
PENATAAN DAERAH MENUJU KEMANDIRIAN DAERAH DAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT

Oleh: Indra Syahrial

Dosen Fakultas Hukum Universitas Pamulang
Jl. Surya Kencana Satu Pamulang, Tangerang Selatan
E-mail: 01516@unpam.ac.id

Abstrak

Pada dasarnya Penataan Daerah (DOHP) adalah untuk mewujudkan Kemandirian Masyarakat dan kesejahteraan masyarakat, yang dapat tercermin dari peningkatan sarana dan prasarana masyarakat, pelayanan public (pelayanan terpadu satu atap) dan sebagainya, namun sebagian besar daerah tidak sebagaimana yang diharapkan, pasca pemekaran dan penggabungan daerah banyak (DOHP) tidak mampu mewujudkan cita-cita kemandirian daerah dan kesejahteraan masyarakat. Dengan pendekatan penelitian yuridis normative, melalui penggalan berbagai variabel dari sumber data sekunder, data yang bersumber dari studi kepustakaan terhadap bahan-bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dengan mewawancarai para tokoh yang berperan dalam penataan daerah. Dan mendapatkan jawaban yang diperoleh dari hasil wawancara yang dimungkinkan pemantapan dan pengembangan penataan daerah, maka disarankan agar Pemerintah bersama DPR dan pemerintah daerah dan DPRD serta seluruh pihak terkait, agar melakukan kebijakan revisi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penataan/pembentukan daerah (pemekaran daerah, dan penggabungan daerah), terutama untuk menetapkan persyaratan penataan daerah yang dilatar belakangi semata-mata untuk kemandirian kesejahteraan masyarakat. Seyogyanya Pemerintah dan Pemerintah Daerah, dapat mengambil dari pengalaman Negara lain, Penataan Daerah, disamping mewujudkan tujuan pemekaran daerah, juga mestinya didorong bagi daerah otonom baru yang gagal tidak dapat meraih kemajuan atau gagal memandirikan daerah mensejahterakan masyarakat. Untuk mewujudkan sebagaimana dimaksud yang terurai di atas, maka perlu Penataan Daerah yang dapat mewujudkan Kemandirian Daerah dan kesejahteraan masyarakat.

Kata kunci : Penataan daerah, kemandirian daerah, dan kesejahteraan rakyat.

Abstract

Basically Regional Arrangement (DOHP) is to realize Community Independence and community welfare, which can be reflected in the improvement of community facilities and infrastructure, public services (one-stop integrated services) and so on, but most areas are not as expected, post-expansion and merger many regions (DOHP) are unable to realize the ideals of regional independence and public welfare. With normative juridical research approach, through various variables extracting from secondary data sources, data derived from literature studies on primary legal materials, secondary legal materials by interviewing figures who play a role in regional arrangement. And getting the answers obtained from the results of interviews that are made possible regional arrangement, it is suggested that the Government together with

the DPR and local government and DPRD and all relevant parties, in order to carry out a policy of revision of laws and regulations relating to regional arrangement / formation (regional expansion, and regional merger), especially to establish regional structuring requirements that are based solely on the independence of community welfare. The Government and Regional Government should be able to draw on the experience of other countries, Regional Arrangement, in addition to realizing the objectives of regional expansion, it should also be encouraged for new autonomous regions that fail not to achieve progress or fail to establish the region to prosper the community. To realize as intended above, it is necessary to have Regional Arrangements that can realize Regional Independence and community welfare.

Keywords: *Regional arrangement, regional independence, and people's welfare.*

A. Pendahuluan

Sebagaimana diamanatkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah Provinsi dan Daerah Provinsi dibagi lagi atas Daerah Kabupaten dan Kota, yang masing – masing sebagai daerah Otonom. Sebagai daerah otonom, daerah provinsi dan kabupaten / kota memiliki pemerintahan daerah yang melaksanakan fungsi – fungsi pemerintahan daerah, yakni pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD). Kepala daerah adalah kepala pemerintahan daerah baik didaerah provinsi maupun kabupaten/kota, sedangkan DPRD baik didaerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota, melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan dimaksud, dengan azas desentralisasi pemerintahan, suatu azas yang menyatakan adanya penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah tingkat yang lebih tinggi kepada pemerintah tingkat yang lebih rendah, sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah (H. Tata Negara)¹, Keseluruhan kaidah dan norma-norma hukum untuk mengatur bagaimanakah suatu Negara harus dibentuk, di atur atau di selenggarakan termasuk badan-badan pemerintahan, lembaga-lembaga Negara termasuk juga peradilanannya dengan ketentuan batas-batas kewenangan antar kekuasaan satu badan pemerintahan dengan lainnya., Hukum yang mengatur bentuk Negara, bentuk Pemerintahan.

Untuk efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara susunan

¹M. Marwan dan Jimmy P, *Kamus Hukum Dictionary of Law Complete Edition, Realitypublisher*, (Surabaya: Reality Publisher, 2009), hal. 271.

pemerintahan dan antar pemerintah daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Tiap-tiap provinsi dan kabupaten/kota mempunyai pemerintah daerah yang mengatur penyelenggaraan pemerintah daerah, Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, bahwa amanah pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa pembentukan satu daerah ini mencakup nama, cakupan wilayah, batas, ibukota, penunjukkan Pejabat Kepala Daerah, Pengisian keanggotaan DPRD, Pengalihan personil, pembinaan, peralatan dan dokumentasi, serta perangkat daerah ditetapkan, pemekaran daerah ini dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersanding atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih.

Syarat administratif untuk provinsi adanya persetujuan DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota yang akan menjadi cakupan provinsi tersebut, persetujuan DPRD Provinsi Induk dan Gubernur, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri. Syarat administratif untuk kabupaten/kota adanya persetujuan DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD Provinsi dan Gubernur, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri.

Secara teknis yang menjadi dasar pembentukan daerah mencakup kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. diatur syarat fisik, untuk pembentukan provinsi Kabupaten/Kota, dan untuk kabupaten/kecamatan. Juga harus ada calon lokasi, sarana dan prasarana pemerintahan.

Daerah dapat dihapus dan digabung dengan daerah lain apabila daerah yang bersangkutan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah. Penghapusan dan penggabungan daerah otonom dilakukan setelah melalui proses evaluasi terhadap penyeleksian Pemerintah Daerah. Penghapusan dan penggabungan daerah ini, beserta akibat-akibatnya ditetapkan dengan undang-undang. Sementara perubahan batas dan nama daerah, pemindahan ibukota dan sebagainya yang tidak mengakibatkan penghapusan daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Perubahan sebagaimana disebut di atas, dilakukan atas usul dan persetujuan daerah yang bersangkutan.

Alasan yang sering dikemukakan kenapa ingin mengadakan pemekaran adalah: 1) Pertimbangan variabel ketimpangan pembangunan dan hasil-hasilnya, 2) Adanya ketidakmerataan pembagian kue ekonomi, 3) Pelayanan kepada masyarakat yang buruk, karena jauhnya daerah induk dengan daerah yang ingin dilayani, 4) Keamanan, jauh dari kantor pemerintahan, kepolisian, koramil, dan lain sebagainya. Padahal, aspek yang sangat kental dirasakan adalah justru bermainnya kepentingan elit politik, birokrasi, kelompok, etnis, agama, budaya yang dipicu rasa kecemburuan sosial, rasa iri, ambisi kekuasaan, ingin menjadi penguasa di daerah, dan lain-lain.

Berdasarkan hal tersebut maka dalam kajian ini penulis mencoba untuk membahas mengenai Penataan Daerah menuju kemandirian daerah dan kesejahteraan masyarakat. Adapun pokok pembahasan yang dilakukan oleh penulis bersifat terbatas, yaitu Menganalisis Penataan Daerah menuju kemandirian daerah dan kesejahteraan masyarakat.

B. Rumusan Masalah

Dalam penelitian ini dikemukakan beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

- a. Bagaimanakah pelaksanaan penataan daerah kabupaten yang berpihak kepada kemandirian daerah dan kesejahteraan Masyarakat?
- b. Bagaimanakah implikasi yang muncul dari penataan daerah tersebut?
- c. Kendala apakah yang kemungkinan dihadapi dalam penataan daerah tersebut?

C. Metode Penelitian

Pendekatan yang dilakukan dalam pengkajian ini adalah secara yuridis normative. Pendekatan yuridis normatif dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan cara mempelajari buku-buku, bahan-bahan bacaan literatur peraturan yang menunjang dan berhubungan sebagai penelaahan hukum terhadap kaidah yang dianggap sesuai dengan penelitian hukum tertulis. Penelitian normatif dilakukan terhadap hal-hal yang bersifat teoritis asas-asas hukum, dasar hukum dan konsep-konsep hukum, peraturan-peraturan yang dijadikan teori dalam penelitian.

Keuntungan yang diperoleh dengan penggunaan data sekunder belaka antara lain: penghematan tenaga dan biaya, serta kemungkinan untuk memperkuat dan memperluas dasar-dasar menarik generalisasi dari hasil-hasil penelitian, termasuk

mengadakan penilaian terhadap hasil-hasil penelitian yang dilakukan peneliti, sebelum melakukan penelitian yang sesungguhnya.²

Data yang telah diperoleh, lalu diolah kemudian dianalisis secara kualitatif yaitu dilakukan dengan menggambarkan data yang dihasilkan dalam bentuk uraian kalimat atau penjelasan. Dari analisis data tersebut dilanjutkan dengan menarik kesimpulan secara deduktif, yaitu suatu cara berfikir yang didasarkan pada fakta-fakta yang bersifat umum, kemudian dilanjutkan dengan pengambilan kesimpulan yang bersifat khusus yang merupakan jawaban dari permasalahan berdasarkan hasil penelitian dan selanjutnya diberikan beberapa saran.

D. Pembahasan

1. Penataan Daerah

Litvack dan *Seldon* mengemukakan desentralisasi adalah: "*the transfer of authority and responsibility for public function from central government to subordinate or quasi-independent government organization or the private sector*". Dengan demikian yang dimaksud dengan desentralisasi adalah transfer kewenangan dan tanggung jawab fungsi-fungsi publik. Transfer ini dilakukan dari pemerintah pusat kepada pihak lain, baik kepada daerah bawahan, organisasi pemerintahan yang semi bebas ataupun kepada sektor swasta.³

Litvack dan *Seldon* lebih lanjut dalam buku "*Decentralization-Briefing Noefing Notes*" membagi desentralisasi menjadi empat tipe yaitu :

1. Desentralisasi politik;
2. Desentralisasi administrative, yang memiliki tiga bentuk utama : dekonsentrasi, delegasi dan devolusi;
3. Desentralisasi fiscal;
4. Desentralisasi ekonomi atau pasar

Sejalan dengan pandangan tersebut, menurut *G. Shabbir Cheema* dan *Dennis A. Rondineli* sejak tahun 80-an, konsep desentralisasi mempunyai arti yang lebih luas. Konsep tersebut mencakup sub konsep *devolution*, *deconsentration*, *delegation* dan *privatization*. Konsep yang luas inilah menghiasi berbagai laporan Bank dunia dan

² Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 35-36.

³ Marjuki Lubis, *Pergeseran Garis Peraturan Perundang-Undangan tentang DPRD & Kepala Daerah dalam Ketatanegaraan Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 2011), hal. 2-5.

organisasi internasional. Menurut *Coher* dan *Peterson* memandang konsep *privatization* dapat digolongkan ke dalam *sentralization* hanya mencakup ketiga sub konsep : *devolution, deconsetration dan delegation*.

Dekonsentrasi adalah penyerahan beban kerja dari kementerian pusat kepada pejabat-pejabatnya yang berada di wilayah. Penyerahan ini tidak diikuti oleh kewenangan pembuatan keputusan dan diskresi untuk melaksanakannya. Dekonsentrasi ini bertujuan untuk membantu penyelenggaraan jalannya pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintah pusat yang tidak diserahkan menjadi urusan rumah tangga daerah.

Devolusi adalah pelepasan fungsi-fungsi tertentu dari pemerintah pusat untuk membuat satuan pemerintah baru yang tidak dikontrol secara langsung. Tujuan devolusi untuk memperkuat satuan pemerintahan dibawah pemerintah pusat dengan cara mendelegasikan fungsi dan kewenangan. *Delegasi* dimaksudkan adalah pendelegasian pembuatan keputusan dan kewenangan administrative kepada organisasi-organisasi yang melaksanakan fungsi-fungsi tertentu, yang tidak dibawah pengawasan kementerian pusat, misalnya BUMN seperti pada dasarnya diberikan kewenangan semi independen untuk melaksanakan fungsi dan tanggung jawabnya. Pendelegasian tersebut menyebabkan pemindahan atau penciptaan kewenangan yang luas pada suatu organisasi yang secara teknis dan administratif mampu menanganinya, baik dalam merencanakan maupun melaksanakan. Semua kegiatan yang dilaksanakan tersebut tidak mendapatkan supervise langsung dari pemerintah pusat.

M. Ryaas Rasyid dalam kaitan dengan desentralisasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah mengemukakan⁴:

Kebijakan desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah adalah salah satu bentuk implementasi dari kebijakan demokratisasi. Dalam konteks administrasi pemerintah, demokratisasi memang bergandengan tangan dengan desentralisasi. Artinya, tidak ada demonkratisasi pemerintahan tanpa desentralisasi. Ini terutama relevan dengan Negara yang wilayahnya luas dan berpenduduk besar, karena diasumsikan bahwa rakyat sebagai pihak yang berdaulat bukan saja dilayani lebih baik, tetapi juga harus diberi akses yang cukup didalam proses pengambilan keputusan, sebagaimana halnya Negara Indonesia⁸.

⁴*Ibit*, hal. 6-7.

Demikian juga halnya dengan Bayu Suryaningrat dalam buku “Desentralisasi dan Dekonsentrasi pemerintahan di Indonesia, suatu analisa” mengemukakan bahwa desentralisasi itu bertujuan untuk mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan Negara, karena di dalam desentralisasi ini rakyat secara langsung mempunyai kesempatan untuk turut serta (participation) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya.

Sejalan dengan pandangan tersebut, G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli antara lain mengemukakan : *A decentralized governmental structure is needed to institutionalize participation of citizens in development planning and management. A decentralized government structure can facilitate the exchange of information about local needs and channel political demands from the local community to national ministries* (Struktur pemerintahan desentralistik adalah merupakan kebutuhan untuk pengelolaan dan perencanaan pembangunan. Struktur pemerintahan desentralistik dapat memudahkan memperoleh informasi politik dari masyarakat local kepada pemerintah pusat).

Menurut Brian C, Smith dalam buku “*Decentralition : The territorial dimension of the state*” mengemukakan bahwa desentralisasi mempunyai ciri-ciri antara lain sebagai berikut :

1. Penyerahan wewenang untuk melaksanakan fungsi pemerintahan tertentu dari pemerintah pusat kepada daerah otonom;
2. Fungsi yang diserahkan dapat dirinci, atau merupakan fungsi yang tersisa (residual function);
3. Penerima wewenang adalah daerah otonom;
4. Penyerahan wewenang berarti wewenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan, wewenang mengatur dan mengurus (*regelling en bestuur*) kepentingan yang bersifat local;

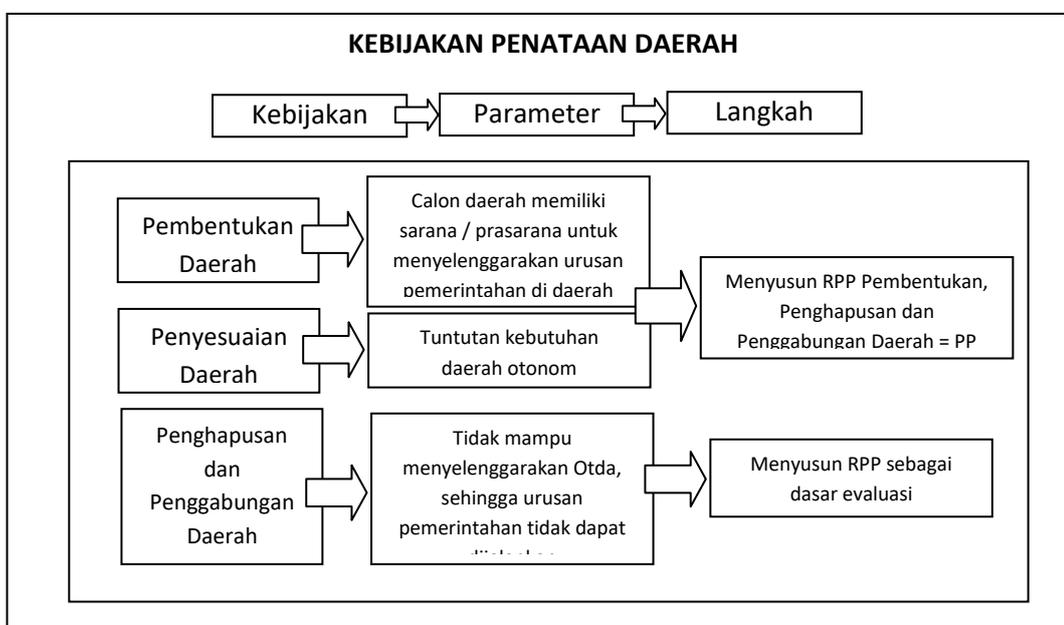
Untuk itu, filosofi otonomi daerah pada dasarnya harus dipahami secara fungsional, dalam arti orientasi otonomi dimaksudkan sebagai upaya pemaksimalan pelaksanaan fungsi pemerintahan agar dapat dilakukan secara efektif dan efisien sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Menurut M. Solly Lubis berkenaan dengan penyelenggaraan otonomi daerah meliputi antara lain⁵ :

1. Prinsip otonomi daerah lebih diarahkan kepada terwujudnya pemerintah yang demokratis, terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik.
2. Hal-hal yang mendasar dalam undang-undang ini adalah memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat secara aktif, dan meningkatkan peran dan fungsi lembaga perwakilan rakyat daerah.

Dengan demikian, otonomi daerah bukanlah semata-mata bernuansa *technical administion* atau *practical administration* saja, akan tetapi juga harus dilihat sebagai *process of political*. Ini berarti otonomi daerah sangat erat kaitannya dengan demokrasi di tingkat local yang arahnya kepada pemberdayaan atau kemandirian daerah serta mewujudkan kesejahteraan Rakyat.

Upaya menata kembali daerah otonom, yang mencakup pembentukan, penghapusan, penggabungan dan penyesuaian daerah otonom, dengan berdasarkan parameter tertentu untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, pelayanan public, dan daya saing daerah otonom.⁶



⁵ Marzuki Lubis, *Op Cit*, hal. 8.

⁶ Sony Summarsono, *Drand Design Penataan Daerah di Indonesia Sampai Tahun 2025*, (Jakarta: Ditjen Kemendagri, 2010), hal. 2-3.

MENATA ULANG DOB

PENATAAN ULANG DOB :

1. DILAKUKAN SEJALAN DENGAN GRAND DESIGN PENATAAN DAERAH;
2. DILAKUKAN BERDASARKAN HASIL EVALUASI MENYELURUH;
3. MEMPERHATIKAN PARAMETER DIMENSI GEOGRAFI, DEMOGRAFI, DAN KESISTEMAN (HANKAM, EKONOMI, KEUANGAN, POLITIK, ADMINISTRASI PUBLIK, DAN MANAJEMEN PEMERINTAHAN);
4. MENCAKUP PEMBENTUKAN, PENGGABUNGAN/ PENGHAPUSAN, DAN PENYESUAIAN DOB;
5. DILAKUKAN BERSAMAAN DENGAN DAERAH OTONOM LAMA;

STRATEGI S/D 2025

1. Pembentukan daerah otonom baru melalui tahap Pembentukan Daerah Persiapan Otonom (DPO), 5 tahun;
2. DPO dibentuk dengan PP da atas hak inisiatif Pemerintah;
3. Penataan Ulang Prov, Kab, dan Kota yang belum memenuhi parameter yang dikembangkan berdasarkan dimensi Geografi, Demografi, dan kesisteman;
4. Daerah-daerah yang bersifat khusus termasuk kawasan khusus dipertahankan dan dikembangkan;
5. Prediksi jumlah Provinsi dan Kabupaten/Kota s/d 2025;
6. Diberlakukan Incentive Policy bagi penggabungan/penghapusan dan Dis-Incentive Policy bagi Pemekaran Daerah;

2. Grand Design Penataan Daerah di Indonesia⁷

Selain konsep tersebut, kemudian teori yang digunakan berdasarkan pendapat dari Roscoe Pond, Paul Scohlten, Ronald Dworkin, yang senada yang disampaikan oleh Satjipto Raharjo sebagai berikut⁸:

Ilmu hukum, di disain untuk menghadapi situasi yang bagaimanapun, seperti kekacauan. Kita tidak mengatakan, kekacauan adalah keadaan menyimpang. Oleh karena itu, perlu diperhatikan oleh ilmu hukum. Tingginya kualitas ilmu hukum ditentukan apakah ilmu hukum siap menghadapi situasi hukum yang bagaimanapun siap menghadapi situasi kekacauan hukum, berarti siap jagan dengan pendekatan dan metode untuk menjelaskan dan memahaminya.

Hukum progresif dan ilmu hukum progresif tidak bisa disebut sebagai suatu tipe hukum yang khas dan selesai (*distinct type and a finite scheme*), melainkan lebih

⁷Ibit, hal. 7-9.

⁸ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hal.7-8.

merupakan gagasan yang mengalir, yang tidak mau terjebak ke dalam *status quo*, sehingga menjadi mendek (*stagnam*). Hukum progresif selalu ingin setiap pada asas besar, “Hukum adalah untuk manusia”. Hukum progresif bisa diibaratkan sebagai papan penunjuk yang selalu memeringatkan, hukum harus terus menerus merobohkan, mengganti, membebaskan hukum yang mendekat, karena tidak mampu melayani lingkungan yang berubah. Itulah sebabnya hukum selalu mengalir, Karena kehidupan manusia memang penuh dengan demikian dan berubah dari waktu ke waktu. Kehidupan manusia tersebut tidak bisa diwadahi secara ketat ke dalam satu atau lain bagan yang selesai dan tidak boleh diubah (*finite scheme*). Bagan tersebut harus terbuka, karena bukan manusia untuk hukum, melainkan sebaliknya, bentuk, solusi, teori, harus ikut mengalir untuk menjaga keagungan kehidupan manusia¹³, artinya walaupun penggabungan daerah belum ada aturan secara jelas, tetapi tidak boleh terjebak dalam *status que*, karena pemakaran daerah-daerah yang tidak memperoleh kemajuan atau mendapat rangking terendah dari kementerian dalam negeri secara terus menerus, perlu dilakukan langkah-langkah evaluasi dalam kerangka penggabungan daerah, karena hukum tidak boleh *mandeg* tetapi harus mengalir mewujudkan gagasannya.

Secara normatif belum diatur syarat dan langkah penggabungan daerah, daerah otonomi hasil pemakaran (DOHP), yang ada konseptual evaluasi daerah otonomi hasil pemakaran. Evaluasi DOHP dilandasi semangat untuk mengetahui sejauh mana keberhasilan pencapaian tujuan otonomi daerah setelah suatu daerah mengalami pemakaran, yang sama dengan semangat konseptual pengembangan daerah, sebagaimana dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014.

Evaluasi adalah rangkaian kegiatan membandingkan realisasi masukan (*input*), keluaran (*output*), dan hasil (*out come*) terhadap rencana dan standar. Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EPPD) Adalah suatu proses pengumpulan dan analisis data secara sistematika terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah, kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah dan kelengkapan aspek-aspek penyelenggaraan pemerintahan pada daerah yang baru dibentuk (DOHP).

Evaluasi dilakukan untuk menilai apakah pembentukan DOHP mampu mewujudkan tujuan pembentukan daerah otonomi daerah yaitu peningkatan kesejahteraan rakyat, terwujudnya *good governance*, penyelenggaraan pelayanan publik dan daya saing daerah.

Dalam rangka memantapkan penyusunan jurnal hukum yang harus di (publish), sebagai persyaratan untuk kepentingan jabatan fungsional (Jafung AA), maka perlu materi jurnal yang berkualitas, untuk memperoleh jurnal yang berkualitas, perlu data yang akurat, baik yang berasal dari praturan perundang-undangan/hukum yang berlaku maupun pengalaman lapangan (data lapangan).

Berdasarkan landasan pengalaman empiris, Indra Syahrial⁹ sebagai moderator FGD sekaligus pelaksana kegiatan sebagai Kasubdit Pemerintah Daerah pada tahun 2010 di BPP Kemendagri Jakarta, yang telah menyelenggarakan forum diskusi berupa Focus Group Discussion (FGD) tentang Menata Ulang Daerah Otonom, yang di selenggarakan di Hotel Mercure dari tanggal 09-10 maret 2010, pesertanya, beberapa kepala daerah/Perwakilan Pemerintah Daerah dan para pakar antara lain: Dr. Sony Sumarsono (Direktur Penataan Daerah dan Otonomi Khusus), Dr. Tri Ratnawati (LIPI), Laoda Ida (DPD RI), dan Dr. Boedi Hasmento, peneliti BPP Kemendagri (sekarang Warek IV UNPAM) kesimpulan yang dapat diperoleh dari fakta forum dalam diskusi secara umum dan hasil diskusi khusus dengan Bapak Laode Ida (Wakil Ketua DPD RI), antara lain dalam Tanya jawab di peroleh hal-hal sebagai berikut:

1. Bagaimana menurut pendapat Bapak, mengenai penataan daerah berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 ?
2. Berdasarkan data dari Kemendagri, pemekaran daerah semakin “marak” pencapaian kemajuannya/tingkat kemajuan DOB telah jauh dari harapan tujuan pemekaran daerah sendiri. Bagi daerah-daerah yang belum mampu mensejahterakan rakyat, korelasi dengan hal tersebut, bagaimana pendapat Bapak tentang penataan daerah dan implikasinya ?

3. Implikasi Penataan Daerah

Penataan daerah dan implikasi, baik dari pemekaran dan maupun penggabungan daerah, dijamin dalam konstitusi (hasil amandemen) dan merupakan bagian dari tugas DPD yang disebutkan secara tertulis di dalam Undang-Undang Dasar tahun 1945, yang diwujudkan selama ini hanya pemekaran. Penggabungan hasil sebatas wacana yang sulit dilakukan.

Beberapa hal pokok lainnya, sebagai berikut :

⁹ Indra Syahrial dan Domoe Abdi, *Laporan Perumusan Hasil FGD Menata Ulang Otonomi Daerah*, (Jakarta: Hotel Marcure Rekso, 9-10 Maret 2010), hal. 8-9.

1. Penataan Daerah.

Pemekaran dan penggabungan daerah dijamin dalam konstitusi (hasil amandemen) dan merupakan bagian dari tugas DPD yang disebutkan secara tertulis, yang diwujudkan selama ini hanya pemekaran. Sedangkan mengenai penggabungan daerah masih sebatas wacana yang sulit dilakukan.

2. Langkah dan Persiapan untuk Penataan Daerah

- a) Perlu persiapan sosial (psiko-politik) para elite (politisi dan pejabat birokrasi) dengan berbagai pendekatan khusus-persiapan mana harus dilakukan secara lintas daerah dalam suasana kebersamaan. Sudah pasti tidak mudah dan tak bisa dilakukan secara tergesa-gesa.
- b) Melakukan perencanaan bersama seluruh stakeholders lokal (termasuk elemen kelembagaan yang bersifat struktural dengan level di atasnya – seperti parpol) untuk terlibat dalam penataan daerah;
- c) Memberi contoh kebijakan nasional yang secara ekonomi lebih memberi keuntungan kepada masyarakat lokal ketimbang mempertahankan unit daerah otonom yang ada;
- d) Harus mempersiapkan sistem penataan daerah menyeluruh, dengan tata organisasi yang baru dari dua daerah (atau lebih) menjadi satu daerah baru.

3. Alternatif bila menghadapi resistensi penataan daerah menyeluruh

- a) Digabung bukan administrasi pemerintahannya yang sudah otonom, melainkan lebih pada untuk unit pelayanan yang terkait dengan upaya peningkatan pelayanan masyarakat dan kesejahteraan rakyat;
- b) Lakukan reformasi kelembagaan di pemda otonom ke arah perampingan, termasuk misalnya, meniadakan DPRD-ganti dengan Dewan Kabupaten / Kota.
- c) Membuat kebijakan nasional yang memastikan anggaran untuk pembangunan (infrastruktur, ekonomi, sosial dan budaya) yang harus dominan dalam APBD; seraya membatasi porsi anggaran untuk birokrasi, termasuk menghilangkan berbagai honor pejabat lokal dan hanya mematoknya menerima salah satu sumber yang pasti;

Dampak Positif Penataan Daerah

- a. Perampingan daerah otonomi berdasarkan prinsip efisien dan efektifitas brokrasi;

- b. Pemberdayaan unit berokrasi dengan manajemen yang mengedepankan fungsi pelayanan masyarakat local ketimbang sebagai arena pertarungan kepentingan politik;
- c. Peluang untuk pengalihan anggaran untuk pembiayaan pembangunan ekonomi dan sosila serta infrastruktur daerah.
- d. Mewujudkan kesejahteraan rakyat sesuai cita-cita proklamasi kemerdekaan yang merupakan tujuan nasional;

Mengapa Pemekaran Marak?

- a) Rentang kendali (kondis geografis) suatu wilayah administrasi (dari kesulitan karena luas wilayah menuju kemudahan pelayanan)
- b) Pemerataan pembangunan, utamanya dari segi fisik di wilayah perkotaan – bagian dari konskwensi politik anggaran yang baru bisa dialokasikan di suatu wilayah apabila berbentuk administrasi pemerintahan lokal yang otonom;
- c) Membuka peluang untuk posisi politik bagi para elite politik, dan berbagai jabatan di birokrasi pemerintahan.
- d) Memberi peluang bagi para pelaku bisnis (dengan adanya proyek-proyek di daera otonomi baru) maka oleh banyak pebisnis yang menopang secara materi untuk pemekaran.

Penggabungan sulit diwujudkan, karena :

- a) Menghilangkan demikian banyak jabatan politik dan birokrasi (PNS) sehingga terjadinya resistensi dari para elite yang sulit dipersuasi;
- b) Kebiasaan masyarakat yang sudah diorganisir oleh batas administrasi dengan pelayanan yang sudah berlangsung.
- c) Belum ada rencana induk pengelolaan wilayah daerah di Indonesia, dibiarkan berjalan secara alamiah.

Terdapat persoalan pokok Implikasi penataan minimal terkait dengan penyelenggaraan penataan daerah. Persoalan pertama yang harus dilihat adalah tentang *rule of game* untuk persoalan tersebut, maka agar penataan daerah bukan sekedar wacana, maka terlebih dahulu perlu dilakukan revisi terhadap peraturan-peraturan tersebut di atas.

Persoalan kedua, yang harus dicermati mengenai langkah-langkah awal yang harus dilakukan untuk menyelenggarakan penataan daerah adalah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi dan menginventarisasi hasil daerah pemekaran yang tidak memenuhi harapan untuk mensejahterakan rakyat.
2. Menganalisis keberlangsungan daerah pemekaran yang baru menjadi daerah otonomi baru, dalam 5 (lima) tahun terakhir, dan dalam 10 tahun terakhir.
3. Menginventarisasi tingkat efisiensi dan kemampuan keuangan daerah.
4. Menyerap aspirasi dan persepsi masyarakat tentang model Penataan Daerah (penggabungan daerah dan pemekaran daerah) melalui angket.
5. Menyiapkan peraturan perundangan yang diperlukan bagi dukungan penyelenggaraan penataan daerah.

Dengan melalui beberapa tahap di atas, maka penataan daerah (pemekaran dan penggabungan) bukan hal yang mustahil, persoalan ketiga yang perlu dilakukan adalah mendorong berbagai kelompok kepentingan, baik pemerintah, Parpol, LSM/NGO, dan akademisi untuk secara bersama-sama. Mendesain penataan daerah dapat berupa Undang-Undang Penataan Daerah (Pemekaran dan Penggabungan Daerah), agar hasil penataan daerah baik pemekaran daerah maupun penggabungan daerah mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana yang di cita-citakan Undang-Undang Dasar 1945 dan kemandirian daerah.

4. Kendala Yang Mungkin Dihadapi Dalam Penataan Daerah

Salah satu aspek dalam Penataan Daerah adalah pembentukan Daerah baru. Pembentukan Daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Untuk itu maka Pembentukan Daerah harus mempertimbangkan berbagai faktor seperti kemampuan ekonomi, potensi Daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan Daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya Daerah. Pembentukan Daerah didahului dengan masa persiapan selama 3 (tiga) tahun dengan tujuan untuk penyiapan Daerah tersebut menjadi Daerah. Apabila setelah tiga tahun hasil evaluasi menunjukkan Daerah Persiapan tersebut tidak memenuhi syarat untuk menjadi Daerah, statusnya dikembalikan ke Daerah induknya. Apabila Daerah Persiapan setelah melalui masa pembinaan selama tiga tahun memenuhi syarat untuk

menjadi Daerah, maka Daerah Persiapan tersebut dibentuk melalui undang-undang menjadi Daerah.¹⁰

Penataan daerah yang mewujudkan kemandirian daerah dan kesejahteraan masyarakat, pasti tidak semudah dibayangkan, terdapat berbagai persoalan krusial yang harus dihadapi, yang diperkirakan bisa menjadi kendala yang akan muncul diantaranya adalah:

1. Tingkat kerumitan menetapkan persyaratan penggabungan daerah dan pemekaran daerah yang ideal.
2. Kesulitan administrasi dan operasional, serta keterbatasan penguasaan isu penataan daerah.
3. Imbas yang paling nyata dalam penggabungan daerah kabupaten akan dirasakan oleh Kepala Daerah dan Ketua DPRD jabatan Kepala Daerah dan Ketua DPRD yang akan dipangkas bila mana penggabungan daerah.
4. Bertambahnya anggaran karena pemekaran daerah.
5. Menghilangkan/memangkas/menambah demikian banyak jabatan politik dan birokrasi (PNS). selanjutnya, dapat terjadi resistensi dari para elit politik dan birokrasi yang sulit dipersuasi.

E. Penutup

1. Kesimpulan

a. Penataan Daerah (pemekaran daerah penting dan tidak kalah pentingnya penggabungan kembali daerah pemekaran yang gagal) walaupun tidak populer, tetapi penggabungan daerah menjadi penting, dan peluang penggabungan daerah tersebut ada dalam *Rule of the game* dalam Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Rational dari penggabungan daerah otonom baru yang gagal meraih kesejahteraan rakyat, dapat dilihat paling sedikit 2 (dua) hal : pertama penggabungan DOB yang penting demi efisiensi anggara, dan kedua mencari solusi guna memperbaiki pelayanan publik, penggabungan daerah harus benar-benar dari penelitian yang objektif. Banyak negara maju yang melakukan penggabungan daerah-daerah kecil agar menjadi lebih besar,

¹⁰ Arianti Singal, *Penataan Daerah Dalam Mewujudkan Efektivitas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Yang Berkaitan Dengan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, Jurnal Lex Administratum, Vol. Iii/No. 8/Okt/2015, hal. 27-28.

tanpa mengorbankan nilai-nilai demokrasi misalnya Jepang, Swedia, Belgia, Inggris dan Jerman.

b. Implikasi terkait dengan penataan daerah baik pemekaran daerah yang berhasil maupun penggabungan daerah otonomi baru yang gagal meraih kemajuan (masuk peringkat rendah hasil evaluasi Kemendagri bertahun-tahun) maka antara lain perlu dilakukan langkah-langkah sebagai berikut : pertama, perlunya revisi terhadap landasan hukum (*rule of game*) yang berkaitan tata cara, pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah yang berkaitan dengan evaluasi daerah otonomi baru, dan payung hukum yang mengatur pemerintahan daerah. Kedua, perlu diberlakukan incentive policy bagi penggabungan daerah dan dis-incentive policy bagi pemekaran daerah, perlu tahapan transisi, perlu mempersiapkan tata organisasi yang baru dari dua daerah (atau lebih) menjadi satu daerah baru, perlu keyakinan pemekaran dan penggabungan dijamin konstitusi.

c. Kendala penataan daerah, baik pemekaran daerah di satu sisi, maupun penggabungan daerah di sisi lain, yang mana penggabungan daerah lain tidak mudah yang dibayangkan, berbagai aspek krusial diperkirakan akan dihadapi, diantaranya kerumitan penggabungan daerah, kesulitan administrasi dan operasional, keterbatasan pengalaman penggabungan daerah, dan yang paling berat dalam penggabungan daerah dirasakan oleh kepala daerah yang bersangkutan, karena Bupati dan Ketua DPRD yang bersangkutan akan dipangkas juga menghilangkan demikian banyak jabatan politik dan birokrasi (PNS), dapat terjadi resistensi dari para elit daerah yang bersangkutan yang sulit dipersuasi.

2. Saran

a. Memperketat persyaratan, langkah-langkah pemekaran dan penggabungan daerah, serta proposal pemekaran daerah dan penggabungan daerah dapat teruji kesahihannya.

b. Mempersiapkan persyaratan yang ketat langkah-langkah pemekaran dan penggabungan daerah, dan perhitungan resistensi yang akan terjadi.

c. Mengidentifikasi dan menginventarisasi daerah hasil pemekaran yang tidak memenuhi harapan untuk memandirikan daerah dan mensejahterakan rakyat.

- d. Menganalisis keberlangsungan daerah hasil penataan daerah dalam 5 tahun terakhir, dan dalam 10 tahun terakhir.
- e. Menginventarisasi tingkat efisiensi dan kemampuan keuangan daerah.
- f. Menyerap aspirasi dan persepsi masyarakat tentang model penggabungan daerah dan pemekaran daerah yang sah.
- g. Penataan daerah yang berhasil akan membawa keuntungan kepada masyarakat lokal baik ekonomi yang paralel dengan politik dan budaya serta hukum.
- h. Pemerintah Daerah dalam melakukan penataan daerah (pemekaran dan penggabungan daerah), untuk lebih memikirkan kepentingan perspektif ke depan untuk kesejahteraan rakyat, dan kemandirian daerah (mampu menciptakan persaingan daerah), tidak hanya kepentingan untuk jangka pendek dari para elit politik dan birokrasi serta pengusaha.

Daftar Pustaka

Buku

- Indra Syahrial dan Domoe Abdi, *Laporat Perumusan Hasil Focus Group Discussion Menata Ulang Daerah Otonom*, BPP Kementrian Dalam Negeri, Hotel Marcure Rekso, Jakarta 2010.
- Lubis Marzuki, *Pergeseran garis peraturan perundang-undangan tentang DPRD & Kepala Daerah dalam ketatanegaraan Indonesia*, (Bandung : Mandar Maju, 2011).
- M. Marwan Jimmy, *Kamus Hukum, Dictionery Of Law Complete Edition*, (Surabaya : Reality Publisher, 2009).
- Peter Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Kencana Prenada, 2011).
- Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif, Sebuah sintesa hukum di Indonesia* (Yogyakarta : Genta Publishing, 2009).
- Soerjono Soekanto, Sri Mahmuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjawan Singkat*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2010).
- Sony Sumarsono, *Grand Design Penataan Daerah di Indonesia sampai tahun 2025*, Ditjen Kemendagri, Jakarta, Tanggal 2 juli 2010.

Jurnal

- Arianti Singal, *Penataan Daerah Dalam Mewujudkan Efektivitas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Yang Berkaitan Dengan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, Jurnal Lex Administratum, Vol. Iii/No. 8/Okt/2015.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945.
- Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-undang No. 2 tahun 2015 tentang penetapan Perpu No.2 Tahun 2014 Menjadi Undang-undang.