

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Indonesia telah melakukan reformasi tata pemerintahan. Ini berawal semenjak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Peralihan tersebut lahir atas transisi demokrasi pasca reformasi dimana masa pemerintahan sebelumnya (orde baru atau Orba) menerapkan sistem sentralistis.¹ Sejak saat itu berbagai pemikiran inovatif dan uji coba terus dilakukan sebagai upaya untuk menyempurnakan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi. Dengan harapan, mampu meningkatkan pelayanan publik dan penanggulangan kemiskinan secara efektif.

Transisi demokrasi ini berjalan pincang karena konsolidasi demokrasi pasca reformasi yang dinilai gagal. Hal ini lalu berakibat pada pergeseran paradigma atas sistem pemerintahan Indonesia. Ada dorongan untuk merubah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Hadir kemudian peraturan perundang-undangan yang baru yakni, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Melalui

¹ Sistem sentralistis lebih mengarah pada penyeragaman dibawah kendali pemerintah pusat. Dalam masyarakat yang majemuk (pluralistis), bentuk ini tentu saja tidak menggambarkan kenyataan yang ada sehingga berpotensi timbulnya ketidakpuasan masyarakat. Bahkan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, cenderung menimbulkan gejolak pemberontakan daerah yang mengarah pada disintegrasi bangsa.

peraturan perundangan yang baru, sekian wilayah baik di tingkat Provinsi maupun kabupaten dapat melakukan proses pemekaran wilayah.

Kini, wacana tentang pemekaran wilayah sangat diminati sebagai salah satu pendekatan, terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah serta peningkatan pelayanan publik. Harapannya, mampu mempercepat pertumbuhan ekonomi berbasis potensi lokal serta menyerap jumlah tenaga kerja lebih banyak. Namun dalam perkembangannya, proses pemekaran menjadi tidak terkendali. Kebijakan pemekaran daerah justru dimanfaatkan untuk memenuhi “nafsu” politik kekuasaan. Kebijakan lalu digunakan oleh beberapa pihak sebagai sarana dalam rangka membuka ruang kekuasaan baru di wilayah Provinsi dan kabupaten pasca era dimana kekuasaan begitu terpusat.

Di lain sisi, kebijakan pemekaran daerah mengasumsikan bahwa masyarakat lokal dapat menciptakan kesejahteraan. Dengan adanya pemekaran, eksistensi budaya masyarakat lokal dapat kembali diangkat. Kita ketahui, bahwa di masa sebelumnya eksistensi budaya lokal terpinggirkan akibat liberalisasi politik. Potensi-potensi lokal dijadikan objek lalu dieksploitasi untuk kepentingan nasional dan internasional melalui logika serta mekanisme “pembangunanisme”. Pembangunan merata yang diharapkan namun ketimpangan dalam berbagai aspek lah yang terjadi. Dalam proses itu kemudian terjadi kesenjangan keadilan sosial dan sentimen kewilayahan.

Terciptanya Otonomi Daerah (Otda) harus disadari sebagai suatu proses yang memerlukan transformasi paradigma sentralistis menjadi paradigma desentralistis² dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Ditinjau dari aspek ekonomi, perubahan pandangan pertama, yakni bahwa sumber-sumber ekonomi yang tersedia di daerah harus dikelola secara mandiri dan bertanggung jawab. Artinya, hasil-hasil pengelolaan tersebut harus lebih diorientasikan kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah. Tugas pengelolaan sumber daya termasuk sumber daya ekonomi merupakan mandat masyarakat daerah kepada pemerintah daerah. Maka, aparat pemerintah daerah wajib untuk melaksanakannya. Untuk mewujudkan pandangan tersebut, maka perlu adanya mekanisme pengelolaan keuangan daerah yang efisien dan efektif dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dalam kebijakan Otonomi Daerah (Otda), semangat desentralisasi, demokrasi, transparansi, serta akuntabilitas menjadi sangat dominan untuk mewarnai proses penyelenggaraan pemerintah.

Dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 78 Tahun 2007³ pasal 44 telah diatur bahwa pembentukan daerah (Provinsi atau kabupaten kota) berupa pemekaran harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Dari tiga syarat tersebut, persyaratan administratif kental dengan nuansa politis. Padahal, dalam

² Dengan semangat desentralisasi, daerah menggunakan otonominya untuk mendayagunakan sumber daya yang dimiliki dengan inovatif dan kreatif. Kewenangan yang luas dalam bentuk otonomi daerah tersebut, akan memungkinkan daerah mewujudkan minimal dua visi demokratik. Pertama, komitmen untuk mewujudkan kebebasan individu yang disertai tanggung jawab dalam pelaksanaannya. Kedua, gagasan adanya kedaulatan rakyat dan kesetaraan politik. Lengkapnya lihat, Murtir Jeddawi, 2009, *Pro Kontra Pemekaran Daerah (Analisis Empiris)*, Total Media, Yogyakarta, hlm. 2-3.

³ Peraturan Pemerintah (PP) ini mengatur tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.

penyusunan peraturan perundang-undangan, khususnya Peraturan Pemerintah (PP), syarat teknis serta syarat fisik kewilayahan seharusnya diatur terlebih dahulu karena dinilai lebih memiliki nilai substansi. Norma hukum kedua persyaratan ini lebih substansi dibandingkan dengan norma hukum persyaratan administratif.⁴ Namun demikian, persyaratan teknis dan fisik kewilayahan sebagaimana dimaksud dalam PP Nomor 78 Tahun 2007 telah menggunakan pendekatan teori rumah tangga. Pendekatan ini dinilai lebih tepat jika diterapkan di Indonesia sehingga PP ini bisa lebih rasional bila dikaitkan dengan keadaan dan faktor-faktor nyata di daerah.⁵

Dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir terdapat 205 daerah pemekaran yang baru dibentuk. Sementara itu, dari jumlah daerah pemekaran baru tersebut, ada 38 daerah pemekaran yang kondisinya masih tertinggal. Presiden Republik Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono menganggap, pemekaran bukanlah sebuah solusi. Pemekaran justru menimbulkan beban anggaran bagi negara. Dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang seharusnya digunakan secara tepat untuk rakyat justru jatuh ke tempat yang tidak tepat. Oleh karena itu, dalam perkembangannya Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) melakukan evaluasi secara menyeluruh atas proses pemekaran-pemekaran daerah dalam kurun waktu sepuluh tahun berjalan. Evaluasi ini berjalan melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 73 Tahun 2009 tentang Pedoman Evaluasi Pemekaran Daerah.

⁴ Lihat, Pasal 5 PP Nomor 78 Tahun 2007.

⁵ Bagir Manan dalam B. Hestu Cipto handoyo, *Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah (Pokok-Pokok Pikiran Menuju Reformasi Hukum di Bidang Pemerintahan Daerah)*, 1998, Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, disampaikan dalam seminar Mahasiswa Pakpak, Konsolidasi Mahasiswa Pakpak Se- Pulau Jawa 24- 25 April 2010 hlm.3.

Hasil evaluasi lalu diumumkan melalui surat Kemendagri kepada kepala-kepala daerah.

Langkah evaluasi lalu dilakukan di daerah-daerah pemekaran. Sayangnya, evaluasi berjalan tanpa konsep yang rigid atau jelas. Pola serta proses pemekaran daerah baru selama ini ternyata justru menciptakan elit-elit lokal atau kemudian sering kita dengar sebutan “raja-raja kecil”. Kemunculan elit-elit ini tidak diimbangi dengan dijalankannya tujuan pokok pemekaran daerah. Misalnya saja, angka atau tingkat Indeks Pembangunan Manusia (IPM)—yang dilihat dari tingkat pendidikan, kesehatan, serta ekonomi—tidak mengalami peningkatan yang signifikan.

Oleh karena itu, proses pemekaran daerah memerlukan suatu gagasan serta kepemimpinan daerah yang jelas. Dengan demikian, percepatan pembangunan sesuai dengan tujuan pokok awal berdirinya pemekaran, dapat segera dilakukan. Selain tentang percepatan, perlu juga ada sebuah *strategy design* meliputi jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang. Percepatan ini akhirnya mampu mengupayakan peningkatan sumber daya secara berkelanjutan, peningkatan sinergisitas perkembangan antar wilayah dan antar sektor, serta mampu memperkuat integrasi nasional yang secara keseluruhan dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

Kebijakan soal pemekaran daerah juga dilaksanakan di Kabupaten Pakpak Bharat. Pakpak Bharat sebenarnya bukan wilayah baru. Kabupaten yang terdiri dari tiga kecamatan di Dairi ini mengambil nama sub-wilayah Suku Pakpak. Sebelum

jaman kolonial Belanda, suku Pakpak atau Dairi sudah mempunyai struktur pemerintahan sendiri.

Kebijakan tentang pemekaran daerah (Otda) disambut. Tidak hanya soal hendak mengejar ketertinggalannya dengan wilayah lain, masyarakat Pakpak Bharat mengajukan aspirasi agar status daerahnya dinaikkan menjadi wilayah kabupaten dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Masyarakat Pakpak Bharat berharap dapat memperjuangkan dan mengatur pembangunan masyarakat, dan daerah sesuai dengan aspirasinya untuk meningkatkan taraf hidup menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera. Inilah yang lalu menjadi latar belakang dari keinginan untuk dibentuknya Kabupaten Pakpak Bharat.⁶

Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) pada 12 Mei 2010 yang lalu sesungguhnya merupakan momentum yang baik untuk mendorong perubahan rakyat Pakpak Bharat di tahun-tahun yang akan datang. Pakpak Bharat membutuhkan seorang pemimpin dengan model kepemimpinan yang strategis. Ia harus mampu memahami segala macam bentuk persoalan sosial kerakyatan. Ia harus memiliki gerakan yang visioner sekaligus solutif dalam mengartikulasi persoalan-persoalan yang ada.

Namun masih jauh panggang dari api, momentum Pemilukada Pakpak Bharat seperti banyak yang terjadi di daerah-daerah lainnya, hanya menjadi ajang mobilisasi masyarakat dengan cara bagi-bagi uang. Pola-pola *money politic* masih kerap

⁶ Buku saku statistik kabupaten Pakpak Bharat 2009, sejarah singkat terbentuknya kabupaten Pakpak Bharat.

dilakukan menjelang tanggal penentuan suara. Pola-pola inilah yang sesungguhnya mengubah mental dan karakter masyarakat. Hal yang terjadi adalah pola-pola pembodohan. Tidak ada pembelajaran politik, demokrasi, serta berorganisasi. Lebih jauh lagi, momentum Pemilu pada justru memunculkan sekaligus menyebarkan konflik sosial (konflik horizontal). Konflik yang terjadi di antara para elit muncul dan meluas menjadi konflik di tengah masyarakat.

Jika proyeksi kesejahteraan dan kedaulatan keadilan di masyarakat tidak diperhatikan dan dijalankan sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 maka dikhawatirkan Pakpak Bharat di masa yang akan datang, tinggallah sejarah. Menjadi penting kiranya mengingat pemekaran Kabupaten Pakpak Bharat hingga saat ini—jika dilihat dari aspek Pendapatan Asli Daerah (PAD)—taraf hidup masyarakat dan pengelolaan potensi ekonomi lokal masih jauh dari harapan dan tujuan awal dasar pemekaran.

Dari alur problematika inilah, peneliti ingin mengkaji secara komprehensif tentang bagaimanakah pengaturan kebijakan pemekaran daerah khususnya di wilayah Kabupaten Pakpak Bharat. Peneliti lalu mengangkat judul penelitian hukum sebagai berikut: **“PENGATURAN PEMEKARAN DAERAH KABUPATEN/ KOTA DI INDONESIA (STUDY KASUS PEMEKARAN KABUPATEN PAKPAK BHARAT DARI KABUPATEN DAIRI)”**.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan pemekaran daerah di Indonesia, khususnya di Kabupaten Pakpak Bharat?
2. Hal-hal apa saja yang harus diperhatikan daerah yang telah dimekarkan, khususnya Kabupaten Pakpak Bharat?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pengaturan pemekaran Daerah Kabupaten Kota, khususnya di Kabupaten Pakpak Bharat.
2. Untuk mengetahui hal-hal apa saja yang harus di perhatikan di daerah yang telah dimekarkan, khususnya Kabupaten Pakpak Bharat.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara objektif, memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan pengaturan hukum yang terkait mengenai Hukum Tata Negara dan khususnya tentang pemekaran daerah.
2. Memberikan masukan bagi pemerintahan kabupaten kota yang telah dimekarkan khususnya dan pemerintah pusat pada umumnya.

E. Keaslian Penelitian

Dalam penelitian yang dilakukan oleh penulis, sejauh penulis ketahui dan berdasarkan penelusuran yang dilakukan, penulis belum menemukan tulisan secara khusus tentang Pengaturan Pemekaran Daerah Kabupaten/ Kota di Indonesia

(Kabupaten Pakpak Bharat). Penulisan ini merupakan hasil karya penulis dan bukan merupakan plagiasi dari hasil karya penulis lain. Jika Penulisan Hukum/Skripsi ini telah terbukti merupakan hasil duplikasi ataupun plagiasi dari hasil karya penulisan lain, maka bersedia menerima sanksi akademik dan/atau sanksi hukum yang berlaku

F. Landasan Teori

Pada prinsipnya, Setiap daerah Provinsi atau kabupaten/ kota di Republik Indonesia diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri berdasarkan asas otonomi. Pembentukan daerah otonom didasarkan pada empat tuntutan, antara lain:⁷

1. Tuntutan hukum

Indonesia adalah negara berdasar atas hukum (*rechstaat*) yang dicirikan adanya pembagian kekuasaan dan pemencaran kekuasaan (*scheidingenspreiding van machten*). Pembagian dan pemencaran kekuasaan tersebut sebagai upaya untuk mencegah bertumpuknya kekuasaan pada suatu pusat pemerintahan, yang akan memberikan beban pekerjaan yang harus dijalankan. Dengan pemencaran, pusat akan diringankan dalam menjalankan pekerjaan.

2. Tuntutan negara kesejahteraan

⁷ Tidak hanya di pemerintahan pusat, di pemerintah daerah juga diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Lihat, Bagir Manan dalam Syarifin dan Jubaedah, 2005, *Sendi Demokrasi, Sendi Negara Hukum, Sendi Negara kesatu*, total media, Hlm 10.

Negara kesejahteraan adalah negara hukum yang memperhatikan upaya mewujudkan kesejahteraan orang banyak. Undang-Undang Dasar 1945 memuat berbagai ketentuan yang meletakkan kewajiban pada negara atau pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

3. Tuntutan demokrasi

Kerakyatan atau kedaulatan rakyat adalah demokrasi. Dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 ditegaskan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat. Kerakyatan atau demokrasi menghendaki partisipasi daerah otonom yang disertai badan perwakilan sebagai wadah (*yang memperluas*) kesempatan rakyat berpartisipasi.

4. Tuntutan Kebhinekaan

Indonesia dilihat dari sosial, ekonomi maupun budaya adalah masyarakat pluralistik yang mempunyai sifat dan kebutuhan yang berbeda-beda untuk mewujudkan keadilan, kesejahteraan, keamanan. Tidak mungkin dipaksa adanya keseragaman. Setiap keseragaman dapat meningkatkan gangguan terhadap keamanan, keadilan, dan kesejahteraan daerah. Daerah otonom merupakan sarana yang mewadahi perbedaan tersebut dengan prinsip Bhineka Tunggal Ika.

1. Otonomi daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Prinsip otonomi yang nyata adalah suatu prinsip bahwa urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah.

Otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi yakni, memberdayakan daerah dan meningkatkan kesejahteraan. Hakekat dan tujuan pemberian otonomi daerah adalah mendekatkan pemerintah pada pelayanan publik. Oleh karena itu, dalam konteks mendekatkan pelayanan, titik berat pelaksanaan otonomi daerah diletakkan di kabupaten atau kota.

Dengan titik berat pada kabupaten atau kota itu, pelayanan publik berjalan sesuai dengan harapan masyarakat. Hal ini mengingat kabupaten atau kota merupakan satuan wilayah pemerintah yang rentang jaraknya relatif dekat. Dengan rentang jarak yang relatif dekat itu, pada gilirannya, pemerintah kabupaten atau kota mengetahui, memahami, dan mengerti tentang keinginan dan kebutuhan masyarakatnya.⁸

⁸ Lengkapnya lihat, Lili Romli, 2007, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 18.

Prinsip-prinsip dan asas-asas yang penting dalam Undang-Undang Nomor 32

Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain:⁹

- a. Prinsip otonomi seluas-luasnya.
- b. Prinsip otonomi nyata.
- c. Prinsip otonomi yang bertanggung jawab.

Asas-asas umum penyelenggaraan negara, antara lain:

- a. Asas kepastian hukum.
- b. Asas tertib penyelenggaraan negara.
- c. Asas kepentingan umum.
- d. Asas keterbukaan.
- e. Asas proporsionalitas.
- f. Asas profesionalitas.
- g. Asas akuntabilitas.
- h. Asas efisiensi.
- i. Asas efektifitas.

Asas-asas penyelenggaraan pemerintah bagi pemerintah pusat menggunakan:

- a. Asas desentralisasi.
- b. Asas tugas pembantuan.

⁹ Lihat, Pipin Syarifin dan Debah Jubaedah, 2005, *Pemerintah Daerah Indonesia*, Pustaka Setia, Bandung, hlm. 135.

c. Asas dekonsentrasi.

Asas-asas penyelenggaraan pemerintah bagi pemerintah daerah menggunakan:

- a. Asas otonomi
- b. Asas tugas pembantuan.

Otonomi daerah merupakan suatu artikulasi dari sistem desentralisasi, dimana dalam sistem ketatanegaraan daerah dilimpahkan kewenangan tertentu oleh pemerintah pusat. Pembagian urusan pemerintahan diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Bab III menentukan:

Pasal 10

- (1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah.
- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1). Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. Politik luar negeri.
 - b. Pertahanan.
 - c. Keamanan.
 - d. Yustisi.
 - e. Moneter dan fiskal nasional, dan
 - f. Agama.
- (4) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintah kepada perangkat pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintah desa.

- (5) Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah diluar urusan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), pemerintah dapat:
- a. Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintah.
 - b. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada gubernur selaku wakil pemerintah, atau
 - c. Menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Sedangkan dalam pasal 14 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota, meliputi:

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. Penanganan bidang kesehatan;
- f. Penyelenggaraan pendidikan;
- g. Penanggulangan masalah sosial;
- h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- j. Pengendalian lingkungan hidup;
- k. Pelayanan pertanahan;
- l. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;

- n. Pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan Perundang-Undangan.

Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

2. Desentralisasi

Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk republik berdasarkan UUD 1945 sebagai konstitusi dan Pancasila sebagai ideologi negara. Tujuan dibentuknya negara adalah untuk melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dalam hal pembahasan tentang bangunan Negara sebagai dasar dan pijakan system kekuasaan di suatu negara , ada berbagai kriteria yang dapat dipergunakan menyangkut struktur atau susunan negara. Dalam hal ini, titik tolaknya tertuju pada pembagian dan hubungan kekuasaan antara *Central Government* (pemerintah pusat) dengan *Local Government* (pemerintah lokal). Sehubungan dengan hal ini, maka dikenal ada tiga macam bangunan negara, yaitu negara kesatuan (unitaris), negara

serikat (federasi), dan serikat negara-negara (konfederasi)¹⁰. Dari ketiga macam bangunan tersebut, maka perpektif analisis teoritik dalam konteks menganalisis system kekuasaan dari suatu Negara dapat dilihat dari bentuk kewenangan dalam membuat Undang- Undang yang berlaku.

Dengan demikian apabila dilihat dari bentuk dan proses terbentuknya, Bangunan negara kesatuan (unitaris), apabila hanya ada satu kekuasaan yang berwenang untuk membuat undang-undang yang berlaku untuk seluruh wilayah negara, yakni pemerintah pusat. Sedangkan *local government* hanya melaksanakan atau menyesuaikan dengan undang-undang yang dibuat oleh pemerintah pusat. Kalaupun ada kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan di tingkat lokal, maka kewenangan itu bersumber pada delegasi kewenangan maupun atribusi kewenangan.

Delegasi kewenangan adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik dinyatakan dengan tegas maupun tidak. Hasil dari delegasi kewenangan ini berupa peraturan pelaksana. Kewenangan delegasi ini tidak diberikan melainkan “diwakilkan”, serta kewenangan delegasi ini bersifat sementara dalam arti dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada. Sedangkan atribusi kewenangan adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan kepada suatu lembaga negara atau pemerintah. Hasil dari adanya atribusi kewenangan ini tidak lain adalah peraturan otonom. Kewenangan ini melekat terus-menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan.

Terkait dengan ada atau tidaknya kedua kewenangan dalam membentuk peraturan perundang-undangan di tingkat lokal tersebut, maka sangat tergantung corak dari bangunan negara kesatuan itu sendiri berdasarkan pada asas penyelenggaraan pemerintahnya, yakni:

- a. Negara kesatuan dengan mempergunakan asas desentralisasi dimana pemerintahan lokal dapat membentuk peraturan perundang-undangan di tingkat lokal untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sendiri (otonomi) atas dasar delegasi kewenangan ataupun atribusi kewenangan.
- b. Negara kesatuan dengan mempergunakan asas *sentralisasi*, dimana pemerintah lokal tidak dapat membentuk peraturan perundang –undangan di tingkat lokal

¹⁰ Lihat bukunya B. Hestu Cipto Handoyo, “*Hukum Tata Negara Indonesia*”, Penerbit Universita Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta 2009, hlm. 123.

karena seluruh kebijakan negara sifatnya terpusat, dan pemerintah lokal hanya sekedar alat dari pemerintah pusat.¹¹

Sedangkan yang dimaksud dengan negara federasi adalah negara yang terdiri atas beberapa negara yang semula berdiri sendiri. Kemudian negara- negara tersebut bergabung menjadi satu negara, dengan mengadakan ikatan kerja sama antara negara- negara tersebut untuk kepentingan mereka bersama. Dalam ikatan kerja sama tersebut, masing- masing negara menyerahkan sebagian besar urusannya untuk diurus oleh pemerintahan federal, sedangkan selebihnya tetap diurus sendiri oleh negara- negara yang bersangkutan. Oleh karena itu, dalam negara federasi terdapat dua pemerintahan yaitu, pemerintahan federal dan pemerintahahn negara bagian. Ciri utama negara federasi adalah adanya supremasi dari konstitusi dalam mana federasi terwujud, adanya pembagian kekuasaan antara negara federasi dan negara- negara bagian dan adanya suatu lembaga yang diberi wewenang untuk menyelesaikan perselisihan antara pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian. Kemudian bangunan negara konfederasi adalah bentuk serikat dari negara- negara berdaulat, tetapi kedaulatan dipegang oleh negara- negara yang bersangkutan. Perbedaan anatara negara serikat dan serikat negara terletak pada kedaulataannya.¹²

a. Tujuan desentralisasi

¹¹ Lihat, B. Hestu Cipto Handoyo, 2009, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 123-124.

¹² Disarikan dari bahan kuliah *Ilmu Negara*, Sigit Widiarto, semester ganjil tahun ajaran 2011

Secara umum, tujuan desentralisasi dapat dibedakan dalam dua kategori utama dari tujuan desentralisasi, yakni dari sisi kepentingan pemerintah pusat dan dari sisi kepentingan pemerintah daerah¹³.

- 1) Desentralisasi dari sisi kepentingan Pemerintahan Pusat
 - a) Desentralisasi sebagai pendidikan politik
 - b) Desentralisasi sebagai kepemimpinan politik, dan
 - c) Menciptakan stabilitas politik
- 2) Desentralisasi dari sisi kepentingan pemerintahan daerah
 - a) Untuk mewujudkan “kesetaraan politik” (*political equality*) artinya, desentralisasi diharapkan dapat membuka lebih banyak kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal.
 - b) Untuk mewujudkan “akuntabilitas lokal”. Dalam hal ini, terlihat ada variasi dalam mengartikulasi istilah *local accountability*, Smith cenderung mengaitkannya dengan ide dasar “kebebasan” (*liberty*). Karena itu, logis kalau dia percaya bahwa pelaksanaan desentralisasi akan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak komunitasnya. Pada bagian lain, Jurgen Ruland cenderung

¹³ C Briand Smith dalam Syarif Hidayat, Prisma (Majalah Pemikiran Sosial Ekonomi), *Otonomi Daerah Untuk Siapa?*, Edisi Refleksi Satu Dasawarsa Reformasi Desentralisasi dan Otonomi Daerah Vol. 29 juli 2010, hlm. 7

mengoperasionalkan istilah *local accountability* dalam konteks pembangunan sosial dan ekonomi.

- c) Tujuan desentralisasi dari sisi kepentingan pemerintah daerah adalah “tanggapan lokal” (*local responsiveness*). Salah satu asumsi dasarnya adalah pemerintah daerah dianggap mengetahui lebih banyak masalah yang dihadapi komunitasnya, sehingga pelaksanaan desentralisasi diharapkan bisa menjadi jalan terbaik dalam mengatasi sekaligus meningkatkan akselerasi pembangunan sosial dan ekonomi daerah.¹⁴

b. Mazhab desentralisasi

Secara konsepsional ada dua mazhab desentralisasi sebagai instrumen pemerintahan dalam bernegara, yakni Mazhab Eropa Continental, dan Mazhab Anglo-Saxon. Mazhab Eropa Continental mengakui desentralisasi secara tegas berbeda dengan konsep dekonsentrasi meski keduanya dibutuhkan negara penyelenggara desentralisasi. Mazhab Anglo-Saxon mengakui dekonsentrasi sebagai bagian desentralisasi. Mazhab ini menyebut desentralisasi model eropa-kontinental dengan kata devolusi. Dalam Mazhab Anglo-Saxon sebutan dekonsentrasi dilakukan dengan frase desentralisasi administrasi, sedangkan devolusi disebut dengan desentralisasi politik.¹⁵

¹⁴ Syarif Hidayat, Prisma (Majalah Pemikiran Sosial Ekonomi), *Otonomi Daerah Untuk Siapa?*, Edisi Refleksi Satu Dasawarsa Reformasi Desentralisasi dan Otonomi Daerah Vol. 29 juli 2010, hlm. 7-8.

¹⁵ Ridwan Maksun, Kolom Opini Harian Kompas, *Konsistensi Otonomi*, Edisi Senin 16 Mei 2011. Ridwan Maksun adalah Guru Besar Tetap Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas Indonesia.

3. Pemekaran daerah

Dalam pekungbangannya ada beberapa prinsip kebijakan pemekaran daerah dimana tujuan pembentukan, pemekaran, penghapusan, dan penggabungan daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui peningkatan pelayanan, percepatan demokrasi, percepatan perekonomian daerah, percepatan pengelolaan potensi daerah, peningkatan keamanan, dan ketertiban serta peningkatan hubungan serasi antara pusat dan daerah. Dengan demikian, setiap kebijakan pemekaran dan pembentukan suatu daerah baru harus menjamin tercapainya akselerasi pembangunan daerah dan kesejahteraan rakyat.

Syarat-syarat pembentukan daerah dan kriteria pemekaran daerah kabupaten kota secara administratif adalah adanya (1) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten/kota induk tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten kota, (2) Keputusan bupati/walikota induk tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota, (3) Keputusan DPRD Provinsi tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota dan (4) Keputusan Gubernur tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota, serta (5) Rekomendasi Menteri. Syarat pembentukan daerah dan kriteria pemekaran secara teknis adalah menyangkut kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan-pertimbangan lain yang memungkinkan

terselenggaranya otonomi seperti keamanan dan ketertiban, ketersediaan sarana pemerintahan, rentang kendali.¹⁶

G. Batasan Konsep

Untuk membatasi penelitian ini, maka peneliti membatasi serta memfokuskan pembahasan pemekaran daerah di wilayah Kabupaten Pakpak Bharat. Wilayah ini dimekarkan pada 25 Februari 2003. Adapun visinya adalah *terwujudnya masyarakat Kabupaten Pakpak Bharat yang sejahtera beriman, berpendidikan, berkeadilan yang didukung oleh tata pemerintahan yang bersih.*

Peneliti juga membatasi beberapa teori yang terdapat dalam undang–undang saja, yaitu:

1. Definisi Pemekaran Daerah, pengertian pemekaran daerah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2007 adalah pemecahan Provinsi atau kabupaten/kota menjadi dua daerah atau lebih.
2. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang–undangan.
3. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

¹⁶ Peraturan Pemerintah Indonesia Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penggabungan, dan Penghapusan Daerah.

4. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah provinsi, Gubernur untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia
5. Daerah otonom selanjutnya disebut 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 dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
6. Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/ atau desa dari pemerintah Provinsi kepada kabupaten/kota dan atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.
7. Peraturan daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah Provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota.
8. Pendapatan daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan
9. Anggaran pendapatan dan belanja daerah, selanjutnya disebut APBD, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.
10. Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi dengan mempertimbangkan potensi, kondisi

dan kebutuhan daerah serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

11. Teori atau sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.

H. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Dalam permasalahan hukum yang diteliti, peneliti menggunakan jenis penelitian normatif yang merupakan penelitian yang berfokus pada norma (*law in the book*), dalam hal ini norma hukum positif. Penelitian ini memerlukan data sekunder yakni bahan hukum sebagai data utama. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan.

2. Sumber Data

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif atau metode kepustakaan yaitu metode yang dilakukan dengan menggunakan data sekunder sebagai data utama berupa peraturan perundang-undangan dan pendapat hukum yang dapat diperoleh dari buku-buku, internet, dan makalah-makalah.

- a. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan, antara lain:
 - 1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2003 tentang pembentukan Kabupaten Nias Selatan, Kabupaten Pakpak Bharat, Kabupaten Humbang Hasundutan

di Provinsi Sumatera Utara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4272).

- 2) Peraturan Daerah Kabupaten Pakpak Bharat Nomor 6 Tahun 2005 tentang pokok- pokok pengelolaan keuangan daerah.
 - 3) Peraturan daerah Kabupaten Pakpak Bharat Nomor 5 tahun 2006 tentang pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan desa.
 - 4) Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah.
 - 5) Permendagri Nomor 73 Tahun 2009 tentang evaluasi pemekaran daerah.
 - 6) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah (Lembaran Nagara Republik Indonesia Tahun 2004 No 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 44437). Sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang (Lembaran RI Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran RI Nomor 4548).
- b. Bahan hukum sekunder meliputi buku- buku, artikel-artikel, dan pendapat hukum.
 - c. Undang- Undang Dasar Negara Keatuan Republik Indonesia Tahun 1945

3. Analisis Data

Peneliti menggunakan jenis penelitian normatif yang merupakan penelitian yang berfokus pada norma dalam hal ini norma hukum positif. Data yang dipergunakan dalam jenis penelitian normatif adalah data sekunder yang bahan hukumnya terdiri dari bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan yang diteliti secara sistematis berdasarkan hirarki perundang-undangan baik secara vertikal maupun horizontal.

Prinsip penalaran dalam jenis penelitian normatif adalah penalaran secara deduktif yaitu bertolak dari proposisi umum yang kebenarannya telah diketahui dan berakhir pada suatu kesimpulan yang bersifat khusus. Selain bahan hukum primer, juga dipergunakan bahan hukum sekunder yang bersumber dari buku-buku, artikel-artikel, dan pendapat hukum.

4. Sistematika Penulisan

Penulisan ini terdiri dari beberapa bab dan setiap bab terdiri dari beberapa sub bab.

Berikut uraiannya:

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini dibahas mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, landasan teori, batasan konsep, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II PEMBAHASAN

Dalam bab ini dibahas beberapa hal, antara lain (1) Tinjauan umum tentang pemekaran daerah di Indonesia, (2) Sejarah pemekaran daerah di Indonesia, (3) Tinjauan umum tentang pemekaran daerah Kabupaten Pakpak Bharat, (4) Sejarah pemekaran Kabupaten Pakpak Bharat, (5) Dampak dan evaluasi pemekaran Kabupaten Pakpak Bharat, (6) Pengaturan pemekaran Kabupaten Pakpak Bharat serta langkah prioritas Kabupaten Pakpak Bharat terkait evaluasi pemekaran daerah di Indonesia.

BAB III PENUTUP

Dalam bab ini berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan membicarakan tentang hasil analisa dari keseluruhan penelitian. Sementara saran diberikan kepada pemerintahan pusat secara umum dan pemerintahan daerah secara khusus.