

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara kesatuan merupakan negara yang sifatnya tunggal, kedaulatan hanya ada pada satu tangan yaitu pemerintahan pusat dan tidak terdiri dari kumpulan negara-negara. Menurut Strong *“The essence of a unitary state is that the sovereignty is undivided, or, in other words, that the powers of the central government are unrestricted, for the constitution of unitary state does not admit of any other law-making body than the central one”*.¹ Pendapat Strong menegaskan bahwa ciri yang melekat pada negara kesatuan adalah adanya supremasi dari parlemen pusat (*the supremacy of the central parliament*), dan tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat (*the absence of subsidiary sovereign bodies*).

Menurut CF Strong dalam bukunya *Modern Political Constitutions*, Negara kesatuan merupakan bentuk negara yang mempunyai kedaulatan tertinggi ditangan pemerintah pusat. Lebih lanjut Strong menyatakan bahwa; *The Essential qualities of a unitary state may therefore be said to be;*²

1. *The supremacy of the central parliament*
2. *The absence of subsidiary sovereign bodies*

Penerapan desentralisasi ditujukan dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, karena desentralisasi mampu mengurangi bertumpuknya kekuasaan pada pemerintahan pusat.³ Pembentukan daerah yang berimplikasi terhadap pemekaran, pembubaran dan penggabungan daerah otonom menjadi kebijakan yang paling populer dibicarakan pada era reformasi ini. Namun menyimak perkembangan politik nasional

¹ CF Strong, *Modern Political Constitutions: An Introduction in the Compertive Study of Their Historis and Existing From*, Sidgwick & Jackson Limited, London. 1960. Hlm. 84.

² Ibid.

³ Astika Ummy Athahirah, Kesiapan Pemekaran “Kabupaten Renah Indojeti” Di Provinsi Sumatera Barat. *Jurnal Ilmu-ilmu Sosial dan Humaniora*. Volume 21, Nomor 1 Maret 2019

dan lokal saat ini, isu mengenai pemekaran wilayah nampaknya akan terus menjadi wacana politik yang tidak akan pudar. Hal itu karena berkaitan dengan konsen utama masyarakat lokal yang menyangkut berbagai tekanan politik seperti perasaan dan keinginan untuk mandiri.⁴ Alasan lain yang tidak kalah pentingnya adalah konsen utama untuk mensejahterakan rakyat karena biasanya daerah yang ingin dimekarkan tertinggal jauh dari daerah lainnya.⁵ Akibatnya isu pemekaran wilayah selama yang ini menjadi lebih banyak merupakan jawaban atas persoalan perasaan ketidakadilan, perasaan tidak diperhatikan, ataupun perasaan-perasaan yang ingin memisahkan diri dari Negara kesatuan ini.⁶

Sejak bergulirnya era otonomi daerah, telah berdampak pada pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB) terjadi begitu pesat dan cenderung tidak terkendali. Aspek yang kental dirasakan adalah justru bermainnya kepentingan pribadi, kelompok, etnis, agama, budaya yang dipicu rasa kecemburuan sosial, rasa iri, ambisi untuk menjadi penguasa di daerah dan sebagainya. Dari data yang ada dapat diketahui selama kurun waktu awal reformasi tahun 1999 hingga 2004 telah terbentuk 148 daerah otonomi baru yang terdiri dari 7 (tujuh) provinsi, 114 (seratus empat belas) kabupaten dan 27 (dua puluh tujuh) kota. Kemudian, pada kurun waktu tahun 2007 dan tahun 2009 daerah otonomi baru telah bertambah lagi dengan 57 (lima puluh tujuh) kabupaten/kota, sehingga saat ini terdapat 205 daerah otonomi baru yang terdiri dari 7 provinsi,

⁴ Murtir Jeddawi, *Prokontra Pemekaran Daerah (Analisis Empiris)*, Total Media, Yogyakarta, 2017, hlm. 1

⁵ Andik Wahyun Muqoyyidin, *Pemekaran Wilayah dan Otonomi Daerah Pasca Reformasi di Indonesia: Konsep, Fakta Empiris dan Rekomendasi ke Depan*, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 2, Juni 2013

⁶ Dari hasil penelitian USAID dan DRSP menemukan bahwa kebijakan pemekaran daerah pasca ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mempunyai perbedaan yang signifikan jika dibandingkan dengan pengaturan pemekaran daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Kebijakan pemekaran daerah pada Orde Baru, memang bersifat elitis dan memiliki karakter sentralistis, yang perencanaan dan implementasi pemekaran lebih merupakan inisiatif pemerintah pusat, daripada partisipasi dari bawah. Proses pemekaran daerah seringkali menjadi proses yang tertutup dan menjadi arena terbatas di kalangan pemerintah pusat. (Laporan, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), *Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah 2001-2017*, diterbitkan oleh BRIDGE (*Building and Reinventing Decentralised Governance*), 2018.

164 kabupaten dan 34 kota. Pada tahun 2009-2018 DOB bertambah lagi sebanyak 5 (lima) DOB, yaitu 1 provinsi dan 4 Kabupaten.⁷

Dengan pembentukan ini menambah jumlah daerah otonomi di Indonesia yang totalnya menjadi 529 daerah otonom terdiri dari (34 provinsi, 402 kabupaten dan 93 kota). Berbagai argumentasi dikemukakan terhadap setiap daerah yang mengajukan pembentukan DOB di Indonesia berupa, bahwa adanya kebutuhan untuk mengatasi jauhnya jarak rentang kendali antara pemerintah dan masyarakat, serta memberi kesempatan pada daerah untuk melakukan pemerataan pembangunan. Di samping itu, alasan lainnya yang dikemukakan adalah diupayakannya pengembangan demokrasi lokal melalui pembagian kekuasaan pada tingkat yang lebih kecil. Dengan demikian, adalah wajar jika ada pertanyaan, apakah kesejahteraan masyarakat dan kualitas pelayanan publik pada akhirnya benar-benar meningkat setelah daerah tersebut dimekarkan.

Pada evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah tahun 2018 terhadap 57 daerah otonom baru yang berusia nol hingga tiga tahun. Daerah otonom baru tersebut dibentuk mulai 2007 sampai dengan 2009. Hasil evaluasi menunjukkan hanya 22,8 persen atau 13 daerah otonom baru yang perkembangannya baik atau dianggap sebagai daerah yang berhasil. Sementara sisanya 44 daerah tidak berkembang dengan baik.⁸

Sebagai tindak lanjut dari evaluasi tersebut maka pemerintah melakukan pembinaan dan fasilitasi khusus terhadap daerah otonom baru (hasil pemekaran) meliputi penyusunan perangkat daerah, pengalihan personel, penyusunan program dan keuangan (APBD), khususnya rencana alokasi anggaran untuk bidang pendidikan, kesehatan, administrasi kependudukan, dan infrastruktur. Selain itu juga pembinaan dan fasilitasi khusus dalam hal

⁷ Endah Trikurniasih, Analisis Dampak Pemekaran Daerah Terhadap Kinerja Keuangan dan Pelayanan Publik, *Journal of Economics and Business "Ekonomis"* edisi September 2019.

⁸ <https://www.kppod.org/berita/view?id=191> diakses tanggal 12 Maret 2020.

percepatan penyelesaian tata batas wilayah dan percepatan penyelesaian penyediaan sarana dan prasarana perkantoran.

Evaluasi yang dilakukan beberapa lembaga, baik pemerintah maupun non pemerintah, menunjukkan bahwa pemekaran cenderung berdampak negatif ketimbang positif. Beberapa dampak negatif tersebut adalah:⁹

- a) Pemekaran menciptakan perluasan struktur yang mengakibatkan beban berat biaya.
- b) Kesamaan karakteristik sosial budaya dan historis masyarakat merupakan komitmen mayoritas warga, aspek politik selalu mengedepankannya.
- c) Rendahnya kapasitas fiskal yang menyebabkan pemerintah daerah berupaya meningkatkan pendapatan dengan berbagai cara yang justru merugikan masyarakat dan berakibat terhadap munculnya kesenjangan.
- d) Pertambahan jumlah pemerintah daerah secara simultan meningkatkan belanja dalam APBN dan ini membebani pemerintah pusat.

Hasil penelitian Badan Dunia untuk Program Pembangunan (United Nations Development Program-UNDP) dan Bappenas menemukan setelah lima tahun dimekarkan, kondisi daerah otonom baru masih berada di bawah kondisi daerah induk dan daerah kontrol. Penduduk miskin menjadi terkonsentrasi di daerah otonom baru. Hasil evaluasi UNDP dan Bappenas menyebutkan, kondisi daerah-daerah pemekaran lebih buruk dibandingkan dengan daerah induk. Studi tersebut juga menemukan, penyebab kondisi tersebut didominasi keterbatasan sumber daya alam dan manusia daerah pemekaran. Hasil penelitian yang dirilis Juli 2017 menyimpulkan tentang kegagalan pemekaran daerah.¹⁰

⁹ Tri Ratnawati, Pemekaran daerah, Politik Lokal dan Beberapa Isu Terseleksi, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2009, hlm. 15

¹⁰ Saldi Isra, Quo Vadis Pemekaran Daerah?, Makalah dalam rangka Seminar “Quo Vadis Pemekaran Daerah”, diadakan oleh Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang bekerja sama dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI, di Hotel Bumiminang, Padang 14 April 2009.

Argumentasi dasar yang digunakan adalah otonomi daerah dijanjikan akan memberikan perubahan dan kemajuan, tetapi realisasinya pada beberapa DOB justru memberikan nuansa ketidakpastian, primordialisme, kecurigaan, dan kemunduran jika tidak dikatakan kembali ke kondisi awal. Hal ini bisa dilihat dari hasil evaluasi yang dilakukan oleh Bappenas dan Kemendagri pada rentang 1999-2014, seperti dinyatakan oleh Djohermansyah Djohan (Guru Besar IPDN) yang menyebutkan bahwa sekitar 70-80 persen dari DOB gagal atau tidak mampu memenuhi kesejahteraan masyarakat, tidak mampu mengubah pelayanan menjadi lebih baik, dan bahkan menggantungkan perekonomiannya dari APBN.¹¹ Sehingga pilihan untuk menggabung atau bahkan membubarkan daerah otonom yang dianggap gagal menjadi kebijakan yang patut dicermati. Pasal 6 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur;¹²

- 1) Daerah dapat dihapus dan digabung dengan daerah lain apabila daerah yang bersangkutan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah.
- 2) Penghapusan dan penggabungan daerah otonom dilakukan setelah melalui proses evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- 3) Pedoman evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

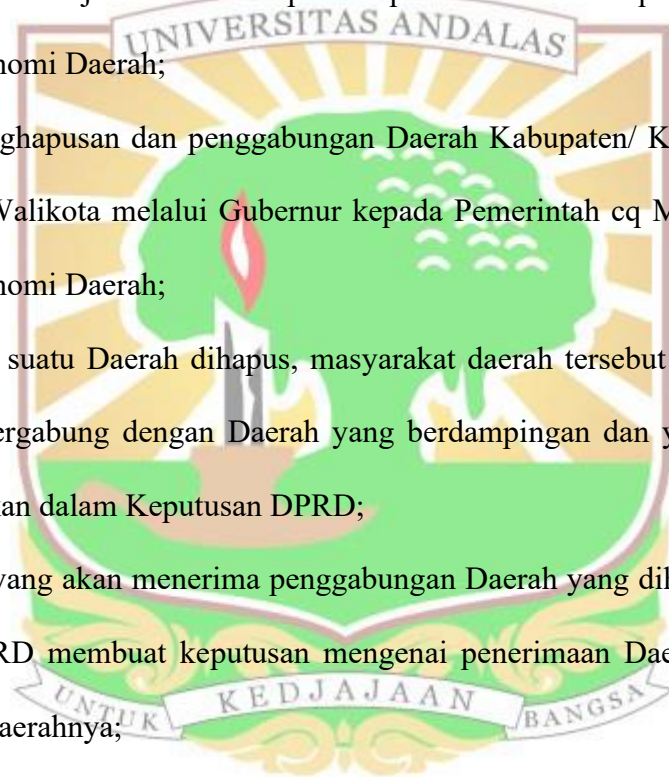
Untuk memenuhi perintah Pasal 6 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintah membentuk Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan Dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, Dan Penggabungan Daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 mendefinisikan Penghapusan Daerah adalah pencabutan status sebagai Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Penghapusan Daerah dilakukan apabila Daerah tidak mampu melaksanakan Otonomi Daerahnya. Daerah yang dihapus digabungkan dengan Daerah lain. Penghapusan dan penggabungan daerah mempertimbangkan

¹¹ <https://news.detik.com/kolom/d-4405000/dua-dekade-otonomi-daerah>. diakses tanggal 12 Maret 2024

¹² Undang-undang ini kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

kriteria a. kemampuan ekonomi, b. potensi daerah, c. sosial budaya, d. sosial politik, d. sosial politik, dan e. jumlah penduduk. Prosedur Penghapusan dan Penggabungan Daerah tersebut dapat dilakukan melalui 2 (dua) model. Model pertama, Pemerintah (pusat) atas inisiatif sendiri, berdasarkan hasil penelitian, menyarankan agar suatu Daerah dihapus dan digabungkan ke dalam wilayah Daerah lainnya. Model kedua dilakukan melalui mekanisme inisiatif daerah itu sendiri yang dilakukan dengan tahapan sebagai berikut;

- 1) Usul penghapusan dan penggabungan Daerah Propinsi disampaikan oleh Gubernur dengan persetujuan DPRD Propinsi kepada Pemerintah cq Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah;
- 2) usul penghapusan dan penggabungan Daerah Kabupaten/ Kota disampaikan oleh Bupati/Walikota melalui Gubernur kepada Pemerintah cq Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah;
- 3) sebelum suatu Daerah dihapus, masyarakat daerah tersebut diminta pendapatnya untuk bergabung dengan Daerah yang berdampingan dan yang diinginkan yang dituangkan dalam Keputusan DPRD;
- 4) Daerah yang akan menerima penggabungan Daerah yang dihapus, Kepala Daerah dan DPRD membuat keputusan mengenai penerimaan Daerah yang dihapus ke dalam Daerahnya;
- 5) dengan memperhatikan usulan Gubernur, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah memproses lebih lanjut dan dapat menugaskan Tim untuk melakukan observasi ke daerah yang hasilnya menjadi bahan rekomendasi kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah;
- 6) berdasarkan rekomendasi, Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah meminta tanggapan para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dan dapat



menugaskan Tim Teknis Sekretariat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah ke Daerah untuk melakukan penelitian lebih lanjut;

- 7) para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah memberikan saran dan pendapat secara tertulis kepada Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah;
- 8) berdasarkan saran dan pendapat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, usul penghapusan dan penggabungan Daerah diputuskan dalam rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah;
- 9) apabila berdasarkan hasil keputusan rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah menyetujui usul penghapusan dan penggabungan Daerah, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah selaku Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah mengajukan usul penghapusan dan penggabungan Daerah tersebut beserta Rancangan Undang-undang Penghapusan dan Penggabungan Daerah kepada Presiden;
- 10) apabila Presiden menyetujui usul dimaksud, Rancangan Undang-undang tentang Penghapusan dan Penggabungan Daerah disampaikan kepada DPR-RI untuk mendapatkan persetujuan.

Dalam perkembangannya, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dicabut dan diganti dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Begitupun dengan Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000, dicabut dan diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Persyaratan Pembentukan Dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, Dan Penggabungan Daerah.

Lebih jauh Peraturan Pemerintah ini mengatur bahwa daerah otonom dapat dihapus, apabila daerah yang bersangkutan dinyatakan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah. Penghapusan tersebut dilakukan setelah melalui proses; (1) evaluasi terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dan (2) evaluasi kemampuan penyelenggaraan otonomi

daerah dengan mempertimbangkan aspek kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik dan daya saing daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Daerah yang dihapus akan digabungkan dengan daerah lain yang bersandingan berdasarkan hasil kajian.¹³

Ketentuan ini dapat dibaca pada Pasal 22 PP Nomor 78 Tahun 2007 yang berbunyi;

- 1) Daerah otonom dapat dihapus, apabila daerah yang bersangkutan dinyatakan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah.
- 2) Penghapusan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan setelah melalui proses evaluasi terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dan evaluasi kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah dengan mempertimbangkan aspek kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik dan daya saing daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3) Daerah yang dihapus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digabungkan dengan daerah lain yang bersandingan berdasarkan hasil kajian.

Dari norma diatas, dapat disimpulkan bahwa penghapusan daerah dilakukan setelah melalui proses evaluasi. Evaluasi dimaksud adalah sebagai berikut;

- 1) Evaluasi terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- 2) Evaluasi kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah dengan mempertimbangkan;
 - a. aspek kesejahteraan masyarakat
 - b. pelayanan publik
 - c. daya saing daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Namun dalam perkembangan sejak kemerdekaan, mulai dari ketentuan mengenai pemerintahan daerah diatur dalam sejumlah Undang-undang, yaitu mulai Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-undang Nomor 1

¹³ Penjelasan Pasal 22 Ayat (3) PP 78 Tahun 2007; “Daerah yang dihapus dapat digabungkan kepada satu daerah otonom atau digabung kepada beberapa daerah otonom yang bersandingan dengan memperhatikan aspirasi masyarakat”.

Tahun 1957, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, hingga Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, sampai kepada hari ini Undang-undang 23 Tahun 2014 yang mengatur materi penghapusan daerah otonom, tidak satu kalipun pemerintah menerapkan kebijakan ini. Pilihan Pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB) selaku menjadi strategi dan solusi pemerintah.¹⁴

Pada titik inilah diskusi akademik menjadi amat menarik. Baik dilihat dari sisi politik kebijakan otonomi daerah, ataupun dari sisi politik perundang-undangan itu sendiri. Tidak efektifnya rumusan aturan yang terdapat di dalam berbagai Undang-undang yang mengatur soal penghapusan daerah termasuk halnya dengan rumusan yang terdapat di dalam PP Nomor 78 Tahun 2007 menimbulkan tanda tanya besar. Apalagi diawal pemerintahan Presiden Prabowo yang amat tegas mengeluarkan kebijakan soal efisiensi anggaran seperti adanya Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2025.

Kabupaten/kota yang bisa menjalankan desentralisasi fiskal hanyalah daerah yang memiliki potensi sumber daya alam (SDA) melimpah atau daerah yang berkarakteristik perkotaan besar. Sebagai catatan, dari 491 kabupaten/kota di Indonesia, hanya 64 kabupaten/kota saja yang memiliki potensi SDA. Bagi 92 persen kabupaten/kota di Indonesia yang tidak memiliki kekayaan SDA, menjadi tidak mudah untuk melepaskan ketergantungan dari bantuan pemerintah pusat. Sehingga, tidak heran jika otda baru berhasil memperlihatkan wajah kesenjangan daerah kaya dan miskin ketimbang pemerataan kemakmuran.

¹⁴ Banyak teori yang sudah dipakai sejak UU Nomor 1 Tahun 1945 sampai UU Nomor 5 Tahun 1974, sistem otonomi daerah dikonsepkan sebagai otonomi materil, otonomi formil, dan otonomi riil atau otonomi yang nyata dan bertanggung jawab; otonomi yang nyata, serasi, dinamis dan bertanggung jawab; sampai kepada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab, sebagai kerangka pikir untuk memaknai dan mewujudkan amanat Pasal 18 UUD 1945. Namun sejak Indonesia merdeka sampai berakhirnya kekuasaan Presiden Soeharto pada tahun 1998, cita-cita desentralisasi dan otonomi daerah tidak pernah bisa diwujudkan. Karena itu, ketika sistem otoriter yang sentralistik runtuh bersamaan dengan mundurnya Soeharto pada 21 Mei 1998, sejumlah daerah yang merasa diperlakukan tidak adil oleh pemerintah pusat menuntut dan melakukan gerakan untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. (Syamsuddin Haris dkk, *Indonesia di Ambang Perpecahan?*, Penerbit Erlangga, Jakarta. 1999. Hlm. 3).

Selain itu, lemahnya mekanisme kontrol pusat dan provinsi terhadap daerah mengakibatkan program pemerintah dan provinsi yang terkonsentrasi di kabupaten/kota, sulit diawasi dan dievaluasi. Pemerintah pusat dan provinsi seolah hanya sebagai donatur APBD atau penyumbang dana tidak mengikat, lalu, jadi juru selamat, misalnya, ketika datang musim paceklik, bencana alam atau wabah penyakit. Tidak adanya aturan hukum yang tegas mengatur pengawasan terhadap daerah, telah berimplikasi pada sinkronisasi penyusunan RPJP/RPJM/APBN Nasional, dan RPJP/RPJM/APBD Provinsi dan Kabupaten/ Kota.

Adanya fenomena kemunduran bagi setiap DOB karena tidak mampu mewujudkan kesejahteraan dan cenderung naiknya angka kemiskinan setelah daerah dimekarkan tampaknya bukan sesuatu yang dapat dipedomani oleh setiap daerah untuk tidak mengajukan pembentukan DOB. Secara aturan memang tidak ada satu larangan yang secara kongkrit melarang untuk mengusulkan pembentukan DOB. Akan tetapi seharusnya setiap daerah yang mengajukan harus mempertimbangkan dari berbagai aspek sehingga apa yang telah menjadi tujuan pembentukan DOB dapat diwujudkan. Sebagaimana telah dikemukakan bahwa secara hakiki tujuan pemekaran bukan murni untuk kesejahteraan, akan tetapi aspek lain yang justru sangat dominan. Di samping itu, harus diakui terdapat perbedaan persepsi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam hal pemekaran daerah.

Berdasarkan evaluasi tersebut, serta evaluasi pada tiga tahun sebelumnya, menunjukkan bahwa banyak daerah yang dalam penyelenggaraan pemerintahan berjalan secara inefisiensi. Penelitian terkait penghapusan daerah otonom belum banyak dilakukan oleh peneliti sebelumnya. Salah satu penelitian sebelumnya yang membahas daerah otonom adalah Winantuningtyas Titi Swasanany, Nurcholis dan Rahman, dan Lukman Santoso yang mana penelitian yang dilakukan berbeda dengan penelitian yang akan peneliti lakukan. Penelitian sebelumnya hanya membahas terkait otonomi daerah yang dilakukan di suatu daerah. Penelitian sebelumnya juga tidak membahas bagaimana konsep ideal penghapusan daerah

otonom sebagai langkah strategis mewujudkan tujuan otonomi daerah dan *good governance* sebagai objek penelitiannya. Oleh karena itu, peneliti ingin menelaah penghapusan daerah otonom Kota Solok dan Kota Pariaman guna pencapaian tujuan pembentukan daerah.

1.2 Rumusan Masalah

Desentralisasi dan otonomi daerah merupakan bagian integral dari reformasi pemerintahan di Indonesia yang dimulai sejak era Reformasi pada akhir 1990-an. Otonomi daerah dirancang untuk memberikan kewenangan yang lebih besar kepada daerah dalam mengelola urusan pemerintahan dan pembangunan. Tujuan utamanya adalah meningkatkan efisiensi pemerintahan, mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, dan memberdayakan masyarakat lokal untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan. Dalam kerangka ini, Provinsi Sumatera Barat, seperti provinsi lainnya, telah membentuk beberapa daerah otonom, termasuk Kota Solok dan Kota Pariaman.

Namun, seiring berjalannya waktu, muncul berbagai tantangan dalam implementasi otonomi daerah di beberapa wilayah. Tidak semua daerah otonom mampu mencapai tujuan yang diharapkan. Sebaliknya, beberapa daerah menghadapi berbagai masalah serius seperti inefisiensi birokrasi, duplikasi kewenangan, ketergantungan yang tinggi pada dana transfer dari pusat, serta rendahnya kualitas pelayanan publik. Dalam konteks ini, Kota Solok dan Kota Pariaman di Provinsi Sumatera Barat menjadi contoh daerah yang perlu dievaluasi keberlanjutannya sebagai daerah otonom.

Kota Solok merupakan wilayah yang kecil meskipun memiliki potensi ekonomi yang signifikan dari sektor pertanian dan perdagangan, namun Kota Solok sering menghadapi masalah dalam pengelolaan keuangan daerah dan efektivitas birokrasi. Kota Solok merupakan salah satu Daerah Otonom berbentuk Kota yang berada di provinsi Sumatera Barat dengan luas Kota hanya luas 57,64 km². Pada tahun 2021, jumlah penduduk kota Solok sebanyak 76.271

jiwa. Solok merupakan ibu kota dari Kabupaten Solok, dan sekarang menjadi enklave dari kabupaten tersebut, dan dahulunya kota Solok merupakan sebuah kenagarian yang bernama nagari Solok, Kecamatan Kubung, Kabupaten solok, Ketika kota Solok menjadi kotamadya Jorong/korong di nagari Solok di statuskan menjadi kelurahan di kota solok. Lokasi kota Solok terletak pada persimpangan jalan antar provinsi dan antar kabupaten/kota. Dari arah Selatan merupakan jalur lintas dari provinsi Lampung, provinsi Sumatera Selatan dan provinsi Jambi. Kelurahan IX Korong Kecamatan Lubuk Sikarah adalah pusat pemerintahan kota ini.

Meskipun memiliki potensi di sektor pertanian dan perdagangan, Kota Solok sering menghadapi masalah dalam pengelolaan keuangan daerah dan efektivitas birokrasi, mengakibatkan kinerja pembangunan yang tidak optimal. Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang kecil menghambat kemampuan daerah untuk mengembangkan infrastruktur dan layanan publik. Tidak hanya itu, tingkat ketergantungan yang tinggi pada dana transfer dari pemerintah pusat menunjukkan lemahnya kapasitas fiskal daerah, yang berimbas pada rendahnya kemandirian finansial.

Kota Pariaman yang dikenal dengan pariwisata pantainya, juga menghadapi berbagai kendala seperti pengelolaan sumber daya yang kurang efisien, infrastruktur yang belum memadai, serta tantangan dalam pengembangan sektor pariwisata yang berkelanjutan. Kota Pariaman dengan luas daratan 73,36 km² dan jumlah penduduk kota ini pada 2021 sebanyak 95.519 jiwa berjarak sekitar 56 km dari Kota Padang atau 25 km dari Bandara Internasional Minangkabau. Awalnya kota Pariaman sejak tanggal 29 Oktober 1987 berstatus kota administratif yang dibentuk berdasarkan Peraturan pemerintah Nomor 33 Tahun 1986, dan kala itu merupakan bagian dari kabupaten Padang Pariaman. Kota Pariaman diresmikan sebagai kota otonom oleh Menteri Dalam Negeri pada tanggal 2 Juli 2002 berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2002 tentang pembentukan kota Pariaman di Provinsi Sumatera Barat.

Selain itu, Kota Pariaman sering kali mengalami masalah koordinasi antar lembaga dan tumpang tindih kewenangan yang menghambat pelaksanaan program pembangunan. Pengelolaan sumber daya yang kurang efisien dan infrastruktur yang belum memadai menghambat pengembangan sektor pariwisata, yang seharusnya menjadi andalan ekonomi daerah. Masalah koordinasi antar lembaga dan tumpang tindih kewenangan sering kali menghambat pelaksanaan program pembangunan yang efektif. Selain itu, tingginya ketergantungan terhadap dana transfer dari pusat mengindikasikan lemahnya kemampuan finansial daerah untuk mandiri.

Dari segi Pendapatan Asli Daerah (PAD), Kota Solok dan Kota Pariaman adalah 2 daerah setingkat Kabupaten/Kota yang berada di posisi terbawah. Angka PAD dari tahun 2018 sampai dengan 2020 menuju kecenderungan penurunan. Berbeda dengan 17 daerah Kabupaten/Kota lainnya di Sumatera Barat yang terang secara signifikan menunjukkan kenaikan PAD setiap tahunnya.

Tabel 1. 1 Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten/Kota di Sumatera Barat

NO	KABUPATEN/ KOTA	PENDAPATAN ASLI DAERAH		
		2018	2019	2020
1	Kota Padang	601.284.595,50	824.377.000,00	881.995.807,00
2	Kab. Tanah Datar	152.110.032,00	146.175.319	165.000.448,00
3	Kota Padang Panjang	140.045.000,00	94.981.535,00	97.543.849,57
4	Kab. Pesisir Selatan	125.080.485,70	152.795.793,96	156.419.589,08
5	Kab. Padang Pariaman	117.735.858,38	112.906.448,55	109.467.232,00
6	Kota Payakumbuh	107.516.370,71	124.610.649,17	122.250.122,86
7	Kab. Agam	106.081.198,00	117.952.590,00	125.059.320,00
8	Kab. Pasaman Barat	102.623.195,68	115.527.592,97	142.978.775,35
9	Kota Bukittinggi	99.988.280,00	116.596.840,82	151.437.934,80
10	Kab. Pasaman	98.526.149,09	91.198.409,39	95.921.682,40
11	Kab. Lima Puluh Kota	84.798.043,00	89.175.196,00	100.575.904,20
12	Kab. Dharmasraya	80.085.859,65	90.085.859,65	104.794.164,00
13	Kab. Kepulauan Mentawai	79.851.330,00	84.990.250,00	50.316.759,00
14	Kab. Solok Selatan	73.848.000,00	81.908.000,00	70.918.707,16
15	Kab. Sijunjung	73.319.762,19	74.511.920,92	58.785.769,00
16	Kab. Solok	71.710.967,81	71.716.021,64	75.296.758,35
17	Kota Sawah Lunto	65.580.287,00	56.239.649,00	61.765.679,00

18	Kota Solok	49.000.000,00	48.898.843,89	46.000.000,00
19	Kota Pariaman	39.508.112,00	35.881.361,44	33.787.684,14

Sumber (diolah) dari; <https://sumbar.bps.go.id/indicator/13/324/1/ringkasan-apbd-pendapatan-kabupaten-kota-se-sumatera-barat.html>

Oleh karena itu peneliti berasumsi bahwa penyelenggaraan otonomi daerah Kota Solok dan Kota Pariaman di Provinsi Sumatera Barat dianggap tidak mampu memenuhi kriteria keberhasilan sebagai daerah otonom. Evaluasi ini mempertimbangkan berbagai aspek, termasuk kinerja birokrasi, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan ketergantungan terhadap dana transfer dari pusat. Dengan mempertimbangkan berbagai permasalahan yang ada, muncul urgensi untuk mengevaluasi dan mempertimbangkan penghapusan daerah otonom tersebut. Penghapusan daerah otonom yang tidak efektif diharapkan dapat mengurangi beban administrasi, meningkatkan efisiensi pemerintahan, serta memperbaiki kualitas pelayanan publik. Proses ini juga diharapkan dapat memperkuat *good governance* dengan memastikan bahwa sumber daya daerah digunakan secara optimal dan tepat sasaran. Berdasarkan uraian yang dikemukakan diatas, maka dapat diidentifikasi masalah sebagai berikut;

- 1) Apa sajakah faktor-faktor yang dapat dijadikan pertimbangan sebagai alasan untuk membubarkan daerah otonom Kota Solok dan Kota Pariaman guna pencapaian tujuan pembentukan daerah?
- 2) Mengapa kebijakan dan langkah penghapusan daerah otonom yang telah memiliki landasan regulasi tidak pernah diterapkan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dijelaskan sebelumnya, maka dalam penelitian ini memiliki tujuan penelitian yaitu:

- 1) Menjelaskan pertimbangan dan alasan mengapa kebijakan dan langkah penghapusan daerah otonom yang telah memiliki landasan regulasi tidak pernah diterapkan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- 2) Menjelaskan dan menganalisis faktor-faktor yang dapat dijadikan pertimbangan sebagai alasan untuk membubarkan daerah otonom Kota Solok dan Kota Pariaman guna pencapaian tujuan pembentukan daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini diharapkan sebagai berikut:

- 1) Secara teoritis, untuk memperluas pengetahuan di bidang otonomi daerah, khususnya dalam menguji konsep otonomi daerah terkait penghapusan daerah otonom.
- 2) Secara praktis, berupaya mengkaji sehingga dapat menemukan landasan atau konsepsi yang jelas terhadap faktor-faktor yang dapat dijadikan pertimbangan sebagai alasan untuk membubarkan daerah otonom Kota Solok dan Kota Pariaman guna pencapaian tujuan pembentukan daerah.

