

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuan pemberian otonomi daerah adalah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat.¹ Otonomi daerah di Indonesia dapat terlaksana dengan adanya kebijakan desentralisasi mengenai perubahan perkembangan wilayah yang diatur Undang–Undang No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah salah satunya masalah pemekaran daerah di Indonesia.

Otonomi daerah di Indonesia terlaksana dengan adanya kebijakan desentralisasi. Pelaksanaan kebijakan desentralisasi adalah adanya perubahan pola perkembangan wilayah. Sejak keluarnya Undang – Undang Otonomi Daerah tahun 1999 dan PP pemekaran daerah tahun 2000, jumlah daerah otonomi hampir dua kali lipat dari jumlah daerah awal. Sebelum Undang – Undang berlaku jumlah daerah otonom sebanyak 249 Kabupaten, diakhir tahun 2019 jumlahnya menjadi 416 Kabupaten.²

¹ Syamsuddin Haris, *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: LIPI Press, 2007), Hlm. 22-27

² Laode Ida , *Permasalahan Pemekaran Daerah Di Indonesia*, (Jakarta: Media Indonesia, 2005), Hlm. 43

Pemekaran daerah di Indonesia pada tahun 1999 ditentukan oleh pemerintah pusat, sementara setelah berlakunya Undang–Undang Nomor 22 tahun 1999 pemerintah daerah dapat mengusulkan pemekaran wilayah asalkan memenuhi kriteria kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial-budaya, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya pemekaran wilayah. Pada dasarnya setiap daerah diuntut untuk memajukan daerahnya sendiri dengan melihat potensi yang ada pada daerah tersebut.

Hal yang menjadi acuan dalam pembentukan Kabupaten baru yaitu prosedur pemekaran antara lain usulan pemekaran itu harus melewati pemerintah pusat, setelah mendapat usulan pemerintah melakukan kajian menggunakan Peraturan Pemerintah (PP). PP yang digunakan adalah PP Nomor 129 Tahun 2000 sebagai payung hukum dari pembentukan daerah persiapan atau daerah administratif. Menurut PP Nomor 129 Tahun 2000 dalam pembentukan daerah Kabupaten/kota berupa pemekaran Kabupaten/kota serta penggabungan beberapa kecamatan yang bersanding pada wilayah Kabupaten/kota yang berbeda harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan.³

1. Persyaratan Administratif

- a. Keputusan DPRD Kabupaten/kota induk tentang persetujuan pembentukan calon Kabupaten/kota.

³ Ryass Rasyid, *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: LIPI, 2005), Hlm. 327

- 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.
- e. Rekomendasi Menteri.

2. Persyaratan Teknis

Syarat teknis pembentukan wilayah Kabupaten/kota meliputi faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintah daerah.

3. Syarat Fisik

Syarat fisik kewilayahan meliputi cakupan wilayah, lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan. Cakupan wilayah tersebut dimaksudkan untuk:

- a. Pembentukan provinsi paling sedikit 3 Kabupaten/kota.
- b. Pembentukan Kabupaten paling sedikit 3 kecamatan.
- c. Pembentukan kota paling sedikit 3 kecamatan.

Daerah yang sudah siap otonominya akan diberi waktu tiga tahun untuk menjalankan administrasi pemerintahnya, termasuk mengurus sumber keuangan daerahnya. Jika dalam waktu tiga tahun daerah persiapan itu dapat

memenuhi persyaratan, maka daerah itu akan ditetapkan menjadi daerah otonomi baru.

Banyaknya permasalahan yang terjadi mengenai pemerintahan baik dari segi pemimpinnya yang kurang bijaksana, peraturan yang dilanggar, keadilan yang tidak merata, dan kesejahteraan rakyatnya yang kurang diperhatikan menjadi faktor terjadi pemekaran. Berdasarkan firman Allah SWT:

الَّذِينَ إِنْ مَكَّنَّاهُمْ فِي الْأَرْضِ أَقَامُوا الصَّلَاةَ وَآتَوُا الزَّكَاةَ وَأَمَرُوا بِالْمَعْرُوفِ وَنَهَوْا عَنِ الْمُنْكَرِ ۗ وَلِلَّهِ عَاقِبَةُ الْأُمُورِ

“(yaitu) orang-orang yang jika Kami teguhkan kedudukan mereka di muka bumi niscaya mereka mendirikan sembahyang, menunaikan zakat, menyuruh berbuat makruf dan mencegah dari perbuatan yang mungkar; dan kepada Allah-lah kembali segala urusan”. (QS.Al-Hajj(22) ayat 41).⁴

Pada ayat tersebut telah dijelaskan bahwa suatu kekuasaan tersebut berarti pemerintah yang adanya suatu pemimpin dalam suatu negeri yang juga dapat dipahami dalam firman-Nya yang lain, yaitu:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۚ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat”.(QS:An-Nisaa’(4)ayat 58).⁵

⁴ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Jakarta: Proyek Pengadaan Kitab Suci Al-Qur'an, 1984), Hlm .518.

⁵*Ibid*, Hlm. 128.

Tegaknya pemerintahan yang kokoh didukung oleh pemimpin-pemimpin yang memiliki integritas yang baik. Seorang pemimpin hendaklah bersikap amanah karena jabatan adalah tanggungan dan kelak akan dipertanggungjawabkan atas apa yang ia pimpin ketika di dunia. Allah telah memerintahkan agar pemimpin menjaga amanat dan menegakkan keadilan. Bahkan Rasulullah SAW pun menganjurkan untuk memperhatikan Hlm penting oleh pemerintah agar hubungan mereka dengan rakyat senantiasa terajut dengan baik ialah berlaku adil dan memerhatikan kesejahteraan rakyatnya. Sebab, semua itu adalah amanat yang kelak dimintai pertanggungjawabannya oleh Allah SWT. Sesuai dengan sabda Nabi Muhammad SAW yaitu:

كُلُّكُمْ رَاعٍ فَمَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ فَالْأَمِيرُ الَّذِي عَلَى النَّاسِ رَاعٍ وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْهُمْ

“Setiap kalian adalah pemimpin, yang bertanggung jawab terhadap yang dipimpinnya. Seorang penguasa yang memimpin manusia (rakyat) adalah pemimpin, dan dia bertanggung jawab terhadap mereka.” (HR. al-Bukhari no. 2554, dari Abdullah bin Umar radhiyallahu ‘anhu).⁶

Apalagi suatu daerah yang terdiri dari beberapa orang banyak bahkan terdiri dari beberapa kecamatan mendambakan pemimpin yang adil dan dapat mensejahterakan rakyatnya. Lee Thayer mengatakan “*the good leader does not start with such grandiose accomplishments in mind. but the world changed for better or for worse depending upon how many good leaders*

⁶ Abu Abdillah Al-Bukhari, *Shahih Al-Bukhari*, (Lebanon: Dar Al-Ilm, T.T.), juz 1, Hlm. 462.

were at work”.⁷ Pemerintah yang baik adalah pemerintah yang menjunjung tinggi keadilan, kesejahteraan rakyatnya, dan hak rakyatnya dengan begitu terjalinlah hubungan baik antara pemerintah dan rakyatnya “*good governance is a norm for the government and a citizen’s right*”.⁸

Salah satu daerah yang sudah dimekarkan sebagai Kabupaten adalah Kabupaten Tanah Bumbu tahun 2003, yang terletak di Kalimantan Selatan. Secara geografis Kabupaten Tanah Bumbu terletak di antara 2°52’ – 3°47’ Lintang Selatan dan 115°15’ – 116°04’ Bujur Timur. Kabupaten Tanah Bumbu adalah salah satu Kabupaten dari 13 (tiga belas) Kabupaten di Provinsi Kalimantan Selatan yang terletak persis di ujung tenggara Pulau Kalimantan. Tanah Bumbu memiliki luas wilayah sebesar 5.066,96 km² (506.696 ha) atau 13,50 persen dari total luas Provinsi Kalimantan Selatan. Saat ini Kabupaten Tanah Bumbu memiliki 10 kecamatan, yaitu Angsana, Batulicin, Kuranji, Kusan Hilir, Kusan Hulu, Mentewe, Satui, Simpang Empat, Sungai Loban, dan Karang Bintang.⁹

Berdasarkan hal ini, proses pembentukan Kabupaten Tanah Bumbu dimulai dari tahun 2003 dengan tujuan agar tidak menjadi daerah yang tertinggal dan terjamin kesejahteraan rakyatnya baik dari aspek ekonomi, administrasi, sosial, budaya, dan penduduk. Padahal ini juga dibentuk

⁷ Lee Thayer, *The Good Leader*, (English: Xlibris, 2018), Hlm. 145.

⁸ Henk Addink, *Good Governance Concept And Context*, (America: Oxfors University Press, 2019), Hlm. 5.

⁹ Pemerintah Kabupaten Tanah Bumbu, *Peta Geografis Tanah Bumbu*, Diakses Sabtu, 26 Juli 2020, Pukul 9.00 WITA.

panitia khusus pembentuk guna untuk menilai kelengkapan syarat – syarat pembentukan wilayah, sehingga mengurangi masalah – masalah pembentukan daerah yang terjadi saat itu. Salah satu cara dalam mengurangi masalah pembentukan yaitu dengan cara dikeluarkannya moratorium pembentukan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat yang memiliki tujuan membatasi dibentuknya daerah – daerah baru sebab anggaran pemerintah yang terbatas. Hlm ini disebabkan karena dalam menjalankan pembentukan daerah yang baru membutuhkan biaya yang sangat banyak sementara kondisi keuangan Negara terbatas.

Berdasarkan hasil observasi di lapangan yang peneliti lakukan dengan mewawancarai masyarakat setempat, ditemukan adanya beberapa Hlm sebagai berikut:¹⁰

1. Kondisi infrastruktur hamper 60 % sangat jauh tertinggal.
2. Letak pelayanan masyarakat dalam pengurusan administratif kependudukan dan perizinan memerlukan waktu relative lama untuk sampai ke tujuan.
3. Pembangunan yang tidak merata.
4. Sulitnyanya akses kesehatan.
5. Percepatan pembangunan wilayah pembentuk menjadi tidak optimal, karena daya dukung pertumbuhan ekonomi belum memadai.

¹⁰ Warga Pagatan , Wawancara Terbuka, Batulicin, Rabu, 7 Juli 2020 Pukul 11.45 WITA

6. Terjaminnya kesejahteraan rakyat dengan mengelola sumber daya alam dan sumber daya manusia secara mandiri.
 7. Kurangnya perhatian pemerintah Kotabaru terhadap perkembangan dan kemajuan untuk rakyatnya yang berada jauh dari Kabupaten Kotabaru.
- Pemekaran Kabupaten/kota yang baru harus memenuhi 3 syarat antara lain administratisi, kewilayahan, dan teknis.

Pada hal ini adanya upaya pemerintah daerah dalam mengatasi pemekaran sangat diperlukan agar tidak berdampak perekonomian pada daerah induknya yaitu Kabupaten Kotabaru terutama pada kesejahteraan masyarakat yang mempengaruhi pendapatan asli daerahnya sebab daerah yang ingin dimekarkan kaya akan perkebunan, peternakan, pertambangan, pariwisata, pertanian, dan perikanan sehingga akan memberikan dampak signifikan terhadap Kabupaten baru yaitu Kabupaten Tanah Bumbu. Pemerintah memiliki peranan penting terhadap pemekaran karena pemekaran tidak akan terjadi tanpa ada persetujuan oleh pemerintah daerah induknya dengan adanya pemisahan daerah seharusnya menjadi perhatian oleh pemerintah itu sendiri sebagai renungan bahwa selama ini pelayanan publiknya kurang maksimal dan cara mengatasinya dengan memberikan pelayanan publik secara maksimal dan merata baik dari sarana prasana, infrastruktur, dan ekonomi. Hlm tersebut merupakan upaya pemerintah daerah dalam mengatasi kesejahteraan masyarakat.¹¹

¹¹ Abdul Hakim, *Analisis Dampak Pemekaran Daerah Ditinjau Dari Aspek Percepatan Pertumbuhan Ekonomi Dan Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik (Studi Pemekaran Kabupaten Kepulauan Meranti Dari Kabupaten Bengkalis)*, JOM Fekon 4 (1) 2017, Hlm. 844, Diakses Sabtu, 11 April 2020, Pukul 14.00 Wita

Berdasarkan fakta di atas membuat peneliti tertarik mengadakan penelitian di Kabupaten Tanah Bumbu dengan judul “ **Pemekaran Kabupaten Tanah Bumbu Berdasarkan Undang–Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah**” untuk mengkaji apakah persyaratan pembentukan daerah ini sudah sesuai dengan Undang–Undang atau tidak, untuk dijadikan Kabupaten baru.

B. Rumusan masalah

Berdasarkan dari uraian latar belakang diatas, adapun masalah yang akan diteliti dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana proses pembentukan Kabupaten Tanah Bumbu berdasarkan Undang–Undang No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah ?
2. Apa saja faktor penghambat dalam proses pembentukan Kabupaten Tanah Bumbu ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan dari rumusan masalah tersebut, maka tujuan yang ingin di capai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui proses pembentukan Kabupaten Tanah Bumbu dalam memenuhi syarat menjadi Kabupaten.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat dalam pembentukan Kabupaten Tanah Bumbu.

D. Signifikansi Penelitian

Adapun harapan dari hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat untuk:

- a. Bahan kajian ilmiah dalam bidang ketatanegaraan, salah satunya membahas tentang hukum administrasi yang menyangkut pembentukan daerah Kabupaten.
- b. Bahan literatur bagi peneliti selanjutnya yang berkeinginan secara mendalam untuk mengkaji permasalahan ini dari sudut pandang yang berbeda.
- c. Menambah wawasan dan pengetahuan mengenai permasalahan ini, baik untuk peneliti sendiri maupun untuk pihak yang lain.
- d. Memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka memperkaya khazanah pengembangan dan penalaran pengetahuan bagi perpustakaan UIN Antasari Banjarmasin dan Fakultas Syariah yang menyangkut tentang ketatanegaraan.

E. Definisi Operasional

Agar memudahkan pemahaman dari judul ini serta agar tidak adanya kekeliruan dan kesalahpahaman dalam menginterpretasi judul serta permasalahan yang akan diteliti. Oleh karena itu adanya definisi operasional dari judul ini, yaitu:

1. Pemekaran

Kamus Besar Bahasa Indonesia pemekaran memiliki arti yaitu proses, cara, perbuatan menjadikan bertambah besar (luas, banyak, lebar, dan sebagainya). Pemekaran yang dimaksud dalam penelitian ini

adalah suatu proses, cara, perbuatan menjadikan bertambah besar suatu wilayah yaitu Kabupaten untuk menjadi daerah yang mandiri.¹²

2. Undang–Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah adalah suatu peraturan dengan tujuan untuk melaksanakan pembentukan, pemekaran, penghapusan, dan penggabungan daerah sesuai dengan syarat yang telah ditentukan.¹³

3. Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas – luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Sebagaimana yang dimaksud dalam Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁴

F. Kajian Pustaka

Sejauh yang saya ketahui bahwa untuk kajian pustaka, peneliti belum menemukan penelitian yang terkait. Akan tetapi, penulis menemukan adanya kajian tulisan yang berhubungan dengan Pemekaran Wilayah Kabupaten Tanah Bumbu Berdasarkan Undang – Undang Nomor 22 Tahun

¹² Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2005), Hlm. 1250.

¹³ Lampiran Undang–Undang No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah.

¹⁴ Syamsuddin Haris, *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: LIPI PRESS, 2007), Hlm. 22

1999 Tentang Pemerintah Daerah yang berbeda, yaitu salah satunya antara lain:

Penelitian Skripsi oleh Ahmad Medika Yustisi, Mahasiswa Universitas Lampung Bandar Lampung Fakultas Hukum angkatan 2013 yang berjudul “Pemekaran Wilayah Kabupaten Sungkai Bunga Mayang Ditinjau Dari Segi Hukum Administrasi Negara”¹⁵. Pada skripsi ini lebih membahas tentang bagaimana usaha pemerintah daerah dalam memberikan arahan serta persetujuan administratif terhadap daerah yang ingin dimekarkan serta memperhatikan beberapa faktor dan dampak yang akan terjadi, karena pada dasarnya Pemerintah Daerahlah yang menjadi pendorong utama bagi daerah itu sendiri dalam memberikan kesejahteraan bagi rakyatnya baik Kabupaten Induk maupun Kabupaten Baru, serta berperan aktif bagi daerah itu sendiri.

Penelitian berikutnya adalah Penelitian Skripsi oleh Siti Bulqis Radinah, Mahasiswi UIN Antasari Banjarmasin Fakultas Syariah angkatan 2015 yang berjudul “ Upaya Pemerintah Daerah Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Melalui Pengelolaan Sumber Daya Alam Di Kabupaten Hulu Sungai Utara”. Pada skripsi ini lebih membahas tentang upaya pemerintah daerah dalam meningkatkan pendapat asli daerah setelah

¹⁵ Ahmad Medika Yestisi, *Pemekaran Wilayah Kabupaten Sugkai Bunga Mayang Ditinjau Dari Segi Hukum Administrasi Negara, Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Lampung Bandar Lampung, 2016.

terjadi pemekaran yang mana dapat menunjang peningkatkan kesejahteraan rakyatnya dengan mengelola sumber daya alam dengan baik.¹⁶

Adapun dalam Penelitian Skripsi dari penulis teliti disini adalah tentang Pemekaran Wilayah Kabupaten Tanah Bumbu Berdasarkan Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah untuk memberikan perhatian kepada daerah baru setelah terjadinya pemekaran tersebut melalui peningkatan kesejahteraan perekonomian yang ada di daerah tersebut.

G. Sistematika Pembahasan

Sesuai dengan masalah yang dibahas, hasil penelitian ini akan penulis tuangkan dalam empat bab yaitu:

Bab I yaitu pendahuluan, bagian ini mengarahkan permasalahan terkait penelitian ini mengenai Pemekaran Kabupaten Tanah Bumbu berdasarkan Undang–Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

Bab II yaitu landasan teori, pada bagian ini membahas tentang teori-teori yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti yaitu Pemekaran Kabupaten Tanah Bumbu berdasarkan Undang–Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

¹⁶ Siti Bulqis Radinah, *Upaya Pemerintah Daerah Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Melalui Pengelolaan Sumber Daya Alam Di Kabupaten Hulu Sungai Utara, Skripsi*, Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Antasari Banjarmasin, 2015

Bab III yaitu Metode Penelitian, bagian ini merupakan metode yang digunakan untuk menggali data yang diperlukan dalam meneliti di Kabupaten Tanah Bumbu.

Bab IV penyajian dan analisis data, bagian ini menguraikan dengan jelas data hasil dari penelitian lapangan yang dilakukan oleh peneliti mengenai permasalahan yang diambil, mencakup gambaran umum penyaji data, analisis data dan pembahasan hasil penelitian.

Bab V yaitu penutup, yang mana dalam bab ini peneliti akan memberikan kesimpulan terhadap permasalahan yang telah dibahas sebelumnya, selanjutnya akan dikemukakan saran yang dirasa perlu dan penting dari penelitian ini.