

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, berdasarkan pasal 1 ayat (1) UUD 1945, Pasal ini menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan pada prinsipnya dilakukan oleh pemerintah pusat, dengan melihat kondisi wilayah Republik Indonesia yang luas dengan beribu-ribu pulau, bermacam-macam suku dan budaya sudah dapat dikatakan bahwa tidak mungkin segala sesuatunya diatur secara terpusat oleh pemerintahan pusat.

Pendiri negara (*the founding fathers*) Republik Indonesia akhirnya bersepakat menetapkan membentuk negara dengan kesatuan berdasarkan sistem otonomi daerah sebagaimana dituangkan dalam pasal 18 UUD 1945. Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal dalam daerah yang bersifat istimewa.<sup>1</sup>

Pasal 18 (perubahan kedua) UUD 1945 menentukan bahwa:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang- Undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

---

<sup>1</sup>Syamsir dan Iswandi, (*Bahan Ajar Hukum Tata Negara*), Fakultas Hukum Universitas Jambi, Jambi, 2020, hal. 31

- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam Undang- Undang

Pasal tersebut di atas mengatur tentang pemerintahan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tujuan untuk melancarkan jalannya pemerintahan dan sarana untuk mencapai tujuan bernegara dalam mewujudkan kesatuan bangsa.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak mengatur perihal pembentukan daerah atau pemekaran suatu wilayah secara khusus, namun disebutkan dalam Pasal 18B ayat (1) bahwa, Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Pengaturan selanjutnya dalam Pasal 18B ayat (2) mengatur bahwa “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik

Indonesia, yang diatur dalam Undang-undang”<sup>2</sup>. Selanjutnya dijelaskan pula dalam penjelasan sebagai berikut: oleh karena negara Indonesia itu suatu “*eenheidsstaat*” maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah ini dalam lingkungan yang bersifat Negara juga<sup>3</sup>.

Pasal 18 Ayat (5) menentukan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Menurut Busrizalti “Penyelenggaraan otonomi daerah ditujukan untuk menata sistem pemerintahan daerah dalam kerangka NKRI. Pelaksanaan dilakukan dengan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di tingkat daerah”<sup>4</sup>.

Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Berdasarkan penjelasan tersebut dapat dikatakan bahwa negara republik Indonesia adalah negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (sistem otonom). Desentralisasi yaitu penyerahan urusan pemerintah dari pemerintah kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Menurut Bagir Manan dalam buku Syamsir dan Iswandi ada tiga sistem rumah tangga yakni:

1. Rumah tangga formal, bahwa sebagai wewenang, tugas dan tanggung jawab antar pusat dan daerah untuk mengatur pemerintah tertentu tidak ditetapkan secara rinci.

---

<sup>2</sup>Gwyne E. Mumek, Rudy R. Watulingas, dan Nixon S. Lowing, “Tinjauan Yuridis Tentang Pembentukan Daerah Otonomi Baru Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”, *Jurnal Lex Administratum*, Vol VIII, No. 4, 2020, hal. 16.

<sup>3</sup>*Ibid*,

<sup>4</sup> Busrizalti, *Hukum Pemda (Otonomi Daerah Dan Implikasinya)*, Total Media, Yogyakarta, 2013, hal. 2.

2. Rumah tangga material, bahwa dalam sistem ada pembagian wewenang dan tugas dan tanggung jawab yang rinci antara pemerintah pusat dan daerah.
3. Rumah tangga nyata (riil) sistem riil lazim disebut sistem otonom nyata, disebut nyata karena isi rumah tangga daerah berdasarkan kepada keadaan dan faktor-faktor yang nyata.

Otonomi daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh daerah itu sendiri. Otonomi ditujukan untuk meningkatkan Pelayanan publik, ketersediaan fasilitas umum yang memadai dan terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat, peningkatan kesejahteraan hidup bagi seluruh masyarakat di daerah, serta partisipasi masyarakat dalam menciptakan suasana yang demokratis di daerah semakin berkembang, juga keterjalinan komunikasi yang seimbang dan berkualitas antara pemerintah daerah, DPRD dan masyarakat, dalam mendorong kesuksesan otonomi itu sendiri.

Perubahan sistem kekuasaan Negara pasca reformasi tahun 1998 terutama pelaksanaan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (yang direvisi dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004) memberi peluang otonomi daerah yang luas. Pengertian otonomi daerah menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 sebagai revisi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan

kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>5</sup>

Sejak diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, orientasi pembangunan diubah dari prinsip efisiensi dan pertumbuhan menjadi prinsip kemandirian dan keadilan. Dalam kondisi orientasi pembangunan yang demikian, maka orientasi penyelenggaraan pembangunan bergeser ke arah desentralisasi. Salah satu implikasi dari perubahan paradigma penyelenggaraan pembangunan tersebut adalah timbulnya fenomena pemekaran wilayah.<sup>6</sup>

Pemekaran wilayah pada otonomi daerah seakan punya daya tarik tersendiri, sehingga tidak heran jika terus menjadi perbincangan di berbagai kalangan. Kuatnya wacana tersebut juga semakin menguatkan kontroversi dan perdebatan antar elit, dimulai dari kelompok masyarakat hingga pembuat kebijakan sekalipun. Belum lagi tanggapan masyarakat beragam yang sedikit banyak menuai kontroversi tersebut. Banyak yang mempertanyakan gagasan tersebut dengan berbagai alasan mendasar seperti alasan politis, sosiologis, religius bahkan historis.

Dalam perkembangan politik nasional dan lokal saat ini, isu mengenai pemekaran wilayah nampaknya akan terus menjadi wacana politik yang tidak akan pudar. Hal itu karena berkaitan dengan konsen utama masyarakat lokal yang menyangkut berbagai tekanan politik seperti perasaan dan

---

<sup>5</sup>Muh. Askar Sittara, "Dampak Pemekaran Wilayah Terhadap Kualitas Pelayanan Publik Di Kantor Desa Barugae Kecamatan Duampanua Kabupatn Pinrang," *Skripsi Sarjana Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar*, Makassar, 2017, hal. 1.

<sup>6</sup>*Ibid*, hal. 4

keinginan untuk mandiri. Alasan lain yang tidak kalah pentingnya adalah konsen utama untuk mensejahterakan rakyat karena biasanya daerah yang ingin dimekarkan tertinggal jauh dari daerah lainnya.

Salah satu alasan pemekaran wilayah selama ini merupakan jawaban atas persoalan perasaan ketidakadilan, perasaan tidak diperhatikan, ataupun perasaan-perasaan yang ingin memisahkan diri dari Negara kesatuan ini.<sup>7</sup> Pada awal tahun 1999 pemerintah mulai memberlakukan pemekaran daerah dalam skala yang besar hingga pada akhirnya pemerintah sendiripun kewalahan dalam membendung tuntutan akan pemekaran daerah itu sendiri.

Pemekaran daerah sejak 1999 boleh dikata sebagai *political well* pemerintah secara nasional sebagaimana di amanatkan di dalam undang-undang pemerintahan daerah yang memperkuat fase baru otonomi daerah pasca kekuasaan orde baru yang sentralistik<sup>8</sup>. Tidak hanya aturan undang-undang, secara konstitusional memang langkah itu sangat sah untuk dilakukan terkait pengaturan pasal 18 UUD 1945 yang intinya mengatur pembagian daerah provinsi, kabupaten dan kota. Masing-masing mempunyai pemerintahan sendiri (otonomi daerah).

Pembentukan daerah harus bermanfaat bagi pembangunan nasional pada umumnya dan pembangunan daerah pada khususnya dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang secara tidak langsung

---

<sup>7</sup>Andik Wahyun Muqoyyidin, "Pemekaran Wilayah dan Otonomi Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia: Konsep, Fakta Empiris Dan Rekomendasi Ke Depan," *Jurnal Konstitusi*, Vol 10, No. 2, 2013, hal. 288

<sup>8</sup>*Ibid*, hal. 290

diharapkan dapat meningkatkan pendapatan daerah. Disamping itu, pembentukan daerah harus mampu melaksanakan otonomi daerahnya sesuai dengan kondisi, potensi, kebutuhan, dan kemampuan daerah yang bersangkutan.

Menurut Siswanto Sunarno, “Pembentukan suatu daerah otonom baru, tidak boleh mengakibatkan daerah induk tidak dapat lagi melaksanakan otonomi daerahnya”<sup>9</sup>. Oleh karena itu, baik daerah yang dibentuk maupun daerah yang dimekarkan atau daerah induk secara sendiri-sendiri dapat melaksanakan otonomi daerahnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Pemekaran daerah merupakan salah satu langkah politik sebuah daerah dengan cara membagi atau memperluas sub bagian wilayah dari daerah tersebut baik bagian atau daerah yang berbentuk provinsi baru ataupun kabupaten/kota baru. Menurut Alinapia:

Pemekaran daerah merupakan pembagian kewenangan administratif dari satu wilayah menjadi dua atau beberapa wilayah. Pembagian tersebut juga menyangkut luas wilayah maupun jumlah penduduk sehingga lebih mengecil. Pada tingkat provinsi menghasilkan satu pola yakni dari satu provinsi menjadi satu provinsi baru dan satu provinsi induk<sup>10</sup>.

Dengan semakin berkembangnya zaman dan semakin bertambahnya penduduk, maka pemerintah daerah mempunyai tugas yang cukup banyak. Oleh karena itu, ada beberapa yang kemudian mengajukan pembentukan daerah otonom baru, terlihat sejak zaman pemerintahan orde

---

<sup>9</sup>Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Cet. 1, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hal. 17.

<sup>10</sup>Alinapia, “Pemekaran Daerah Dan Implikasinya Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Sumatera Utara”, *Jurnal Justitia*, Vol 01, No. 01, 2013, hal. 22

baru hingga di Indonesia saat ini sudah ada 38 provinsi, belum termasuk pemekaran kabupaten dan kota.

Pembentukan daerah otonom baru diatur dalam UU Tentang Pemerintahan daerah No. 32 tahun 2004 hingga No. 23 tahun 2014 dan beberapa peraturan pemerintah terkait. Undang-Undang tersebut telah membawa perubahan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Salah satu perubahan itu adalah adanya ruang dan kesempatan bagi pemerintah daerah untuk melakukan pemekaran wilayah sebagai suatu wujud dari proses pelaksanaan otonomi.

Semangat otonomi di Indonesia ini tentu saja memberikan dampak yang sangat luas. Salah satu dampak dari hal ini adalah banyaknya daerah yang ingin melakukan pemekaran daerahnya. Namun kini pemekaran daerah telah diperketat dengan berlakunya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 pengganti Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah<sup>11</sup>.

Pemekaran yang keliru dikalangan elite daerah ini adalah pembentukan daerah melalui penggabungan maupun pemekaran menurut pasal 4 ayat (3) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dimaksudkan sebagai jalan keluar untuk mewujudkan bentuk identitasnya yang berbeda atau sebagai akibat reaktif perlakuan daerah induk yang tidak adil yang kini telah diatur lebih rinci dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

---

<sup>11</sup>Muh. Askar Sittara, *loc. Cit.*

dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 46. Sehingga dengan berlakunya undang-undang Pemerintahan Daerah yang baru ini dapat meminimalisir pemekaran daerah.<sup>12</sup>

Pemekaran daerah kini sudah tidak bisa dilakukan secara otomatis. Hal ini dikarenakan akan ada jeda waktu persiapan untuk daerah yang akan melakukan pemekaran sebelum daerah tersebut menjadi Daerah Otonomi Baru (DOB). Persyaratan pemekaran daerah menjadi semakin ketat diakibatkan karena banyak fakta bahwa banyak daerah otonomi baru yang tidak layak dalam arti kinerja dan pemerintahan yang kurang baik.

Dikemukakan oleh Shelly Winda dalam suatu pemekaran yaitu:

“Terdapat dua hal penting terkait pemekaran daerah yang tentunya berkaitan dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah, yaitu bagaimana pemerintah melaksanakannya, dan bagaimana dampaknya di masyarakat setelah pemekaran tersebut berjalan selama lima tahun”.<sup>13</sup>

Sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah. Dalam Undang-undang tersebut, secara teknis, persyaratan pemekaran daerah belum diatur seiring dengan belum ditetapkannya Peraturan Pemerintah tentang Penataan Daerah sebagai aturan taktis operasional dari Undang-Undang No. 23 Tahun 2014. Sehingga belum dapat diketahui persyaratan apa saja yang belum terpenuhi dan mekanisme yang harus dilalui oleh suatu daerah yang telah dan akan

---

<sup>12</sup>Ni Luh Putu Suartami Dewi dan Ni Made Ari Yuliantini Griadhi, “Analisis Yuridis Terkait Pemekaran Daerah Berdasarkan Prinsip Otonomi Daerah”, *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Udayana*, hal. 22

<sup>13</sup>Shelly Winda Puspita Sari dan Meri Yarni, “Analisis Pengaturan Pemekaran Daerah Kabupaten Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”, *Limbago Journal Of Constitutional Law*, Vol 1, No. 1, 2021, hal. 173

diusulkan menjadi sebuah DOB. Hal ini seiring dengan pemberlakuan moratorium pemekaran daerah sehingga menyebabkan pemekaran daerah terhenti.<sup>14</sup>

Dengan berlakunya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, syarat dan mekanisme untuk pembentukan daerah otonom yang baru menjadi lebih terperinci dan lebih ketat. Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 syarat pembentukan daerah berubah menjadi syarat pembentukan daerah persiapan, yang diatur dalam pasal 33 ayat (3). Yang kini membagi persyaratan pembentukan daerah persiapan menjadi persyaratan dasar dan persyaratan administratif.

Selain itu UU No. 23 Tahun 2014 juga menentukan bahwa apabila satu daerah akan dimekarkan, maka daerah tersebut harus melalui tahapan daerah persiapan. UU No. 23 Tahun 2014 sangat ketat dalam mengatur pemekaran daerah, namun sampai saat ini aturan pelaksana dari UU No. 23 Tahun 2014 belum ada.

Sebelumnya, tata cara pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah diatur dalam PP No. 129 Tahun 2000 diganti dengan PP No. 78 Tahun 2007. Dalam perkembangannya banyak daerah hasil pemekaran belum atau kurang dirasakan manfaatnya oleh masyarakat bahkan berpotensi menimbulkan permasalahan baru, sehingga selanjutnya menimbulkan pertanyaan bagaimana dengan daerah-daerah yang telah

---

<sup>14</sup>Astika Ummy Athahirah dan Rossy Lambelanova, "Kesiapan Pemekaran "Kabupaten Renah Indojati" Di Provinsi Sumatera Barat", *Sosiohumaniora-Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial dan Humaniora*, Vol 21, No. 1, 2019, hal. 60

dimekarkan namun belum mencapai tujuan dari pemekaran daerah itu sendiri.<sup>15</sup>

Berdasarkan pemaparan latar belakang di atas, maka penulis tertarik melakukan penelitian dan penulisan mendalam terhadap prosedur pemekaran daerah provinsi berdasarkan Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Serta bagaimanakah kewajiban pemerintah dalam hal pemerintahan daerah yang baru dimekarkan dinyatakan tidak terpenuhi kewajiban-kewajiban dalam melaksanakan otonomi daerah dengan judul **“Analisis Pemekaran Daerah Provinsi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”**.

#### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, ada beberapa pokok masalah yang ingin dirumuskan oleh penulis, diantaranya:

1. Bagaimana pemekaran daerah provinsi berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?
2. Bagaimana konsekuensi yang tidak memenuhi syarat dalam melaksanakan otonomi daerah seperti yang diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan dari latar belakang masalah dan pokok masalah yang terjadi, ada beberapa pokok tujuan penelitian, diantaranya:

---

<sup>15</sup>Aziez Bauw “Prosedur Pemekaran Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah” *Legal Pluralism*, Vol 8 No. 1, 2018, hal. 4

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pemekaran daerah provinsi berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014
2. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana konsekuensi yang tidak memenuhi syarat dalam melaksanakan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang membutuhkan, baik secara teoritis maupun praktis, diantaranya:

1. Manfaat teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan mengenai sistem pemekaran daerah provinsi yang berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 dan bagaimana hak otonom suatu daerah yang melakukan proses pemekaran.

2. Manfaat praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat:

- a. Manfaat penelitian bagi penulis ialah agar penulis dapat mengetahui dan memahami proses dan pelaksanaan pemekaran daerah provinsi dalam wilayah Negara Republik Indonesia.
- b. Penelitian ini merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana di Fakultas Hukum Universitas Jambi.

- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu sumber referensi bagi para praktisi, Akademisi, dan terutama kepada pemerintah terkait pelaksanaan pemekaran daerah provinsi.

## **E. Kerangka Konseptual**

Sehubungan dengan penulisan proposal yang diberi judul “Analisis Pemekaran Daerah Provinsi Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”, maka untuk mempermudah dalam membahas permasalahannya serta memperjelas maksud dari judul ini agar tidak ada timbulnya kesalah pahaman arti serta menghindari penafsiran yang berbeda, maka dibawah ini akan dijelaskan batasan pengertian yang berkaitan dengan penelitian ini sebagai berikut:

### **1. Analisis**

Dalam Kamus Besar bahasa Indonesia (KBBI) “Analisis adalah suatu penyelidikan terhadap kejadian (karangan, perbuatan, dan sebagainya) untuk mengetahui kondisi yang sebenarnya (sebab-musabab, duduk perkaranya, dan sebagainya)”.<sup>16</sup>

### **2. Pemerintahan**

Pemerintah adalah alat kelengkapan negara yang mempunyai tugas memimpin suatu organisasi negara untuk mencapai tujuan-tujuan. Menurut M. Solly Lubis menjelaskan bahwa “pemerintahan mencakup pengertian-pengertian tentang struktur kekuasaan dalam suatu negara. Sedangkan pemerintah lebih menggambarkan peralatan atau organ pemerintahan itu

---

<sup>16</sup>*Kbbi. Web. Id*, Diakses Pada 06 November 2022, 22:55 WIB.

sendiri”.<sup>17</sup> Pemerintah dalam arti luas yakni segala bentuk kegiatan atau aktivitas penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh orang-orang negara yang memiliki otoritas atau kewenangan dalam menjalankan kekuasaan.

Pengertian pemerintahan ini meliputi kegiatan atau aktivitas penyelenggaraan negara yang dilaksanakan oleh badan eksekutif, legislative maupun yudikatif. Sedangkan pengertian pemerintah dalam arti sempit yaitu aktivitas atau kegiatan yang diselenggarakan oleh fungsi eksekutif yang dilaksanakan oleh Presiden ataupun menteri sampai dengan level birokrasi yang paling rendah tingkatannya. Sehingga dapat dikatakan penyelenggaraan fungsi-fungsi *administratuur* atau *bestuur* inilah yang disebut dengan pemerintah dalam arti sempit.<sup>18</sup>

### 3. Pemekaran Daerah

Pemekaran daerah merupakan istilah yang secara eksplisit diartikan sebagai berkembangnya suatu daerah menjadi lebih luas. Sedangkan makna pemekaran daerah, sebagaimana lazim dipahami umum saat ini, adalah terbaginnya daerah otonom (Provinsi/Kabupaten/Kota) menjadi beberapa daerah otonom baru. Pemekaran daerah sebenarnya lebih tepat disebut “Pembelahan Daerah” atau “Pembagian Daerah” ataupun “Pemisahan Wilayah”. Memang kedengarannya tidak enak semua istilah itu. Namun pemaknaan seperti itu sudah diterima oleh khalayak umum.

Pemekaran daerah pada hakekatnya adalah membentuk satu wilayah menjadi beberapa wilayah untuk mengatur dan mengurus kepentingannya

---

<sup>17</sup>Ishaq, *Pengantar Hukum Indonesia*, Cet. 3, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hal. 71

<sup>18</sup>Syamsir dan Iswandi, *Op.Cit.*, hal. 19.

sendiri. Istilah pemekaran daerah digunakan untuk menjelaskan bahwa satu daerah telah terbentuk menjadi daerah otonom yang mandiri. Rahmat Suaib mengemukakan bahwa:

“Istilah pemekaran daerah tidak dapat dipisahkan dengan istilah otonomi daerah, karena pada prinsipnya 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”.<sup>19</sup>

Dalam ketentuan perundang-undangan, khususnya Pasal 33 Ayat 1 huruf a dan b Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah di sebutkan bahwa pemekaran daerah adalah pemecahan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota untuk menjadi dua atau lebih daerah baru, atau penggabungan bagian Daerah dari Daerah yang bersanding dalam 1 (satu) daerah provinsi menjadi satu daerah baru. Jadi pada intinya pemekaran daerah adalah membagi satu daerah ke dalam beberapa daerah yang bersifat mandiri (otonom).<sup>20</sup>

Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menentukan bahwa pembentukan daerah otonom dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersanding/pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Sedangkan Pasal 1 Angka 7 Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah (selanjutnya disebut PP No. 78 Tahun 2007) menentukan bahwa pembentukan daerah adalah pemberian

---

<sup>19</sup>Rahmat Suaib, “Urgensi Pemekaran Daerah Di Indonesia”, *Jurnal Government Of Archipelago*, Vol 1, No. 1, 2020, hal. 37.

<sup>20</sup>*Ibid*, hal. 38

status pada wilayah tertentu sebagai daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 pasal 34 Ayat (1) menentukan bahwa pembentukan daerah berupa pemekaran daerah dan penggabungan daerah. Adapun pemekaran daerah berdasarkan pasal 33 Ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa pemekaran daerah adalah pemecahan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota menjadi dua atau lebih daerah baru atau penggabungan bagian daerah dari daerah yang bersanding dalam satu daerah provinsi menjadi satu daerah baru.

Dikemukakan oleh Aziz Bauw bahwa “Secara filosofis tujuan pemekaran daerah ada dua kepentingan, yaitu pendekatan pelayanan umum pemerintahan kepada masyarakat, dan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat, serta memperpendek rentang kendali pemerintahan”.<sup>21</sup>

## **F. Landasan Teori**

### **1. Teori peraturan perundang-undangan**

Bagir Manan memberikan gambaran umum tentang pengertian perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Peraturan perundang-undangan merupakan keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang, berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat umum.
- b. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status, atau suatu tatanan.

---

<sup>21</sup>Aziz Bauw, *Op.Cit.*, hal.3.

- c. Peraturan yang memiliki ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, yakni tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa maupun gejala konkret tertentu.<sup>22</sup>

Sehubungan dengan definisi tersebut, Bagir Manan menyatakan dalam buku Sony Maulana bahwa peraturan perundang-undangan mempunyai peranan yang sangat besar yang disebabkan oleh hal-hal berikut :

- (1) Peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenal (diidentifikasi), mudah diketemukan kembali, dan mudah ditelusuri.
- (2) Peraturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah diketemukan kembali.
- (3) Struktur dan sitematika peraturan perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji beik segi formal maupun materi muatannya.
- (4) Pembentukan dan pengembangan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan.<sup>23</sup>

Berdasarkan pendapat Bagir Manan diatas, peraturan dapat diartikan sebagai kaidah hukum yang mana memberikan kepastian secara nyata kepada seluruh warga negara, dimana sebelum terbentuknya suatu peraturan perundang-undangan harus direncanakan terlebih dahulu atau dapat juga disebut rancangan suatu peraturan perundang-undangan.

Pembentukan teori peraturan perundang-undangan merupakan suatu hukum tertulis dan tidak tertulis, hukum tertulis yang dibuat oleh pejabat Negara yang berwenang yang terdapat bukti tulisan sebagai bentuk adanya suatu aturan tersebut. Dan hukum yang tidak tertulis ialah yang terdapat dalam kehidupan masyarakat seperti aturan turun temurun yang ada dalam lingkup masyarakat tersebut atau hukum adat. Peraturan ini harus mengikuti

---

<sup>22</sup>Sony Maulana sikumbang, fitriani ahlan sjarif, m.yahdi salampessy, *pengantar ilmu pengetahuan perundang-undangan*, Jakarta: Rinneka Cipta. hal. 21

<sup>23</sup>*Ibid*,

apa yang ada dalam masyarakat, dan kecenderungan apa yang akan terjadi di masa mendatang, menganalisis serta melihat kesempatan untuk meminimalisir kendala atau hambatan yang akan dihadapi ketika menegakkan suatu peraturan perundang-undangan.

## 2. Pemerintahan Daerah

Pemerintah daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (Undang-Undang No. 32 Tahun 2004).

Tujuan adanya lembaga-lembaga Negara atau alat kelengkapan Negara adalah untuk menjalankan fungsi negara dan menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual. Lembaga-lembaga tersebut harus dapat membentuk satu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara. “Dalam sistem pemerintahan daerah ada beberapa teori yang mendasari tentang pembagian kekuasaan diantaranya teori pembagian kekuasaan secara horisontal dan teori pembagian kekuasaan secara vertikal”.<sup>24</sup>

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam penjelasan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah Daerah, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut tugas pembantuan. Pemerintah daerah meliputi

---

<sup>24</sup>Riana Susmayanti, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Modul 1, Universitas Brawijaya, 2012, hal. 5

gubernur, bupati, walikota dan perangkat daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk pelaksanaan otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat menurut undang-undang.

Selanjutnya dikemukakan oleh Riana bahwa “Pemerintah daerah lebih difungsikan sebagai pelaksana teknis kebijakan desentralisasi. Konstelasi ini, tidak mengherankan bila keberadaan desentralisasi lebih dipahami pemerintah daerah sebagai kewajiban daripada sebagai hak”<sup>25</sup>. Prinsip-prinsip yang terkait pemerintah daerah merupakan tujuan serta cita-cita yang terkandung dalam undang-undang yang terkait penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

#### **G. Orisinalitas Penelitian**

Orisinalitas adalah penelitian-penelitian sebelumnya tentang topik tertentu yang dihubungkan dengan masalah yang akan diteliti.

1. Penelitian oleh Shelly Winda Puspita Sari, Universitas Jambi, dengan judul “*Analisis Pemekaran Daerah Kabupaten Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*” Penelitian ini dilakukan pada tahun 2021

---

<sup>25</sup>*Ibid*,

- Persamaan: sama-sama mengkaji tentang pemekaran suatu daerah, mekanisme pengaturan pemekaran dan kebijakan pemerintah dalam menangani permasalahan yang terjadi dalam proses pemekaran yang berlandaskan kepada peraturan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
  - Perbedaan: terletak pada obyek yang digunakan dalam penelitian ini mengkaji tentang bagaimana pemekaran dalam daerah kabupaten.
2. Penelitian oleh Galih Faishal, Universitas Pasundan dengan judul “Implikasi Pemekaran Daerah Terhadap Pelayanan Publik Di Kabupaten Pangandaran Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”. Penelitian ini dilakukan pada tahun 2016.
- Persamaan: dalam penelitian ini yaitu sama-sama mengkaji tentang tujuan dari suatu pemekaran dan hubungan pemerintah dengan masyarakat dalam proses pemekaran daerah. Dalam penelitian ini pemekaran bertujuan untuk meningkatkan pelayanan dan mempercepat pembangunan. Pemekaran daerah juga diharapkan dapat menciptakan kemandirian daerah sebagai salah satu kunci dari keberhasilan otonomi daerah. Tidak terlepas dari aspek politik bahkan tidak sedikit warga masyarakat yang masih sering merasa dipersulit ketika berhubungan dengan birokrasi.

- Perbedaan: dalam penelitian ini tidak hanya mengkaji tentang pemekaran akan tetapi juga mengkaji tentang besarnya diskriminasi pelayanan, tidak adanya kepastian pelayanan, dan rendahnya tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik.
3. Penelitian oleh Sri Fatun Nadila, Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember, dengan judul “Pemekaran Daerah Dan Keadilan Sosial Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia (Studi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014)”. Penelitian ini dilakukan pada tahun 2020.
- Persamaan dalam penelitian ini yaitu sama-sama mengkaji tentang kebijakan mekanisme dan syarat pengaturan pemekaran suatu daerah. Serta penelitian ini juga mengkaji terkait pemekaran dalam menjalankan otonomi daerah
  - Perbedaan: penelitian ini mengkaji tentang pelayanan publik untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan dan keadilan sosial masyarakat, dan juga sebagai sarana pendidikan politik lokal. Akan tetapi dalam penelitian ini membahas pemekaran daerah dalam pandangan secara umum. Penelitian ini juga mengkaji tentang aspek perekonomian daerah, pembangunan, dan sumber daya manusia

## **H. Metode Penelitian**

Metode penelitian terdiri dari dua kata yaitu metode dan penelitian, yang mana metode dapat diartikan sebagai salah satu cara untuk melakukan suatu teknis dengan menggunakan pikiran secara seksama dengan mencapai tujuan. Sedangkan penelitian yaitu suatu upaya dalam bidang ilmu pengetahuan yang dijalankan untuk memperoleh fakta-fakta secara sistematis untuk mewujudkan kebenaran. Berdasarkan penjelasan diatas, maka penulis perlu menggunakan metode yang dianggap paling baik untuk digunakan dalam penelitian ini yaitu:

#### 1. Tipe Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang penulis teliti, maka tipe penelitian ini dikategorikan sebagai tipe penelitian Hukum Normatif atau penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan dengan cara mengumpulkan data-data dan informasi dengan bantuan berbagai buku yang berkaitan dengan masalah yang penulis teliti yang akan dibahas dalam penelitian ini. Penelitian hukum yuridis normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti data sekunder atau dengan studi kepustakaan. Penelitian hukum normatif terdiri atas:

- a. Penelitian terhadap asas-asas hukum
- b. Penelitian terhadap sistematika hukum
- c. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum
- d. Penelitian terhadap perbandingan hukum

e. Penelitian terhadap sejarah hukum.<sup>26</sup>

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode deskriptif analisis, yaitu dengan menggambarkan dan menganalisis secara rinci dan menyeluruh mengenai pemekaran daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

## 2. Pendekatan Penelitian

Dalam perspektif penelitian hukum, memecahkan suatu penelitian hukum melalui penelitian hukum memerlukan pendekatan-pendekatan tertentu sebagai dasar pijakan untuk menyusun argumentasi hukum yang tepat, logis, dan akurat. Penelitian hukum didalamnya terdapat beberapa pendekatan, dan dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari atau dipecahkan permasalahannya.

Suatu pendekatan penting dalam mengarahkan penelitian, karena bobot ilmiah suatu kajian banyak tergantung kepada ketepatan memilih pendekatan. Pendekatan penelitian adalah rencana konsep dan prosedur untuk penelitian yang mencakup langkah-langkah, mulai dari asumsi yang luas hingga metode terperinci dalam pengumpulan data, analisis dan interpretasi. Keputusan keseluruhan melibatkan pendekatan mana yang harus digunakan untuk mempelajari suatu topik.

---

<sup>26</sup>Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Cet. 1, CV. Mandar Maju, Bandung, 2008, hal. 86.

Metode pendekatan penelitian yang digunakan yakni yuridis normatif, artinya pendekatan akan dilakukan pada penjabaran aspek-aspek normatif yang digunakan dalam penelitian hukum adalah pendekatan:

- a. Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*)
- b. Pendekatan Historis (*Historical Approach*)
- c. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)
- d. Pendekatan Komparatif (*Comparative Approach*)
- e. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)
- f. Pendekatan Kefilsafatan (*Philosophical Approach*).

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode pendekatan:

- 1) Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*) atau lebih dikenal sebagai pendekatan yuridis, yaitu penelitian terhadap produk-produk hukum. Dengan mengacu kepada Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan peraturan-peraturan yang terkait.
- 2) Pendekatan Historis (*Historical Approach*) yaitu pengkajian terhadap pengembangan produk-produk hukum berdasarkan urutan-urutan periodisasi atau kenyataan sejarah yang melatarbelakanginya.<sup>27</sup>
- 3) Pendekatan Kasus (*Case Approach*) dilakukan dengan cara melakukan kajian terhadap kasus pemekaran daerah yang

---

<sup>27</sup>*Ibid.*, hal. 92.

dilakukan dalam pemerintahan Indonesia. Dengan melihat kasus-kasus yang telah terjadi akan membawa perbandingan dalam melakukan pemekaran daerah.

### 3. Pengumpulan bahan hukum

Berdasarkan pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini dan cara mendapatkan data atau jawaban yang tepat dalam membahas skripsi ini. Maka jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan, yang meliputi bahan-bahan hukum, yang terdiri dari: bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

#### 1. Bahan hukum primer. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum pokok yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, yaitu:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- 3) Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- 4) Undang-Undang No. 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor

2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang

- 5) Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
- 6) PERPU No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan
- 7) PERPU Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja

2. Bahan hukum sekunder. Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum tambahan yang memberikan dukungan seperti buku-buku, jurnal, surat kabar dan lain sebagainya.
3. Bahan hukum tersier, yang terdiri dari kamus hukum maupun kamus Bahasa Indonesia.

#### 4. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum merupakan proses menyusun dan merangkai data ke dalam kategori dan pola serta satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja. Analisis data terbagi menjadi dua, yaitu analisis kuantitatif dan analisis kualitatif. Dalam penelitian ini penulis menggunakan analisis kualitatif. Analisis kualitatif adalah analisis data yang tidak

menggunakan angka melainkan memberikan gambaran-gambaran (deskripsi) dengan kata-kata atas temuan-temuan, dan lebih mengutamakan mutu/kualitas dari data.

## **I. Sistematika Penulisan**

Guna mengetahui maksud dari isi proposal ini secara garis besar dapat dilihat dari sistematikanya yang akan disusun dalam skripsi sebagai berikut:

**BAB I** Dalam bab ini diuraikan mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat masalah, kerangka konsep dan teoritis, metode penelitian serta sistematika penulisan. Bab I ini merupakan bab permasalahan dan merupakan landasan untuk bab berikutnya.

**BAB II** Bab ini merupakan penjelasan mengenai pengertian pengertian atau tinjauan umum tentang pemekaran wilayah provinsi dan daerah otonom. Bab ini merupakan kerangka teori dari permasalahan yang akan dibahas di bab selanjutnya.

**BAB III** Bab ini merupakan bab pembahasan yang menjelaskan mengenai prosedur pemekaran daerah provinsi berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

**BAB IV** Bab ini merupakan bab penutup yang berisikan kesimpulan dari uraian bab pembahasan serta berisikan saran yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas sesuai dengan kemampuan penulis.