

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Pada kenyataannya, otonomi daerah tidak bisa diserahkan begitu saja pada pemerintah daerah. Karena otonomi daerah itu sendiri adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>1</sup> Urusan pemerintah yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah baik yang menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan, dan pelaksanaan.<sup>2</sup> Selain diatur dalam perundang-undangan, pemerintah pusat juga harus mengawasi keputusan-keputusan yang diambil oleh pemerintah daerah. Apakah sudah sesuai dengan tujuan nasional, yaitu pemerataan pembangunan di seluruh wilayah Republik Indonesia yang berdasar pada sila Kelima Pancasila, yaitu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

---

<sup>1</sup> Pasal 1 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan Dan Penggabungan Daerah.

<sup>2</sup> Ni'Matul Huda, "*Hukum Tata Negara Indonesia*", Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012, hlm. 329.

Penerapan sistem desentralisasi di Indonesia pasca reformasi, membuat otonomi daerah sebagai langkah pasti, lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan dirubah sebagian dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah diformulasikan.

Sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten/kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah untuk menjalankan otonomi daerah seluas- luasnya.<sup>3</sup> Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pembentukan daerah pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Menurut Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan Dan Penggabungan Daerah berbunyi bahwa “Pembentukan daerah dapat berupa pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih, atau penggabungan bagian daerah yang bersandingan, atau penggabungan beberapa daerah. Proses pembentukan daerah didasari pada 3 (tiga) persyaratan, yakni administratif, teknis, dan fisik kewilayahan”.

Tuntutan akan pengelolaan pemerintahan daerah yang mandiri dengan semangat otonomi daerah semakin marak. Namun demikian, kebijakan otonomi daerah

---

<sup>3</sup> J. Kaloh, *“Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal Dan Tantangan Global”*, Jakarta: Rineka Cipta 2007, hlm. 20.

disalah artikan oleh jajaran pengelola pemerintah di daerah. Otonomi daerah dipahami sebagai kebebasan mengelola sumber daya daerah yang cenderung melahirkan pemerintahan daerah yang tidak profesional dan tidak terkontrol. Hal yang sangat mengkhawatirkan, seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah adalah lahirnya perundang-undangan daerah yang cenderung bertolak belakang dengan semangat konstitusi negara dan dasar negara yang dapat mengancam keutuhan NKRI.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah bahwa pembentukan daerah pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik agar lebih efisien guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 dalam Pasal 2 ayat (1) dikatakan bahwa “Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Peraturan Daerah berpedoman pada Peraturan Pemerintah”. Pembentukan kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa pemekaran 1 (satu) kecamatan menjadi 2 (dua) kecamatan atau lebih, dan atau penyatuan wilayah desa atau kelurahan dari beberapa kecamatan.

Secara yuridis ketatanegaraan, formulasi soal penggabungan wilayah telah diatur sejak UU tentang Pemerintahan Daerah pertama, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945. Formulasi itu bergandengan dengan formulasi soal pemekaran wilayah. Tetapi, catatan sejarah tak pernah mencatat adanya penggabungan wilayah otonom ke dalam wilayah otonom lain. Sementara di pihak lain,

pemekaran wilayah telah terjadi sejak masa orde lama dan mengalami trend-nya di masa reformasi belakangan hari. Akhirnya sejak Era reformasi pemerintah daerah telah mendapatkan satu tanggung jawab lebih besar dari masa sebelumnya untuk mengatur urusan daerah, hal itu dimungkinkan dengan adanya upaya dari pemerintah pusat untuk mengaplikasikan makna desentralisasi sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, terlepas itu dari tekanan yang diberikan oleh masyarakat ataupun kalangan akademis.

Menurut Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dikatakan bahwa “Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Desentralisasi dinilai menjadi antitesis dari ajaran dalam pengelolaan pemerintahan, sebagai sebuah konsep penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi menjadi pilihan akibat ketidakmungkinan sebuah negara dengan wilayah yang luas dan berpenduduk banyak untuk mengelola manajemen pemerintah secara sentralistik.<sup>4</sup> Desentralisasi pada negara kesatuan, berwujud dalam bentuk satuan-satuan pemerintahan lebih rendah teritorial atau fungsional yang berhak dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya.<sup>5</sup> Desentralisasi diberbagai belahan dunia pada umumnya didasarkan pada asumsi bahwa kualitas administrasi publik dan pemberian pelayanan publik akan meningkat melalui perubahan pembuatan kebijakan dan akuntabilitas yang dekat terhadap suatu komunitas. Desentralisasi mencakup

---

<sup>4</sup> Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Yogyakarta: Pustaka pelajar, 2007, hlm. 13.

<sup>5</sup> Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2009, hlm. 8.

pendistribusian kekuasaan dari pusat ke komunitas lokal yang diasumsikan mempunyai pengaruh terhadap substansi dan kualitas dari administrasi publik dan pelayanan sosial.<sup>6</sup>

Hal yang berkaitan dengan hubungan antara pelaksanaan pemerintahan umum itu dengan otonomi dari Pemerintahan Daerah adalah asas keseimbangan yang menuntut pengetahuan tentang seberapa jauh dekonsentrasi itu dapat dilaksanakan sampai batas di mana pelaksanaan desentralisasi tidak dirugikan, melainkan justru diuntungkan. Demikian pula halnya bahwa bagaimana mencari keseimbangan antara pelaksanaan asas desentralisasi dengan dekonsentrasi dalam suatu titik imbang yang memungkinkan efisiensi dan efektivitas dalam pelayanan kepada masyarakat. Karena pada dasarnya desentralisasi dan otonomi daerah adalah semata-mata instrumen untuk mencapai tujuan dan bukan tujuan itu sendiri.<sup>7</sup>

Dalam kajian ini, berdasarkan wawancara kepada Ahmad Hidayatullah yang merupakan salah satu warga dari Kecamatan Natar pada Desa Hajimena perumahan Bataranila kabupaten Lampung Selatan, pada dasarnya sangat berharap apabila Kecamatan Natar menggabungkan wilayahnya ke Kota Bandar Lampung, guna bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik agar lebih efisien serta bisa menciptakan ide atau inisiatif dari pemerintah daerah ataupun masyarakat supaya Kecamatan Natar menggabungkan wilayahnya ke Kota Bandar Lampung. Seperti yang telah dimaksudkan dalam Pasal 17 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 129 Tahun 2000 tentang Prosedur Penghapusan dan Penggabungan Daerah, dikatakan bahwa “Pemerintah atas

---

<sup>6</sup> Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia*, Bandar Lampung: Indepth Publishing, 2012, hlm. 18.

<sup>7</sup> J. Kaloh, *Op.Cit.*, hlm. 206.

inisiatif sendiri, berdasarkan hasil penelitian, menyarankan agar suatu daerah dihapus dan digabungkan ke dalam wilayah daerah lainnya”.

Kemudian tujuan lainnya yaitu agar masyarakat lebih mudah dalam melakukan hal seperti akan mengurus surat-surat tertentu yang prosesnya harus ke Kota Kalianda, yang jarak tempuhnya antara Kecamatan Natar ke Kota Kalianda sekitar 100 km, lebih jauh jarak tempuhnya daripada Desa Hajimena kecamatan Natar ke Kota Bandar Lampung yang hanya sekitar 5 km. Seperti dalam Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan, berbunyi bahwa “Lokasi calon ibukota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 memperhatikan aspek tata ruang, ketersediaan fasilitas, aksesibilitas, kondisi dan letak geografis, kependudukan, sosial ekonomi, sosial politik, dan sosial budaya”. Dari pasal tersebut telah jelas bahwa, harus memperhatikan letak geografis, yang kegunaannya agar masyarakat dalam pelayanan publik lebih efisien dari adanya penggabungan wilayah ini, dan diharapkan dapat mendukung pembangunan ekonomi di kelurahan/desa Hajimena kecamatan Natar itu sendiri.

Berdasarkan keadaan faktor geografis atau jarak tempuh ini, tidak sedikit bahwa masyarakat Kecamatan Natar yang mengeluh karena letak yang sangat berjauhan dari kabupatennya, maka mayoritas masyarakat Kecamatan Natar mata pencahariannya atau yang bekerja di Kota Bandar Lampung, kemudian banyak kegiatan-kegiatan dari masyarakat Kecamatan Natar di Kota Bandar Lampung, serta menurut Bahti Idris selaku Kepala Desa Hajimena mengatakan bahwa 80% masyarakat Desa Hajimena Kecamatan Natar yang mempunyai Kartu Tanda Penduduk Bandar Lampung yang gunanya untuk mengurus sesuatu hal atau

mengurus surat-surat tertentu yang seharusnya ke Kabupaten Kalianda, mereka hanya mengurus ke Kota Bandar Lampung saja yang jarak tempuhnya lebih dekat.<sup>8</sup>

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang terdapat dalam latar belakang, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah :

- a. Bagaimanakah Pertimbangan Yuridis Penggabungan Kecamatan Natar ke Kota Bandar Lampung?
- b. Bagaimanakah Dampak Penggabungan Kecamatan Natar ke Kota Bandar Lampung?

## **1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1.3.1. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang , rumusan masalah dan pokok bahasan di atas maka tujuan dalam penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui secara jelas yang di jadikan dasar pertimbangan yuridis penggabungan Kecamatan Natar ke Kota Bandar Lampung.
- b. Untuk mengetahui dampak yang diharapkan dari adanya penggabungan Kecamatan Natar ke Kota Bandar Lampung.

---

<sup>8</sup> Wawancara kepada Bahti Idris selaku Kepala Desa Hajimena, tanggal 05 November 2014.

### **1.3.2. Kegunaan Penelitian**

#### **a. Kegunaan Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap pendidikan hukum, khususnya dalam Hukum Administrasi Negara.

#### **b. Kegunaan Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman kepada pemerintah serta masyarakat yang berada di Kabupaten Selatan untuk mendukung dalam hal penggabungan Kecamatan Natar untuk menggabungkan wilayahnya ke Kota Bandar Lampung.