dengan pokok bahasan yang akan dibahas.

C. Sumber Data dan Bahan Hukum

Data yang digunakan adalah data sekunder yang berhubungan dari peraturan perundang-undangan dan literatur-literatur yang berkaitan dalam penulisan skripsi, yaitu terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.¹⁰

⁸Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung, Citra aditya Bakti, 2004.hlm.67.

⁹ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo, 1999. Hlm 116-117.

¹⁰Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana.2006.hlm.96

Sumber data yang dibutuhkan dalam penelitian ini diperoleh dari perpustakaan dan dokumen-dokumen resmi. Adapun bahan-bahan hukum penelitian ini adalah

1. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritas dan mengikat serta menjadi landasan utama untuk dipakai dalam rangka penelitian ini. Dalam penelitian ini, bahan primer yang dimaksud terdiri dari:
 - a. Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
 - b. Undang-undang otonomi daerah nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah
 - c. Undang-undang otonomi daerah nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah
 - d. Undang-undang otonomi daerah nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah
2. Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan dokumen-dokumen publikasi resmi. Publikasi tentang hukum yang meliputi: Buku-buku yang terkait dengan ilmu hukum; Jurnal hukum; Pendapat ahli hukum atau doktrin hukum; serta hasil penelitian dan lain;lain

D. Prosedur Pengumpulan dan Pengelohan Data dan Bahan Hukum

Peneliti melakukan penelusuran, mencari bahan-bahan hukum yang relevan terhadap isu yang diangkat. Pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan yakni dengan membaca, mempelajari, meneliti, mengidentifikasi, dan menganalisis berbagai bahan-bahan yang tersedia.

Adapun tahap-tahap yang dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Menentukan bahan hukum primer dan sekunder.
2. Identifikasi bahan hukum yang diperlukan, yaitu proses mencari dan mengenal bahan-bahan hukum.
3. Inventarisasi bahan hukum dengan cara melakukan pengutipan atau pencatatan
4. Pengkajian yaitu proses pengolahan bahan hukum yang telah terkumpul sehingga dapat dikatakan apakah bahan yang sudah terkumpul sesuai dengan isu yang diangkat

Data yang diperoleh dari studi pustaka dan dokumentasi kemudian diolah dengan cara:

1. Proses editing, yaitu memeriksa kelengkapan, kejelasan serta relevansi data yang diperoleh terhadap penelitian yang dilakukan
2. Melakukan penyusunan dan penetapan data pada tiap-tiap pokok bahasan secara sistematis sehingga memudahkan melakukan pembahasan dan penarikan kesimpulan.

E. Analisis Data dan Bahan Hukum

Analisis yang digunakan ialah analisis preskriptif, yaitu mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum.¹¹ Menganalisis pengaturan hukum tentang pembentukan daerah otonomi baru dalam tiga undang-undang, undang-undang nomor 22 tahun 1999, undang-undang nomor 32 tahun 2004, undang-undang nomor 23 tahun 2014.

¹¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001. Hlm. 142.

BAB V

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian sebagaimana telah diuraikan pada bab sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut.

1. Pengaturan tentang pembentukan daerah diawal era reformasi yang tidak lepas dari dinamika politik pada masa orde baru yang serba terpusat menjadi serba ke daerah dalam era reformasi, pembentukan daerah otonom baru yang terbentuk seringkali tidak efektif untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, bahkan cenderung membebani pemerintah pusat, pemekaran di daerah juga menyebabkan pelayanan publik di daerah seringkali menjadi buruk disebabkan pembentukan daerah baru lebih didorong oleh kepentingan elit birokrasi dan politik yang ingin memperbesar kekuasaan daripada keinginan untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik.

2. Terdapat beberapa persamaan dan perbedaan pada landasan hukum di dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah yaitu undang-undang 22 tahun 1999, undang-undang 32 tahun 2004, dan undang-undang 23 tahun 2014. Perbedaan tersebut terletak pada pasal dalam undang-undang pemerintahan daerah, undang-undang tentang pemerintahan daerah sebelum undang-undang 23

tahun 2014 tidak mengatur secara jelas tentang persyaratan, kriteria dan mekanisme pembentukan daerah otonom baru, sehingga undang-undang pemerintahan daerah terdahulu belum mampu mengendalikan pembentukan daerah otonom baru secara wajar, sedangkan persamaan terletak pada pasal yang mengatur tentang daerah yang gagal dalam menyelenggarakan otonomi daerah, maka daerah tersebut dapat digabungkan.

B. Saran

Pembentukan daerah otonom baru harus melalui proses yang ketat untuk memastikan pembentukan daerah baru benar-benar dilakukan untuk kepentingan masyarakat luas di daerah, dan keberadaan daerah otonom baru juga dirasakan manfaatnya oleh masyarakat luas, peraturan daerah yang berlaku saat ini adalah undang-undang 23 tahun 2014 yang, yang dimana belum ada peraturan pemerintah sebagai turunan dari undang-undang pemerintah daerah tersebut, oleh karena itu pemerintah sebaiknya segera menetapkan peraturan pemerintah tentang penataan daerah dan peraturan tentang desain besar penataan daerah, dan memastikan peraturan tersebut dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan daerah dan meningkatkan pelayanan publik.

DAFTAR PUSTAKA

A. Literatur

- Abdulkadir Muhammad, Hukum dan Penelitian Hukum, Bandung, Citra aditya Bakti, 2004.
- Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, 2001.
- Bambang Sunggono, Metodologi Penelitian Hukum, Jakarta, Raja Grafindo, 1999.
- HAW. Widjaja, Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom, Jakarta : Rajawali Pers, 2011.
- Jayadi Nas Kamaluddin, Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah, Hasanuddin University Press, 2002.
- Josef Mario Monteiro, Hukum Pemetintahan Daerah, Jakarta: Pustaka Yustisia, 2014.
- Mac Andrew, Colin dan Iclasul Amal, Hubungan Pusat-Daerah dalam Pembangunan, Jakarta , Raja Grafindo Persada, 1993.
- Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Jakarta, Kencana. 2006
- RDH. Koesoemahatmadja, Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia , Jakarta, Bina Cipta.
- Siswanto Sunarno, Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia di Indonesia, Jakarta: Sinar Grafia, 2008.
- Soehino, Ilmu Negara, Yogyakarta, Liberty, 1980.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.

B. Perundang-undangan

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.