

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pada era Orde Baru sebelum tahun 1998, Indonesia menganut sistem pemerintahan yang sangat terpusat. Daerah-daerah menjadi perpanjangan tangan kekuasaan pusat dan sangat bergantung pada kebijakan dari Jakarta. Daerah kaya sumber daya alam tidak dapat menikmati hasil kekayaannya sendiri karena sebagian besar keuntungan dialokasikan ke pusat untuk dibagikan di antara elit pemerintahan di ibu kota. Akibatnya, terjadi kesenjangan pembangunan yang signifikan antara daerah dan pusat. Memasuki era reformasi pasca Orde Baru, Indonesia mengalami kebangkitan demokrasi. Sistem pemerintahan yang berpusat pada negara sebagai pengendali utama pembangunan daerah mulai ditinggalkan. Salah satu agenda utama reformasi adalah desentralisasi kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah secara lebih substansial.<sup>1</sup>

Saat ini, pemerintah daerah diberikan kepercayaan untuk berperan lebih aktif dan kreatif dalam pengelolaan pemerintahan lokal. Pemerintah pusat berperan sebagai pembimbing dan fasilitator kebutuhan daerah. Dengan memberikan otonomi yang lebih luas, daerah memiliki kesempatan untuk mengelola urusan domestiknya sendiri dalam bingkai NKRI. Hal ini memungkinkan pemerintah pusat untuk lebih fokus pada pengawasan, dukungan, dan perumusan kebijakan nasional serta urusan strategis dalam persaingan global.

Proses pembentukan daerah otonomi baru merupakan implementasi dari desentralisasi. Prosedur ini melibatkan serangkaian tahapan yang harus dipenuhi agar suatu wilayah dapat diakui sebagai daerah otonomi baru. Konsep ini mencerminkan

---

<sup>1</sup> S Suparto, "Otonomi Daerah di Indonesia: Pengertian, Konsep, Tujuan, Prinsip dan Urgensinya," *Jurnal Ilmu Hukum* 1–24 (2014): 10.

prinsip-prinsip desentralisasi dan pemberdayaan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan efisiensi pemerintahan lokal. Pembentukan daerah otonomi baru menjadi landasan kebijakan pemerintah dalam memperkuat otonomi daerah dan mewujudkan pemerataan pembangunan serta peningkatan kualitas pelayanan publik.<sup>2</sup>

Pembentukan daerah otonomi baru sebagai upaya penataan wilayah administratif yang bertujuan antara lain memudahkan pemberian pelayanan publik, memperpendek rentang kendali, memberi ruang bagi masyarakat setempat untuk mengembangkan potensi daerahnya secara optimal dan proporsional. Artinya pelimpahan tanggungjawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian, pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat. Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebagai dasar hukum pemerintahan daerah di Indonesia menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, yang terbagi-bagi ke dalam bentuk daerah-daerah provinsi, kota dan kabupaten. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.<sup>3</sup>

Otonomi daerah, sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 bertujuan untuk menata sistem pemerintahan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Implementasinya dilakukan dengan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menjalankan kewenangan pemerintahan di tingkat lokal. Kewenangan yang diberikan mencakup berbagai bidang pemerintahan, kecuali enam bidang yang tetap menjadi wewenang pemerintah pusat, yaitu politik luar negeri, pertahanan-

---

<sup>2</sup> *Ibid*, Suparto.

<sup>3</sup> Republik Indonesia, “UUD Negara RI Tahun 1945” (2000), <https://www.mkri.id/index.php?page=web.PeraturanPIH&id=1&menu=6&status=1>.

keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta bidang-bidang strategis lainnya. Pembatasan ini dimaksudkan untuk mencegah potensi permasalahan di masa depan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur persyaratan pembentukan daerah otonom, yang juga menjadi dasar bagi pemekaran daerah<sup>4</sup>. Pasal 5 ayat (1) menetapkan bahwa pembentukan daerah harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Persyaratan administratif untuk provinsi dan kabupaten/kota memiliki perbedaan. Untuk provinsi, diperlukan persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota yang akan menjadi bagian dari provinsi baru. Sementara untuk kabupaten/kota, dibutuhkan keputusan musyawarah desa, persetujuan DPRD dan kepala daerah induk, serta persetujuan DPRD provinsi dan gubernur.

Penyelenggaraan otonomi daerah didasarkan pada beberapa prinsip, antara lain pendelegasian wewenang, pembagian pendapatan, desentralisasi kekuasaan, keberagaman dalam kesatuan, kemandirian lokal, dan pengembangan kapasitas daerah. Pada awal era reformasi, pelaksanaan desentralisasi dilakukan secara radikal dengan mengalihkan urusan yang sangat luas ke daerah. Namun, pendekatan ini ternyata menimbulkan berbagai masalah, seperti ketidakjelasan pembagian urusan antar tingkat pemerintahan dan kesulitan dalam mencapai target-target pembangunan. Perjalanan otonomi daerah di Indonesia telah mengalami pasang surut seiring dengan dinamika politik, ekonomi, dan sosial yang terjadi. Pengalaman ini menunjukkan bahwa implementasi otonomi daerah perlu terus dievaluasi dan disesuaikan untuk memastikan efektivitasnya dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan efisiensi pemerintahan. Diperlukan keseimbangan antara kewenangan daerah dan

---

<sup>4</sup> Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah," Pub. L. No. 32, 1 (2004), [https://peraturan.bpk.go.id/Download/30504/UU Nomor 32 Tahun 2004.pdf](https://peraturan.bpk.go.id/Download/30504/UU%20Nomor%2032%20Tahun%202004.pdf).

peran pemerintah pusat untuk menciptakan sistem pemerintahan yang lebih responsif dan akuntabel. yang ditetapkan Pemerintah Pusat karena masih banyaknya permasalahan proses desentralisasi yang ada di daerah.<sup>5</sup>

Pelaksanaan desentralisasi yang memberikan otonomi seluas-luasnya ini didasarkan dengan anggapan bahwa hal-hal mengenai urusan pemerintahan pusat yang didistribusikan ke daerah dapat dilaksanakan oleh daerah itu sendiri, daerah diberikan kebijakan otonomi luas sehingga setiap daerah akan lebih mampu dan mandiri untuk memberikan pelayanan dan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah. Hubungan fungsi pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dilaksanakan dengan pendekatan sistem otonomi yang meliputi sistem desentralisasi, sistem dekonsentrasi, dan sistem tugas pembantuan. Hubungan antar fungsi pemerintahan ini tidak saling membawahi dan terkait pada hubungan koordinatif administratif.

Reformasi di bidang politik dan pemerintahan kembali digelar dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah untuk mengganti Undang-Undang 32 Tahun 2004 yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah merubah hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Otonomi daerah yang dijalankan selama ini semata-mata hanya dipahami sebagai perpindahan kewajiban pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk masyarakat. Padahal substansi penting dari otonomi daerah adalah pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah secara politik dan ekonomi agar pembangunan dan pertumbuhan ekonomi

---

<sup>5</sup> Hamrin, "Politik Hukum Pemekaran Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah," *national journal of law* 2 (2020): 199.

berlangsung secara adil dan merata di daerah. Sehingga konsep otonomi daerah dalam kerangka pembentukan daerah otonomi baru ini yang ditekankan lebih tajam dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan kesepakatan antara Komisi II DPR RI dengan Kementerian Dalam Negeri pada awal tahun 2010 untuk memecah ke dalam tiga Undang-Undang Pemerintah Daerah. Pada naskah akademik RUU Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa tujuan RUU tersebut adalah untuk memperbaiki berbagai kelemahan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Beberapa kelemahan yang dimaksud adalah konsep kebijakan désentralisasi dalam Negara kesatuan, hubungan antara pemerintahan daerah dengan masyarakat sipil dan berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah yang belum diatur. Ketentuan yang baru tersebut diantaranya adalah pembagian antara urusan daerah dan pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota tentang penyelenggaraan urusan pemerintah bidang kehutanan, kelautan dan sumber daya mineral, sedangkan urusan pendidikan pengelolaan pendidikan menengah dan khusus menjadi kewenangan pemerintah provinsi. Perbedaan selanjutnya pembagian urusan pemerintahan. Pada Undang-Undang sebelumnya urusan pemerintah dibagi atas urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dapat dilimpahkan sebagian urusannya kepada perangkat pemerintah pusat atau wakil pemerintah pusat di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan urusan pemerintah daerah dibagi atas urusan wajib dan pilihan. Namun, di Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan dibagi atas urusan absolut yang diselenggarakan oleh

pemerintah pusat, urusan pemerintahan konkuren yang dibagi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota.<sup>6</sup>

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memperkenalkan perubahan signifikan dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Salah satu inovasi utamanya adalah penetapan urusan wajib daerah dan pola hubungan urusan konkuren antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota yang langsung dicantumkan dalam lampiran Undang-Undang.<sup>7</sup> Ini berbeda dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur hal serupa melalui Peraturan Pemerintah terpisah. Terkait pemekaran daerah, Pasal 33 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur tentang pemecahan daerah provinsi atau kabupaten/kota menjadi dua atau lebih daerah baru, serta penggabungan bagian daerah yang berdekatan dalam satu provinsi menjadi daerah baru. Ini menunjukkan adanya fleksibilitas dalam penataan wilayah administratif.

Penelitian Hamrin dan Albert Tanjung menyoroti bahwa pemekaran daerah di Indonesia harus memenuhi persyaratan administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Untuk provinsi, syarat administratif mencakup persetujuan dari DPRD dan kepala daerah terkait, serta rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri. Ini menunjukkan adanya mekanisme *checks and balances* dalam proses pemekaran.

Sementara itu, penelitian Herman Kombuno menekankan pentingnya integritas data dalam proses pemekaran daerah. Ia menyarankan agar Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan peraturan turunannya menerapkan sanksi tegas terhadap pengajuan data yang tidak sesuai dengan kondisi sebenarnya. Hal ini bertujuan untuk

---

<sup>6</sup> Neneng Sobibatu Rohmah, "CosmoGov: Jurnal Ilmu Pemerintahan Elit Dan Pemekaran Daerah; Konflik Antar Elit Dalam Proses Pembentukan Provinsi Banten" 4, No. 1 (2018).

<sup>7</sup> Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah," Pub. L. No. 23, 212 (2014), <https://peraturan.bpk.go.id/Details/38685/uu-no-23-tahun-2014>.

mencegah manipulasi data dan memastikan bahwa pemekaran daerah dilakukan berdasarkan pertimbangan yang objektif dan akurat.<sup>8</sup>

Penelitian lain yang dilakukan oleh Andik Wahyu Muqoyyidin, yang berjudul “Pemekaran Wilayah dan Otonomi Daerah Pasca Reformasi di Indonesia: Konsep, Fakta Empiris dan Rekomendasi ke Depan” menyampaikan Perlu disyukuri bahwa pasca reformasi, maraknya pemekaran wilayah telah memberikan ruang bagi aspirasi, keberagaman, dan otonomi lokal, yang sebelumnya diabaikan pada masa Orde Baru. Namun, fenomena pemekaran wilayah yang begitu masif juga membawa sejumlah masalah baru. Setiap pemekaran mengakibatkan implikasi yang kompleks sebagai hasil logisnya, seperti perubahan dalam struktur pemerintahan, alokasi anggaran pemerintah, penentuan batas dan nama wilayah, serta pembagian sumber pendapatan dan penerimaan daerah yang sebelumnya berasal dari daerah induk.<sup>9</sup>

Penelitian lain yang dilakukan oleh Alexander Yandra, yang berjudul “Pembentukan Daerah Otonomi Baru Problematika Dan Tantangannya di Indonesia” dugaan bahwa oknum dalam lembaga Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah menjadi konsultan pemekaran daerah, sehingga daerah otonom baru yang sebenarnya tidak layak muncul. Oleh karena itu, restrukturisasi DPOD diperlukan dengan mengisinya dengan profesional independen yang memiliki pengetahuan luas tentang otonomi daerah. Lembaga baru ini akan merekomendasikan kepada DPR dan Presiden tentang kelayakan calon daerah baru. Hal ini dilakukan untuk mencegah pemekaran daerah menjadi alat politik dalam pembagian kekuasaan di daerah.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Herman Kombuno, “Pemekaran Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah,” *Implementation Science*, 39 (2017), 1–15 .

<sup>9</sup> Andik Wahyu Muqoyyidin, “Pemekaran Wilayah dan Otonomi Daerah Pasca Reformasi di Indonesia: Konsep, Fakta Empiris dan Rekomendasi ke Depan,” *Jurnal Konstitusi* 10, no. 2 (2016): 287, <https://doi.org/10.31078/jk1025>.

<sup>10</sup> Alexsander Yandra, “Pembentukan Daerah Otonomi Baru Problematika Dan Tantangannya Di Indonesia.”

Penelitian ini bertujuan mengeksplorasi secara lebih mendalam tinjauan yuridis terhadap proses pembentukan daerah otonomi baru sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Penelitian sebelumnya telah membahas aspek-aspek umum atau memberikan pandangan yang lebih luas tentang pemekaran daerah, namun penelitian ini akan fokus pada analisis yang lebih rinci terhadap kerangka hukum yang mengatur proses tersebut. Selain itu, penelitian ini juga dapat mencakup analisis terhadap perkembangan terbaru dalam implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 serta evaluasi terhadap efektivitas mekanisme yang ada dalam memastikan pemenuhan persyaratan hukum dalam proses pembentukan daerah otonomi baru. Dalam konteks pemekaran daerah otonomi baru, penelitian ini memberikan tinjauan mendalam mengenai aspek hukum dalam proses pembentukan daerah otonomi baru sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, Penulis merumuskan permasalahan yang akan diteliti sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai. Rumusan masalah yang akan dibahas adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait pembentukan daerah otonomi baru?
2. Bagaimana kelayakan pembentukan daerah otonomi baru menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan dengan pokok-pokok masalah sebelumnya sehingga bisa disimpulkan tujuan penelitian atas berikut:

1. Mengetahui secara mendalam proses pembentukan daerah otonomi baru yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
2. Mengetahui sejauh mana implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait pembentukan daerah otonomi baru.

### **D. Kegunaan Penelitian**

1. Secara teoritis
  - a. Bagi akademisi, Penelitian ini menambah literatur hukum yang berfokus pada aspek yuridis pembentukan daerah otonomi baru di Indonesia. Akademisi dapat merujuk hasil penelitian ini untuk memahami secara mendalam kerangka hukum dan proses administrasi yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, serta bagaimana hal ini berinteraksi dengan dinamika politik dan sosial saat ini.
  - b. Bagi peneliti, Penelitian ini menjadi sumber pengetahuan bagi peneliti yang ingin mendalami dinamika proses pembentukan daerah otonomi baru. Dengan menyediakan analisis yuridis yang komprehensif, penelitian ini memperkaya pemahaman tentang mekanisme hukum yang mengatur pembentukan daerah otonomi baru di Indonesia.
  - c. Bagi peneliti lain, penelitian ini diharapkan dapat menjadi landasan untuk penelitian lanjutan dalam konteks yang sama atau serupa.

- d. Bagi masyarakat, penelitian ini akan membantu meningkatkan pemahaman tentang pembentukan daerah otonomi baru dan bagaimana hal tersebut berkaitan dengan partisipasi masyarakat.
2. Secara praktis
    - a. Bagi praktisi Penelitian ini menyediakan dasar yang kuat untuk penelitian-penelitian lanjutan yang berkaitan dengan otonomi daerah, desentralisasi, dan kebijakan publik. Dengan analisis yang komprehensif, penelitian ini menjadi acuan bagi studi-studi selanjutnya yang ingin mengeksplorasi isu-isu serupa atau terkait.
    - b. Bagi pemerintah Penelitian ini memberikan evaluasi kritis terhadap penerapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.
    - c. Bagi akademisi dapat menggunakan hasil penelitian ini untuk memberikan kritik konstruktif terhadap kebijakan yang ada, serta mengusulkan perbaikan atau reformasi hukum yang lebih efektif dan efisien.
    - d. Bagi Fakultas Hukum, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan sumber informasi terkait proses pembentukan daerah otonomi baru sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, dan diharapkan menjadi dokumen akademik yang bisa dijadikan panduan bagi civitas akademik Fakultas Hukum Universitas PGRI Madiun.

#### **E. Pertanggungjawaban Sistematika**

1. **BAB I PENDAHULUAN** terdiri dari Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Pertanggungjawaban Sistematika.
2. **BAB II KAJIAN PUSTAKA** berisi uraian tinjauan pustaka, menjelaskan Kerangka Teori atau Konseptual dan Kerangka Pemikiran mengenai Tinjauan Umum Tentang Proses Pembentukan Daerah Otonomi Baru, Pengertian Daerah

Otonomi Baru, Pengertian dan Asas-Asas Dalam Otonomi Daerah, Aspek Yuridis Yang Mengatur Pembentukan Daerah Otonomi Baru.

3. **BAB III METODE PENELITIAN** terdiri dari Jenis Penelitian, Sifat penelitian, Pendekatan Penelitian, Jenis dan Sumber Daya Penelitian, Teknik Pengumpulan Data, Teknik Analisis Data, Jangka Waktu Penelitian.
4. **BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN** hasil dari penelitian yang berupa uraian dari perumusan masalah. Dalam hal ini akan diuraikan tentang Bagaimana Prosedur Pembentukan Daerah Otonomi Baru Yang Diatur Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Bagaimana implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait pembentukan daerah otonomi baru.
5. **BAB V PENUTUP** berisi simpulan dan saran berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan.