

Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia

Oleh: Lukman Santoso*

Abstract

One of logical consequence of political decentralization policy of regional autonomy is a phenomenon of regional expansion or establishment of new autonomous regions/new autonomous region (DOB). The Government specifically regulates the regional expansion through UU No. 22 Tahun 1999 which was subsequently revised by UU No. 32 Tahun 2004 on Regional Government. The Act provides opportunities in local formation of NKRI based on considerations of economic capacity, potential regional, social cultural, social political, population, area, and other considerations that allow the implementation of regional autonomy that is technically governed by PP No. 129 Tahun 2000 jo PP No. 78 Tahun 2007. Originally, regional expansion has a positive impact of democratization, the growth of new centers, the approach to the public service, ease of building and maintaining facilities and infrastructure, the growth of new jobs, and the motivation of the development of regional innovation and creativity. However, the implementation turned out to be a dominant political factor in the process of regional enlargement. So regional expansion policy in the era of reform have failed, being unable to answer the question of welfare and community services. The cause of this failure is the existence of political interests from the local political elites and legislators. In addition, the regional expansion also cause spatial conflicts. To overcome these problems, several steps need to be assertive, namely, First, the government should immediately setting up the law on grand design the arrangement of regions in Indonesia. Second, there must be strict regulations to regulate the proposed expansion area. Third, the government should be able to ensure that every member of society, including in areas that are geographically hard to reach still able to get the public services they need. Fourth, the government also has to ensure that the allocation of development funds (either through the state budget and regional budget) can be transferred in a transparent and accountable to its lowest level in the area in a fair and proportional way.

Abstrak

Salah satu konsekuensi logis dari kebijakan desentralisasi politik otonomi daerah merupakan fenomena pemekaran wilayah atau pembentukan daerah otonom baru/Daerah otonomi Baru (DOB). Pemerintah secara khusus mengatur perluasan daerah melalui UU No 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini memberikan kesempatan dalam pembentukan lokal NKRI berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, kawasan budaya, sosial politik,

* Dosen Hukum pada STAIDA Lampung. Email: cak_luk2005@yahoo.co.id

kependudukan, sosial, dan pertimbangan lain yang memungkinkan pelaksanaan otonomi daerah yang secara teknis diatur oleh PP No 129 Tahun 2000 jo PP No 78 Tahun 2007. Awalnya, pemekaran daerah memiliki dampak positif demokratisasi, pertumbuhan pusat-pusat baru, pendekatan untuk pelayanan publik, kemudahan pembangunan dan pemeliharaan sarana dan prasarana, pertumbuhan lapangan kerja baru, dan motivasi pengembangan inovasi dan kreativitas daerah. Namun, pelaksanaannya ternyata menjadi faktor politik yang dominan dalam proses pemekaran daerah. Jadi ekspansi kebijakan regional di era reformasi telah gagal, karena tidak mampu menjawab pertanyaan kesejahteraan dan pelayanan masyarakat. Penyebab kegagalan ini adalah adanya kepentingan politik dari elit politik daerah dan DPRD. Selain itu, pemekaran juga menimbulkan konflik spasial. Untuk mengatasi masalah ini, beberapa langkah perlu tegas, yaitu, Pertama, pemerintah harus segera menyiapkan undang-undang tentang grand design penataan daerah di Indonesia. Kedua, harus ada peraturan yang ketat untuk mengatur daerah usulan perluasan. Ketiga, pemerintah harus mampu menjamin bahwa setiap anggota masyarakat, termasuk di daerah-daerah yang secara geografis sulit dijangkau tetap bisa mendapatkan pelayanan publik yang mereka butuhkan. Keempat, pemerintah juga harus memastikan bahwa alokasi dana pembangunan (baik melalui APBN dan APBD) dapat ditransfer secara transparan dan akuntabel ke level terendah di daerah secara adil dan proporsional.

Kata kunci: Reformasi, otonomi daerah, pemekaran daerah

A. Pendahuluan

Sejak bergulirnya era reformasi 1998, bangsa Indonesia menaruh harapan besar terhadap perubahan-perubahan sistem bernegara. Dalam konteks sistem ketatanegaraan Indonesia, euforia reformasi juga ditandai dengan gelombang otonomi daerah secara besar-besaran. Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang lahir pada kondisi tersebut merupakan salah satu upaya pemerintah “mendinginkan” euforia reformasi dan di lain pihak untuk menjaga keutuhan NKRI. Maka tidak salah jika “nada” UU No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah memberikan kebebasan yang nyata dan seluas-luasnya bagi daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri (otonomi) demi kesejahteraan daerah. Prinsip kebebasan, demokrasi, dan partisipasi publik juga sangat menonjol dalam produk hukum tersebut.¹

Era otonomi daerah juga menjadi penanda bergesernya paradigma sentralisasi yang dianut Orde Baru, menjadi paradigma desentralisasi yang termuat dalam UU 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

¹ Tim Percik, *Proses dan Implikasi Sosial-Politik Pemekaran; Studi Kasus di Sambas dan Buton*, (Salatiga: Yayasan Percik Salatiga, Summary Paper-pdf, 2007), p. 5.

Fenomena pemekaran daerah atau pembentukan daerah otonom baru (DOB), kemudian menjadi konsekuensi logis kebijakan desentralisasi politik tersebut. Kebijakan pemekaran daerah, sejatinya memberikan harapan bahwa penataan daerah (*teritorial reform*) akan menghasilkan peningkatan kesejahteraan rakyat, pelayanan yang lebih baik, peningkatan kehidupan demokratis, pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat, meningkatnya keamanan dan ketertiban, serta relasi-relasi yang harmonis antar-daerah.

Jika dibandingkan pengaturan penataan daerah pada era Orde Baru yang merujuk UU No 5 Tahun 1974, kebijakan pemekaran daerah pasca ditetapkannya UU No 22 Tahun 1999 mempunyai perbedaan yang signifikan. Kebijakan pemekaran daerah pada Orde Baru, memang bersifat elitis dan memiliki karakter sentralistik, yang perencanaan dan implementasi pemekaran lebih merupakan inisiatif pemerintah pusat (*top-down*) daripada partisipasi dari bawah (*bottom-up*). Sehingga, proses pemekaran daerah selain jarang terjadi juga seringkali menjadi proses yang tertutup dan menjadi arena terbatas di kalangan pemerintah pusat.²

Sedangkan dalam UU No 22 Tahun 1999 (jo UU No 32 Tahun 2004) yang secara teknis diatur dalam PP No 129 Tahun 2000 (jo PP No 78 Tahun 2007)³ justru lebih menekankan pada proses-proses politik. Ruang bagi daerah untuk mengusulkan pembentukan DOB dibuka lebar. Dengan kebijakan yang demikian ini, kebijakan pemekaran daerah lebih didominasi oleh proses politik daripada proses teknokratis. Sehingga dapat dipahami bahwa produk hukum ini berdampak pada maraknya pemekaran daerah yang tidak terbendung di seluruh Indonesia, terutama di luar Jawa.⁴ Derasnya gelombang pemekaran daerah ini kemudian juga berdampak pada timbulnya berbagai problem di daerah yang baru dimekarkan tersebut.⁵

² Soetandyo Wignjosoebroto, "Satu Abad Desentralisasi di Indonesia", dalam *Majalah Prisma* No 3, Vol 29/ Juli 2010, p. 68.

³ Revisi terhadap PP 129 Tahun 2000 dengan PP No 78 Tahun 2007 sejatinya bertujuan untuk memperketat syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan, namun dalam praktiknya masih terdapat banyak kelemahan dalam PP tersebut yang justru bisa dipolitisir.

⁴ Murtir Jeddawi, *Pro-Kontra Pemekaran Wilayah; Analisis Emperis*, (Yogyakarta: Total Media, 2009), p. 111.

⁵ Pada kenyataannya jumlah daerah pemekaran yang relatif sukses tidak sebanding dengan sekitar 80% daerah pemekaran yang bermasalah. Lihat Laurensius Daniel, "Problem Pemekaran Daerah dan Prospek Otonomi Daerah", dalam www.equator-news.com, akses 15 Januari 2011, pukul 00.15 WIB. Sebagaimana hasil survey *Kompas* pada 2008 tentang pemekaran daerah, yang menyimpulkan bahwa sekitar 60,5 persen responden membenarkan kerugian dari proses pemekaran ini. Lihat *Kompas*, Edisi 11 Februari 2008, p. 5.

Terkait persoalan tersebut, kemudian dalam konsultasi antara pimpinan DPR dan presiden di Istana negara tanggal 14 Juli 2010, Presiden Susilo Bambang Yudoyono (SBY) kembali meminta dilakukan moratorium pemekaran daerah. Artinya, usulan pembentukan daerah otonom baru untuk sementara harus dihentikan sambil menunggu evaluasi lebih lanjut. Menurut presiden, selama 10 tahun terakhir, dari 205 daerah baru hasil pemekaran, 80 persennya gagal menjalankan tugasnya. APBN yang disalurkan ke daerah untuk pemekaran pun selama ini lebih digunakan untuk membangun gedung-gedung atau untuk membeli mobil pejabat daerah⁶.

Pernyataan presiden tersebut memang didukung oleh fakta bahwa sebagian besar daerah hasil pemekaran justru membebani keuangan Negara. Hasil survey beberapa lembaga penelitian (seperti Bapenas-2005, DRSP-USAID-2007, UNDP-2007) juga menunjukkan kesimpulan yang sama, yakni lebih dari 80% daerah pemekaran belum dapat memperlihatkan peningkatan pembangunan daerah setempat sehingga disimpulkan bahwa pelaksanaan pemekaran daerah belum mencapai tujuan otonomi daerah.⁷ Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah yang menjadi pokok kajian berikut, adalah “apakah pemekaran daerah pasca reformasi di Indonesia sudah sesuai dengan amanat UUD 1945 pasca amandemen dan tujuan otonomi daerah?”

B. Konsep Pemekaran Daerah

Dalam perkembangan negara modern, demokrasi menjadi pilihan dibanyak negara sebagai konsep dalam menjalankan tatanan pemerintahan. Demokrasi dianggap sangat dekat dengan konsep kedaulatan rakyat yang menekankan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, sehingga sinergisitas kedua konsep ini adalah bagaimana membentuk suatu pemerintahan yang didasarkan atas kehendak bersama dan untuk menjalankan kepentingan rakyat banyak (*maslahatil ‘ammah*).⁸

Demikian pula dalam upaya mewujudkan negara hukum yang juga harus ditopang dengan sistem demokrasi. Hubungan di antara keduanya tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan

⁶ “Pemekaran Wilayah Jangan Sampai Mengulang Kesalahan,” dalam www.detiknews.com, akses 16 Juli 2010, pukul 15.20 WIB.

⁷ Sudi Fahmi, *Hukum Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2010), p. 96-97.

⁸ Syahda Guruh Langkah Samudra, *Menimbang Otonomi VS Federal; Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, Cet-I, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2000), p. 131-132.

kehilangan makna.⁹ Sebagaimana ditegaskan Jimly Asshiddiqie, bahwa teori tentang negara hukum, *rule of law*, dan *rechtsstaat* pada pokoknya tidak dapat dipisahkan dari teori tentang demokrasi, keduanya harus dilihat sebagai dua sisi dari mata uang yang sama.¹⁰ Sehingga negara hukum demokrasi (*demokratische rechtsstaat*) itu tidak lain merupakan konstitusi dalam arti ideal (*ideal begriff der verfassung*).¹¹

Salah satu perwujudan demokratisasi di Indonesia adalah keberadaan konsep desentralisasi pemerintahan sejak era reformasi sebagai anti tesis dari konsep sentralisasi yang diterapkan Orde Baru. Implikasinya, terjadi pergeseran lokus kekuasaan dari pusat ke daerah. Dengan semangat desentralisasi, daerah semakin memiliki kewenangan berotonomi yang semakin luas.¹² Desentralisasi secara umum dikategorikan ke dalam dua perspektif utama, yakni perspektif desentralisasi politik dan desentralisasi administrasi. Perspektif desentralisasi politik menerjemahkan desentralisasi sebagai devolusi kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah; sedangkan perspektif desentralisasi administrasi diartikan sebagai pendelegasian wewenang administratif dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.¹³

Jika desentralisasi merupakan arena hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat yang bertujuan untuk memberikan pengakuan terhadap eksistensi masyarakat lokal, memperkuat identitas lokal, membangkitkan prakarsa dan inisiatif lokal, serta membagi kekuasaan dan kekayaan kepada masyarakat lokal, dan mewujudkan otonomi luas;¹⁴ maka demokratisasi merupakan upaya untuk menjadikan penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi lebih akuntabel, responsif, diakui oleh rakyat; mendorong peran legislatif daerah berfungsi sebagai badan perwakilan dan *intermediary agent*; serta memperkuat partisipasi masyarakat daerah dalam proses pemerintahan dan pembangunan daerah. Partisipasi juga menandai keikutsertaan kalangan marjinal yang selama ini disingkirkan dari proses politik dan ekonomi.¹⁵

⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cet-II, (Yogyakarta: UII Press, 2003), p. 6.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Penerbit BIP, 2007), p. 300.

¹¹ Djokusutono, *Hukum Tata Negara*, kuliah himpunan Harun Al Rasyid, (:Bogor: Ghalia Indonesia, 1982), p. 199-200.

¹² Sudi Fahmi, *Hukum Otonomi...*, p. 21.

¹³ Syarif Hidayat, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Ke Depan*, (Jakarta: Pustaka Quantum, 2000), p. 23.

¹⁴ Tim Laper, *Otonomi versus Negara: Demokrasi di Bawah Bayang-Bayang Otoriterisme*, (Yogyakarta: Laper Pustaka Utama, 2005), p. 153.

¹⁵ Sudi Fahmi, *Hukum Otonomi...*, p. 22.

Pandangan bahwa desentralisasi memiliki korelasi dengan demokrasi didasarkan pada asumsi bahwa desentralisasi dapat membuka ruang yang lebih besar kepada masyarakat untuk terlibat didalam proses pembuatan keputusan-keputusan politik di daerah. Hal ini berkaitan dengan realitas bahwa setelah ada desentralisasi, lembaga-lembaga yang memiliki otoritas di dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan publik itu lebih dekat dengan rakyat. Kedekatan itu juga memungkinkan rakyat melakukan kontrol terhadap pemerintah daerah.¹⁶ Pemerintahan lokal yang demokratis berkaitan erat dengan akuntabilitas, kompetisi, keterlibatan, dan tinggi rendahnya kadar untuk menikmati hak-hak dasar bagi pemilih di daerah. Sehingga pemahaman berdemokrasi tidak hanya sebatas memilih gubernur, bupati atau walikota dan para wakil rakyat dari daerah, tetapi masa depan dan kemakmuran daerah.¹⁷

Dengan keleluasaan daerah otonom dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya, akan memberikan peluang daerah untuk tata kelola kewenangannya dalam suasana pemerintahan demokratis. Artinya tidak saja pelibatan masyarakat dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan kebijakan publik, akan tetapi kebijakan publik yang dirumuskan mengarah kepada kemajuan daerah yang signifikan, diiringi pelayanan publik yang semakin baik.¹⁸ Termasuk pelibatan masyarakat dalam penataan daerah dan pemekaran daerah sebagai cermin keberhasilan dari otonomi daerah.

Karakteristik pemerintahan yang demokratis dengan prinsip otonomi tentu menjadikan kualitas pelayanan publik sebagai tolak ukur keberhasilan pemerintahan di pusat maupun di daerah. Sedangkan dalam konteks desentralisasi, pelayanan publik yang baik hanya dapat dihasilkan dengan penataan pemerintahan yang baik dari tingkat pusat hingga daerah. Implementasi desentralisasi dalam negara kesatuan, mengandung dua elemen pokok, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus dan atau bagian dari urusan pemerintahan tertentu. Artinya, memberikan hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan dan aspirasi masyarakat di daerah menuju percepatan

¹⁶ Kacung Marijan, *Demokratisasi Di Daerah; Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*, (Surabaya: Pustaka Eureka, 2006), p. 26.

¹⁷ Rahmatul Ummah As Saury, "Memperkuat Demokrasi Lokal", dalam <http://politik.kompasiana.com/2010/11/04/memperkuat-demokrasi-lokal/>, akses tanggal 15 Februari 2011 pukul 22. 15 WIB.

¹⁸ Murtir Jeddawi, *Pro-Kontra Pemekaran Wilayah...*, p. 7.

pembangunan dan kesejahteraan, termasuk pemekaran daerah, tetapi tidak dalam upaya pembentukan daerah yang bersifat negara.¹⁹

Pemekaran daerah dalam kamus politik internasional identik dengan istilah *redistricting*.²⁰ Sementara dalam bahasa hukum, pemekaran daerah menurut Pasal 1 PP Nomor 78 tahun 2007 adalah pemecahan provinsi atau kabupaten/kota menjadi dua daerah atau lebih. Pemekaran daerah dapat dipahami sebagai pembagian kewenangan administratif dari satu wilayah menjadi dua atau beberapa wilayah. Pembagian tersebut juga menyangkut luas wilayah maupun jumlah penduduk sehingga lebih mengecil. Pada level provinsi menghasilkan satu pola yakni dari satu provinsi menjadi satu provinsi baru dan satu provinsi induk. Sementara pada level kabupaten terdiri dari beberapa pola yakni, *Pertama*, dari satu kabupaten menjadi satu kabupaten baru (Daerah Otonom Baru; DOB) dan kabupaten induk. *Kedua*, dari satu kabupaten menjadi satu kota baru dan kabupaten induk. *Ketiga*, dari satu kabupaten menjadi dua kabupaten baru dan satu kabupaten induk.²¹

Menurut Siswanto Sunarno, pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di samping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Pembentukan daerah pemerintahan dapat dilakukan dalam dua tipe atau bentuk, yakni berupa penggabungan beberapa daerah atau pemekaran daerah menjadi dua daerah atau lebih.²²

Secara teoritis, pemekaran daerah pertama kali dikaji oleh Charles Tibout—sebagaimana dikutip Nurkholis—dengan *pendekatan public choice school*. Dalam artikelnya “*A Pure Theory of Local Expenditure*”, ia mengemukakan bahwa pemekaran daerah dianalogikan sebagai model ekonomi persaingan sempurna dimana pemerintah daerah memiliki kekuatan untuk mempertahankan tingkat pajak yang rendah, menyediakan pelayanan yang efisien, dan mengizinkan setiap individu masyarakat untuk mengekspresikan preferensinya untuk setiap jenis pelayanan dari berbagai tingkat pemerintah yang berbeda.²³

¹⁹ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan dalam Tinjauan Politik dan Hukum*, (Jakarta: Ghalia, 2007), p. 76. Lihat pula Suahazil Nazara dan Nurkholis, “Evaluasi Pemekaran Wilayah kabupaten/ Kota di Indonesia dalam Era Desentralisasi”, dalam *Jurnal Ekonomi*, Volume 5, No 2, 2006, p. 135.

²⁰ Henk Schulte Nordholt dan Gerry Van Klinken (ed.), *Politik Lokal di Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia-KITLV, 2007). p. 25.

²¹ Antonius Tarigan, “Dampak Pemekaran Wilayah,” dalam *Majalah Perencanaan*, Edisi 01/ tahun XVI/2010, p. 23.

²² Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Cet-III, (Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2009), p. 15.

²³ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah...*, p. 15.

Argumentasi Tibout terhadap adanya pemekaran daerah juga diperkuat Swianiewicz sebagaimana dikutip Nurkholis, diantaranya:²⁴

1. Hubungan antara aparat pemerintah (baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif) dan masyarakatnya lebih dekat dan para politisi lebih akuntabel kepada komunitas lokalnya ketika dalam unit yang kecil.
2. Dalam unit yang kecil, masyarakat dapat “*vote with their feel*”, seperti dalam memilih preferensi rasio pajak daerah dan penyediaan barang dan pelayanan publiknya.
3. Komunitas kecil biasanya lebih homogen sehingga lebih mudah mengimplementasikan kebijakan yang sesuai dengan preferensi sebagian besar masyarakatnya.
4. Pemerintah daerah yang kecil memiliki birokrasi yang ramping.
5. Pemekaran mendukung adanya persaingan antar pemerintah daerah dalam mendatangkan modal ke daerahnya masing-masing dimana hal ini akan meningkatkan produktifitas; dan
6. Pemekaran mendukung berbagai eksperimen/ percobaan dan inovasi.

Secara yuridis-konstitusional, landasan yang memuat persoalan pemekaran daerah terdapat dalam UUD 1945 Pasal 18, bahwa, “negara kesatuan republik Indonesia dibagi atas 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. Selain itu, pemerintahan daerah juga berhak menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.”²⁵

Melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, pemerintah secara khusus juga mengatur ketentuan mengenai pembentukan daerah dalam Bab II tentang Pembentukan Daerah dan Kawasan Khusus. Dalam UU tersebut ditentukan bahwa pembentukan suatu daerah harus ditetapkan dengan undang-undang tersendiri. Selanjutnya dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagai revisi atas UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan memberi peluang pembentukan daerah dalam suatu NKRI, yaitu daerah yang dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggarakannya otonomi daerah.²⁶ Untuk teknis pembentukan daerah diatur melalui PP 129 Tahun 2000 (Jo PP No. 78 tahun 2007).

²⁴ Suahazil Nazara dan Nurkholis, "Evaluasi Pemekaran Wilayah kabupaten...", p. 142-143.

²⁵ Lihat UUD 1945 Pasca Amandemen, Pasal 18.

²⁶ Lihat Undang-undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Sementara itu, tujuan pemekaran daerah pada pasal 2 PP No. 129 Tahun 2000 Tentang persyaratan pembentukan dan kriteria pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah, dinyatakan bahwa tujuan dari pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi, percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah, percepatan pengelolaan potensi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban serta peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

Menurut Arif Rosman Effendy,²⁷ terdapat beberapa alasan mengapa pemekaran daerah menjadi pendekatan yang diminati dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu: *Pertama*, keinginan untuk menyediakan pelayanan publik yang lebih baik dalam wilayah kewenangan yang terbatas/ terukur. Pendekatan pelayanan melalui pemerintahan daerah yang baru ini diasumsikan akan lebih dapat memberikan pelayanan yang lebih baik dibandingkan dengan pelayanan melalui pemerintahan daerah induk dengan cakupan wilayah pelayanan yang lebih luas. *Kedua*, mempercepat pertumbuhan ekonomi penduduk setempat melalui perbaikan kerangka pengembangan ekonomi daerah berbasis potensi lokal. Dengan dikembangkannya daerah baru yang otonom, maka akan memberikan peluang untuk menggali berbagai potensi ekonomi daerah baru. *Ketiga*, penyerapan tenaga kerja secara lebih luas di sektor pemerintah dan bagi-bagi kekuasaan dibidang politik dan pemerintahan. Kenyataan politik seperti ini karena berbagai peluang ekonomi baru baik secara formal maupun informal menjadi lebih tersedia sebagai dampak ikutan pemekaran daerah.

C. Problem Pemekaran Daerah

Era reformasi memang membawa dampak yang sangat pesat dalam proses demokrasi, tak terkecuali di tingkat lokal. Sebelum reformasi, jumlah daerah otonom di Indonesia sebanyak 249 kabupaten, 65 kota, dan 27 provinsi. Namun, pasca reformasi hingga Desember 2009 telah terbentuk 205 daerah otonom baru yang terdiri dari tujuh (7) provinsi, 164 kabupaten dan 34 kota. Dengan demikian total jumlahnya mencapai 524 daerah otonom yang terdiri dari 33 provinsi, 398 kabupaten, dan 93 kota.²⁸ Terlebih Kementrian Dalam Negeri di tahun 2010 tengah memproses 181

²⁷ Arif Rosman Effendy, "Pemekaran Wilayah Kabupaten/Kota," Input Paper riset, DRSP bekerjasama dengan USAID, Jakarta, 2007.

²⁸ Sudi Fahmi, *Hukum Otonomi...*, p. 4.

usulan. Artinya, jika usulan tersebut kemungkinan diloloskan, Indonesia akan mempunyai sekitar 700 daerah otonom.²⁹

Pada dasarnya, pemekaran daerah bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi, percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah, percepatan pengelolaan potensi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban serta peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah. Dengan adanya pemerintah otonom baru diharapkan rentang kendali pemerintahan lebih maksimal mendekati rakyat. Pembangunan sampai ke pelosok daerah dan memakmurkan rakyat.

Pembentukan daerah sesuai dengan PP No. 78 Tahun 2007 hanya dapat dilakukan apabila telah memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Bagi provinsi, syarat administratif yang wajib dipenuhi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/ kota dan bupati/ walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi yang bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi induk dan gubernur, serta rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri. Sedangkan untuk kabupaten/ kota, syarat administratif yang harus juga dipenuhi meliputi adanya persetujuan DPRD provinsi dan gubernur, serta rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri.³⁰

Selanjutnya, sebelum dibahas dan diputuskan bersama oleh DPR-RI dan Pemerintah, berkas usulan dibahas oleh Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dan diperiksa kelayakan syarat teknisnya oleh Departemen Dalam Negeri berdasarkan berbagai indikator sebagai persyaratan pemekaran daerah. Persyaratan tersebut antara lain berkaitan dengan potensi SDA, ekonomi, sosial, budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.³¹

Terakhir, syarat fisik yang dimaksud harus meliputi paling sedikit lima kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit lima kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan empat kecamatan untuk pembuatan kota, lokasi calon Ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan.³² Sedangkan inisiatif pemekaran daerah dapat dilakukan melalui tiga pintu, yaitu Departemen Dalam Negeri (Pemerintah) Dewan

²⁹ Gamawan Fauzi, "Paradigma Kewenangan Daerah yang Efektif dan Efisien", dalam *Majalah Prisma*, Volume 29/No 3/Tahun 2010, p. 79.

³⁰ Lihat PP No. 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah

³¹ Lihat PP No. 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah

³² Lihat PP No. 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah

Perwakilan Daerah (DPD) dan juga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).³³ Semua persyaratan tersebut kemudian harus dituangkan kedalam atau menjadi lampiran dari dokumen kajian daerah.

Namun, dalam implementasinya ternyata faktor politik menjadi dominan. Kajian daerah yang dibuat terkadang merupakan hasil rekayasa elite-elite lokal yang berkepentingan. Sehingga terjadi ketidak-akuratan data, analisis dan argumen sangat lemah dan berbagai aspek lain yang tidak tepat. Anehnya usulan pemekaran daerah dengan dokumen pendukung yang sangat lemah dan amburadul pun ternyata tetap di terima pemerintah pusat dan dibahas di DPR sehingga lahirlah Undang-Undang Pembentukan Daerah.

Mengapa bisa terjadi demikian? Tentu ini karena dalam proses pemekaran daerah, terjadi gesekan kepentingan kepentingan politik yang sulit dihindari. Proses pengusulan daerah baru lebih banyak terjadi secara ekstra parlementer. Kekuatan penting yang seringkali menjadi andalan para pengusul dari daerah adalah *lobby*. Tentu saja bukan sekedar lobby, tetapi lobby dengan embel-embel dukungan sumber dana yang mencapai milyaran rupiah. Masyarakat suatu daerah yang diwakili para tokohnya rela mengumpulkan uang belasan milyar rupiah dari berbagai sumber untuk sekedar ‘membeli’ Undang-Undang Pembentukan Daerah. Tentu saja bukan UU-nya yang mahal, tetapi proses sampai ke UU itulah yang harus diperjuangkan dengan susah payah dan biaya mahal.

Meski pada dasarnya tujuan utama pemekaran daerah merupakan upaya untuk terselenggaranya kesejahteraan dan kemakmuran secara sosial dan ekonomi masyarakat lokal. Sebagaimana juga ditegaskan dalam pembukaan UUD 1945, bahwa Negara menjamin keselamatan, kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia. Hak ini sesuai dengan kovenan Internasional tentang Hak-Hak ekonomi, sosial, dan budaya sebagaimana diatur dalam UU No 11 tahun 2005, dan UU No 12 tahun 2005 Kovenan Internasional Tentang Hak-hak sipil dan politik. Namun, perjalannya tujuan tersebut ternyata jauh dari harapan. Kebijakan pemekaran daerah di era reformasi ternyata mengalami kegagalan, karena tidak mampu menjawab persoalan kesejahteraan dan pelayanan masyarakat.³⁴

Penyebab terjadinya kegagalan ini adalah adanya kepentingan politik (*politic interest*) dari para elite politik lokal dan legislator. Hasil evaluasi terhadap daerah pemekaran yang dilakukan UNDP (*United Nations*

³³ Jawahir Thontowi, “Pemekaran Belum Mensejahterakan Masyarakat,” dalam <http://jawahirthontowi.wodpres.com/>, akset 5 Februari 2011 pukul 22. 30 WIB. Lihat pula *Kompas*, 30 Januari 2008, 26 Februari 2008, p. 2-3.

³⁴ Murtir Jeddawi, *Pro-Kontra Pemekaran Wilayah...*, p. 15.

Developmen Program) dan Bappenas yang dirilis pada 2008 menyimpulkan bahwa setelah daerah dimekarkan, kondisi daerah otonom baru masih berada dibawah kondisi daerah induk dan daerah kontrol. Penduduk miskin menjadi terkonsentrasi di daerah otonom baru. Studi tersebut juga menemukan, penyebab kondisi tersebut didominasi keterbatasan sumber daya alam dan sumber daya manusia daerah pemekaran.³⁵

Riset tersebut dilakukan terhadap enam provinsi dan 72 kabupaten/kota di Indonesia selama 2002-2007. Terdapat empat bidang kajian, yaitu ekonomi daerah, keuangan daerah, pelayanan publik dan aparatur di daerah. Berdasarkan hasil survey tersebut, UNDP dan Bappenas meminta pemerintah menghentikan sementara pemekaran daerah hingga dilakukan evaluasi menyeluruh terhadap Provinsi dan Kabupaten hasil pemekaran 10 tahun terakhir. Sebagai perbandingan, hasil penelitian Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) tahun 2005 mengungkapkan pemekaran daerah berdampak pada penurunan tingkat kesejahteraan masyarakat.

Lebih jauh lagi hasil penelitian tersebut mengungkapkan bahwa kegiatan ekonomi menurun dan terjadi perlambatan pertumbuhan ekonomi. Berdasarkan penelitian pemekaran empat provinsi menjadi delapan provinsi, terjadi perbedaan struktur ekonomi daerah baru dan lama. Provinsi yang dimekarkan tersebut adalah Sumatera Selatan dan Bangka Belitung, Jawa Barat dan Banten, Sulawesi Utara dan Gorontalo, serta Maluku dan Maluku Utara. Penyebabnya, setelah pemekaran, kerja sama ekonomi masyarakat justru melemah, skala produksi mengecil, dan persaingan antar daerah menguat. Akibatnya, biaya ekonomi membesar dan lokasi geografis kurang mendukung kegiatan ekonomi, serta kesejahteraan masyarakat juga menurun.³⁶ Fakta lain yang muncul justru pemekaran daerah tersebut hanya menguntungkan elite tertentu dan tidak membuat rentang pelayanan pada masyarakat menjadi lebih dekat.³⁷

Demikian pula hasil evaluasi yang dilakukan Depdagri terhadap daerah pemekaran tahun 1999-2009. Dari 7 provinsi, 164 kabupaten, dan 34 kota, hanya dua daerah yang mendapat nilai total diatas 60 dari skala 100 untuk indikator kesejahteraan rakyat, pemerintahan yang baik, pelayanan publik, dan daya saing. Sisanya di bawah rata-rata dan bahkan banyak yang mendapat nilai nol. Tiga provinsi terbaik hasil pemekaran adalah Maluku Utara, Gorontalo dan Kepulauan Bangka Belitung. Tiga kabupaten terbaik hasil pemekaran adalah Dharmas Raya, Bangka Tengah,

³⁵ "Studi Evaluasi Pemekaran Daerah," Bapennas-UNDP, paper pdf, 2007.

³⁶ Saldi isra, "Quo Vadis Pemekaran Daerah," Makalah Seminar Pusat Studi Kontitusi (Pusako) Universitas Andalas, Padang, 4 April 2009, p. 2.

³⁷ Jawahir Thontowi., *Pemekaran Belum Mensejahterakan...*, p. 2-3.

dan Samosir, sedangkan untuk kota hasil pemekaran, yakni kota Banjar Baru, Kota Cimahi, dan Kota Singkawang. Hasil yang menunjukkan nilai buruk yang diperoleh mayoritas daerah hasil pemekaran tersebut dikarenakan pembentukan daerah otonom tersebut merupakan kepentingan elite politik lokal.³⁸

Dalam pandangan Robi Cahyadi (2007), perebutan kekuasaan untuk menjadi orang nomor satu pada daerah baru, semakin menunjukkan faktor politik lebih dominan, karena pihak-pihak yang bermain adalah pemain lama dalam jajaran birokrat daerah sebelumnya. Peningkatan kesejahteraan rakyat, dengan mengatasmamakan masyarakat pada daerah tertentu menjadi modal untuk merealisasikan pembentukan daerah otonom baru. Ditunjang dengan minimnya sarana dan prasarana, yang nantinya menjadi proyek prestisius bagi penguasa lokal.³⁹

Selanjutnya Fitria Fitriani *et al.* (2005), sebagaimana dikutip Tri Ratnawati, menyatakan bahwa pemekaran telah membuka peluang terjadinya *bureaucratic and political rent-seeking*, yakni kesempatan untuk memperoleh keuntungan dana, baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sendiri. Lebih lanjut dikatakan bahwa, karena adanya tuntutan untuk menunjukkan kemampuan menggali potensi wilayah, maka banyak daerah menerapkan berbagai pungutan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal ini menyebabkan terjadinya suatu perekonomian daerah berbiaya tinggi. Lebih jauh lagi timbul pula tuduhan bahwa pemekaran wilayah merupakan bisnis kelompok elite di daerah yang sekedar menginginkan jabatan dan posisi.⁴⁰

Disamping terjadinya politisasi oleh elite lokal dan belum dapat meningkatkan kesejahteraan penduduk daerah setempat, pemekaran daerah juga menimbulkan konflik keruangan seperti yang terjadi di kabupaten Mamasa Provinsi Sulawesi Barat yang terjadi konflik penentuan kabupaten, perebutan Pulau Berhala antara Propinsi Jambi dan Kepri, perebutan salah satu Pulau di kepulauan Seribu antara propinsi DKI Jakarta dan propinsi Banten, Kabupaten Banggai Kepulauan yang warganya menolak perpindahan kabupaten, demo anarkistik pengusulan propinsi Tapanuli, yang berbuntut tewasnya ketua DPRD Sumatra Utara, Abdul Aziz Angkat.⁴¹

³⁸ Litbang Kompas Edisi 27 April 2011. Lihat Pula Kepmendagri No 120-277/2011 tentang Penetapan Peringkat Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom Hasil Pemekaran Tahun 1999-2009.

³⁹ Robi Cahyadi, "Pemekaran Daerah Dalam Prespektif Rakyat," dalam <http://fisip-pemerintahan.unila.ac.id>, akses 19 Maret 2011 pukul 20. 14 WIB.

⁴⁰ Tri Ratnawati, *Pemekaran daerah; politik lokal dan beberapa isu terseleksi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), p. 15

⁴¹ Tri Ratnawati, *Pemekaran daerah; politik lokal ...*, p. 16-17.

Berbagai persoalan tersebut tentu merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses otonomi dan pemekaran daerah. Bertolak dari konteks itu, kerangka pikir dan semangat yang sesuai guna mendasari niat perbaikan proses otonomi daerah yang mensejahterakan rakyat, tentu dengan upaya perbaikan dari berbagai aspek, baik kebijakan hukum (*legal policy*) maupun kehendak penyelenggara negara.

D. Merumuskan Pemekaran Daerah yang Mensejahterakan Rakyat

PP No. 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah memang sudah sangat jelas mengatur tata cara dan teknisitas pemekaran daerah. Namun regulasi itu dalam implementasinya tidak berjalan simetris dengan proses politik yang terjadi. Semua kriteria yang sudah terukur jelas menjadi kabur ketika prosesnya menjadi sangat politis. Dalam nuansa politik yang kental demikian, politik menjadi determinan atas hukum. Sehingga kerangka normatif yang menjadi prasyarat pembentukan daerah otonom baru justru terabaikan. Membenarkan pendapat Afan Gaffar, bahwa hukum memang tidak berada dalam keadaan yang vakum, tetapi mengikuti *environment* tertentu, sehingga antara hukum dengan *environment* tersebut terjadi hubungan yang kait mengkait.⁴² Keadaan itulah yang menimbulkan celah terjadinya potensi kerjasama antara daerah yang ingin dimekarkan dan aparat pemerintah pusat termasuk DPR. Selain itu, prosedur pemekaran yang berdasarkan hasil penelitian yang dibuat oleh daerah yang ingin dimekarkan tersebut, mengandung potensi yang besar untuk dimanipulasi.

Produk hukum pada dasarnya memang merupakan produk politik. Namun, aspek kepentingan rakyat banyak tentu harus tetap menjadi spirit utama dari produk hukum. Instrumen hukum pemekaran daerah yang menggunakan PP No. 78 tahun 2007 memang bisa dibilang lebih lengkap mengatur persyaratan pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah dibandingkan aturan sebelumnya, yakni PP No. 129 Tahun 2000. Sayangnya, subtansi yang juga penting justru tidak tercantum di PP No. 78 Tahun 2007, yaitu terkait tujuan pembentukan daerah baru. Padahal, esensi desentralisasi dan otonomi daerah adalah untuk mensejahterakan masyarakat, memperpendek rentang kendali, dan memperbaiki pelayanan publik.

Oleh karena itu, meskipun SBY dan DPR-melalui kesepakatan politik-sepakat untuk melakukan moratorium pemekaran daerah, hal tersebut sejatinya tidak akan mampu menghentikan aspirasi daerah dan

⁴² Affan Gaffar, "Pembangunan Hukum dan Demokrasi," dalam Moh. Busyro Muqoddas dkk. (peny.), *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, (Yogyakarta: UII Press, 1992), p. 104.

gerilya politik bagi lahirnya daerah baru yang nyata-nyata telah memiliki dasar hukum, yakni di jamin dalam undang-undang. Tentu, perlu dicari akar persoalan yang paling mendasar dari problematika pemekaran daerah dan diantisipasi dengan kebijakan hukum yang lebih ketat. Selain itu, terdapat beberapa langkah yang dilakukan pemerintah untuk mengatasi persoalan tersebut.⁴³ *Pertama*, pemerintah perlu segera meyiapkan UU tentang *grand disign* (desain besar) penataan daerah di Indonesia. UU tersebut menjadi penting, meskipun Departemen Dalam Negeri telah merilis desain besar versi pemerintah. UU ini tentu saja harus berlandaskan kajian yang komprehensif tentang problematika antara pusat dan daerah.

Kedua, harus ada regulasi yang tegas yang mengatur dan membatasi para pejabat di Kemendagri dan politisi di DPR RI dalam menerima dan meloloskan usulan pemekaran daerah, sehingga mereka tidak terlalu lunak menerima dan meloloskan usulan pemekaran. Namun, lebih baiknya ketika pemekaran daerah hanya melalui satu pintu, yakni eksekutif. *Ketiga*, pemerintah harus mampu menjamin bahwa setiap warga masyarakat termasuk di daerah yang secara geografis sulit dijangkau tetap bisa mendapatkan pelayanan publik yang sangat mereka butuhkan. Kondisi umum di daerah seperti itu, masyarakat tidak pernah merasakan kehadiran Negara pada level yang paling kongkret, khususnya dibidang pelayanan kesehatan, pendidikan, infrastruktur transportasi dan komunikasi. Itulah mengapa mereka getol menuntut pemekaran. Karena alasan sederhana bagi pemekaran adalah, kerinduan akan hadirnya pelayanan dasar yang sangat dibutuhkan masyarakat.

Keempat, pemerintah juga harus bisa menjamin bahwa alokasi dana pembangunan (baik melalui APBN maupun APBD) bisa ditransfer secara transparan dan akuntabel sampai ke tingkat yang paling rendah secara adil dan proposional. Pemerintah tingkat kecamatan dan kelurahan serta desa-desa dan kampung-kampung harus diperkuat. Penguatan kapasitas pemerintahan di tingkat terendah ini harus dilakukan pada tiga aspek sekaligus yaitu kesewenangan, kelembagaan, dan keuangan. Jika empat hal diatas bisa mulai dilakukan pemerintah, maka tidak perlu lagi presiden berteriak tentang pentingnya moratorium. Secara otomatis semua pejabat di daerah dan di pusat akan dipaksa untuk berbenah bagi kemajuan masyarakat daerah.

⁴³ Bambang Purwoko, "Moratorium Pemekaran Daerah," dalam *Kedaulatan Rakyat Edisi* 16 Juli 2010, p. 15.

E. Kesimpulan

Lahirnya UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan PP No 78 Tahun 2007 sebagai koreksi kelemahan UU Nomor 22 tahun 1999 dan PP No 129 tahun 2000 dengan memperketat syarat-syarat pemekaran daerah. Namun dalam pelaksanaannya, PP No 78 tahun 2007 tersebut tidak berjalan efektif karena terjadi politisasi kepentingan, sehingga pemekaran berlangsung tidak terkontrol dan tidak terarah seperti yang terjadi 10 tahun terakhir. Oleh karena itu, pemerintah perlu membuat *grand design* penataan daerah (*territorial reform*) berbasis ilmu pengetahuan ilmiah sebagai solusi atas berbagai permasalahan yang timbul akibat pemekaran daerah selama ini.

Pemerintah dalam hal ini Depdagri sebaiknya terus memantau dan menindaklanjuti hasil evaluasi daerah hasil pemekaran yang belum lama ini ditetapkan. Depdagri juga harus terus mengevaluasi daerah pemekaran daerah yang selama ini menimbulkan konflik, daerah pemekaran yang bermasalah harus dibantu atau jika diperlukan digabung kembali ke induknya dan yang bisa berkembang dilanjutkan. Pemerintah pusat juga harus tetap mengatur beberapa sektor di tingkat kabupaten dan menjamin bahwa pemerintah lokal punya kapasitas dan mekanisme bagi pengaturan hukum tambahan atas bidang-bidang tertentu dan penyelesaian perselisihan. Selain itu, pemerintah pusat selain harus memperketat kriteria pemekaran daerah dengan lebih mengutamakan kelangsungan hidup ekonomi dan kesejahteraan daerah yang dimekarkan juga mempersempit pintu pemekaran yang awalnya tiga pintu menjadi satu pintu.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Penerbit BIP, 2007.
- Cahyadi, Robi, "Pemekaran Daerah Dalam Prespektif Rakyat," dalam <http://fisip-pemerintahan.unila.ac.id>, akses 19 Maret 2011 pukul 20.14 WIB.
- Daniel, Laurensius, "Problem Pemekaran Daerah dan Prospek Otonomi Daerah", dalam www.equator-news.com, akses 15 Januari 2011, pukul 00.15 WIB.
- Djokosutono, *Hukum Tata Negara*, kuliah himpunan Harun Al Rasyid, Bogor: Ghalia Indonesia, 1982.
- Effendi, Arif Rosman, "Pemekaran Wilayah Kabupaten/ Kota," Paper riset, DRSP bekerjasama dengan USAID, Jakarta, 2007.
- Fahmi, Studi, *Hukum Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2010.
- Fauzi, Gamawan, "Paradigma Kewenangan Daerah yang Efektif dan Efisien", dalam *Majalah Prisma*, Volume 29/No 3/Tahun 2010.
- Gadjong, Agussalim Andi, *Pemerintahan dalam Tinjauan Politik dan Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007.
- Hidayat, Syarif, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Ke Depan*, Jakarta: Pustaka Quantum, 2000.
- Isra, Saldi, "Quo Vadis Pemekaran Daerah," Makalah Seminar Pusat Studi Kontitusi (Pusako) Universitas Andalas, Padang, 4 April 2009.
- Jeddawi, Murtir, *Pro-Kontra Pemekaran Wilayah; Analisis Emperis*, Yogyakarta: Total Media, 2009.
- Marijan, Kacung, *Demokratisasi Di Daerah; Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*, Surabaya: Pustaka Eureka, 2006.
- Muqoddas, Moh. Busyro, dkk. (peny.), *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, Yogyakarta: UII Press, 1992.

- Nazara, Suahzil dan Nurkholis, "Evaluasi Pemekaran Wilayah kabupaten/ Kota di Indonesia dalam Era Desentralisasi", dalam *Jurnal Ekonomi*, Volume 5, No 2, 2006.
- Nordholt, Henk Schulte dan Gerry Van Klinken (ed.), *Politik Lokal di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia-KITLV, 2007.
- Purwokok, Bambang, "Moratorium Pemekaran Daerah," dalam *Kedaulatan Rakyat Edisi 16 Juli 2010*.
- Ratnawati, Tri, *Pemekaran Daerah: Politik Lokal Dan Beberapa Isu Terseleksi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cet-II, Yogyakarta: UII Press, 2003.
- Samudra, Syahda Guruh Langkah, *Menimbang Otonomi VS Federal; Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, Cet-I, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2000.
- Saury, Rahmatul Ummah As-, "Memperkuat Demokrasi Lokal", dalam <http://politik.kompasiana.com/2010/11/04/memperkuat-demokrasi-lokal/>, akses tanggal 15 Februari 2011 pukul 22. 15 WIB.
- Sunarno, Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, Cet-III, 2009.
- Thontowi, Jawahir, "Pemekaran Belum Mensejahterakan Masyarakat," dalam <http://jawahirthontowi.wodpres.com/>, akset 5 Februari 2011 pukul 22. 30 WIB.
- Wignjosuebrotto, Soetandyo, "Satu Abad Desentralisasi di Indonesia", dalam *Majalah Prisma* No 3, Vol 29/ Juli 2010.
- Tim Lopera, *Otonomi versus Negara: Demokrasi di Bawah Bayang-Bayang Otoriterisme*, Yogyakarta: Lopera Pustaka Utama, 2005.
- Tim Percik, *Proses dan Implikasi Sosial-Politik Pemekaran; Studi Kasus di Sambas dan Buton*, Yayasan Percik Salatiga, Summary Paper-pdf, 2007.

“Studi Evaluasi Pemekaran Daerah,” Bapennas-UNDP, paper pdf, 2007.

“Pemekaran Wilayah Jangan Sampai Mengulang Kesalahan,” dalam www.detiknews.com, akses 16 Juli 2010, pukul 15.20 WIB.

Undang-Undang Dasar 1945 Pasca Amandemen

Undang-undang RI Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

Undang-undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
LN 125

Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang Pembentukan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Pembentukan Daerah. LN 162.

Kompas, edisi 11 Februari 2008

Kompas, edisi 30 Januari 2008

Kompas, edisi 26 Februari 2008.

