

## **PERAN GUBERNUR DALAM PEMBENTUKAN DAERAH OTONOMI BARU (DOB) KABUPATEN/KOTA**

**Nasrin, Darmawan Wiridin, Khairun Hidayat**

Fakultas Hukum, Universitas Dayanu Ikhsanuddin, Baubau, Indonesia  
[nasrin.sh.mh@gmail.com](mailto:nasrin.sh.mh@gmail.com), [adilahwawan@gmail.com](mailto:adilahwawan@gmail.com),  
[khairunhidayat1209@gmail.com](mailto:khairunhidayat1209@gmail.com)

### **ABSTRAK**

Otonomi adalah pengembangan manusia Indonesia yang otonom, yang memberikan keleluasaan bagi terbentuknya potensi-potensi terbaik setiap individu secara optimal. Individu yang otonom menjadi modal dasar bagi terwujudnya otonomi daerah yang sejati. Oleh karena itu, penguatan otonomi daerah harus membuka peluang yang sama dan seluas-luasnya bagi setiap aktor sesuai dengan pedoman yang disepakati bersama sebagai jaminan bagi terselenggaranya tertib sosial. Penelitian ini bersifat deskriptif eksplanatif dan analitis, yaitu penelitian yang mengeksplorasi dan sekaligus memberikan gambaran atau deskripsi mengenai Peran Gubernur dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah di Tingkat Kabupaten/Kota Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sedangkan metode yang digunakan adalah metode yuridis normatif dan metode historis. Metode yuridis normatif digunakan untuk mengkaji asas-asas hukum yang berlaku, sedangkan metode historis digunakan untuk mengkaji asas-asas mengenai tanggung jawab orang tua terhadap anak setelah terjadinya perceraian. Penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif yang menggunakan metode doktrinal normatif, yaitu kaidah-kaidah sebagai ajaran yang menjadi pedoman perilaku. Persyaratan pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB) adalah (1) Persyaratan Dasar/Teknis; (2) Persyaratan Administratif; dan (3) Persyaratan Fisik Daerah. Dari perspektif regulasi, dapat dilihat bahwa ada beberapa peran yang dapat dilakukan oleh pemerintah provinsi dalam membantu proses pembentukan DOB.

**Kata kunci: Otonomi Daerah, Peran Gubernur**

### **ABSTRACT**

*Autonomy is the development of autonomous Indonesian people, which provides flexibility for the optimal formation of the best potentials of each individual. Autonomous individuals become the basic capital for the realization of true regional autonomy. Therefore, the strengthening of regional autonomy must open equal and widest opportunities for every actor according to mutually agreed guidelines as a guarantee for the implementation of social order. This research is explanatory and analytical descriptive in nature, namely research that explores and at the same time provides an overview or description of the Role of the Governor in the Implementation of Regional Autonomy at the Regency/City Level Based on Law Number 23 of 2014*

*concerning Regional Government, while the method used is the juridical method normative and historical methods. The normative juridical method is used to examine applicable legal principles, while the historical method is used to examine the principles regarding parental responsibility for children after a divorce. This research includes normative legal studies that use normative doctrinal methods, namely rules as teachings that guide behavior.*

*The requirements for forming a New Autonomous Region (DOB) are (1) Basic/Technical Requirements; (2) Administrative Requirements; and (3) Regional Physical Requirements. From a regulatory perspective, it can be seen that there are several roles that can be played by the provincial government in assisting the implementation of regional expansion. The first role that must be carried out is in terms of preparing regional studies. Another role that can be carried out by the provincial government, in this case the governor, in assisting regional expansion is related to the matter of proposals as a follow-up to the aspirations of the community and the regency/main city government. Related to the nature of the Governor's approval for regional expansion are the stages that must be carried out as mandated in PP No. 78 of 2007.*

**Keywords: Regional Autonomy, Role, Governor**

## **PENDAHULUAN**

Otonomi adalah pembangunan manusia Indonesia yang mandiri yang memberikan keleluasaan untuk pembentukan yang terbaik dari potensi terbaik yang dimiliki oleh setiap individu. Individu-individu yang mandiri menjadi modal dasar bagi otonomi daerah yang sesungguhnya. Oleh karena itu, penguatan otonomi daerah harus memberikan kesempatan yang sama.

Otonomi Daerah menurut UU No 23 Pasal 1 ayat 6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Bab I ketentuan umum adalah hak, wewenang, dan kewajiban Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah Otonom dalam definisi tersebut merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya ke Pendapatan Asli Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta Masyarakat (Basri 2002).

Salah satu dampak pelaksanaan otonomi daerah adalah pemerintah pusat melimpahkan sebagian kewenangan kepada pemerintah daerah sehingga memungkinkan mereka untuk mengatur dan mengarahkan kehidupannya sendiri. Salah satunya di tingkat provinsi sebagai salah satu wilayah administratif yang berwenang, atau bahkan sebagai kepala daerah provinsi, dalam hal ini Gubernur

sering disebut sebagai wakil pemerintah pusat. Gubernur terpilih kemudian dilantik oleh Presiden, dan dapat juga dilantik oleh Mendagri atas nama Presiden. Selain itu, gubernur juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi bersangkutan, sehingga gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Gubernur bukan atasan bupati atau walikota, melainkan hanya sebatas membina, mengawasi, dan mengkoordinasikan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Hubungan pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten dan kota bukan subordinat, yaitu setiap pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Daerah provinsi selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan wilayah kerja bagi Gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah Provinsi. Daerah Kabupaten/Kota selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi Bupati/Walikota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah Kabupaten/Kota (Prasojo 2008).

Salah satu bentuk nyata (*das sein*) dari pelaksanaan peran pemerintah Provinsi dalam hal ini adalah Gubernur dalam pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB) dapat dilihat dalam pembentukan Kabupaten Buton Tengah yang merupakan Daerah Otonom Baru (DOB) hasil pemekaran dari Kabupaten Buton sebagai daerah induk. Peran pertama yang dapat dilihat adalah melalui Surat Gubernur Sulawesi Tenggara Nomor 136/3056 tanggal 6 juni 2008, perihal usul Pembentukan Daerah Otonomi Baru. Melalui surat tersebut menjadi cikal bakal dan dasar dalam pembentukan Kabupaten Buton Tengah. Dengan lahirnya surat tersebut menjadi manifestasi yang dilihat oleh pemerintah Republik Indonesia sebagai keinginan masyarakat dan dukungan dari pemerintah lokal (*Local State Government*).

Peran lain dari Gubernur Sulawesi Tenggara dalam pembentukan Kabupaten Buton Tengah, dalam hal ini pada saat dijabat oleh Bapak Nur Alam, S.E., M.Si dimana Gubernur Sulawesi Tenggara memegang peranan penting dalam penetapan daerah Labungkari sebagai Ibukota dari Kabupaten Buton

Tengah. Hal tersebut dapat dilihat dalam pemaparan Gubernur Sulawesi Tenggara Bapak Nur Alam, S.E., M.Si pada Rapat Dengar Pendapat (RDP) terbuka pada 30 Januari 2014 di Gedung DPR RI Senayan Jakarta tentang kondisi objektif terkini terkait Buton Tengah mengenai syarat teknis yang ditampilkan dengan data scoring.

Selain dua hal yang disebutkan di atas, masih banyak peran-peran lain yang dapat dilakukan oleh Gubernur Sulawesi Tenggara sebagai perwakilan dari pemerintah pusat untuk membantu dalam merealisasikan harapan dan keinginan dari masyarakat untuk mempercepat pembangunan infrastruktur wilayah dan juga peningkatan pelayanan publik. Sejak terbentuknya daerah otonomi baru Kabupaten Buton Tengah, pemerintah daerah telah berupaya/berusaha secara berkelanjutan mengembangkan infrastruktur wilayah namun sampai sekarang bagaimana perkembangan infrastruktur tersebut belum diketahui dengan baik. Salah satu alasan pemekaran wilayah ini adalah karena permasalahan akses. Seluruh wilayah Buton Tengah tidak berada di Pulau Buton, sedangkan ibukota Kabupaten Buton berada di Pasarwajo. Pelayanan dan kontrol membutuhkan biaya dan waktu yang panjang karena harus melewati laut menuju Kota Baubau, lalu dilanjutkan perjalanan darat menuju Pasarwajo di ujung timur Pulau Buton. Masalah fasilitas layanan publik dan kurangnya perhatian pemerintah turut menguatkan alasan Kabupaten Buton Tengah untuk melepaskan diri dari Kabupaten Buton.

### **Pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB) Kabupaten/Kota**

Persyaratan yang harus dipenuhi sebagai syarat pembentukan Daerah Persiapan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 dan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah adalah sebagai berikut:

a. Persyaratan Dasar/Teknis

Persyaratan dasar pembentukan Daerah Persiapan sebagaimana diuraikan dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah meliputi:

1) Persyaratan dasar kewilayahan; Persyaratan dasar kewilayahan meliputi:<sup>9</sup>

a) Luas wilayah minimal

Luas wilayah minimal ditentukan berdasarkan pengelompokan pulau atau kepulauan, ketentuan mengenai pengelompokan pulau atau kepulauan diatur dalam Peraturan Pemerintah.

b) Jumlah penduduk minimal

Jumlah penduduk minimal ditentukan berdasarkan pengelompokan pulau atau kepulauan, ketentuan mengenai pengelompokan pulau atau kepulauan diatur dalam peraturan pemerintah.

c) Batas wilayah

Batas wilayah dibuktikan dengan titik koordinat pada peta dasar.

d) Cakupan Wilayah

Cakupan wilayah meliputi paling sedikit 5 (lima) daerah Kabupaten/Kota untuk pembentukan daerah provinsi; paling sedikit 5 (lima) Kecamatan untuk pembentukan Daerah Kabupaten; dan paling sedikit 4 (empat) Kecamatan untuk pembentukan Daerah Kota. Cakupan wilayah untuk Daerah Persiapan yang wilayahnya terdiri atas pulau-pulau memuat cakupan wilayah dan rincian nama pulau yang berada dalam wilayahnya

e). Batas usia minimal Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten/Kota, dan Kecamatan

Batas usia minimal meliputi batas usia minimal daerah provinsi 10 (sepuluh) tahun dan daerah Kabupaten/Kota 7 (tujuh) tahun terhitung sejak pembentukan; dan batas usia minimal Kecamatan yang menjadi cakupan wilayah daerah Kabupaten/kota 5 (lima) tahun terhitung sejak pembentukan.

2). Persyaratan

a) Geografi Parameter

Geografi meliputi lokasi Ibukota, hidrografi, dan kerawanan bencana

b) Demografi Parameter

Demografi meliputi kualitas sumber daya manusia dan distribusi penduduk

c) Keamanan parameter

Kemanan meliputi tindakan kriminal umum dan konflik sosial

d) Sosial politik, adat dan tradisi parameter potensi ekonomi meliputi:

Pertumbuhan ekonomi dan potensi unggulan daerah

- e) Potensi ekonomi
- f) Keuangan daerah Parameter keuangan daerah meliputi:  
Kapasitas pendapatan asli daerah induk, potensi pendapatan asli calon daerah, pengelolaan keuangan dan aset daerah
- g) Kemampuan penyelenggaraan pemerintahan Kemampuan penyelenggaraan pemerintah yang dimaksud adalah:
  - 1. Aksesibilitas pelayanan dasar pendidikan;
  - 2. Aksesibilitas pelayanan dasar kesehatan;
  - 3. Akses
  - 4. Ibilitas pelayanan dasar infrastruktur; Jumlah pegawai aparatur sipil negara di daerah induk;

1. Rancangan rencana tata ruang wilayah daerah Persiapan.

Untuk persyaratan teknis sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, pada dasarnya telah diakomodir dalam persyaratan dasar dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 sebagaimana tersebut di atas. Untuk penilaian persyaratan teknis berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah dapat dilihat dengan bentuk tabel sebagai berikut:

2. Persyaratan Administratif

Persyaratan administratif disusun dengan tata urutan sebagai berikut:<sup>11</sup>

- a. Untuk daerah provinsi meliputi:
  - 1. Persetujuan bersama DPRD Kabupaten/Kota dengan Bupati/Walikota yang akan menjadi cakupan wilayah Daerah Persiapan provinsi; dan
  - 2. Persetujuan bersama DPRD provinsi induk dengan Gubernur Daerah Provinsi induk.
- b. Untuk daerah kabupaten/kota meliputi:
  - 1. Keputusan musyawarah desa yang akan menjadi cakupan wilayah daerah Kabupaten/Kota;
  - 2. Persetujuan bersama DPRD Kabupaten/Kota induk dengan

bupati/Walikota daerah induk; dan

3. Persetujuan bersama DPRD Provinsi dengan Gubernur dari daerah Provinsi yang mencakupi Daerah Persiapan Kabupaten/Kota yang akan dibentuk

4. Persyaratan Fisik Kewilayahan

Sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, terdapat persyaratan fisik kewilayahan yang harus dipenuhi dalam pembentukan DOB, yang meliputi:

a. Cakupan wilayah<sup>12</sup> Cakupan wilayah meliputi:

1. Pembentukan Provinsi paling sedikit 5 (lima) Kabupaten/Kota;
2. Pembentukan Kabupaten paling sedikit 5 (lima) Kecamatan; dan
3. Pembentukan Kota paling sedikit 4 (empat) Kecamatan.

b. Lokasi calon Ibukota

Lokasi calon Ibukota ditetapkan dengan keputusan Gubernur dan keputusan DPRD provinsi untuk Ibukota Provinsi, dengan keputusan Bupati dan keputusan DPRD Kabupaten untuk Ibukota Kabupaten. Penetapan lokasi Ibukota dilakukan setelah adanya kajian daerah terhadap aspek tata ruang, ketersediaan fasilitas, aksesibilitas, kondisi dan letak geografis, kependudukan, sosial ekonomi, sosial politik, dan sosial budaya. Pembentukan kota yang cakupan wilayahnya merupakan Ibukota Kabupaten, maka Ibukota Kabupaten tersebut harus dipindahkan ke lokasi lain secara bertahap paling lama 5 (lima) tahun sejak dibentuknya Kota. (Pratikno 2008)

Sarana dan prasarana pemerintahan meliputi bangunan dan lahan untuk kantor Kepala Daerah, kantor DPRD, dan kantor perangkat daerah yang dapat digunakan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Persyaratan Pembentukan DOB, secara normatif meliputi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Persyaratan administratif pembentukan Daerah Kabupaten/Kota meliputi:

a. Keputusan DPRD Kabupaten/Kota induk tentang persetujuan

- pembentukan calon Kabupaten/Kota;
- b. Keputusan Bupati/Walikota induk tentang persetujuan pembentukan calon Kabupaten/Kota;
- c. Keputusan DPRD Provinsi tentang persetujuan pembentukan calon Kabupaten/Kota;
- d. Keputusan Gubernur tentang persetujuan pembentukan calon Kabupaten/Kota; dan
- e. Rekomendasi Menteri.

Syarat Teknis meliputi: Hasil kajian daerah, Buku Kabupaten/Kota dalam angka terbitan terakhir untuk semua Kabupaten/Kota yang ada di wilayah provinsi; RPJM Kabupaten/Kota; Potensi masing-masing Kecamatan/profil Kabupaten/Kota; Monografi masing-masing Kecamatan.

Syarat fisik kewilayahan meliputi cakupan wilayah, lokasi calon Ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan. Cakupan wilayah untuk: pembentukan Provinsi paling sedikit 5 (lima) Kabupaten/Kota; Kabupaten paling sedikit 5 (lima) Kecamatan; dan kota paling sedikit 4 (empat) Kecamatan.

### **Mekanisme Pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB) Kabupaten/Kota**

Berlakunya (Undang-Undang 2014) sebagai pengganti UU No. 32 Tahun 2004, syarat dan mekanisme untuk pembentukan daerah otonom yang baru menjadi lebih terperinci dan lebih ketat. Dalam UU No 23 Tahun 2014 syarat pembentukan daerah berubah menjadi persyaratan daerah persiapan, yang diatur dalam Pasal 33 ayat (3) yang kini membagi persyaratan pembentukan daerah persiapan menjadi persyaratan dasar dan persyaratan administrasi. Dengan berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 ini pemekaran daerah sudah tidak bisa dilakukan secara otomatis. Hal ini dikarenakan akan ada jeda waktu persiapan untuk daerah yang akan melakukan pemekaran sebelum daerah tersebut menjadi Daerah Otonomi Baru (DOB). Dalam PP Nomor 78 Tahun 2007 Pasal 2 Bab II tentang Pembentukan Daerah yakni:

- 1) Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih;
- 2) Pembentukan daerah sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1), dapat berupa pembentukan daerah provinsi atau daerah Kabupaten/Kota;

- 3) Pembentukan daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdapat berupa:
  - a. Pemekaran daerah 1 (satu) Provinsi menjadi 2 (dua) dapat berupa:
  - b. Penggabungan beberapa Kabupaten/Kota yang bersandingan pada wilayah Provinsi yang berbeda;
  - c. Penggabungan beberapa Provinsi menjadi 1 (satu).
- 4) Pembentukan daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat 2 (dua) dapat berupa:
  - a. Pemekaran dari 1 (satu) Kabupaten/Kota menjadi 2 (dua) Provinsi atau lebih;
  - b. Penggabungan beberapa Kecamatan yang bersandingan pada wilayah Kabupaten/Kota yang berbeda: dan
  - c. Penggabungan beberapa Kabupaten/Kota menjadi 1 (satu) Kabupaten/Kota.

Dari sisi pemerintah pusat, proses pembahasan pemekaran wilayah yang datang dari berbagai daerah melalui dua tahapan besar yaitu proses teknokratis (kajian kelayakan teknis dan administratif), serta proses politik karena selain harus memenuhi persyaratan teknokratis yang telah diatur dalam UU dan Peraturan Pemerintah, proposal pemekaran harus didukung secara politis oleh DPR. Menurut Pasal 16, 18-20 PP No. 78 Tahun 2007, tahapan dan prosedur pembentukan daerah Kabupaten/Kota yang terdiri dari:

1. Ada Aspirasi dari masyarakat daerah yang bersangkutan.
2. Aspirasi dari masyarakat ditampung oleh BPD atau gabungan BPD.
3. Selanjutnya dari BPD atau gabungan BPD aspirasi dimasukkan kepada DPRD Kabupaten dan adanya koordinasi antar DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota.
4. Selanjutnya Bupati/Walikota memerintahkan kepada Tim Pemda untuk dibuatkan Kajian Daerah.
5. Kajian daerah yang telah dibuat oleh Tim Pemda dilaporkan kembali Kepada Bupati atau Walikota.
6. Selanjutnya DPRD Kabupaten akan mengeluarkan keputusan jika di tolak maka proses pembentukan berhenti dan jika diterima proses di

lanjutkan kembali.

7. Jika disetujui maka akan dibahas bersama antara Bupati/Walikota dengan DPRD Kabupaten/Kota dengan memperhatikan kajian daerah yang dibuat oleh Tim Pemda.
8. Hasil keputusan yang lahir di daerah antara DPRD dan Bupati/Walikota diserahkan kepada Gubernur dengan memberikan data pendukung dan hasil kajian di daerah.
9. Proses selanjutnya adalah adanya koordinasi antara DPRD Provinsi dan Gubernur jika DPRD Provinsi dan Gubernur meyetujui maka akan diserahkan ke Presiden untuk dapat meninjau lebih lanjut.
10. Dalam hal ini Presiden menunjuk Menteri Dalam Negeri untuk mengkaji lebih lanjut usulan Pembentukan Daerah Otonomi Baru tersebut.
11. Hasil dari kajian Menteri dalam negeri akan diserahkan kepada Presiden, jika ketentuan daerah tersebut masuk dalam kelayakan dan disetujui Presiden, maka Presiden melalui Menteri Dalam Negeri akan melaksanakan Sidang Paripurna Bersama DPR RI namun sebelum itu Pemerintah Provinsi membuat regulasi tentang penetapan yang akan lebih lanjut dibahas dalam paripurna.

### **Kondisi dan Permasalahan Dalam Pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB) Kabupaten/Kota**

Menurut Prasajo bahwa terdapat sejumlah faktor pendorong untuk melakukan tuntutan pemekaran daerah selama ini. Sekaligus hal tersebut menjadi penyebab mengapa penghentian (moratorium) pemekaran sulit dilakukan yakni:

Pertama, tuntutan terhadap pemekaran adalah cara hukum mendorong pemerintah untuk mengalirkan keuangan negara ke daerah. Selama insentif keuangan berupa dana alokasi umum, dana alokasi, dan dana perimbangan lainnya dari pemerintah pusat terus mengalir ke DOB, selama itu pula tuntutan pemekaran akan terjadi. Dengan kata lain, pemekaran adalah alat bagi daerah untuk menekan pemerintah pusat agar memberikan uang kepada daerah.

Kedua, selain berdimensi keuangan negara, pemekaran memiliki

dimensi politik. Pemekaran merupakan cara politik untuk memberikan ruang yang lebih besar kepada kader-kader partai politik di daerah untuk berkiprah di lembaga-lembaga perwakilan serta lembaga-lembaga pemerintahan daerah. Pembentukan DOB jelas diikuti pembentukan sejumlah struktur dan posisi di daerah seperti kepala daerah, wakil daerah, anggota DPRD, dan posisi-posisi pemerintahan lainnya. Tidak mengherankan jika anggota DPR memiliki interest yang tinggi untuk terus membuat inisiatif RUU pemekaran.

Ketiga, pemekaran juga bisa berdimensi janji politisi kepada masyarakat di daerah pemilihannya (dapil). Apalagi menjelang pemilu, janji pemekaran akan menjadi alat kampanye yang efektif untuk mendongkrak suara dalam pemilu. Kontra opini terhadap pemekaran bisa dipandang tidak pro daerah dan tidak pro rakyat. Keempat, tentu saja sangat legitimate untuk menyatakan bahwa dari luas wilayah dan jangkauan pelayanan, pemekaran adalah jalan untuk mendekatkan pelayanan sekaligus meningkatkan kemakmuran masyarakat.

Pemekaran daerah yang terjadi ternyata telah membawa sejumlah implikasi positif maupun negatif. Ada beberapa implikasi dari adanya pemekaran daerah, antara lain:

1. Implikasi Sosial Politik
2. Implikasi Sosial Ekonomi
3. Implikasi Sosial Kultural
4. Implikasi pada Pelayanan Publik
5. Implikasi bagi Pembangunan Ekonomi
6. Implikasi pada pertahanan, Keamanan dan Integrasi Nasional

Implikasi-implikasi yang terjadi ini diduga dapat terjadi dikarenakan banyaknya kelemahan-kelemahan dalam proses pemekaran daerah yang dilakukan. Kelemahan-kelemahan tersebut diantaranya adalah sebagai berikut:<sup>18</sup>

1. Kelemahan dan Permasalahan dalam Perencanaan
2. Kelemahan dan Permasalahan dalam Implementasi
3. Kelemahan dan Permasalahan dalam Evaluasi

## **Peran Pemerintah Provinsi Dalam Pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB) Kabupaten/Kota**

Pembagian administratif, Indonesia terdiri atas Provinsi, yang dikepalai oleh seorang Gubernur. Gubernur bukan atasan Bupati atau Walikota, melainkan hanya sebatas membina, mengawasi, dan mengkoordinasikan penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota. Hubungan pemerintah Provinsi dengan pemerintah Kabupaten dan Kota bukan subordinat, yaitu setiap pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Khusus mengenai peran Gubernur, undang-undang tersebut mengamanatkan bahwa Gubernur memiliki peran ganda, yaitu (1) sebagai pemangku dan pelaksana desentralisasi, dan (2) sebagai pemangku dan pelaksana dekonsentrasi, atau wakil dari pemerintah pusat (Bhakti 2000). Dengan demikian akuntabilitas seorang Gubernur adalah kepada rakyat yang memilihnya dan kepada Presiden selaku kepala negara. Dalam melaksanakan tugasnya Gubernur mendapatkan dana dari dua sumber yakni dari APBD dan dari APBN dalam bentuk dana dekonsentrasi.

Untuk lebih sempurnanya pelaksanaan dekonsentrasi tersebut maka strategi yang harus dilakukan oleh para Gubernur meliputi: (1) Bertindak tanggap sebagai wakil pusat, tidak bergantung kepada pemerintah pusat, (2) Melakukan rapatkoordinasi secara berkala dengan Bupati dan Walikota untuk pembinaan dan pengawasan dan mengkoordinasikan hal-ihwal yang menyangkut kepentingan nasional (national interests), (3) Sebagai motivator, mediator, dan fasilitator bagi Kabupaten dan Kota, dan (4) Fokus utama bukan kepada implementasi kebijakan tetapi pada koordinasi.

Secara regulasi dapat dilihat bahwa peranan yang dapat dilakukan oleh pemerintah Provinsi dalam membantu implementasi pemekaran daerah adalah terdapat beberapa hal. Peran pertama yang wajib dilakukan adalah dalam hal menyiapkan kajian daerah. Kajian daerah adalah kajian Provinsi dan Kabupaten/Kota yang secara legalistik formal disusun oleh Tim yang dibentuk oleh Kepala Daerah untuk menilai kelayakan pembentukan daerah secara obyektif yang memuat penilaian kuantitatif terhadap factor-faktor teknis yang dilengkapi dengan penilaian kualitatif terhadap faktor lainnya yang memiliki

karakteristik tersendiri (Suharizal 2017).

Peran Pemerintah Provinsi adalah Gubernur dalam pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB) dapat dilihat dalam pembentukan Kabupaten Buton Tengah yang merupakan Daerah Otonom Baru (DOB) hasil pemekaran dari Kabupaten Buton sebagai daerah induk. Peran pertama yang dapat dilihat adalah melalui Surat Gubernur Sulawesi Tenggara Nomor 136/3056 tanggal 6 juni 2008, perihal usul Pembentukan Daerah Otonomi Baru. Melalui surat tersebut menjadi cikal bakal dan dasar dalam pembentukan Kabupaten Buton Tengah. Dengan lahirnya surat tersebut menjadi manifestasi yang dilihat oleh pemerintah Republik Indonesia sebagai keinginan masyarakat dan dukungan dari pemerintah lokal (*Local State Government*).

Peran lain dari Gubernur Sulawesi Tenggara dalam pembentukan Kabupaten Buton Tengah, dalam hal ini pada saat dijabat oleh Bapak Nur Alam, S.E., M.Si dimana Gubernur Sulawesi Tenggara memegang peranan penting dalam penetapan daerah Labungkari sebagai Ibukota dari Kabupaten Buton Tengah. Hal tersebut dapat dilihat dalam pemaparan Gubernur Sulawesi Tenggara Bapak Nur Alam, S.E., M.Si pada Rapat Dengar Pendapat (RDP) terbuka pada 30 Januari 2014 di Gedung DPR RI Senayan Jakarta tentang kondisi objektif terkini terkait Buton Tengah mengenai syarat teknis yang ditampilkan dengan data scoring.

Terkait dengan sifat dari persetujuan Gubernur dalam pemekaran daerah adalah bersifat wajib dan merupakan tahapan yang harus dilaksanakan sebagaimana telah diamanatkan pada PP Nomor 78 tahun 2007 bahwa yang mengajukan permohonan pemekaran daerah kepada Pemerintah Pusat adalah Gubernur sebagai perwakilan pemerintah pusat, sehingga dengan demikian maka dapat dikatakan bahwa dalam pemekaran daerah harus melalui proses pengajuan terhadap pemerintah Provinsi dalam hal ini Gubernur dan mendapatkan persetujuan serta tindak lanjut untuk selanjutnya diusulkan pada pemerintah pusat.

## **KESIMPULAN**

1. Adapun persyaratan yang harus dipenuhi sebagai syarat pembentukan Daerah Persiapan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 dan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.
2. Menurut Pasal 16, 18-20 PP No. 78 Tahun 2007, tahapan dan prosedur pembentukan daerah Kabupaten/Kota yang terdiri dari: (1) Ada Aspirasi dari masyarakat daerah yang bersangkutan; (2) Aspirasi dari masyarakat ditampung oleh BPD atau gabungan BPD; (3) Selanjutnya dari BPD atau gabungan BPD aspirasi dimasukkan kepada DPRD Kabupaten dan adanya koordinasi antar DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota; (4) Selanjutnya Bupati/Walikota memerintahkan kepada Tim Pemda untuk dibuatkan Kajian Daerah; (5) Kajian daerah yang telah dibuat oleh Tim Pemda dilaporkan kembali Kepada Bupati atau Walikota; (6) Selanjutnya DPRD Kabupaten akan mengeluarkan keputusan jika ditolak maka proses pembentukan berhenti dan jika diterima proses dilanjutkan kembali; (7) Jika disetujui maka akan dibahas bersama antara Bupati/Walikota dengan DPRD Kabupaten/Kota dengan memperhatikan kajian daerah yang dibuat oleh Tim Pemda; (8) Hasil keputusan yang lahir di daerah antara DPRD dan Bupati/Walikota diserahkan kepada Gubernur dengan memberikan data pendukung dan hasil kajian di daerah; (9) Proses selanjutnya adalah adanya koordinasi antara DPRD Provinsi dan Gubernur jika DPRD Provinsi dan Gubernur meyetujui maka akan diserahkan ke Presiden untuk dapat meninjau lebih lanjut; (10) Dalam hal ini Presiden menunjuk Menteri Dalam Negeri untuk mengkaji lebih lanjut usulan Pembentukan Daerah Otonomi Baru tersebut; (11) Hasil dari kajian Menteri dalam negeri akan di serahkan kepada presiden, jika ketentuan daerah tersebut masuk dalam kelayakan dan di setujui Presiden, maka Presiden melalui Menteri Dalam Negeri akan melaksanakan Paripurna Bersama DPR RI namun sebelum itu Pemerintah Provinsi Membuat regulasi tentang penetapan yang akan lebih lanjut dibahas dalam paripurna.

Secara regulasi dapat dilihat bahwa peranan yang dapat dilakukan oleh pemerintah Provinsi dalam membantu implementasi pemekaran daerah adalah terdapat beberapa hal. Peran pertama yang wajib dilakukan adalah dalam hal menyiapkan kajian daerah. Peran lain yang dapat dilakukan oleh pemerintah provinsi dalam hal ini Gubernur dalam membantu pemekaran Daerah adalah berkaitan dengan hal pengusulan sebagai tindak lanjut dari aspirasi masyarakat dan pemerintah Kabupaen/Kota induk. Hal ini dapat dilihat pada Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2007.

## DAFTAR PUSTAKA

- Basri, Faisal. 2002. *Perekonomian Indonesia Tantangan dan Harapan Kebangkitan*. Kalisari: Erlangga.
- Bhakti, Yudha. 2000. *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*. Bandung: Alumni.
- Prasojo, E. 2008. "Jorjoran Pemekaran Daerah: Instrumen Kepentingan Politik." *Jawa Pos*. Surabaya.
- Pratikno. 2008. *Usulan Perubahan Kebijakan Penataan Daerah: Pemekaran dan Penggabungan Daerah*. Bandung: USAID.
- Suharizal. 2017. *Humum Pemerintahan daerah Setelah Perubahan UUD 1945*. Yogyakarta: Thafia Media.
- Undang-Undang. 2014. "Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan."