BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemekaran daerah merupakan suatu kebijakan penting yang menjadi perhatian publik pada saat ini, menginggat bahwa pemekaran daerah adalah suatu kebijakan timbulnya Daerah Otonomi Baru (DOB) yang memisahkan diri dari Daerah Induk-nya (DI). Pemekaran daerah atau pembentukan Daerah Otonomi Baru ini, selain dimaksudkan sebagai sarana pendidikan politik di tingakat lokal, pada dasarnya dimaksudkan pula untuk meningkatkan pelayanan publik agar dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.[1] Daerah Otonomi Baru akan menjadi daerah baru yang terbentuk dan mengurus rumah tangganya sendiri terlepas dari kebijakan-kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Induk.

Berbeda halnya pada massa orde baru, daerah sangat sulit untuk mengurus dan mengatur daerahnya sendiri. Pada saat itu, pengaruh Pemerintah Pusat sangat besar dalam menentukan kebijakan yang ada di daerah dan sarat dengan otoritarianisme. Sistem pemerintahan yang diterapkan sangat sentralistik dan tidak memberi peluang untuk munculnya proses demokrasi yang sehat di masyarakat.[2] Pemeritah Daerah hanya dijadikan sebagai kepanjangan tangan dari Pemerintah

[1] Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 15.

[2] Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika* (Yogyakarta: Pustakan Pelajar, 2005), hlm. 45.

Pusat. Namun setelah adanya reformasi, kebijakan yang sangat sentralistik tersebut tidak diberlakukan lagi. Daerah dalam hal ini diberikan kewenangan yang luas dalam mengatur urusan-urusan dalam daerahnya sendiri dan mengembangkan sumber dayanya tanpa harus menunggu petuah-petuah dari Pemerintah Pusat.[3]

Akhir-akhir ini, Pemerintah dan DPR telah menyetujui dikeluarkannya undang-undang baru yang menjadi dasar adanya pembentukan Daerah Otonomi Baru. Dalam undang-undang baru tersebut diatur pemekaran daerah dengan jumlah 1 (satu) provinsi dan 4 (empat) kabupaten. Dengan jumlah tersebut menjadikan jumlah daerah otonomi yang ada di Indonesia bertambah. Daerah otonomi pada saat ini berjumlah 34 provinsi, 402 kabupaten, dan 93 kota. Maka, secara keseluruhan daerah yang ada di Indonesia pada saat ini berjumlah 529 daerah.[4]

Selain itu, Pemerintah Pusat juga telah merampungkan *grand design* penataan daerah yang bertajuk Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia 2010-2025. Proyek tersebut dimaksudkan agar daerah-daerah yang ada di Indonesia lebih tertata dalam menjalankan otonomi daerah dan sebagai acuan dalam melakukan pemekaran daerah sampai tahun 2025. Pada tahun tersebut, daerah otonomi di Indonesia ditargetkan mencapai 589 daerah otonomi dengan rincian 44 provinsi dan 545 kabupaten/kota.[5]

---

[3] Djoko Sudantoko, *Dilema Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Andi, 2003), hlm. 3

[4] http://ditjen-otda.depdagri.go.id/, 13 Januari 2013, 15.17

[5] Laporan Utama, "*Grand Design Penataan Daerah*" pada Warta BPK, edisi 4 vol. II, April 2012, hlm. 16.

Maksud dan tujuan dari pemekaran daerah di Indonesia akan berjalan dengan baik apabila dikelola dan ditata dengan baik pula. Banyaknya daerah yang menginginkan pemekaran disebabkan karena daerah diberikan kewenagan yang luas untuk mengurus dan mengatur daerahnya sendiri. Apabila dipandang dari kasat mata, pemekaran daerah memang akan membawa suatu dampak yang positif dan akan menjadikan birokrasi yang ada di daerah menjadi lebih mudah dan berjalan secara efisien.

Namun dalam kenyataannya, banyak daerah yang mengalami kegagalan. Kegagalan tersebut disebabkan karena daerah tersebut belum mampu untuk mengembangkan kemampuan dan potensi daerahnya dalam mensejahterahkan rakyat. Dalam sudut pandang Pemerintah Pusat, kegagalan Daerah Otonomi Baru disebabkan karena proses pembentukan Daerah Otonomi Baru selama ini belum memperhatikan aspek teknis pemerintahan dan perilaku para penyelenggara pemerintahan daerah kurang berorientasi pada kepentingan masyarakat.[6]

Dalam surat kabar harian kompas, Menteri Dalam Negeri (Mendagri), Gamawan Fauzi mengatakan bahwa perilaku pemimpin di daerah belum berorientasi pada masyarakat, karena orientasi pemimpin daerah hanya untuk mendapat jabatan di DPRD dan di Pemerintahan. Dengan tegas Mendagri menyatakan bahwa daerah pemekaran yang mengalami kegagalan dalam mensejahterahkan masyarakat dapat dihapuskan dan digabungkan dengan Daerah Induk.[7]

[6] http://nasional.kompas.com/, 08 Februari 2013, 10.44
[7] *Ibid.,*

Dari pernyataan di atas dapat diketahui pula bahwa salah satu faktor yang menyebabkan kegagalan pemekaran daerah adalah karena adanya pemekaran daerah bukan merupakan keinginan masyarakat setempat. Keinginan untuk memekarkan diri tersebut dilatarbelakangi oleh keinginan elit-elit lokal yang berambisi untuk mendapatkan jabatan di daerah, baik dalam tatanan pemerintahan ataupun di lembaga legislatif daerah (DPRD). Ambisi semacam itu menyebabkan posisi-posisi penting dalam jajaran pemerintahan daerah tidak diisi oleh orang-orang yang berkompeten dan menjadikan program-program yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat tidak tepat sasaran.[8]

Lebih lanjut Mendagri mengatakan bahwa 70% dari 205 Daerah Otonom Baru hasil dari pemekaran daerah mengalami kegagalan. Mendagri menilai bahwa pemekaran daerah yang telah dilakukan pada saat ini belum memberikan hasil yang memuaskan bagi kesejahteraan masyarakat. Pemekaran daerah bukanlah suatu tujuan melainkan suatu sarana untuk mensejahterahkan rakyat dan meningkatkan pelayanan publik.[9]

Pada saat ini, kebijkan pemekaran daerah seakan-akan menjadi ancaman karena banyak daerah yang mengalami kegagalan dalam menjalankan otonomi daerah atau membangun sistem desentralisasi di daerah pemekaran. Ada kalangan yang memberikan rekomendasi kepada Pemerintah terkait kinerja beberapa Daerah Otonomi Baru hasil pemekaran. Pihak yang memberikan rekomendasi tersebut adalah

[8] *Ibid.,*
[9] *Ibid.,*

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang melakukan pemerikasaan terhadap Daerah Otonomi Baru. Setelah melakukan pemeriksaan, BPK menemukan beberapa penemuan dan merekomendasikan kepada Pemerintah agar Daerah Otonomi Baru harus segera dievaluasi dan dilakukan pembinaan dalam memenuhi aspek-aspek pada masa transisi.[10]

Dampak pemekaran daerah tidak hanya berpengaruh pada tingkat lokal yaitu daearah pemekaran itu sendiri, namun berpengaruh juga terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dikatakan demikian karena dalam melakukan pemekaran, daerah pemekaran bukan hanya melibatkan Daerah Induk, melainkan Pemerintah Pusat ikut terlibat dalam menerapkan kebijakan ini. Terlebih lagi mengenai anggaran-anggaran yang dikeluarkan untuk menunjang berjalannya pemerintahan baru di Daerah Otonomi Baru tersebut.

Tidak sedikit dana yang dikeluarkan untuk membiayai daerah pemekaran, karena selain daerah tersebut baru lahir, daerah tersebut juga memerlukan bantuan dana dalam menjalankan sektor-sektor pemerintahan Daerah Otonomi Baru. Oleh karen itu, menurut Mendagri kebijakan pemekaran daerah yang dilakukan di Negara Kesatuan Republik Indonesia ini perlu dikaji ulang.[11]

Terlepas dari itu semua, jika memperhatikan kembali pernyataan yang diungkapkan oleh Menteri Dalam Negeri, Gamawan Fauzi, bahwa 70% dari 205 daerah pemekaran mengalami kegagalan, maka ada 30% lagi sisa dari daerah

[10] Laporan Utama, *Op. cit.*, hlm. 16.
[11] *Ibid.*,

pemekaran tesebut mengalami keberhasilan atau daerah pemekaran tersebut berhasil dalam menjalankan otonomi daerah. Keberhasilan daerah yang memekarkan diri dari Daerah Induk memang membutuhkan kerja keras oleh setiap elemen yang ada di daerah, baik itu yang ada di jajaran pemerintahan daerah, lembaga legislatif daerah maupun masyarakat setempat yang ikut mendukung berjalannya otonomi daerah.

Dari keterangan di atas, dapat dipahami bahwa tidak semua daerah pemekaran mengalami kegagalan. Daerah-daerah yang mengalami keberhasilan dalam menjalankan otonomi daerah dapat dijadikan bukti bahwa daerah pemekaran akan berjalan efektif dan dapat memberikan manfaat yang besar bagi masyarakat apabila dikelola dengan baik. Oleh karena itu aspek-aspek yang menjadikan daerah pemekaran atau Daerah Otonomi Baru berhasil dalam menjalankan Otonomi Daerah perlu untuk dibahas lebih lanjut agar Daerah Otonomi Baru lain yang baru dimekarkan dapat mempelajari kebijakan-kebijakan yang diambil untuk mensejahterakan dan memberikan pelayanan yang baik bagi masayrakat.

Salah satu aspek yang dapat dijadikan parameter dalam menentukan keberhasilan suatu daerah dalam menjalankan Otonomi Daerah adalah aspek dalam bidang pendidikan. Bidang pendidikan merupakan elemen yang sangat penting dalam suatu negara. Dengan pendidikan suatu negara akan dapat maju dan dapat mencerdaskan sumber daya manusia yang mendiami negara tersebut. Pendidikan yang maju, baik itu pendidikan formal ataupun pendidikan non-formal, akan

mempengaruhi pada peningkatan kecerdasan dan kualitas bangsa.[12] Dengan meningkatnya pendidikan, maka sumber daya yang dimilikinya dapat dimanfaatakan dan digunakan untuk mensejahterahkan masyarakat.

Di negara-negara maju, bidang pendidikan mendapat perhatian yang serius, karena manfaat yang didapatkan dari mutu pendididkan yang berkualitas sangat besar sekali. Perhatian yang serius tersebut ditunjukkan dengan memberikan pendanaan yang besar terhadap pendidikan. Salah satu contoh negara maju yang memberikan pendanaan yang besar dalam bidang pendidikan adalah Negara Amerika Serikat (AS).

Di Amerika Serikat, urusan pendidikan diserahkan kepada komite sekolah yang ada di setiap kota/kabupaten di setiap negara bagian. Komite sekolah bertugas untuk mengatur segala urusan yang berkaitan dengan pendidikan. Pendanaan untuk bidang pendidikan didapatkan dari kekayaan pemerintah kota/kabupaten. Jumlah yang diberikan tidak sedikit, yaitu sebesar 60% dari total kekayaan pemerintah kota/kabupaten disalurkan dalam bidang pendidikan. Selain itu, pendanaan untuk pendidikan tersebut tidak hanya didapatkan dari kekayaan pemerintah kota/kabupaten saja, melainkan pemerintah negara bagian dan pemerintah negara federal juga ikut menyalurkan dana pendidikan tersebut. Jumlah yang diberikan oleh pemerintah negara bagian adalah sebesar 40% dari total kekayaannya. Sedangkan pemerintah federal memberikan 10% dari total kekayaanya.[13] Dengan demikian dapat diketahui

[12] http://ganesha-operation.com /, 08 Februari 2013, 14.16
[13] http:// lhakimsidik.blogspot.com/, 08 Februari 2013, 17.08

bahwa pendidikan di negara maju dalam hal ini Amerika Serikat memberikan tempat atau posisi yang sangat penting untuk meningkatan mutu Sumber Daya Manusia.

Tidak terkecuali di Indonesia, peran pendidikan yang sangat strategis dalam mencerdaskan bangsa tesebut, menjadi perhatian yang serius pula bagi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Perhatian Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam memajukan pendidikan terlihat dari anggaran yang diberikan dalam bidang pendidikan sangat banyak. Pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-VI I 2008, menyebutkan bahwa pemerintah harus menyediakan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN dan APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.[14] Pemberian anggaran sebesar itu ditujukan agar bidang pendidikan di Indonesia dapat meningkat dan memajukan martabat bangsa.

Bidang pendidikan merupakan salah satu kewajiban yang ada dalam otonomi daerah. Daerah diberikan kewenangan untuk meningkatkan mutu dalam bidang pendidikan. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa salah satu kewajiban daerah dalam menjalankan otonomi daerah adalah meningkatkan pelayanan dasar pendidikan. Dari kewajiban tersebut membawa konsekuensi bahwa sektor pendidikan dikelola dan diatur oleh daerah.

Besarnya perhatian Pemerintah Pusat ataupun Pemerintah Daerah dan bahkan masyarakat dalam bidang pendidikan menjadikan pendidikan merupakan suatu hal yang perlu untuk ditindak lanjuti. Tindak lanjut tersebut dimaksudkan untuk

[14] http://www.anggaran.depkeu.go.id/, 09 Februari 2013, 11.23

melihat lebih dalam fungsi dan peran pendidikan dalam meningkatkan dan memajukan Sumber Daya Manusia di Indonesia. Karena dengan demikian, maka akan dapat diketahui sejauh mana peran pendidikan dalam meningkatkan pembangunan di Indonesia pada umumnya dan di daerah khususnya.

Secara kuantitas, pada dasarnya Daerah Otonomi Baru hasil pemekaran banyak yang mengalami kegagalan. Daerah-daerah pemekaran tersebut gagal karena tidak dapat mengembangkan potensi daerahnya ataupun mengalami banyak masalah internal sehingga Daerah Otonomi Baru tidak dapat berjalan efektif. Daerah Otonomi Baru yang belum berhasil dalam menjalankan otonomi daerah tersebut berakibat pula pada kemerosotan mutu bidang pendidikan yang ada di daerah.

Berbeda halnya dengan daerah pemekaran yang berhasil dalam menjalankan otonomi daerah. Daerah pemekaran yang berhasil memanfaatkan kebijakan pemekaran daerah ini menjadikan daerah tersebut dapat bersaing dengan Daerah Induk atau dengan daerah lainnya yang maju. Daerah yang berhasil menjalankan otonomi daerah akan membawa dampak yang positif dalam tatanan negara kesatuan. Karena dengan keberhasilan daerah pemekaran dalam menjalankan otonomi daerah, maka sektor pendidikan juga ikut berhasil serta masyarakat yang tinggal di daerah tersebut dapat merasakan manfaat yang sangat banyak.

Di antara daerah yang dapat dikatakan berhasil adalah Daerah Kabupaten Sumbawa Barat. Daerah Kabupaten Sumbawa Barat atau yang sering disingkat dengan KSB merupakan daerah pemekaran dari Daerah Induk Kabupaten Sumbawa. Hipotesa awal tentang Daerah Otonomi Baru, Kabupaten Sumbawa Barat,

menunjukkan bahwa pembangunan infrastruktur yang ada di daerah ini meningkat dan berkembang pesat. Sedangkan dalam bidang pendidikan, daerah Kabupaten Sumbawa Barat juga mengalami peningkatan. Pada periode 2005-2010 APS (Angka Partisipasi Sekolah) Kabupaten Sumbawa Barat mengalami kenaikan. Selain itu pula, pada tahun 2010, angka menunjukkan bahwa sebanyak 91,47 persen dari seluruh penduduk usia 10 tahun ke atas di Kabupaten Sumbawa Barat, telah mampu membaca dan menulis.[15]

Dalam Peraturan Bupati nomor 11 tahun 2006 telah diatur bahwa untuk mendukung pemerataan akses pelayanan pendidikan di Kabupaten Sumbawa Barat maka dilakukan pemberian subsidi yang maksimal atau gratis dalam penyelenggaraan pendidikan, mulai dari tingakat TK/RA hingga tingkat SLTA. Selain itu pada tingkat pendidikan tinggi diberikan juga subsidi sejak tahun 2007 sesuai dengan peraturan Bupati Nomor 4 Tahun 2007 Tentang Pemberian Subsidi SPP kepada Mahasiswa S1 dan S2. Peraturan tersebut disempurnakan kembali dengan Peraturan Bupati Nomor 3 Tahun 2008.[16]

Kebijakan yang diambil untuk mengatur bidang pendidikan di Kabupaten Sumbawa Barat dengan mengeluarkan Peraturan Bupati menjadikan bidang pendidikan di daerah tersebut mengalami peningkatan derajat. Peningkatan tersebut dapat dilihat dari meningkatnya nilai APK/APM pada masing-masing

[15] http://sumbawabaratkab.go.id/, 09 Februari 2013, 13.09
[16] *Ibid.*,

jenjang pendidikan serta "menjamurnya" lembaga pendidikan baik tingkat menengah maupun pendidikan tinggi di Kabupaten Sumbawa Barat.[17]

Kabupaten Sumbawa Barat memiliki Sumber Daya Alam (SDA) yang dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sumer Daya Alam tersebut terbagi ke beberapa aspek, yaitu aspek perkebunan, pertanian, peternakan dan perikanan.[18] Selain itu, ada pula tambang emas yang dikelola oleh PT. Newmont Nusa Tenggara. Tambang emas tersebut berada di Kecamatan Maluk. Semua Sumber Daya Alam yang ada di Kabupaten Sumbawa Barat digunakan untuk menunjang kesejahteraan masyarakat Kabupaten Sumbawa Barat.

Pada dasarnya, terdapat banyak hal yang menarik untuk dijadikan contoh sebagai daerah pemekaran yang berhasil di Kabupaten Sumbawa Barat. Dengan menunjukkan beberapa peningkatan yang ada di daerah tersebut menjadikan Kabupaten Sumbawa Barat menarik untuk dikaji lebih mendalam. Sehingga langkah-langkah yang diambil dalam menjalankan otonomi daerah dalam hal ini bidang pendidikan, dapat menjadi contoh untuk daerah-daerah yang lain.

Dengan adanya Daerah Otonomi Baru yang berhasil dalam mengambil kebijakan di bidang pendidikan, menjadikan pemekaran daerah bukanlah suatu hal yang harus dihindari. Pemekaran daerah akan menjadikan suatu daerah menjadi otonom dan memiliki kewenangan yang luas untuk mensejahterahkan masyarakat. Oleh karena itu maka tujuan negara pada saat ini sebagai negara *welfare state* akan

[17] *Ibid.*,
[18] *Ibid.*,

dapat terwujud, yaitu negara ikut berperan dan bertanggung jawab melalui kebijakannya dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.[19]

B. Rumusan Masalah

Penelitian ini berusaha untuk melihat permasalahan daerah pemekaran dalam bidang pendidikan secara mendalam dengan mengambil obyek penelitian di Daerah Kabupaten Sumbawa Barat. Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Apa langkah-langkah yang diambil oleh Pemerintah Kabupaten Sumbawa Barat dalam memajukan sistem pendidikan setelah pemekaran?
2. Bagaimana efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah dalam bidang pendidikan di Kabupaten Sumbawa Barat setelah pemekaran?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada rumusan masalah tersebut, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan memahami langkah-langkah yang diambil oleh Pemerintah Kabupaten Sumbawa Barat dalam memajukan sistem pendidikan setelah pemekaran.

[19] Siswanto Sunarno, *Op. cit.,* hlm. 25.

2. Untuk mengetahui dan memahami efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah dalam bidang pendidikan di Kabupaten Sumbawa Barat.

D. Tinjauan Pustaka

1. Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Otonomi Daerah pada dekade terakhir ini merupakan suatu hal yang sangat penting, mengingat Indonesia adalah suatu negara kesatuan yang terbagi ke beberapa daerah-daerah yang ada dibawahnya. Negara Indonesia dengan semboyannya Bhinneka Tunggal Ika, menunjukkan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang memiliki perbedaan dalam faktor-faktor geografi, susunan masyarakat, ikatan-ikatan keagamaan, kebudayaan, adat istiadat, politik, sifat dan tingkat perekonomian yang berbeda-beda, yang menjadikan Indonesia sesuai dengan sisterm Desentralisasi.[20] Adanya perbedaan tersebut menjadikan negara kesatuaan kaya akan budaya nasional. Sedangkan kebhinnekaan tersebut tidak cukup tanpa adanya ketunggal-ikaan. Sifat tunggal ika menunjukkan adanya tujuan yang sama dalam membangun negara bangsa walaupun terdapat perbedaan di dalam negara bangsa tersebut.

Sifat ketunggal-ikaan dalam bernegara tidak serta merta mengharuskan sebuah sistem pemerintahan harus disamakan satu sama lain. Karena seperti yang telah dikemukakan diatas, bahwa Negara Kesaturan Republik Indonesia ini terdiri dari beberapa daerah yang berbeda satu sama lain, yang menunjukkan bahwa

[20] Dann Sugandha, *Masalah Otonomi Serta Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Di Indonesia* (Bandung: Sinar Baru, 1981), hlm. 3.

perbedaan tersebut berimplikasi pula pada tataran pengambilan kebijakan yang berbeda.

Oleh sebab itu perhatian khusus perlu diberikan kepada daerah dalam mengambil kebijakan, karena mengingat satu sama lain sangat berbeda. Otonomi daerah yang hadir ditengah keberagaman daerah membawa angin segar untuk merumuskan suatu pemerintahan daerah yang baik dan disesuaikan dengan kepentingan masing-masing daerah.

Bagir Mannan menjelaskan, seperti yang dikutip Murtir Jeddawi,[21] bahwa sendi demokrasi, sendi negara hukum, dan sendi negara kesatuan, tidak hanya terdapat di pemerintahan pusat, melainkan juga terdapat di pemerintahan daerah yang diberi kewenangan untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa pembentukan daerah otonom didasarkan pada 4 (empat) tuntutan, yaitu tuntutan hukum, tuntutan negara kesejahteraan, tuntutan demokrasi, dan tuntutan kebhinnekaan.[22] 4 (empat) tuntutan tersebut, menunjukkan bahwa Otonomi Daerah adalah suatu keharusan dalam lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian hak otonomi, menjadikan daerah dapat mengurus dan mengatur daerahnya sendiri tanpa harus dikekang oleh Pemerintah Pusat. Otonomi daerah juga akan dapat menjadikan terjadinya pembagian kekuasaan dan pemencaran kekuasaan, meningkatnya kesejahteraan dalam masyarakat, terciptanya demokrasi yang menghendaki partisipasi daerah otonom, dan juga dapat mengakomodir dan

[21] Murtir Jeddawi, *Pro Kontra Pemekaran Daerah (Analisis Empiris)* (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 1.

[22] *Ibid.*

mewadahi semua kepentingan elemen bangsa yang pluralis dalam negara kesatuan.[23] Pada perkembangannya, Otonomi Daerah dapat menjadikan daerah mandiri dengan memanafaatkan sumber daya yang ada di daerah.

Apabila dilihat dari sejarahnya, para founding father negara ini sudah merumuskan pembentukan negara yang terbagi dari beberapa daerah dibawahnya. Artinya para founding father sudah merumuskan sejak dini adanya pembentukan daerah yang menjadi kaki bawah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Muhammad Yamin dalam sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945 telah menjelaskan bahwa Pemerintahan Daerah dijadikan bagian tengah untuk menjalankan pemerintahan urusan dalam, pangreh praja, antara pemerintahan bagian atas (Pemerintah Pusat), dengan pemerintahan bagian bawah (Negeri, Desa, dan segala persekutuan hukum adat).[24] Penjelasan Muhammad Yamin dalam sidang BPUPKI ini menjadi langkah awal untuk membentuk suatu negara dengan daerah-daerah yang ada di bawahnya.

Selain Muhammad Yamin, Soepomo sebagai Ketua Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar dalam sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 juga menjelaskan bahwa tidak ada negara di bawah negara, yang ada hanyalah daerah dan bentuk pemerintahan daerah tersebut ditetapkan dengan Undang-Undang.[25]

Dari penjelasan dua tokoh pendiri bangsa tersebut, mengindikasikan bahwa Pemerintah Daerah sudah sejak awal dipersiapkan untuk melaksanakan pemerintahan

[23] *Ibid.*,hlm. 2.
[24] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 301.
[25] *Ibid.*,hlm. 303.

yang ada di daerah. Pemerintahan daerah merupakan suatu kebutuhan yang harus dijalankan di Negara Kesaturan Republik Indonesia. Dengan mengingat pentingnya pemerintahan di daerah, maka panitia persiapan kemerdekaan mencanangkan adanya pasal tentang pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 (yang sudah di amandemen), peraturan tentang pemerintahan daerah menurut asas otonomi telah diatur dalam pasal 18 UUD 1945. Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 menjelaskan bahwa pemeritah daerah provinsi, Daerah Kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dari penjelasan ayat tersebut menyebutkan bahwa daerah dalam lingukup Negara Kesatuan Republik Indonesia diberi kewenangan untuk menjalankan Otonomi Daerah. Sedangkan dalam pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 menjelaskan bahwa daerah dijamin untuk menjalankan otonomi yang seluas-luasnya. Dengan kebijakan seperti ini, daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus segala urusan pemerintahan yang ada dalam daerah kewenangannya selain dengan urusan yang menjadi urusan Pemerintah Pusat. Kewenangan yang sangat luas ini dapat membantu daerah untuk terus berkembang dan menjadikan daerah mandiri dari segala aspek sumber daya.

Dalam perkembangannya, pemerintahan daerah sudah diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Beberapa Undang-Undang yang mengatur pemerintahan daerah tersebut adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah (UU No. 5/1974), Undang-Undang Nomor 22

Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 22/1999), dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32/2004). Undang-Undang terakhir ini merupakan revisi dari UU No. 22/1999.

Adanya Undang-Undang organik ini menjadikan Otonomi Daerah dengan sistem desentraslisasi suatu hal yang sangat penting di negara ini. Sedangkan pengertian dari desentralisasi ini, Joeniarto menjelaskan, seperti yang dikutip oleh Ni'matul Huda,[26] mengungkapkan bahwa Desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah Negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.

Pada dasarnya, setiap Undang-Undang organik yang disebutkan diatas sudah mengandung asas desentralisasi. Namun dalam pelaksanaannya, asas ini tidak serta merta dapat diimplementasikan dengan baik oleh pejabat publik. Seperti halnya dalam pasal 7 UU No. 5/1974, menjelaskan bahwa daerah berhak, berwewenang dan berkewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-perundangan yang berlaku. Pasal tersebut memuat pengertian tentang Otonomi Daerah, yang dalam artian bahwa daerah memiliki hak untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri.

Namun dalam prakteknya, Pemerintah Pusat menjadi batu sandungan bagi Pemerintah Daerah dalam mengambil keputusan. Karena Pemerintah Pusat pada saat

[26] *Ibid.*,hlm. 329.

itu membangun sistem politik dan ekonomi yang sangat sentralistis.[27] Hal ini dianggap wajar, karena semua pembiayaan di daerah berasal dari Pemerintah Pusat.

Adanya reformasi pada tahun 1998, menjadikan pemerintah memperbaharui Undang-Undang pemeritahan daerah. Pada era ini Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemeritahan di Daerah diganti dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Adanya perubahan ini memberikan kewenangan yang luas bagi daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri rumah tangganya tanpa harus meminta persetujuan pusat. Hak otonomi yang diberikan kepada daerah dengan seluas-luasnya ini memberikan dampak yang baru terhadap pemerintahan daerah. Beberapa daerah seakan-akan menjadi negara yang berdiri sendiri, tanpa harus menunggu kebijakan dari Pemerintah Pusat.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang dahulu merupakan bagian dari pemerintahan daerah, setelah adanya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 ini menjadi badan legislatif daerah yang terpisah dari badan eksekutif daerah.[28] Tugas dari badan legislatif daerah ini adalah memilih kepala daerah yang sesuai dengan aspirasi masyarakat di daerah, dan meminta pertanggung jawaban kepala daerah dari program yang telah dilakukan.

Lebih lanjut dalam pasal 4 ayat (2) Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 ini menjelaskan bahwa daerah-daerah yang ada merupakan daerah yang berdiri sendiri-sendiri dan tidak mempunyai hierarki satu sama lain. Artinya antara Daerah Propinsi

[27] *Ibid.*,hlm. 355.
[28] *Ibid.*,hlm. 361.

dengan Daerah Kabupaten tidak terdapat hierarki pemerintahan atau kabupaten bukan merupakan subordinasi provinsi.[29] Semua daerah tersebut sejajar. Bupati sebagai kepala daerah tidak perlu menunggu instruksi dari Gubernur dalam menjalankan pemerintahan di daerah, walaupun Gubernur sebagai kepala wilayah di daerah tersebut.

Adanya kebijakan semacam ini, menjadikan Gubernur tidak mempunyai kewenangan sama sekali dalam mengatur daerah-daerah, dan akibatnya para pemimpin daerah tidak akan mematuhi perintah dari Gubernur karena antara Gubernur dan Bupati tidak terdapat garis instruksi.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memicu konflik *horizontal*, yaitu konflik antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Ini disebabkan karena Pemerintah Kabupaten/Kota menganggap bahwa tidak ada hierarki antara pemerintah regional (gubernur) dan pemerintah lokal (bupati/wali kota), sehingga pada tahap implementasi Undang-Undang ini, Bupati/Wali Kota tidak perlu meminta persetujuan dari Gubernur, yang menyebabkan arogansi Bupati/Wali Kota dalam mengambil kebijakan karena tidak mendapat sanksi apapun dari Gubernur apabila tidak meminta persetujuannya.[30]

Selanjutnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 direvisi dan digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dalam Undang-Undang yang baru ini menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan urusan

[29] Djoko Sudantoko, *Dilema Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Andi, 2003), hlm. 23.
[30] http://fh.wisnuwardhana.ac.id/index.php/29 November 2012, 07.22.

pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah Pusat dan dengan Pemerintah Daerah lainnya.[31] Ini berarti bahwa Undang-Undang baru ini tidak seperti Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, yang menganggap antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota sejajar dan tidak terdapat hubungan apapun. Dengan adanya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menjadikan Pemerintah Propinsi dapat memberikan andil terhadap masyarakat yang ada di wilayahnya.

Selain adanya kebijakan yang ada di atas, adanya perubahan Undang-Undang ini menuntut Pemerintah Daerah untuk lebih memaksimalkan kinerjanya sehingga dapat mensejahterahkan rakyatnya. Peraturan perundang-undangan yang ada sebenarnya telah mengatur asas desentralisasi untuk mengakomodir semua kepentingan masyarakat yang ada di daerah-daerah. Kebijakan semacam ini dianggap sesuai untuk dapat memberikan hak kepada masyarakat yang ada di daerah sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dalam lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Namun disadari oleh beberapa daerah masih banyak daerah yang tidak dapat untuk memenuhi standar minimum layanan kepada masyarakat. Padahal isu yang selalu diusung adanya pemekaran daerah atau pembentukan daerah otonom baru adalah mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Namun kenyataanya, dari hasil pemeriksaan BPK terhadap daerah pemekaran, masih banyak daerah yang belum

[31]Ni'matul Huda, *Hukum….. op.cit.*,hlm. 362.

dapat memberikan pelayanan yang maksimal terhadap daerah.[32] Ketidakmampuan daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya ini mengindikasikan bahwa tidak semua daerah dapat melaksanakan Otonomi Daerah dengan baik. Bahkan banyak daerah-daerah yang justru mengalami kemunduran setelah diberikan hak Otonomi Daerah.

Fenomena semacam ini, harus menjadi sebuah refleksi bagi Pemerintah Pusat dalam memberikan hak Otonomi Daerah yang baru terhadap daerah pemekaran, karena tidak semua daerah pemekaran dapat melaksanakan kebijakan ini dengan baik.

2. Perkembangan Sistem Desentralisasi di Indonesia

Indonesia sebagai megara kesatuan merupakan kumpulan dari beberapa daerah yang berbeda suku bangsa, agama, ras dan etnis. Dalam perbedaan ini sudah tentunya segala kebijakan yang diberikan kepada daerah tertentu tidak dapat disamakan satu sama lain. Perbedaan ini merupakan bentuk kebhinnekaan yang ada di Indonesia. Adanya perbedaan ini merupakan sesuatu yang harus dibanggakan karena perbedaan suku bangsa, agama, ras dan etnis merupakan suatu kekayaan tersendiri bagi Indonesia.

Pembentukan daerah-daerah oleh para pendiri bangsa sejak negara ini dilahirkan merupakan suatu kebijakan yang sangat sesuai dengan bentuk Negara Indonesia. Mengingat Indonesia adalah negara yang kaya akan suku bangsa yang berbeda-beda. Daerah-daerah tersebut diberikan hak otonomi untuk dapat megatur

[32] Hasan Bisri, "*Aspek Politik Pemekaran Daerah Sangat Kental"*, hasil wawancara pada Warta BPK, edisi 4 vol. II, April 2012, hlm. 20.

dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan pemberian Otonomi Daerah menjadikan daerah dapat memberikan kebijakan yang disesuaikan dengan kepentingan masyarakat-masayarakat yang ada di daerah. Sehingga walaupun Indonesia berbeda-beda suku bangsa dan etnis, dengan pemberian Otonomi Daerah menjadikan daerah dapat berkembang dengan baik dan dapat mensejahterakan masyarakatnya dengan kebijakan lokal yang ada dan juga pelayanan terhadap masayarakat lebih dapat diintensifkan.

Otonomi Daerah pada awalnya sudah pernah dilakukan oleh pemerintahan Hindia Belanda.[33] Kebijakan semacam ini sudah mulai diperdebatkan pada tahun 1880 yaitu perdebatan tentang perlunya desentralisasi pemerintahan di Daerah Jajahan Hindia Belanda. Desentralisasi ini banyak disuarakan oleh anggota Dewan Rakyat (*Tweede Kamer*) yang didukung pula oleh kaum swasta Belanda yang bergerak dibidang perkebunan. Ide desentralisasi ini banyak didorong oleh tuntutan dari daerah-daerah yang mempunyai variasi sifat, potensi, identitas dan kelokalan yang berbeda-beda untuk memperoleh kewenangan yang lebih besar.

Adanya dorongan untuk menjadikan daerah memiliki hak otonomi ini baru terealisasi pada tanggal 23 Juli 1903 dengan munculnya Undang-Undang yang memungkinkan adanya desentralisasi. Namun ide desentralisasi yang mulai tertata ini mengalami kemunduran sejak masuknya militer Jepang ke tanah air. Militer Jepang pada saat itu menjadikan pemerintahannya terpusat pada satu pemerintahan

[33]Murtir Jeddawi, *Pro Kontra….. op.cit.*,hlm. 87.

(sentralistis).[34] Pemerintahan semacam ini pula mempengaruhi pembentukan Undang-Undang Dasar 1945 pada masa awal kemerdekaan. Sehingga tidak heran, banyak dari kebijkan-kebijakan pada awal kemerdekaan yang bersifat sentralistik.

Ketika pemerintahan Militer Jepang tidak berpengaruh lagi terhadap Negara Indonesia, para pendiri bangsa dapat berfikir jernih untuk mencanangkan adanya desentralisasi di tingkat daerah. Namun pemerintahan yang sentralistis tidak dapat dijauhkan dari setiap rezim yang pernah berkuasa di tanah air. Pemerintahan orde lama, misalnya pada saat Soekarno menjabat sebagai Presiden menjadikan demokrasi yang ada di Indonesia sebagai Demokrasi Terpimpin. Implikasi dari Demokrasi Terpimpin ini adalah menjadikan segala keputusan terpusat pada Presiden. Hawa Demokrasi Terpimpin ini tidak lepas dari sifat sentralistiknya.[35] Sehingga daerah-daerah menjadi tidak dapat berkembang dengan adanya kebijakan semacam ini.

Setelah jatuhnya rezim orde lama dan digantikan dengan rezim orde baru yang dipimpin oleh Soeharto sebagai presiden, pemerintahan sentralistik ini tidak serta merta hilang. Dalam Undang-Undang yang dicanangkan pada saat orde baru memang memuat tentang desentralisasi, namun pada kenyataanya sifat sentralistis tidak dapat dihindari. Ini terbukti dari semua kebijakan pada masa orde baru harus mendapatkan persetujuan pusat.

Setelah runtuhnya orde baru yang ditandai dengan perubahan politik yang sangat besar pada tahun 1998, menjadikan daerah mulai menuntut hak-haknya yang

[34] *Ibid.*
[35] *Ibid.*,hlm. 88.

merasa kurang diperhatikan pada masa orde baru. Tuntutan yang diajukan oleh masayarakat adalah tuntutan perubahan dalam hubungan pusat-daerah, termasuk pula tuntutan untuk memberikan akses daerah yang lebih besar agar dapat menikmati Sumber Daya Alam daerah melalui kebijakan Otonomi Daerah yang seluas-luasnya. Selain itu, ada juga yang menuntut untuk merubah bentuk negara ke bentuk negara federal, dan ingin memisahkan diri menjadi negara merdeka.[36]

Pada masa awal reformasi ini, banyak melahirkan Undang-Undang baru, tidak terkecuali Undang-Undang pemerintahan daerah yang menggantikan peraturan perundang-udangan sebelumnya yang cenderung sentralistis menuju ke peraturan perundang-undangan yang menganut sistem desentralisasi.

Dari banyaknya perubahan yang mengatur tentang pemerintahan daerah ini, menunjukkan bahwa pemerintahan daerah merupakan suatu hal penting yang ada di negara ini. Selain itu adanya perubahan dari sistem yang sentralistis ke sistem desentralisasi menunjukkan bahwa pada masa reformasi ini, makna kebhinnekaan lebih di tunjukkan daripada makna ketunggal-Ikaan. Artinya dalam pelaksanaan Otonomi Daerah dengan asas desentralisasi menunjukkan bahwa pemerintah lebih memprioritaskan pada perbedaan-perbedaan yang ada dalam Negara ini, bukan pada satu tujuan yang dianggapa sama. Berbeda halnya ketika sistem sentralistis yang menjadi bagian dari pemerintahan menjadikan pemerintah lebih menunjukkan makna ketunggal-Ikaan, yaitu pemerintah lebih menunjukkan pada tujuan yang satu, yang dianggap sama pada semua masyarakat di daerah.

[36] Ni'matul Huda, *Hukum….. op.cit.*,hlm. 357.

Dari beberapa penelitian yang ada sebelumnya menunjukkan bahwa selama reformasi, dalam menjalankan Otonomi Daerah ini, terdapat dampak positif yang ditimbulkan yaitu:[37]

1. Berkembangnya prinsip demokrasi, partisipasi, dan kebebasan mencuat ke permukaan.
2. Adanya daerah otonomi baru menyebabkan berkembangnya infrastruktur, seperti gedung pemerintahan, jalan, puskesmas, sekolahan dan lain-lain.
3. Pelayanan menjadi lebih dekat terutama di bidang pelayanan pemerintahan.
4. Identitas sosial-politik lokal memiliki kesempatan untuk diakui eksistensinya.

Dengan adanya dampak positif dari pemekaran daerah ataupun adanya daerah otonomi baru ini, menyebabkan kita menghirup angin baru dalam menyongsong kebijakan Otonomi Daerah kedepannya. Walaupun terdapat beberapa dampak positif dari adanya daerah otonomi baru, namun di sisi lain sejumlah masalah juga muncul dan semakin lama menjadi semakin besar. Beberapa masalah yang mungkin akan timbul setelah terjadinya pemekaran daerah atau otonomi baru ini adalah:[38]

1. Kentalnya warna kedaerahan di dalam semua proses dan bidang sosial, politik, budaya, dan ekonomi.

[37]Murtir Jeddawi, *Pro Kontra….. op.cit.*,hlm. 89.
[38]*Ibid.*

2. Banyaknya daerah otonomi baru yang muncul menyebabkan timbulnya konflik kepentingan antara elite lokal, sehingga menyebabkan konflik pula antar massa masing-masing pendukung.
3. Ketidakjelasan relasi antar fungsi dalam sistem pemerintahan pusat dengan daerah dan antar daerah. Selain itu juga timbulnya ketidakjelasan peran Gubernur dalam mengordinasikan dan mensinergikan kinerja antar kepala daerah yang ada dibawahnya.
4. Pertentangan antar wilayah, bahkan antar desa, untuk memperebutkan Sumber Daya Alam menjadi sangat tidak rasional.
5. Persaingan antara eksekutif dan legislatif pada tataran lokal dan juga bahkan pada tataran nasional.
6. Banyaknya peraturan daerah yang bertentangan secara hierarkis dan tidak memenuhi kaidah-kaidah hukum.

Dari banyaknya dampak positif dan juga negatif dari adanya pemekaran ini tidak menjadikan sistem Otonomi Daerah harus diberhentikan. Karena susasana dalam Otonomi Daerah sudah sesuai dengan keadaan masayarakat Indonesia yang berada dalam lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia. Walaupun banyak pendapat, persoalan, persepsi diantara kelompok eksekutif, legislatif, dan tokoh-tokoh masyarakat, dan juga adanya perseturuan antara pusat dan daerah atau perseturuan antara kabupaten dan provinsi, tidak menjadikan keyakinan hilang bahwa Otonomi

Daerah merupakan alternatif terbaik untuk mempercepat pembangunan, mengatasi kesenjangan dan meningkatkan kesejahteraan masayarakat di daerah.[39]

Yang harus menjadi perhatian adalah tata cara dalam pelaksanaan Otonomi Daerah ini dalam daerah pemekaran, karena banyak dari daerah pemekaran yang menimbulkan masalah. Dengan mengetahui dampak positif dan negatif dari suatu daerah pemekaran dalam menjalankan sistem Otonomi Daerah, maka perlu kiranya untuk memaksimalkan dampak positif dan meminimalkan bahkan menghapus dampak negatif dari sistem Otonomi Daerah tersebut.

3. Keefektifan Pemekaran Daerah

Seperti yang telah diketahui, bahwa adanya Otonomi Daerah merupakan suatu kebijakan untuk menciptakan kesejahteraan rakyat. Otonomi yang seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab merupakan konsekuensi bagi Negara untuk menerapkan kebijakan ini di daerah-daerah. Telah diketahui pula bahwa banyak dari daerah-daerah yang menjalankan Otonomi Daerah ini, namun tidak memberikan perkembangan yang signifikan didaerah. Hal ini yang menjadikan Pemerintah Pusat untuk berfikir dua kali dalam memberikan hak otonomi kepada daerah.

Walaupun banyak dari daerah yang belum dapat menjalankan hak Otonomi Daerah dengan baik, namun banyak dari daerah-daerah yang mengajukan permohonan untuk dimekarkan dari daerah induknya agar menjadi Daerah Otonomi Baru. Banyak dari daerah yang mengusung isu kesejahteraan dalam memohonkan

[39] Djoko Sudantoko, *Dilema….. Op.cit.*, hlm. 33.

pemekaran. Pemekaran daerah merupakan bentuk kebijakan yang diambil untuk dapat mensejahterakan masyarakat, namun dilihat dari kenyataannya beberapa daerah pemekaran belum memberikan perubahan yang berarti.

Kebijakan pemekaran daerah ini sudah tertuang dalam pasal 4 ayat (3) UU No. 32/2004, yaitu berbunyi Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Ayat ini menjelaskan bahwa pembentukan daerah bukan hanya pemekaran daerah saja melainkan penggabungan beberapan daerah atau bagian daerah yang bersandingan.

Lebih lanjut Pasal 5 ayat (1) UU No 32/2004 menyebutkan persyaratan-persyaratan tentang pembentukan daerah. Pasal 5 UU No 32/2004 menyebutkan:

(1) Pembentukan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan.

(1) Syarat administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD provinsi induk dan Gubernur, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri.

(3) Syarat administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk kabupaten/kota meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan Gubernur serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri.

(4) Syarat teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya Otonomi Daerah.

(5) 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.

Dalam pasal 5 ini sudah mencakup semua persyaratan dari pembentukan daerah, baik penggabungan ataupun pemekaran daerah. Namun yang sering dijumpai pada akhir-akhir ini adalah berkaitan dengan kebijakan pemekaran daerah. Instrument inilah yang sering dijumpai pada dekade terakhir ini, karena melihat banyaknya manfaat dari pemekaran daerah ini, menjadikan daerah berkeinginan untuk memisahkan diri dari daerah induknya.

Dari data yang ada hingga bulan Desember tahun 2008, telah terbentuk 215 daerah otonom baru yang terdiri dari 7 provinsi, 173 kabupaten, dan 35 kota. Sehingga jika dijumlahkan dengan daerah yang sudah ada, maka jumlah keseluruhan daerah otonom mencapai 524 daaerah. Perincian dari jumlah tersebut adalah 33

provinsi, 398 kabupaten, dan 93 kota.[40] Angka tersebut menunjukkan bahwa pemekaran daerah di Negara ini sudah terlampau banyak. Berbeda halnya dengan pemekaran daerah pada masa orde baru. Selang waktu pemerintahan orde baru selama 32 tahun tersebut tidak menunjukkan adanya pembentukan daerah baru yang berjumlah besar.

Adanya kebijakan semacam ini tidak terlepas dari harapan adanya kemajuan dan kemandirian daerah dari hasil pemekaran daerah tesebut. Beberapa daerah ingin mengelola daerahnya dengan kemampuan sendiri tanpa harus ada banyak birokrasi yang diperlukan, karena dengan adanya pemekaran daerah ini, dapat memudahkan birokrasi pemerintahan dan lebih mempermudah jangkauan instruksi dari Pemerintah Daerah ke masyarakat.

Pemekaran daerah menjadi istrumen yang sangat penting dan menjadi alat daerah untuk mendapatkan jatah dari pembagian anggaran pembangunan. Banyak faktor-faktor dan hal-hal yang mempengaruhi adanya pemekaran daerah. Pemekaran daerah yang ada saat ini sudah banyak menimbulkan perdebatan dikalangan eksekutif dan legislatif. Perdebatan tersebut menyangkut perlu tidaknya suatu daerah dibentuk dengan mengambil kebijakan pemekaran daerah. Bagi kalangan eksekutif, pemekaran daerah perlu ditinjau ulang, apakah pemekaran daerah itu tepat pada sasaran yang dituju atau tidak. Karena banyak daerah pemekaran selama ini yang mengalami kegagalan dalam memanfaatakan Otonomi Daerah. Sehingga pemerintah sangat selektif dalam memekarkan suatu daerah. Berbeda halnya di kalangan legislatif,

[40] Murtir Jeddawi, *Pro Kontra….. op.cit.*,hlm. 95.

badan ini beranggapan bahwa pemekaran daerah merupakan keinginan dari masyarakat setempat yang harus didengar.[41] Sehingga apabila tidak mendegar aspirasi rakyat, maka badan legislatif sebagai wakil rakyat tidak menjalankn fungsinya dengan baik. Oleh karena itu, badan legislatif harus mendengarkan suara rakyat dan menjalankannya. RUU pemekaran daerah yang sedang diperdebatkan sekarang ini, sesungguhnya telah menjadi agenda badan legislatif priode sebelumnya (2004-2009), sehingga menjadi suatu kendala apabila tetap diperdebatkan dan tidak ada kesepakatan antara eksekutif dan legislatif.

Adanya perdebatan dalam menyikapi pemekaran daerah ini memang perlu disikapi dengan bijak. Pemerintah Pusat sangat berhati-hati dalam memberikan hak otonomi kepada daerah hasil pemekaran, karena melihat dari kinerja daerah hasil pemekaran yang belum menunjukkan peningkatan yang signifikan, sehingga perlu ditinjau ulang adanya pemberian hak Otonomi Daerah ini. Banyak dari daerah yang melakukan pemekaran tidak dapat untuk memberikan manfaat bagi masyarakatnya. Karena adanya pemekaran daerah merupakan suatu kepentingan politik dari elit-elit lokal yang ada di daerah.[42] Kepentingan politik semacam ini hanya memberikan keuntungan pada pihak-pihak tertentu yang berbanding terbalik dengan kesejahteraan masayarakat.

Dalam perkembangan selanjutnya, adanya pemekaran daearah akan mengakibatkan kerugian bagi negara pada umumnya dan daerah pada khususnya.

[41] Laporan Utama dalam Warta BPK, edisi 4 vol. II, April 2012, hlm. 17.

[42] Hasan Bisri, "*Aspek Politik Pemekaran Daerah Sangat Kental"*, hasil wawancara pada Warta BPK, edisi 4 vol. II, April 2012, hlm. 18.

Karena hal-hal yang dituju untuk kesejahteraan masayarakat tidak dapat tercapai yang ada hanyalah kerugian yang menghabiskan dana pusat dan juga daerah. Sehingga bukanlah suatu perbaikan yang dicapai melainkan kerusakan. Oleh sebab itu, dalam memberikan kebijakan pemekaran daerah ini, perlu di-*follow up*, apakah daerah pemekaran akan berdampak positif setelah pemekaran atau sebaliknya.

Hal-hal semacam ini yang harus menjadi perhatian Pemerintah Pusat dalam membentuk suatu daerah pemekaran, karena dengan adanya daerah pemekaran baru, bukan hanya berimplikasi pada tataran lokal (masayarakat dan pemerintahannya), melainkan dapat pula berimplikasi pada tataran nasional.

Tidak dapat dipungkiri, bahwa daerah-daerah yang menerapkan hak otonomi banyak yang mengalami kegagalan. Ini membuktikan bahwa tidak semua daerah dapat memanfaatkan adanya sistem Otonomi Daerah. Daerah-daerah tersebut masih mengandalkan pendanaan dari Pemerintah Pusat. *Income* atau pemasukan yang diterima daerah tersebut tidak mencukupi untuk membiayai semua pembiayaan yang ada di daerah. Beberapa daerah mengalami nasib yang sama yaitu tidak dapat berkembang. Adanya daerah semacam ini menjadikan daerah yang ada pada masa reformasi sama buruknya dengan daerah yang ada pada masa orde baru. Bahkan jauh lebih buruk dari daerah pada masa orde baru. Oleh sebab itu perlu dilakukan peninjauan ulang mengenai daerah pemekaran.

Akhir-akhir ini, Pemerintah Pusat sudah mencanangkan adanya grand design dari seluruh daerah yang ada di Indonesia. Hal ini diperlukan karena melihat banyaknya daerah pemekaran yang muncul tidak dapat mengakomodir aspirasi

masyarakat. Daerah-daerah dari hasil pemekaran banyak yang gagal dan selalu membawa dampak negatif dalam kehidupan bernegara. Segala bentuk peraturan perundang-undangan yang ada di daerah banyak yang bertentangan dengan peraturan di atasnya, bahkan melanggar kaidah hukum.[43]

Selain itu, pemekaran daerah juga dapat menjadikan daerah kewalahan dengan menerima kewenangan yang sangat luas. Ketidaksiapan daerah dalam menjalankan Otonomi Daerah ini terlihat dari daerah yang tidak dapat memberikan perubahan yang berarti bahkan justru menimbulkan masalah baru dalam daerah tesebut. Pelayanan masyarakat seperti yang dicanangkan akan lebih mudah aksesnya, ternyata jauh dari harapan. Masyarakat justru lebih susah dalam mendapatkan pelayanan publik ini. Bahkan dalam alokasi anggaran akan menjadi lebih besar, karena pembagian alokasi anggaran ini ditentukan berdasarkan daerah-daerah otonom. Selain itu berpengaruh juga pada anggaran bagi struktur kepemimpinan teritorial seperti TNI dan kepolisian RI.[44]

Oleh karena itu perlunya suatu evaluasi dalam merencanakan suatu pemekaran di daerah. Efektifitas suatu kegiatan atau perencanaan suatu program merupakan hal yang harus diperhatikan. Mengingat kegiatan atau perencanaan tersebut melibatkan masyarakat banyak, maka keefektifan suatu program harus diutamakan. Keefektifan suatu program akan terlihat dari respon masyarakat yang mengikuti dan mengalami program tersebut. Apabila melihat keefektifan program

[43] http://news.detik.com/read/, 29 Novmber 2012, 17.44
[44] Laporan Utama pada Warta BPK, edisi 4 vol. II, April 2012, hlm. 8.

atau perencanaan pemekaran daerah ini, maka perlu dilihat bagaimana perkembangan daerah yang dimekarkan tersebut. Jika sudah mencapai target yang telah dicanangkan maka daerah tersebut dapat dikatakan berhasil dalam menjalakan Otonomi Daerah ini. Sedangkan daerah yang gagal adalah daerah yang tidak memperlihatkan kemajuan signifikan setelah diberi hak Otonomi Daerah dan bahkan justru menimbulkan masalah yang baru di daerah.

4. Keaslian penelitian

Sejauh penelusuran penulis, penelitian mengenai pemekaran daerah belum banyak dilakukan. Dari literatur yang dibaca penulis, penelitian yang pernah dilakukan adalah peneliitan LIPI tentang Implikasi Pemekaran Daerah Terhadap Kesejahteraan Masyarakat.[45] Dalam penelitian ini, mengungkapkan implikasi Pemekaran Daerah terhadap kesejahteraan masyarakat. Yang lebih diprioritaskan adalah dari segi ekonomi, yakni mengenai kesejahteraan masyarakat.

Selain penelitian yang dilakukan oleh LIPI, adapula pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK (Badan Pemeriksa Keuangan).[46] Badan ini memeriksa mengenai kinerja daerah pemekaran. Dari hasil pemeriksaan BPK ini menemukan beberapa temuan, yang dikelompokkan pada aspek pemenuhan masa transisi Pemerintah Daerah baru, pencapaian kinerja daerah pemekaran, dan keserasian hubungan

[45] Hasil Penelitian LIPI, mengenai Implikasi Pemekaran Daerah Terhadap Kesejahteraan Masyarakat.

[46] Laporan Utama, "*Pemeriksaan BPK Atas Kinerja Daerah Pemekaran"*, pada Warta BPK, edisi 4 vol. II, April 2012, hlm. 10

Pemerintah Pusat dan Daerah. Dalam pemeriksaan tersebut ada beberapa daerah yang dijadikan sampel (uji petik) untuk diperiksa.

Sedangkan dari literatur, belum terlalu banyak pula yang membahas mengenai keefektifan suatu daerah pemekaran, terutama dalam bidang pendidikan. Beberapa buku yang sudah ada adalah tentang Pro Kontra Pemekaran Daerah (Analisis Empiris), yang ditulis oleh Murtir Jeddawi. Dalam buku tersebut banyak mengungkpkan mengenai hal perlunya suatu Negara membentuk pemerintahan daerah dan juga dampak positif dari pemekaran dan juga dampak negatifnya. Selain itu, dalam buku ini juga memaparkan mengenai daerah yang dimekarkan mulai saat reformasi sampai dengan setelah reformasi. Namun belum membahas bagaimana keefektifan dari setiap daerah yang dimekarkan tesebut.

Literatur yang lain yaitu buku Hukum Tata Negara Indonesia yang ditulis oleh Ni'matul Huda. Dalam buku ini membahas mengenai ketatanegaraan yang ada di Indonesia. Sedangkan mengenai pemerintahan daerah dibahas pada bab terakhir dari buku ini. Mengenai pemerintahan daerah hanya membahas dasar-dasar Otonomi Daerah, sistem pemerintahan di daerah dan juga mengenai daerah istimewa. Sedangkan mengenai efektifitas pemekaran daerah dalam bidang pendidikan belum dibahas secara lengkap.

Ada pula buku yang berjudul Dilema Otonomi Daerah yang di tuls oleh Djoko Sudantoko. Dalam buku ini, banyak membahas mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pemerintahan di Provinsi Jawa Tengah. Di dalam buku ini banyak mengakaji tentang kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah Jawa Tengah

yang dipandang dari sudut ekonomi. Buku ini dilengkapi pula dengan kumpulan dari makalah-makalah yang pernah dipaparkan oleh penulis pada seminar-seminar tentang pemerintahan daerah. Sedangkan mengenai pemekaran daerah belum banyak dipaparkan dalam buku ini.

Berdasarkan hal tersebut, maka penelitian yang diajukan oleh penulis berbeda dengan tulisan-tulisan ataupun penelitian-penelitian yang ada sebelumnya. Karena dalam penelitian ini membahas bagaimana efektifitas otonomi daerah dalam bidang pendidikan di daerah pemekaran dengan mengambil tempat penelitian di Kabupaten Sumbawa Barat yang merupakan Daerah Otonomi Baru hasil pemekaran dari Daerah Induk Kabupaten Sumbawa.

E. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris dengan fokus kajian sebagai berikut:

1. Langkah-langkah yang diambil oleh pemerintah daerah Kabupaten Sumbawa Barat dalam memajukan sektor pendidikan.
2. Efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah dalam bidang pendidikan di Kabupaten Sumbawa Barat setelah pemekaran.

2. Sumber Data

Data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data primer yang didapatkan dari hasil wawancara penulis dengan Pemerintah Daerah dan/atau dengan warga Kabupaten Sumbawa Barat.

Selain itu penulis juga membutuhkan data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum yang terdiri dari:

a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat yang terdiri dari :
    1) Undang-Undang Dasar 1945.
    2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
    3) Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007.
    4) Peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.
b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang menjadi penjelas atau memberi keterangan terhadap bahan hukum primer. Bahan Hukum Sekunder ini terdiri dari buku-buku literatur, hasil penelitian dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.
c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum pelengkap yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari :
    1) Kamus Besar Bahasa Indonesia;
    2) Kamus Istilah Hukum;
    3) Ensiklopedia.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara dengan Pemerintah Kabupaten Sumbawa Barat dan juga dengan warga setempat. Selain itu, dapat pula mengumpulkan data dari dinas-dinas terkait untuk melengkapi data-data yang dibutuhkan. Selain pengumpulan data dengan wawancara, penulis juga akan mengumpulkan data dari peraturan perundang-undangan, literatur dan bahan-bahan lain agar dapat menganalisis permasalahan dengan baik.

4. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan: *pertama*, pendekatan sosiologis, yaitu menganalisis permasalahan yang ada disesuaikan dengan karakter dan bentuk susunan masyarakat yang ada di daerah yang bersangkutan. *Kedua*, pendekatan yuridis-normatif (*statue approach*), yaitu menganalisis permasalahan dalam penelitian ini dari sudut pandang atau menurut ketentuan hukum/perundang-undangan yang berlaku. *Ketiga*, pendekatan historis (*hystorical approach*), dilakukan untuk menelusuri sejarah ataupun latar belakang daerah pemekaran Kabupaten Sumbawa Barat.

5. Analisis Data

Metode analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif, yaitu data yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut:

a. Data yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian;
b. Hasil klasifikasi data selanjutnya akan disistematisasikan;
c. Data yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam pengambilan kesimpulan.

F. Sistematika Penulisan

Peneilitian ini akan dibagi ke dalam beberapa bab untuk mempermudah pembahasan. Oleh karena itu, penelitian ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I akan membahas Pendahuluan, terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian yang merupakan arah penelitian yang dilakukan, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II membahas secara umum mengenai bentuk negara, otonomi daerah dan penyelenggaraan otonomi daerah dalam bidang pendidikan. Dalam bab ini berisi uraian teoritis dan konseptual tentang bentuk negara, otonomi daerah dan penyelenggaraan otonomi daerah dalam bidang pendidikan.

Bab III menganalisis dan membahas uraian dari data yang ada dan dijadikan jawaban atas rumusan masalah.

Bab IV merupakan bab penutup, berisi kesimpulan dari pembahasan tentang rumusan masalah yang diajukan dengan dilengkapi saran sebagai bahan rekomendasi dari hasil penelitian.