

Kajian Yuridis Pemekaran Wilayah Kecamatan Dikabupaten Bondowoso Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Legal Analysis Of The Rise Sub Distric In Bondowoso Distric According To Law Number 32 Year Of 2004 About Local Administration

Richo Mery Antonio, Antikowati, S.H, M.H, & Warah Atikah S.H M.Hum
Jurusan Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Jember (UNEJ)
Jln. Kalimantan 37, Jember 68121
E-mail: fhunej@yahoo.com

Abstrak

Pembentukan Kecamatan dapat berupa pemekaran 1 (satu) kecamatan menjadi 2 (dua) kecamatan atau lebih, dan/atau penyatuan wilayah desa dan/atau kelurahan dari beberapa kecamatan. Dalam usaha mendorong perkembangan wilayah, suatu daerah dituntut untuk dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, dengan menggali potensi-potensi sumber daya yang dimiliki guna pembiayaan daerah serta mengefektifkan pelaksanaan pembangunan daerah, yang pada akhirnya dapat dikembangkan sebagai sektor ekonomi basis dan ekonomi unggulan yang memiliki daya saing dalam persaingan ekonomi global. Daerah pemekaran dituntut untuk mampu merintis dan mengembangkan kemampuan untuk membangun dengan melakukan langkah-langkah terobosan. Tantangan bagi daerah hasil pemekaran adalah kemampuan untuk mendanai dan mengelola keuangan sendiri. Untuk itu, dalam waktu dua tahun, kabupaten/ kota baru harus mampu melepaskan ketergantungan keuangan dari daerah induk dan provinsi, sehingga tidak lagi menjadi beban bagi pemerintah daerah induk dan provinsi

Kata Kunci : Pemekaran, Wilayah, Kecamatan

Abstract

In line with decentralization and local autonomy, the regional spin-offs issues becomes a trend in overcoming social and development problem. The authority of autonomous area and utilize existing resources improve local community welfare and optimize development in Lahat Regency, The government perform regional spin-offs in 2001 with the establishment of Bondowoso autonomy city, the regional spin-off becomes effective to accelerate development to improve community social life. The Government perform regional spin-off also in district level utilize to accelerate and distribute local development in regency, in earlier distrik. The economic processing with Scoring method to identify the development level which occur in each district performance area that exist in Regency. The result of this research show that community welfare after spin-off tend to decrease, while, economy improvement that happens are not equal with household consumption. The percentage of household consumption group was displace to low consumption group, and seem from by public service level in quantity, it becomes increase, then, it becomes butget allocation accumulation for infrastructure development, annually.

Keywords: *Rise of Subsdistrict*

Pendahuluan

Sesuai dengan amanat ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan

keanekaragaman dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kebijakan pemerintah daerah bukan saja berupa pemekaran daerah otonom, tetapi juga penggabungan daerah otonom. Pemekaran daerah adalah pemecahan satu daerah otonom ke dalam daerah otonom. Pemekaran daerah otonom dua atau lebih daerah otonom yang menggabungkan diri ke dalam satu daerah otonom. Namun praktik yang terjadi dalam sejarah Indonesia tidak mengenal penggabungan daerah, yang banyak terjadi adalah pemekaran otonom, yang berarti adalah pembentukan daerah otonom yang baru.

Pemekaran daerah otonom baru melalui proses pemekaran daerah otonom yang ada sudah dikenal sejak

berdirinya Republik Indonesia. Selama pemerintahan masa Orde Baru, pemekaran daerah juga terjadi dalam jumlah yang sangat terbatas. Mayoritas pembentukan daerah adalah pembentukan kota sebagai kabupaten. Prosesnyapun diawali dengan pembentukan daerah administratif, yang kemudian dibentuk menjadi kota sebagai daerah otonom. Dalam ketentuan Pasal 4 ayat (3) Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwasanya pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih.

Sebagai salah satu bentuk pelaksanaan pemekaran daerah tersebut diimplementasikan dalam pemekaran wilayah kecamatan, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan. Dalam ketentuan Pasal 1 ayat (6) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 disebutkan bahwa : Pembentukan kecamatan adalah pemberian status pada wilayah tertentu sebagai kecamatan di wilayah Kabupaten/Kota. Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (1) disebutkan bahwa : Pembentukan kecamatan dapat berupa pemekaran 1 (satu) kecamatan menjadi 2 (dua) kecamatan atau lebih, dan/atau penyatuan wilayah desa dan/atau kelurahan dari beberapa kecamatan.

Dalam usaha mendorong perkembangan wilayah, suatu daerah dituntut untuk dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, dengan menggali potensi-potensi sumber daya yang dimiliki guna pembiayaan daerah serta mengefektifkan pelaksanaan pembangunan daerah, yang pada akhirnya dapat dikembangkan sebagai sektor ekonomi basis dan ekonomi unggulan yang memiliki daya saing dalam persaingan ekonomi global. Daerah pemekaran dituntut untuk mampu merintis dan mengembangkan kemampuan untuk membangun dengan melakukan langkah-langkah terobosan. Tantangan bagi daerah hasil pemekaran adalah kemampuan untuk mendanai dan mengelola keuangan sendiri. Untuk itu, dalam waktu dua tahun, kabupaten/ kota baru harus mampu melepaskan ketergantungan keuangan dari daerah induk dan provinsi, sehingga tidak lagi menjadi beban bagi pemerintah daerah induk dan provinsi.

Dilihat dari segi regulasi, pemekaran daerah diberi peluang oleh pemerintahan Orde Baru dan pasca Orde Baru. Perbedaannya terletak pada proses pengusulan pemekaran. Di masa Orde Baru pemerintah pusat mempunyai peran yang besar untuk menyiapkan pembentukan daerah otonom (dari ibukota kecamatan, menjadi Kota Administratif lalu Kotamadya) dan menginisiasi pembentukannya. Di masa pasca Orde Baru, regulasi yang ada menekankan pada usulan daerah untuk memekarkan diri dalam rangka membentuk daerah otonom baru. Walaupun demikian, regulasi yang ada berusaha untuk menyaring usulan pemekaran dengan mempertimbangkan kapasitas daerah yang akan dibentuk.

Selain itu, bukan hanya pemekaran yang dimungkinkan. Tetapi penggabungan beberapa daerah menjadi satu daerah otonompun diberi peluang. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pembentukan daerah pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Pembentukan daerah dapat berupa pemekaran dari satu daerah menjadi dua

daerah atau lebih, atau penggabungan bagian daerah yang bersandingan, atau penggabungan beberapa daerah. Pemekaran daerah adalah pemecahan provinsi atau kabupaten/kota menjadi dua daerah atau lebih

Rumusan masalah dalam hal ini meliputi 2 (dua) permasalahan, yaitu : (1) Apakah yang melatarbelakangi pelaksanaan pemekaran wilayah kecamatan di Kabupaten Bondowoso dan (2) Apakah kendala dalam pemekaran wilayah kecamatan di Kabupaten Bondowoso ?

Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam skripsi ini adalah tipe penelitian yuridis normatif. Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case Approach*). Skripsi ini menggunakan tiga macam sumber bahan hukum, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan non hukum. Analisis bahan hukum dengan pengumpulan bahan-bahan hukum dan non hukum sekiranya dipandang mempunyai relevansi, melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan, menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi dalam menjawab isu hukum, dan memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.

Pembahasan

Kabupaten Bondowoso dibentuk berdasarkan Undang Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur. Kabupaten Bondowoso memiliki luas wilayah 1.560,10 km² terbagi menjadi 17 Kecamatan, 10 Kelurahan dan 182 desa. Setelah adanya pemekaran Deerkembangan wilayah sejak Tahun 2007 Kabupaten Bondowoso terbagi atas 23 kecamatan, 10 kelurahan, dan 209 desa.

Sebagai salah satu cara peningkatan pelayanan publik, peraturan perundang-undangan memberikan suatu ketentuan tentang pemekaran daerah kecamatan dan pemekaran daerah otonom menjadi dua atau lebih guna mempercepat pelaksanaan pembangunan serta mendorong tercapainya kesejahteraan masyarakat. Secara sederhana, pemekaran wilayah merupakan suatu cara untuk mendekatkan aparatur pelayanan dengan masyarakat. Wilayah dan atau masyarakat yang sebelumnya tidak terjangkau oleh perhatian dan penanganan Pemerintah Daerah karena faktor geografis atau besarnya jumlah penduduk dengan pemekaran wilayah akan menjadi terjangkau dan tertangani. Dalam ketentuan Pasal 4 ayat (3) Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwasanya pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih.

Sebagai salah satu bentuk pelaksanaan pemekaran daerah tersebut diimplementasikan dalam pemekaran wilayah kecamatan, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan.

Dalam ketentuan Pasal 1 ayat (6) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 disebutkan bahwa : Pembentukan kecamatan adalah pemberian status pada wilayah tertentu sebagai kecamatan di wilayah kabupaten/kota. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) disebutkan bahwa : Pembentukan kecamatan dapat berupa pemekaran 1 (satu) kecamatan menjadi 2 (dua) kecamatan atau lebih, dan/atau penyatuan wilayah desa dan/atau kelurahan dari beberapa wilayah kecamatan.

Pemekaran wilayah kecamatan tersebut dilakukan berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa pembentukan daerah harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan syarat fisik kewilayahan. Hal tersebut kembali ditegaskan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan bahwa : Pembentukan kecamatan sebagaimana dimaksud harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan.

Syarat administratif pembentukan kecamatan dalam ketentuan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan diantaranya, meliputi :

- a) Batas usia penyelenggaraan pemerintahan minimal 5 (lima) tahun ;
- b) Batas usia penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan yang akan dibentuk menjadi kecamatan minimal 5 (lima) tahun ;
- c) Keputusan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau nama lain untuk desa dan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain untuk kelurahan di seluruh wilayah kecamatan baik yang menjadi calon cakupan wilayah kecamatan baru maupun kecamatan induk tentang persetujuan pembentukan kecamatan;
- d) Keputusan kepala desa atau nama lain untuk desa dan keputusan lurah atau nama lain untuk kelurahan di seluruh wilayah kecamatan baik yang akan menjadi cakupan wilayah kecamatan baru maupun kecamatan induk tentang persetujuan pembentukan kecamatan;
- e) Rekomendasi gubernur

Dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 disebutkan bahwa syarat fisik kewilayahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 meliputi cakupan wilayah, lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan. Selanjutnya pemekaran kecamatan akan diakomodir oleh pemerintah kabupaten/kota, jika dinilai sudah memenuhi persyaratan yang ditentukan. Cakupan wilayah sebagaimana dimaksud untuk daerah kabupaten paling sedikit terdiri atas 10 desa/kelurahan dan untuk daerah kota paling sedikit terdiri atas 5 desa/kelurahan. Lokasi calon ibukota memperhatikan aspek tata ruang, ketersediaan fasilitas, aksesibilitas, kondisi dan letak geografis, kependudukan, sosial ekonomi, sosial politik, dan sosial budaya. Sarana dan prasarana pemerintahan sebagaimana dimaksud meliputi bangunan dan lahan untuk kantor camat yang dapat digunakan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berikut inventarisasi kantor kecamatan yang tersedia.

Selanjutnya syarat teknis sebagaimana dimaksud meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah

yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertanahan, keamanan dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah No.19 Tahun 2008 disebutkan bahwa persyaratan teknis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 meliputi :

- a) Jumlah penduduk ;
- b) Luas wilayah ;
- c) Rentang kendali penyelenggaraan pelayanan pemerintahan ;
- d) Aktivitas perekonomian ;
- e) Ketersediaan sarana dan prasarana.

Persyaratan teknis sebagaimana dimaksud pada ketentuan Pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tersebut dinilai berdasarkan hasil kajian yang dilakukan pemerintah kabupaten/kota sesuai indikator yang telah ditetapkan. Berikut ini beberapa faktor dan indikator pembentukan kecamatan, yang terdiri atas faktor penduduk, faktor luas daerah, rentang kendali, aktivitas perekonomian, serta ketersediaan sarana dan prasarana

Dari perhitungan yang dilakukan tersebut, selanjutnya dilakukan penilaian dengan prosedur sebagai berikut :

1. Penilaian yang digunakan adalah sistem skoring, untuk pembentukan kecamatan baru terdiri dari dua macam metode yaitu : (1) Metode rata-rata, dan (2) Metode kuota. (1) Metode rata-rata adalah metode yang membandingkan besaran/nilai tiap calon kecamatan dan kecamatan induk terhadap besaran/nilai rata-rata keseluruhan kecamatan di kabupaten/kota. Dalam hal terdapat kecamatan yang memiliki besaran/nilai indikator yang sangat berbeda (di atas 5 kali dari besaran/nilai terendah), maka besaran/nilai tersebut tidak diperhitungkan. (2) Metode kuota adalah metode yang menggunakan angka tertentu sebagai kuota penentuan skoring baik terhadap calon kecamatan maupun kecamatan induk.
2. Untuk daerah kabupaten, kuota jumlah penduduk kecamatan untuk pembentukan kecamatan adalah 10 (sepuluh) kali rata-rata jumlah penduduk desa/kelurahan seluruh kecamatan di kabupaten yang bersangkutan. Untuk daerah kota, kuota jumlah penduduk kecamatan untuk pembentukan kecamatan adalah 5 (lima) kali rata-rata jumlah penduduk desa/kelurahan seluruh kecamatan di kota yang bersangkutan. Semakin besar perolehan besaran/nilai calon kecamatan dan kecamatan induk (apabila dimekarkan) terhadap kuota pembentukan kecamatan, maka semakin besar skornya.
3. Setiap indikator mempunyai skor dengan skala 1-5, dimana skor 5 masuk dalam kategori sangat mampu, skor 4 kategori mampu, skor 3 kategori kurang mampu, skor 2 kategori tidak mampu dan skor 1 kategori sangat tidak mampu.
4. Pemberian skor hasil perkalian skor dan bobot masing-masing indikator. Kel 5 apabila besaran/nilai indikator lebih besar atau sama dengan 80% besaran/nilai rata-rata, pemberian skor 4 apabila besaran/nilai indikator lebih besar atau sama dengan 60% besaran/nilai rata-

rata, pemberian skor 3 apabila besaran/nilai indikator lebih besar atau sama dengan 40% besaran/nilai rata-rata, pemberian skor 2 apabila besaran/nilai indikator lebih besar atau sama dengan 20% besaran/nilai rata-rata, pemberian skor 1 apabila besaran/nilai indikator kurang dari 20% besaran/nilai rata-rata

Suatu calon kecamatan direkomendasikan menjadi kecamatan baru apabila calon kecamatan dan kecamatan induknya (setelah pemekaran) mempunyai total nilai seluruh indikator dengan kategori sangat mampu (420-500) atau mampu (340-419). Selanjutnya usulan pembentukan kecamatan ditolak apabila calon kecamatan atau kecamatan induknya (setelah pemekaran) mempunyai total nilai seluruh indikator dengan kategori kurang mampu (260-339), tidak mampu (180-259) dan sangat tidak mampu (100-179),

Salah satu aspek yang sangat penting dari pelaksanaan otonomi daerah saat ini adalah terkait dengan pemekaran dan penggabungan wilayah yang bertujuan untuk memperkuat hubungan antara pemerintah daerah dan masyarakat lokal dalam rangka pertumbuhan kehidupan demokrasi. Dengan interaksi yang lebih intensif antara masyarakat dan pemerintah daerah baru, maka masyarakat sipil akan memperoleh hak-hak dan kewajiban-kewajibannya secara lebih baik sebagai warga negara. Demikian halnya dengan pemekaran wilayah kecamatan, diharapkan dapat memperkuat hubungan antara pemerintah kecamatan dengan masyarakat, yang membawahi wilayah kelurahan dan desa.

Pemerintah kabupaten/kota dapat membentuk kecamatan di wilayah yang mencakup satu atau lebih pulau, yang persyaratannya dikecualikan dari persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dengan pertimbangan untuk efektifitas pelayanan dan pemberdayaan masyarakat di pulau-pulau terpencil dan/ atau terluar. Pembentukan kecamatan sebagaimana dimaksud harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah. Pemerintah dapat menugaskan kepada pemerintah kabupaten/kota tertentu melalui gubernur selaku wakil pemerintah untuk membentuk kecamatan dengan mengecualikan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3. Pembentukan kecamatan sebagaimana dimaksud, atas pertimbangan kepentingan nasional dan penyelenggaraan tugas umum pemerintahan.

Pembentukan maupun pemekaran suatu kecamatan memperoleh legalitas setelah terbentuknya peraturan daerah tentang pembentukan kecamatan. Apabila rekomendasi Tim observasi menyatakan layak dibentuk kecamatan baru, bupati/ walikota menyiapkan rancangan peraturan daerah tentang pembentukan kecamatan. Dalam mekanisme pembentukan peraturan daerah tersebut, usul atau rancangan pembentukan peraturan daerah dapat berasal dari kepala daerah dalam hal ini bupati atau walikota, DPRD juga dari aspirasi masyarakat. Dalam hal ini Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) merupakan manifestasi pembentukan Peraturan Daerah yang nantinya diwujudkan dalam pelaksanaan pemekaran atau pembentukan wilayah kecamatan baru.

Penyiapan rancangan peraturan daerah tentang pembentukan wilayah kecamatan sebagaimana dimaksud, harus melibatkan pemerintah kecamatan dan unsur

masyarakat, agar dapat ditetapkan secara tepat batas-batas wilayah kecamatan yang akan dibentuk. Bupati/walikota mengajukan rancangan peraturan daerah tentang pembentukan kecamatan kepada DPRD dalam forum rapat paripurna DPRD. Hal ini merupakan mekanisme pembentukan peraturan daerah dimana ada pembahasan antar unsur pemerintahan daerah yaitu Kepala Daerah (Bupati/Walikota) dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam rangka pembahasan peraturan daerah tersebut, dibentuk tim asistensi yang diketuai oleh sekretaris daerah atau pejabat yang ditunjuk oleh kepala daerah. Selain itu dibentuk pula dibentuk tim asistensi dengan sekretariat berada pada Biro Hukum atau Bagian Hukum. Rancangan peraturan daerah dapat disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang khusus menangani bidang legislasi. Selanjutnya DPRD bersama bupati/walikota melakukan pembahasan atas rancangan peraturan daerah tentang pembentukan kecamatan. Dalam hal ini apabila ada kendala atau hambatan dalam pembentukan peraturan daerah tersebut, maka unsur-unsur pemerintahan kecamatan dan masyarakat yang mewakilinya dapat dilibatkan karena kembali kepada merekalah kepentingan pembentukan kecamatan atau pemekaran kecamatan tersebut berasal dan merekalah yang tahu apa saja kelebihan atau potensi yang ada berikut kekurangan-kekurangannya.

Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Kecamatan yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Bupati/Walikota disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Bupati/Walikota untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Kecamatan sebagaimana dimaksud, disampaikan oleh Pimpinan DPRD paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama, untuk kemudian dapat ditetapkan menjadi peraturan daerah.

Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Kecamatan sebagaimana dimaksud, ditetapkan oleh Bupati/Walikota paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak rancangan tersebut disetujui bersama ; Dalam hal rancangan peraturan daerah tersebut tidak ditandatangani oleh bupati/walikota dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah tersebut disetujui bersama, maka rancangan peraturan daerah tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan.

Dalam hal sahnya Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Kecamatan yang telah ditetapkan oleh Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud pada huruf 1, Sekretaris Daerah mengundangkan Peraturan Daerah tersebut di dalam Lembaran Daerah. Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah, setelah mendapatkan persetujuan bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Peraturan Daerah memiliki hak yurisdiksi setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah sesuai dengan pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan azas pembentukan peraturan perundangan. Berdasarkan hal tersebut setelah Peraturan Daerah diundangkan dalam Lembaran Daerah maka Peraturan Daerah tersebut telah sah

dan berlaku menyangkut materi dan isi muatannya. Dalam hal ini maka pemekaran atau pembentukan desa baru sesuai dengan Peraturan Daerah tersebut dapat segera dilaksanakan.

Dalam ketentuan Pasal 10 Peraturan Pemerintah No.19 Tahun 2008 disebutkan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang Pembentukan Kecamatan paling sedikit memuat :

- a) Nama Kecamatan;
- b) Nama Ibukota Kecamatan;
- c) Batas Wilayah Kecamatan; Dan
- d) Nama Desa dan/atau Kelurahan.

Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dilampiri peta kecamatan dengan batas wilayahnya sesuai kaidah teknis dan memuat titik koordinat. Dalam hal ini, beberapa proses pemekaran atau pembentukan kecamatan baru dalam hal ini telah diimplementasikan dengan baik dalam pemekaran wilayah Kecamatan mengacu pada ketentuan Undang Undang No.32 Tahun 2004 jo Peraturan Pemerintah No.19 Tahun 2008. Pemerintah Kabupaten dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Bondowoso mempunyai peran yang penting dalam rangka menampung aspirasi masyarakat terkait dengan wacana pemekaran kecamatan. Setiap usulan yang masuk akan di nilai serta akan dilakukan peninjauan ke lapangan, untuk mengetahui layak atau tidaknya pemekaran wilayah kecamatan. Pentingnya menggelar peninjauan, karena pemekaran kecamatan sangat berkaitan luas wilayah, jumlah penduduk serta fasilitas yang sudah miliki. Apabila persyaratan itu terpenuhi, maka tidak mustahil usulan pemekaran kecamatan dinilai cukup baik, untuk mendekati pelayanan kepada masyarakat serta memacu pertumbuhan pembangunan, dan diharapkan bias dengan peningkatan ekonomi masyarakat.

Salah satu hal yang penting dan patut diperhatikan adalah dalam rencana pemekaran adalah tapal batas. Tapal batas merupakan hal yang sensitif di tengah masyarakat. Jangan sampai pemekaran itu malah membawah perpecahan antara warga yang satu dengan warga yang lain sehingga hubungan antar daerah dapat berjalan dengan baik. Berdasarkan hal tersebut di atas, suatu konflik atau sengketa menyangkut batas-batas wilayah suatu daerah harus diantisipasi dengan baik dengan memetakan atau membuat peta serta batas-batas daerah tersebut khususnya dalam Peraturan Daerah pemekaran kecamatan tersebut. Sengketa atau konflik yang terjadi antar daerah wajib dihindari dan seharusnya hubungan baik dan kerjasama wajib ditingkatkan karena kita tetap satu yaitu hidup dalam wadah Negara kesatuan Republik Indonesia.

“Menjamurnya” pemekaran daerah dan wacana pemekaran wilayah diberbagai daerah, menjadikannya menjadi perhatian dan juga keprihatinan banyak pihak. Kita sangat setuju jika pemekaran daerah murni sebagai wujud untuk melakukan percepatan dalam upaya mensejahterakan masyarakat. Namun yang selama ini terjadi pemekaran daerah dijadikan sebagai ajang untuk kepentingan segelintir elite yang ada di suatu daerah. Karena dengan terbentuknya daerah baru, akan melahirkan banyak jabatan baru, baik kepala daerah, kepala dinas, anggota DPRD, PNS baru,

pembangunan kantor-kantor baru yang akan menjadi targetan dari para kontraktor Dan lain sebagainya.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pun menunjukkan keprihatinannya. Saat pidato 23 Agustus dihadapan Dewan Perwakilan Daerah, Presiden meminta semua pihak berani menolak pemekaran. Karena, setelah keran otonomi daerah dibuka sejak tahun 1999, yang juga diikuti dengan keinginan untuk malakukan pemekaran daerah, belum ada evaluasi bagaimana pencapaian dari daerah otonom baru hasil pemekaran daerah. Harus ada evaluasi menyeluruh terhadap daerah otonom baru yang telah ada. Apakah setelah adanya daerah otonom baru hasil pemekaran wilayah, mnimbulkan hasil yang memuaskan/tidak. Apakah kinerja meningkat/tidak. Apakah dengan adanya pemekaran malah menimbulkan konflik horizontal/malah menjadikan daerah semakin makmur dan sejahtera. Namun harus diakui bahwa pemekaran daerah dalam Undang-undang nomor 32 tahun 2004, pasal 4 ayat 4 maupun pemekaran daerah dalam arti memecah kecamatan/kelurahan/desa menjadi dua atau lebih wilayah geografis dengan pertimbangan karena luasnya wilayah, kondisi geografis, jumlah penduduk yang terlalu padat serta kondisi sosial politik, tentu menjadi alasan yang perlu dipertimbangkan secara serius.

Salah satu tujuan Pemekaran daerah adalah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Dengan pemekaran wilayah diharapkan dapat memunculkan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi baru, mampu meningkatkan berbagai potensi yang selama ini belum tergarap secara optimal baik potensi sumberdaya alam maupun sumberdaya manusia, membuka “keterkungkungan” masyarakat terhadap pembangunan dan dapat memutus mata rantai pelayanan yang sebelumnya terpusat di satu tempat/ Ibukota kabupaten atau Ibukota kecamatan, memicu motivasi masyarakat untuk ikut secara aktif dalam proses pembangunan dalam rangka meningkatkan taraf hidupnya, dan lain sebagainya.

Kriteria pemekaran wilayah baik pemekaran daerah otonom, pemekaran kecamatan, kelurahan ataupun desa adalah sama, yakni jumlah penduduk, luas wilayah, sumberdaya manusia, sumberdaya ekonomi, kondisi sosial dan budaya, serta sumberdaya keuangan. Setiap pemekaran wilayah harus dilandasi hasil kajian, khusus untuk pemekaran daerah dan pemekaran desa harus didukung atau dikehendaki oleh masyarakat setempat.

Kebijakan otonomi daerah dengan diberlakukannya Undang Undang No 22 tahun 1999 sebagaimana telah dirubah menjadi Undang Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengawali rangkaian pemekaran daerah yang ada di Indonesia. UU tersebut dengan semangat otonomi daerahnya menjadikan pemekaran daerah “*bak cendawan dimusim penghujan*” pemekaran “menjamur”. Semua daerah berlomba-lomba untuk memekarkan daerahnya dengan menjadikan satu kabupaten/kota atau provinsi menjadi 2 atau lebih kab/kota dan provinsi. Demikian pula halnya dengan pemekaran wilayah desa.

Namun dilapangan ternyata banyak pertentangan (pro kontra) yang terjadi dalam menyikapi otonomi daerah, baik ditengah masyarakat, masyarakat dengan pemerintah

daerah, pemerintah daerah dengan pemerintah daerah yang lain, pemerintah daerah dengan pemerintah pusat, dsb. Beberapa hal yang juga menjadi permasalahan di lapangan adalah pengaturan keuangan, belanja aparatur, tapal batas antardaerah, perangkat kelembagaan, bantuan daerah induk, pelimpahan aset, penentuan ibukota daerah otonom baru dan lain sebagainya. Demikian halnya dengan pemekaran wilayah kecamatan, masih banyak meninggalkan masalah antara lain apakah sumber daya manusia aparatur desa sudah cukup memenuhi syarat, kesiapan sarana dan prasarana kecamatan, anggaran keuangan dan beberapa hal yang lain dalam rangka kemandirian sebuah kecamatan. Jangan sampai pemekaran wilayah kecamatan merupakan “alat” untuk mewujudkan ambisi kepentingan segelintir pihak untuk duduk atau menjabat dalam pemerintahan kecamatan, jika hal itu sampai terjadi pemekaran kecamatan hanyalah sia-sia belaka.

Dalam beberapa tahun pelaksanaannya ada beberapa hal yang menjadi catatan kita, sbb banyak daerah pemekaran yang tidak memiliki cukup kemampuan. Akibatnya, pembangunan daerah tersebut jalan ditempat. Pemekaran daerah yang tidak direncanakan dengan baik, hasilnya tidak akan baik. Pemekaran harus dengan semangat yang muncul dari bawah, murni aspirasi masyarakat, *bottom up planning* dan diharapkan bukan kehendak pejabat, *top down planning*.

Sehingga bertolak dari hasil evaluasi daerah-daerah otonom hasil pemekaran yang tidak berkembang, maka kedepan pemekaran daerah akan diperketat. Jika pemekaran daerah tidak di perketat, maka negeri ini akan dipenuhi oleh pegawai negeri dan pejabat, menjadi “negara PNS”. Karena dengan terbentuknya daerah baru, akan melahirkan banyak jabatan baru, baik kepala daerah, kepala dinas, anggota DPRD, PNS baru, dsb. Dalam hal ini dalam pemekaran wilayah desa baru ada beberapa pihak yang seolah-olah hanya menincar jabatan dalam pemerintahan desa.

Sebenarnya daerah tidak bisa terlalu disalahkan. Menjamurnya rencana pemekaran daerah merupakan akibat longgarnya syarat yang ditentukan dalam aturan legal formal yang mengatur tentang pemekaran daerah. Dalam undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah pasal 5 ayat 5 disebutkan “syarat fisik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi paling sedikit 5 (lima) kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit 5 (lima) kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan 4 (empat) kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan”.

Dari aturan tersebut sangat jelas celah yang bisa dimanfaatkan daerah pengusul pemekaran daerah. Contohnya untuk mengajukan daerah otonom baru berbentuk kota, hanya diperlukan 4 (empat) kecamatan. Maka daerah menyiasatinya dengan memekarkan 1 (satu) kecamatan menjadi 2 (dua) kecamatan. Begitupun yang terjadi dengan pemekaran propinsi. Suatu kewajiban jika daerah kaya sumber daya alam, mengusulkan pemekaran daerah, karena mereka ingin menikmati hasil kekayaan alamnya yang melimpah. Namun jika yang mengusulkan pemekaran adalah daerah miskin sumber daya alam dan PAD, maka bagian terbesar dari APBD berasal dari “uluran tangan” pemerintah pusat. Daerah baru hanya menjadi

benalu, yang hanya akan menghisap dana dari pemerintah pusat.

Pemekaran daerah miskin hanya mengharapkan dana perimbangan dari pusat ke daerah. Baik berupa, Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan sebagainya. Hal ini tentu tidak bisa dibiarkan, karena walau bagaimanapun kemandirian suatu daerah haruslah tetap diupayakan. Karena porsi terbesar dari dana perimbangan tersebut berasal dari sektor pertambangan, yang semakin hari cadangannya akan semakin menipis, sehingga suatu hari nanti tidak bisa lagi dijadikan sumber pemasukan negara.

Kebijakan pemekaran daerah memberi dampak luar biasa bagi kelangsungan penyelenggaraan otonomi daerah, karena eksekusi yang ditimbulkan begitu berpengaruh, memberikan dampak besar, *trickle down effect*, efek rembesan yang luar biasa bagi pertumbuhan ekonomi dan kemakmuran rakyat, karena bertambahnya alokasi anggaran yang dikucurkan pemerintah. Tetapi hal itu akan terjadi jika, daerah otonom baru dikelola secara baik. Namun kenyataan selama ini, pemekaran muncul karena adanya alasan-alasan tersembunyi. Misalnya penekanan homogenitas dan munculnya prioritas pada lingkaran kekuasaan yang sedang berkuasa di daerah induk, serta keinginan untuk mendapatkan finansial terkait dengan pengucuran dana-dana penunjang daerah otonom. Pemekaran hanya memenuhi ambisi kekuasaan segelintir orang yang memiliki ego kekuasaan dan kesanggupan uang, tanpa peduli kepentingan masyarakat.

Pengalaman di beberapa daerah yang telah melaksanakan pemekaran daerah menunjukkan, bahwa banyak potensi konflik yang muncul dari pemekaran daerah. Penyebabnya bisa macam-macam. Bisa karena penentuan tapal batas, pengalihan aset dari daerah induk, namun konflik terbesar daerah pemekaran daerah adalah dalam menentukan ibukota daerah otonom baru. Pemekaran daerah harus dikaji kembali secara menyeluruh. Pengkajian itu dapat dilakukan melalui perbaikan peraturan perundangan yang mendasarinya. Juga diperlukan komitmen dari pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan DPD dalam mengerem pemekaran. Komitmen dan pengendalian dalam penggunaan hak inisiatif perlu menjadi perhatian bersama dalam menyikapi keinginan pemekaran.

Apalagi saat ini masih ada 12 rancangan undang-undang (RUU) usulan inisiatif DPR tentang pemekaran Kabupaten/Kota yang sudah disetujui untuk dibahas. Kedepan semua persyaratan administratif harus sudah terpenuhi untuk mengajukan pemekaran daerah, agar tidak terjadi gejolak dikemudian hari. Baik dari segi penentuan ibukota, pembagian wilayah administratif, batas daerah, dan kesiapan-kesiapan lain yang belum memadai. Dan yang sangat penting adalah kesiapan dari masyarakat untuk menerima konsekuensi dari hasil pemekaran. Sehingga jika semua persyaratan sudah dipenuhi, maka hasilnya pun akan baik.

Bisa saja pemekaran tetap dipaksakan untuk tetap maju sesuai dengan rencana awal yang telah ditetapkan namun belum matang. Tetapi jika dikemudian hari permasalahan yang timbul menjadi lebih kompleks, kenapa tidak

dimatangkan saja rencana tersebut saat ini. Karena di Undang-Undang pemerintahan daerah juga dikatakan jika setelah dievaluasi daerah tidak mampu untuk melaksanakan otonomi daerah, maka daerah dapat dihapus dan digabungkan dengan daerah lain. Hal ini tentu tidak kita harapkan.

Hal yang menjadi kendala dalam pelaksanaan Pemekaran wilayah kecamatan adalah karena masih banyak meninggalkan masalah antara lain menyangkut kesiapan sumber daya manusia aparatur kecamatan, kesiapan sarana dan prasarana desa, anggaran keuangan kecamatan dan beberapa hal yang lain dalam rangka kemandirian sebuah kecamatan. Semua pihak tentu setuju jika pemekaran daerah murni sebagai wujud untuk melakukan percepatan dalam upaya mensejahterakan masyarakat. Namun yang selama ini terjadi pemekaran daerah dijadikan sebagai ajang untuk kepentingan segelintir elit yang ada di suatu daerah. Karena dengan terbentuknya daerah baru, akan melahirkan banyak jabatan baru, baik kepala daerah, kepala dinas, anggota DPRD, PNS baru, pembangunan kantor-kantor baru dan hal lainnya.

Bertitik tolak kepada permasalahan yang ada dan dikaitkan dengan kesimpulan yang telah dikemukakan di atas, maka dapat saya berikan saran bahwa, Pemekaran daerah yang tidak direncanakan dengan baik, hasilnya tidak akan baik. Pemekaran harus dengan semangat yang muncul dari bawah, murni aspirasi masyarakat, *bottom up planning* dan diharapkan bukan kehendak pejabat, *top down planning*. Ada beberapa hal yang menjadi rekomendasi (catatan) dalam pemekaran daerah kedepan, antara lain :

1. Perketat syarat pemekaran daerah, sehingga diharapkan daerah otonom baru yang dibentuk benar-benar "berkualitas".
2. Jangan langsung menjadikan sebagai daerah otonom baru, tapi kita bisa mengadopsi konsep orde baru, dimana sebelum menjadi daerah otonom, suatu daerah menjadi daerah administratif dulu. Setelah beberapa tahun baru dievaluasi, apakah layak jadi daerah otonom. Jika tidak kembali dilebur dengan daerah induk.
3. Moratorium (penghentian sementara) pemekaran daerah. Sebelum daerah otonom baru saat ini dievaluasi secara menyeluruh, maka belum ada pemekaran daerah

Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Antikowati, S.H, M.H, & Warah Atikah S.H M.Hum selaku dosen pembimbing yang telah memberikan kritik dan saran demi kesempurnaan jurnal ini. Selain itu kepadakedua orang tua yang telah memberikan dukungan baik moril dan spirituil serta semua saudara, kerabat dan teman yang telah banyak membantu

Daftar Pustaka

- Ali Faried, *Demokratisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta, Bumi Aksara, 2005
Dandi Ramdani. *Otonomi Daerah Evaluasi dan Proyeksi*. Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa, 2003

- Eggy Sudjana, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia (edisi revisi)*, Jakarta, Rinneka Cipta, 2005
Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005
-----, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007
Nur Feriyanto, *Pemberdayaan Daerah Melalui Kerja Sama Antar Daerah*, Kedaulatan Rakyat Press, 200
Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010
Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2006
Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006
Supriyanto. *Pemekaran Daerah Dalam Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat*. 2006, Jakarta, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Suwondo, dalam www.ugm.ac.id, *Rasionalisasi Pemekaran & Penggabungan Wilayah*, 2007
Syaukani dan Afan Gafar, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007
Peraturan Perundang-Undangan :
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan
Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah