

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. PEMERINTAHAN DAERAH

1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, Negara Indonesia adalah berbentuk Negara Kesatuan. Pemerintahan di daerah merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintah pusat sebagai konsekuensi Indonesia memakai sistem pemerintahan presidensial.

Setelah pemerintahan orde baru berhasil melaksanakan konsolidasi kekuasaan yang mulai dilaksanakan sejak tahun 1968 di samping agenda pembangunan ekonomi yang merupakan prioritas utama pemerintahan, secara perlahan agenda lainnya mulai dicanangkan, termasuk dalam bidang pemerintahan daerah.²

Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965 tidak sesuai dengan tuntutan perkembangan keadaan kehidupan politik saat ini, karena itu kehendak untuk membentuk sebuah undang-undang baru yang mengatur pemerintahan daerah tidak dapat diabaikan lagi.

Negara Indonesia merupakan suatu bangsa yang merdeka dan berdaulat, dimana pemerintah di daerah merupakan bagian integralnya, dasar hukum dari adanya pemerintahan daerah terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 18 ayat (1) UUD 1945, menyebutkan “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”.

Pasca amandemen terjadi perubahan yang sangat signifikan terhadap perkembangan hukum pemerintahan daerah terutama berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung. Namun akan dijelaskan secara bertahap tentang penggunaan asas pemerintahan daerah, kewenangan daerah, eksekutif daerah dan legislatif daerah serta keuangan daerah.

Kemudian mengenai pemerintah di daerah diatur lebih rinci dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Victor M. Situmorang, melihat sangat luasnya wilayah negara serta luasnya persoalan yang ada, pada umumnya pemerintah daerah (*local government*) bertingkat tingkat, yaitu pemerintah tingkat provinsi, pemerintah tingkat

kabupaten, pemerintah tingkat kotamadya, pemerintah tingkat kecamatan dan pemerintah tingkat desa atau tingkat kelurahan.³

Ruang lingkup pemerintah daerah terdapat dalam Pasal 3 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Ayat (1) menyatakan bahwa Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) adalah:

- a. Pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi;
- b. Pemerintahan daerah kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota.

Pada ayat (2) dijelaskan bahwa “Pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas kepala daerah dan perangkat daerah”.

Pengertian pemerintahan daerah terdapat pada Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Secara lebih spesifik dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menjelaskan “Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”.

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah, dimana dalam rangka mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan pemerintahan daerah diberikan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

Perbedaan kondisi daerah, kebutuhan daerah, sumber daya daerah, aspirasi daerah dan bahkan prioritas daerah menuntut perlunya diciptakan transformasi kebijakan nasional yang efektif ke dalam program daerah secara responsif dan bertanggung jawab. Kesulitan untuk menjalankan serangkaian pelayanan kepada masyarakat daerah oleh departemen yang ada di pusat

2. Asas-asas Pemerintahan Daerah

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah pusat sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan ketentuan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah digunakan asas otonomi dan tugas pembantu, sedangkan dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantu dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Asas-asas pemerintahan daerah di atur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu:

- a. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI;
- b. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu;
- c. Tugas pembantu adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan

atau desa serta pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Setiap Negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi, dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan (*single centralized government*) atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipecahkan didaerah-daerahnya. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi (*centralisatie men deconsentratie*).⁴

Desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat (*central government*), melainkan juga oleh kesatuan-kesatuan pemerintah yang lebih rendah yang mandiri (*zelfstanding*), bersifat otonomi (territorial ataupun fungsional).⁵

Dengan demikian, sistem desentralisasi mengandung makna pengakuan penentu kebijaksanaan pemerintahan terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hak yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.

⁴ Ni'matul Huda, 2005, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 85.

⁵ Basir Memon, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Sinar

Rienow mengatakan bahwa ada 2 (dua) alasan pokok dari kebijaksanaan membentuk pemerintah di daerah:

- a. Membangun kebiasaan agar rakyat memutuskan sendiri sebagian kepentingannya yang berkaitan langsung dengan mereka;
- b. Memberi kesempatan kepada masing-masing komunitas yang mempunyai tuntutan yang bermacam-macam untuk membuat aturan-aturan dan programnya sendiri.

Kelemahan-kelemahan potensial pada sistem administrasi pemerintahan yang terlalu sentralistis biasanya di imbangi dengan sistem yang lebih desentralisasi, dengan memperluas wewenang atau otonomi pemerintah lokal. Jika dulu otonomi luas dianggap mengancam integrasi nasional, saat ini otonomi justru diyakini bisa mempererat integritas.

Selanjutnya yang disebut pemerintahan daerah dalam undang-undang adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI, sedangkan yang dimaksud pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.

3. Pengaturan Hukum Pemerintahan Daerah

Secara normatif (*positiefrechtelijk*) dibedakan antara "Pemerintah Pusat" dan "Pemerintah Daerah", pemerintah pusat diartikan sebagai perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden dan menteri-mentri, pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai eksekutif daerah.

Pengertian yuridis diatas menunjukkan satu persamaan, pemerintah semata-mata di artikan sebagai penyelenggara kekuasaan eksekutif dan admintrasi negara. Seperti diutarakan di depan, pemerintahan dalam kaitan dengan pemerintahan pusat mengandung arti yang luas baik di bidang penyelenggaraan pemerintah (eksekutif) maupun penyelenggaraan negara pada umumnya. Pengertian ini berbeda kalau dilihat dari persefktif hubungan pusat dan daerah, pemerintah pusat hanya dalam arti sempit yaitu penyelenggara kekuasaan eksekutif.

Setelah pemerintah orde baru mengakhiri masa pemerintahannya pada 20 Mei 1998 karena gerakan reformasi, kemudian diusul dengan percepatan pemilu di tahun 1999, UUD 1945 yang selama pemerintahan orde baru disakralkan dan tidak dapat diubah oleh MPR sekalipun, pada 19 Oktober 1999 untuk pertama kali UDD 1945 diamandemen, melalui sidang umum MPR tahun

1999 ada 9 (sembilan) pasal yang diubah: Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9,

Pasal 13 ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 ayat (2) dan (3), Pasal 20 dan Pasal 21.

Kemudian pada 18 Agustus 2000, MPR melalui sidang tahunan menyetujui untuk melakukan perubahan kedua terhadap UUD 1945 dengan mengubah dan menambah Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Bab IXA, Pasal 25E, Bab C, Pasal 26 ayat (2), dan ayat (3), Pasal 27 ayat (30), Bab XA, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Bab XII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36A, Pasal 36B, dan Pasal 36C.

Perubahan Pasal 18 dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota, ketentuan Pasal 18 ayat (1) mempunyai keterkaitan erat dengan ketentuan Pasal 25A mengenai wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketentuan pasal 18 ayat (1) bukanlah istilah yang digunakan secara kebetulan, istilah ini langsung menjelaskan bahwa negara adalah negara kesatuan dimana kedaulatan negara berada ditangan pusat, hal ini konsisten dengan kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan berbeda dengan istilah terdiri atas yang lebih menunjukan substansi federalism

karena istilah itu menunjukkan letak kedaulatan berada di tangan negara-negara bagian.

4. Penghapusan, Pembentukan, dan Pemekaran Wilayah

Alasan pemberian kedudukan propinsi sebagai daerah otonom dan wilayah administratif:⁶

- a. Untuk memelihara hubungan serasi antara pusat dan daerah dalam kerangka NKRI;
- b. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang bersifat lintas kabupaten dan kota serta melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten dan kota;
- c. Untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi.

Kewenangan propinsi dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah :

- a. Kewenangan di bidang pemerintahan bersifat lintas kabupaten dan kota;
- b. Kewenangan di bidang tertentu lain;
- c. Kewenangan yang belum/tidak dapat dilaksanakan kabupaten/kota.

⁶ Senti Nur Wiliyanti, Juan Setriawan, 2000, *Hukum Tata Negara, Teori dan Prakteknya di*

Pembentukan daerah atau pemekaran wilayah perlu memenuhi ketentuan seperti yang dipesyaratkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Sekilas sistematika persyaratan-persyaratan baik administrasi, teknis, dan fisik yang terkandung dalam pasal 5, pasal 6, pasal 7 dan pasal 8 yang diperlukan tersebut dikemukakan sebagai berikut:

- a. Aspirasi sebagian besar masyarakat setempat dalam bentuk Keputusan BPD untuk desa dan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain untuk kelurahan di wilayah yang menjadi calon cakupan wilayah provinsi atau kabupaten/kota yang akan dimekarkan;
- b. Keputusan DPRD kabupaten/kota berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat;
- c. Bupati/walikota dapat memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana dimaksud pada huruf a dalam bentuk keputusan bupati/walikota berdasarkan hasil kajian daerah;
- d. Keputusan masing-masing bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada huruf c disampaikan kepada gubernur dengan melampirkan:

2. Keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan bupati/walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf a dan huruf b.
- e. Dalam hal gubernur menyetujui usulan pembentukan provinsi sebagaimana yang diusulkan oleh bupati/walikota dan berdasarkan hasil kajian daerah, usulan pembentukan provinsi tersebut selanjutnya disampaikan kepada DPRD provinsi;
 - f. Setelah adanya keputusan persetujuan dari DPRD provinsi, gubernur menyampaikan usulan pembentukan provinsi kepada Presiden melalui menteri dengan melampirkan:
 1. Hasil kajian daerah;
 2. Peta wilayah calon provinsi;
 3. Keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan bupati/walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf a dan huruf b; dan
 4. Keputusan DPRD provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf c dan keputusan gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf d

Secara lengkap keterangan tambahan dan lampiran pedoman ini dapat dibaca dalam PP Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Wilayah. Semua persyaratan administrasi, fisik dan teknis tersebut diatas, saat ini sudah diperbaharui oleh Tim Pembentukan Daerah Otonomi Baru Anambas Kepulauan Riau, sesuai dengan yang dipersyaratkan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pemeentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah dan persyaratan tersebut sudah disampaikan kepada pemerintah pusat melalui Direktorat Jenderal Otonomi Daerah.

5. Sumber-sumber Pendapatan Daerah

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah, sedangkan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di daerah didanai dari dan atas beban anggaran pendapatan belanja negara.⁷

Sumber pendapatan daerah diatur dalam Pasal 157 Undang-Undang

- 2) Hasil restribusi daerah;
 - 3) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan;
 - 4) Lain-lain PAD yang sah.
- b. Dana perimbangan
- 1) Dana bagi hasil;
 - 2) Dana alokasi umum;
 - 3) Dana alokasi khusus.
- c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Dana bagi hasil dalam dana perimbangan bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Dana bagi hasil yang bersumber dari pajak diatur dalam Pasal 160 ayat (2) terdiri dari:

- a. Pajak bumi dan bangunan sektor pedesaan, perkotaan, perkebunan, pertambangan serta kehutanan;
- b. Bea perolehan atas hak tanah dan bangunan sector pedesaan, perkotaan, perkebunan, pertambangan dan kehutanan;
- c. Pajak penghasilan Pasal 21, Pasal 25 dan Pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri.

- a. Penerimaan kehutanan yang berasal dari iuran hak pengusahaan hutan, propinsi sumber daya hutan, dan dana reboisasi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan;
- b. Penerimaan pertambangan umum yang berasal dari penerimaan iuran tetap (*landrent*) dan penerimaan iuran eksplorasi dan iuran eksploitasi (*royalty*) yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan;
- c. Penerimaan perikanan yang diterima secara nasional yang dihasilkan dari penerimaan pungutan pengusahaan perikanan dan penerimaan pungutan hasil perikanan;
- d. Penerimaan pertambangan minyak yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan;
- e. Penerimaan pertambangan gas alam yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan;
- f. Penerimaan pertambangan panas bumi yang berasal dari penerimaan setoran bagian pemerintahan, iuran tetap dan iuran produksi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.

Sedangkan pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang diperoleh dari sumber-sumber pendapatan daerah dan dikelola sendiri oleh pemerintahan

2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 157 disebutkan bahwa sumber pendapatan asli daerah terdiri dari :

- a. Pendapatan asli daerah yang selanjutnya di sebut PAD yaitu:
 - 1) Hasil pajak daerah;
 - 2) Hasil retribusi daerah;
 - 3) Hasil pengelolaan kekayaan daerah dipisahkan; dan
 - 4) Lain-lain PAD yang sah;
- b. Dana perimbangan;
- c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Pajak daerah adalah peralihan kekayaan dari pihak rakyat kepada kas negara untuk membiayai pengeluaran rutin dan surplusnya digunakan untuk Public Investment.

Pajak daerah adalah pungutan daerah menurut peraturan yang ditetapkan sebagai badan hukum publik dalam rangka membiayai rumah tangganya. Dengan kata lain pajak daerah adalah pajak yang wewenang pungutannya ada pada daerah dan pembangunan daerah tersebut.

Pendapatan Asli Daerah yang sah pendapatan asli daerah tidak seluruhnya memiliki kesamaan, terdapat pula sumber-sumber pendapatan lainnya, yaitu penerimaan lain-lain yang sah, bagai penerimaan kecil-kecil seperti hasil

penjualan alat berat dan bahan jasa. Penerimaan dari swasta, bunga simpanan giro dan Bank serta penerimaan dari denda kontraktor.

Daerah penghasil sumber daya alam ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri berdasarkan pertimbangan dari menteri teknis terkait, dasar perhitungan bagian daerah dari daerah penghasil sumber daya alam ditetapkan oleh menteri teknis terkait setelah memperoleh pertimbangan Menteri Dalam Negeri.⁸

Pengelolaan keuangan daerah melalui anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) yang disusun dalam 1 (satu) masa tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai 31 Desember, yang mempunyai hak membuat RAPBD adalah kepala daerah yang harus mendapatkan persetujuan DPRD untuk menjadi APBD yang dituangkan dalam sebuah peraturan daerah (perda).

Pemerintah daerah mengajukan rancangan perda tentang perubahan APBD, disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD, pengambilan keputusan dilakukan DPRD paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum tahun anggaran berakhir. Pasal 184 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa kepala daerah menyampaikan rancangan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah di periksa oleh BPK paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

⁸ Senti Nur Wijawanti, Ivan Setriawan, *Op.cit.* hlm. 198

B. PEMBENTUKAN DAERAH

1. Pengertian Pembentukan Daerah Kabupaten

Pembentukan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah sangat penting dalam pelaksanaan desentralisasi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, oleh karena itu perlu diketahui pengertian pembentukan daerah tersebut. Pembentukan daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dalam Pasal 5 ayat (1) adalah pembentukan harus memenuhi syarat administrasi, teknis dan fisik kewilayahan.

Pembentukan Kabupaten Kepulauan Anambas sebagaimana dicantumkan dalam konsiderans huruf c Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Anambas, bahwa pembentukan Kabupaten Kepulauan Anambas bertujuan untuk meningkatkan pelayanan bidang pemerintahan, pembanguann dan masyarakat, serta member kemampuan dalam pemanfaatan potensi daerah.

Pembentukan daerah berkaitan dengan pemekaran daerah sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah yaitu pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau

pemerintah pusat. Hal ini tentu mengurangi kekuasaan yang telah dinikmati oleh pemerintah pusat selama ini kekuasaan segala atributnya kemudian harus dibagi dengan masyarakat daerah. Tentu saja tidak mudah pemerintah pusat untuk merelakan pembagian kekuasaan tersebut sementara itu kunci dari desentralisasi dan otonomi daerah adalah perpindahan kekuasaan dan penyerahan kewenangan dari pemerintahan pusat kepada daerah, dengan titik tekan pada pemerintah daerah tingkat II.

Alasan utama diberlakukannya pengamatan yang intensif atas penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dalam mengemban fungsi otonomi bertolak dari kenyataan tentang cukup banyaknya kebijakan-kebijakan yang tidak bersumber kepada kewenangan otonomi pemerintahan daerah, serta adanya kebijakan birokrasi pemerintah yang kurang berorientasi atau kurang sesuai dengan situasi dan kondisi kehidupan sosial ekonomi daerah.

Lebih dari pada itu, tujuan optimal dari suatu manajemen otonomi daerah adalah memenuhi kebutuhan masyarakat setempat, mengantisipasi serta memberikan apresiasi atau inspirasi masyarakat daerah setempat, sehingga masyarakat daerah bersama-sama dengan perangkat pemerintah daerah, kemudian dapat menentukan arah kebijakan pemerintah daerah untuk menuju kemandirian dan pertumbuhan daerah yang serasi

Dalam konteks ini, pemerintah daerah tetap berbagi atas dua ruang lingkup bukan tingkatan daerah kabupaten dan daerah kota yang diberi status otonomi terbatas, otonomi penuh berarti tidak adanya operasi pemerintahan pusat di daerah kabupaten dan daerah kota, kecuali untuk bidang-bidang yang dikecualikan tadi.⁹

Melalui otonomi daerah diharapkan daerah akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintah daerah diharapkan mampu memainkan perannya dalam membuka peluang memajukan daerah dengan melakukan identifikasi potensi sumber-sumber pendapatannya dan mampu menetapkan belanja daerah secara ekonomi yang wajar, efisien termasuk kemampuan perangkat daerah meningkatkan kinerja mempertanggung jawabkan pemerintah atasnya maupun kepada publik atas masyarakat perkembangan situasi yang terjadi, perubahan sistem pemerintahan berupa penetapan otonomi daerah yang telah digulirkan.

Pilihan terhadap desentralisasi haruslah dilandasi argumentasi yang kuat baik secara teoritik ataupun empiris, dengan berbagai permasalahan yang dihadapi dalam mengadopsi dan mewujudkan pemerintahan yang federalistik, maka memang sebagai alternatif adalah dengan memilih bentuk Negara Kesatuan dengan menyelenggarakan pemerintahan atas dasar prinsip-prinsip desentralisasi yang menyelukut hubungan kelurahan dengan kepala

dimensinya antara pemerintah nasional dengan pemerintah daerah. Diantara berbagai argumentasi dalam memilih desentralisasi atau otonomi, yang sangat banyak diungkapkan adalah antara lain efisien-efektifitas penyelenggaraan pemerintahan.¹⁰

Masalah pokok yang menyertai penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia berkenaan dengan kenyataan di pertahankannya suatu pola organisasi pemerintahan yang seragam untuk semua pemerintahan daerah, terlepas dari kondisi geografis dan etnis masyarakat Indonesia yang demikian berbeda. Penetapan jenjang pemerintahan daerah yang berhubungan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah masih lebih cenderung pada pola sentralisasi dan dekonsentrasi, perumusan kebijakan masih lebih banyak ditentukan pusat, atau oleh aparat pusat di daerah, hal ini merupakan penyebab utama dari sulitnya menserasikan kebijakan pemerintah dengan aspirasi masyarakat di daerah.

Kemampuan prakarsa dan kreatifitas akan terpacu, sehingga kapabilitasnya dalam mengatasi masalah domestik akan semakin kuat desentralisasi merupakan simbol adanya kepercayaan dari pemerintah pusat kepada daerah, ini akan dengan sendirinya mengambikan harga diri pemerintahan daerah dan masyarakat daerah.

¹⁰ Syaukani, *Op.cit.* hlm 20.

3. Tujuan Pembentukan Daerah Kabupaten

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, pembentukan daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan melalui:

- a. Peningkatan pelayanan pada masyarakat;
- b. Percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi;
- c. Percepatan pengelolaan potensi daerah;
- d. Peningkatan keamanan dan ketertiban;
- e. Peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

Percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi, diperlihatkan dalam dua hal utama, yaitu pertama mengenai rekrutmen pejabat pemerintahan daerah dan yang kedua adalah rekrutmen pejabat daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan kewenangan sepenuhnya kepada masyarakat di daerah, melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) baik propinsi maupun kabupaten kota, diharapkan dengan mekanisme yang baru ini maka masyarakat di daerah memiliki kepercayaan dan diberikan dukungan yang kuat kepada para pemimpinnya, karena pejabat merupakan figur yang mereka pilih sendiri dan mereka percaya untuk menyelenggarakan

Pembangunan ekonomi daerah adalah suatu dimana pemerintah daerah dan masyarakat mengelola sumberdaya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah daerah dengan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan pekerjaan baru dengan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi dalam wilayah tersebut pembangunan ekonomi daerah juga merupakan suatu proses yang mencakup pembentukan institusi baru.

Setiap upaya pembangunan ekonomi daerah mempunyai tujuan utama untuk meningkatkan jumlah dan jenis peluang kerja untuk masyarakat daerah dalam upaya mencapai tujuan tersebut, pemerintah daerah dan masyarakat harus secara bersama-sama mengambil inisiatif masyarakat dan dengan menggunakan sumberdaya yang diperlukan untuk merancang dan membangun perekonomian daerah.¹¹

Percepatan pengelolaan potensi daerah yang berupa potensi fisik dan non fisik dari suatu daerah atau wilayah yang dimaksud Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah seperti:

- a. Penduduk adalah semua orang yang berdomisili disuatu daerah selama sumber daya lain tetap bertujuan menetap;
- b. Sumber Daya Alam;

¹¹ Undang-Undang No. 10 Tahun 2000, Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 12 Tahun 2007.

- c. Sumber Daya Buatan; dan
- d. Sumber Daya Sosial.

Peningkatan keamanan dan ketertiban dapat terwujud bila pelaksanaan otonomi daerah dengan asas desentralisasi harus dilaksanakan diberikan wewenang untuk mengatur peningkatan keamanan dan ketertiban di daerahnya masing-masing.

4. Syarat-Syarat Pembentukan Daerah Kabupaten

Ketentuan yang menyatakan syarat-syarat pembentukan suatu daerah, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu pembentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan.

Kemudian didalam Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan lebih rinci mengenai syarat administratif pembentukan kabupaten yaitu untuk kabupaten/kota meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan Gubernur serta rekomendasi

Didalam Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa syarat teknis pembentukan daerah yaitu 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.

Kemudian yang dimaksud syarat fisik menurut Pasal 5 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu syarat fisik yang dimaksud pada ayat (1) meliputi paling sedikit 5 (lima) kabupaten/kota untuk pembentukan propinsi dan paling sedikit 7 (tujuh) kecamatan untuk pembentukan kabupaten dan 4 (empat) kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan.

5. Tata Cara Pembentukan Daerah Kabupaten

Prosedur pembentukan daerah berdasarkan Pasal 16 Peraturan Pemerintah

Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan Daerah Kabupaten dan

Dalam Pasal 16 tata cara pembentukan daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) huruf a dilaksanakan sebagai berikut:

- a. Aspirasi sebagian besar masyarakat setempat dalam bentuk Keputusan BPD untuk desa dan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain untuk kelurahan di wilayah yang menjadi calon cakupan wilayah kabupaten/kota yang akan dimekarkan;
- b. DPRD kabupaten/kota dapat memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana dimaksud dalam huruf a dalam bentuk Keputusan DPRD berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat yang diwakili oleh BPD untuk desa atau nama lain dan Forum Komunikasi Kelurahan untuk kelurahan atau nama lain;
- c. Bupati/walikota memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana dimaksud dalam huruf a dalam bentuk keputusan bupati/walikota berdasarkan hasil kajian daerah;
- d. Bupati/walikota mengusulkan pembentukan kabupaten/kota kepada gubernur untuk mendapatkan persetujuan dengan melampirkan:
 - 1) dokumen aspirasi masyarakat di calon kabupaten/kota;
 - 2) hasil kajian daerah;
 - 3) peta wilayah calon kabupaten/kota; dan

- 4) Keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan bupati/walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) huruf a dan huruf b.
- e. Gubernur memutuskan untuk menyetujui atau menolak usulan pembentukan kabupaten/kota berdasarkan evaluasi terhadap kajian daerah sebagaimana dimaksud dalam huruf c;
- f. Gubernur menyampaikan usulan pembentukan calon kabupaten/kota kepada DPRD provinsi;
- g. DPRD provinsi memutuskan untuk menyetujui atau menolak usulan pembentukan kabupaten/kota; dan
- h. Dalam hal gubernur menyetujui usulan pembentukan kabupaten/kota, gubernur mengusulkan pembentukan kabupaten/kota kepada Presiden melalui Menteri dengan melampirkan:
 - 1) Dokumen aspirasi masyarakat di calon kabupaten/kota;
 - 2) Hasil kajian daerah;
 - 3) Peta wilayah calon kabupaten/kota;
 - 4) Keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan bupati/walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) huruf a

- 5) Keputusan DPRD provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf c dan keputusan gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf d.

Disamping itu pembentukan daerah juga mengandung arti bahwa daerah tersebut harus mampu melaksanakan otonomi daerahnya sesuai dengan kondisi, potensi, kebutuhan dan kemampuan daerah yang bersangkutan, pembentukan suatu daerah otonom baru, tidak boleh mengakibatkan daerah induk tidak mampu lagi melaksanakan otonomi daerahnya, dengan demikian baik daerah yang dibentuk maupun daerah yang dimekarkan atau daerah induk secara sendiri-sendiri dapat melaksanakan otonomi daerahnya sesuai ketentuan yang