

ANALISIS PENATAAN DAERAH DI PROVINSI JAWA BARAT

Oleh: Sulthon Rohmadin, Dedi Kusmana, dan Yusi Eva Batubara

Institut Pemerintahan Dalam Negeri

e-mail: sulthonrohmadin@gmail.com

ABSTRACT

The research undertaken has the objective to analyze the wide area, demography and area coverage in order to provide policy recommendations related to the regulation of regency in West Java Province as mandated by UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

This study used tailor made method which directs a comprehensive study results become a major consideration for policy makers in the formulation of policy.

The results of the analysis show that only Bogor Regency has the most complete feasibility to be expanded into district and city compared to other districts in West Java. While Cianjur, Bekasi and Garut have the feasibility to form City.

Keywords: regional arrangement, DOB formation

ABSTRAK

Penelitian yang dilakukan memiliki tujuan untuk menganalisis aspek luas wilayah, demografi, dan cakupan wilayah guna memberikan rekomendasi kebijakan berkaitan dengan penataan daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat sesuai amanat UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Metode yang digunakan dalam kajian ini adalah *tailor made method*, yaitu suatu metode yang mengarahkan hasil studi komprehensif menjadi pertimbangan utama bagi perumus kebijakan dalam formulasi kebijakan.

Hasil analisis menunjukkan bahwa hanya Kabupaten Bogor yang memiliki kelayakan paling lengkap untuk dimekarkan menjadi DOB kabupaten maupun kota dibandingkan kabupaten-kabupaten lain di Jawa Barat. Sedangkan Kabupaten Cianjur, Kabupaten Bekasi dan Kabupaten Garut memiliki kelayakan untuk membentuk DOB Kota.

Kata kunci: penataan daerah, pembentukan DOB.

PENDAHULUAN

Kebijakan pemekaran daerah atau pembentukan daerah otonom baru pada prinsipnya ditujukan untuk memperkuat kapasitas pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui pelayanan publik dan memperkuat demokrasi di tingkat

lokal. Namun demikian dalam praktiknya sebagian besar daerah baru yang terbentuk hingga saat ini belum mampu mewujudkan tujuan-tujuan dasar yang diharapkan. Lebih dari itu, kebijakan pemekaran daerah justru memunculkan beragam persoalan baru dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, mulai dari pecahnya konflik horizontal, meluasnya praktik

korupsi, hingga bertambah beratnya beban keuangan negara. Kecenderungan semacam ini jika dibiarkan tidak kontra produktif terhadap gagasan pemekaran namun juga dapat menimbulkan potensi disintegrasi kehidupan berbangsa dan bernegara. (Kemendagri, 2010)

Saat terjadi perubahan politik nasional di tahun 1998, munculah tuntutan demokratisasi yang disuarakan secara besar-besaran oleh mahasiswa dan elemen-elemen praktisi pemerintahan daerah yang pro reformasi. Dampaknya sejak tahun 1999 hingga 2012 lahir daerah-daerah otonom baru yang jumlahnya mencapai 205 daerah, yang terdiri dari 7 daerah otonom provinsi, 164 daerah otonom kabupaten serta 34 daerah otonom kota. Di akhir tahun 2012, lahir kembali 5 daerah otonom yang terdiri dari 1 provinsi dan 4 kabupaten.

Selanjutnya pada tahun 2013 terbentuk lagi sebanyak 10 kabupaten, dan tahun 2014 bertambah lagi sebanyak 3 kabupaten.

Dengan demikian, sejak tahun 1999 hingga 2014 total telah terbentuk sebanyak 223 daerah otonom baru yang terdiri dari 8 provinsi, 181 kabupaten, dan 34 kota. Penambahan menjadikan total jumlah daerah otonom di Indonesia menjadi 542 daerah otonom, yang terdiri dari 34 provinsi, 415 kabupaten, 93 kota, tidak termasuk 6 daerah administratif di Provinsi DKI Jakarta. Pada saat ini masih banyak usulan pemekaran daerah yang masuk melalui Kementerian Dalam Negeri maupun DPR-RI dan DPD-RI. Lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar di bawah ini.

Fenomena maraknya pemekaran daerah merupakan konsekuensi logis dinamika politik lokal yang bermuara pada keinginan masyarakat untuk mengembangkan potensi sumber daya lokal secara mandiri. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa maraknya pemekaran daerah salah satunya adalah disebabkan karena mudahnya persyaratan pemekaran itu sendiri. Peraturan perundangan mengenai



Gambar 1
Peta Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1950-1966

(Sumber: Kemendagri, 2015)



Gambar 2
Peta Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 2012
 (Sumber: Kemendagri, 2015)

pemekaran (PP No. 129 Tahun 2000 dan PP No T8 Tahun 2007) terkesan sangat akomodatif terhadap pemekaran daerah.

Secara ideal, sebenarnya tidak ada yang salah dengan pemekaran daerah atau pembentukan daerah otonom baru, karena tujuan utama pemekaran daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan kepada masyarakat melalui pemberian pelayanan masyarakat yang lebih baik, dan meningkatkan demokratisasi di tingkat lokal. Namun, pemekaran yang tidak terkendali, yang akan mengakibatkan pertumbuhan daerah otonom baru secara signifikan, pada gilirannya akan berimplikasi pada berbagai aspek kehidupan bangsa dan negara, seperti aspek rentang kendali pemerintahan, politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan keamanan, keuangan negara, pelayanan publik dan sebagainya.

Meski tujuan pembentukan daerah otonom baru terlihat sangat ideal, namun kondisi empirik pasca pembentukan daerah otonom

baru seringkali menjadi pertanyaan. Hasil evaluasi yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri, evaluasi menunjukkan bahwa 80 persen daerah otonom baru berkinerja buruk, bahkan beberapa di antaranya dianggap gagal. Menurut hasil evaluasi, kegagalan disebabkan oleh tidak siapnya daerah pada awal masa transisi, terutama di tiga tahun pertama. (Kemendagri, 2011). Oleh karena itu diperlukan sebuah desain penataan daerah yang lebih komperhensif dan bersifat holistik, serta mengutamakan kepentingan nasional.

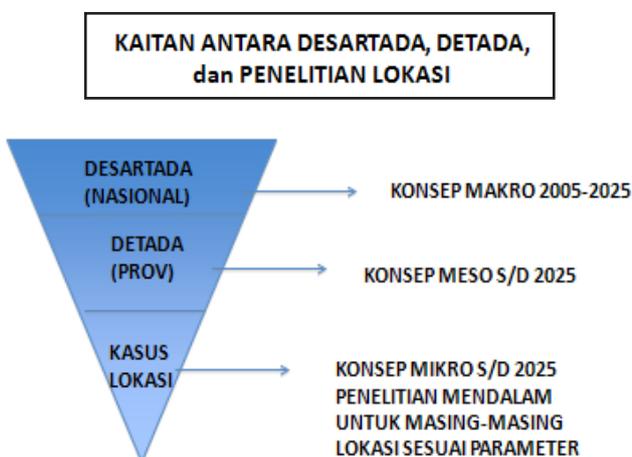
Berbagai problematika di atas membuat pemerintah membentuk Desain Besar Penataan Daerah, setelah sebelumnya pada akhir 2009 menerapkan kebijakan moratorium pemekaran daerah. Desartada diharapkan dapat mengubah paradigma yang selama ini menganggap otonomi hanya sekedar “pembentukan daerah” menjadi “penataan daerah”, di mana ada tanggung jawab untuk menata daerah otonom. Juga menugabah *mind*

set pemekaran daerah yang pada umumnya daerah mendefinisikan hanya sebagai pemekaran (*proliferasi*) wilayah, namun sebenarnya ada juga konsep penggabungan (*amalgamasi*) wilayah.

Gagasan untuk menyusun parameter pembentukan daerah otonom baru yang komprehensif dan dapat menjamin keberlangsungannya, telah memperoleh sambutan yang positif dari berbagai kalangan. Gagasan tersebut telah dituangkan di dalam Desain Besar Penataan Daerah (Desartada) yang esensinya kemudian dimasukkan ke dalam UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sesuai amanah UU 23 Tahun 2014 Pasal 56 bahwa pemerintah pusat berkewajiban untuk menyusun strategi desain besar penataan daerah sebagai acuan dalam pemekaran daerah baru.

Tujuan penyusunan desain besar penataan daerah, di antaranya:

- Memastikan penataan daerah dilaksanakan secara terencana;
- Meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah;
- Menetapkan perkiraan jumlah daerah otonom tahun 2016-2025;
- Memberikan dasar kebijakan bagi pemekaran daerah. (Tjahyo Kumolo: 2016).



Gambar 3

Kaitan antara Desartada, Detada,
dan Penelitian Lokasi

Dari Desain Besar Penataan Daerah (Desartada) kemudian ditindaklanjuti oleh Provinsi dalam bentuk Desain penataan Daerah (Detada) dan Studi per lokasi pada tingkat Kabupaten dan Kota.

Merujuk ketentuan di atas Pemerintah Provinsi Jawa Barat perlu menyusun *grand* desain penataan daerah otonom di Provinsi Jawa Barat sampai dengan tahun 2025.

KAJIAN PUSTAKA

DESAIN PENATAAN DAERAH

Secara konstitusional, kebijakan penataan daerah di Indonesia berangkat dari landasan sebagaimana ditegaskan pada Pasal 18 UUD 1945, yang menggariskan beberapa prinsip sebagai berikut:

- Indonesia merupakan negara kesatuan (*unitaris*) yang terdesentralisasi;
- Sumber kekuasaan yang ditransfer kepada daerah otonom berasal dari kekuasaan eksekutif di tingkat nasional;
- Adanya daerah otonom provinsi serta daerah otonom kabupaten dan kota, yang selanjutnya dibentuk beberapa satuan koordinasi wilayah kecamatan di dalam kesatuan daerah otonom kabupaten;
- Adanya pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan asas tugas pembantuan;
- Adanya DPRD Provinsi serta DPRD kabupaten dan DPRD kota yang pengisiannya dilakukan melalui pemilihan umum;
- Gubernur, bupati, walikota sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis;
- Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat; dan
- Desa atau dengan nama lain yang sejenis diakui keberadaannya dalam Negara

Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), merefleksikan bentuk otonomi pengakuan.

Berdasarkan penegasan amanat konstitusi tersebut, maka dapat dimaknai bahwa, di Indonesia terdapat ada 2 (dua) susunan daerah otonom-*bukan dua tingkatan daerah otonom-*, yaitu daerah otonom provinsi dan daerah otonom kabupaten dan kota. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan besaran (*size approach*). Provinsi merupakan daerah otonom besar, sedangkan kabupaten/kota merupakan daerah otonom kecil. Sedangkan, terkait dengan otonomi desa, secara jelas disebutkan bahwa masyarakat desa yang mengatur urusannya sendiri (*self governing community*), dan menjadi daerah otonom skala lokal secara terbatas.

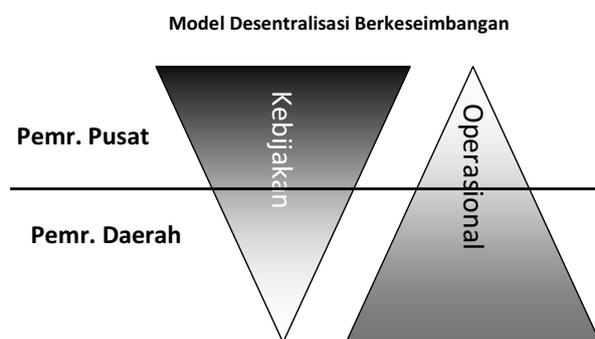
Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa sejak diberlakukannya kebijakan desentralisasi (*de Decentralisatie Wet 1903*) hingga sekarang ini, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah telah mengalami beberapa kali perubahan. Perubahan tersebut ditandai dengan pasang surutnya nilai dasar desentralisasi yang dianut. Nilai-nilai dimaksud biasanya bergerak antara *structural efficiency model* dan *local democracy model*. Pergeseran ini merupakan suatu hal yang lumrah dalam organisasi negara bangsa yang hubungannya bersifat kontinum. Meski pada dasarnya secara ekstrem model demokrasi lokal menjauhi prinsip efisiensi, namun dalam praktik tetap mengakomodasi prinsip efisiensi dengan kadar yang berbeda-beda.

Structural efficiency model merupakan nilai dasar kebijakan desentralisasi yang lebih mengedepankan pendekatan struktural yang efisien, dengan pengaturan penyerahan kewenangan secara terbatas. Model kebijakan desentralisasi seperti ini pernah diterapkan di Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

Sementara itu, *local democracy model* merupakan model nilai dasar kebijakan desentralisasi yang mendorong terbangunnya demokrasi lokal berdasarkan potensi dan kearifan lokal masing-masing daerah, melalui penyerahan kewenangan secara luas kepada pemerintahan daerah. Model kebijakan

desentralisasi ini terlihat jelas melalui keberadaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Dari pengalaman pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia, kedua model tersebut memiliki kekuatan dan kelemahan masing-masing. Oleh karena itu, lebih lanjut dikembangkan model ketiga dengan memanfaatkan keunggulan masing-masing dengan model, yaitu model desentralisasi berkeseimbangan (*equilibrium decentralization model*). Model ini lebih relevan untuk diimplementasikan di Indonesia, dengan pengamalan nilai-nilai Pancasila sebagai ideologi dalam berbangsa dan bernegara.



Model Desentralisasi Berkeseimbangan

Sumber: Desain Penataan Daerah tahun 2010-2025

PEMBENTUKAN DAERAH OTONOM BARU

Kerangka pikir penataan daerah otonom baru dibangun dengan mempertimbangkan tiga dimensi dasar menuju daerah otonom yang maju dan mandiri, yaitu: pertama, dimensi geografis, bersifat relatif tetap, mencakup luas dan karakteristik (kualitas) wilayahnya; kedua, dimensi demografi, bersifat dinamis, yakni manusia yang menjadi subjek dan objek dari daerah otonom, yang mencakup jumlah dan kualitasnya; ketiga, dimensi sistem, yang bersifat sangat dinamis, terdiri dari sistem pertahanan dan keamanan, sistem sosial politik, sistem sosial ekonomi, sistem keuangan, sistem administrasi publik, serta sistem manajemen pemerintahan (Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, 2010: 18).

Terkait dengan pembentukan daerah otonom baru sebagai bagian dari penataan daerah, Tarigan (2007:54) menyatakan bahwa setidaknya terdapat tujuh elemen utama yang membentuk pemerintah daerah yang otonom. Pertama adalah urusan otonomi, yakni daerah memiliki urusan otonomi sesuai dengan kebutuhan daerahnya. Kedua adalah kelembagaan yang merupakan konsekuensi dari distribusi urusan daerah. lembaga akan mewadahi urusan tersebut yang akhirnya akan terbentuk struktur organisasi dan tata kerjanya. Ketiga adalah personel, yakni adanya pegawai yang akan menjalankan kelembagaan tersebut. Keempat adalah sumber keuangan untuk membiayai otonominya. Kelima adalah perwakilan, yakni keberadaan DPRD yang menciptakan check and balance terhadap eksekutif daerah dan sebagai wadah penyaluran aspirasi masyarakat. Keenam adalah manajemen urusan daerah, yakni adanya paradigma baru pengelolaan sektor publik untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas, keekonomisan, dan akuntabilitas penyelenggaraan otonomi daerahnya. Dan ketujuh adalah adanya pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilakukan baik dari internal daerah, pusat, masyarakat, maupun media massa. Setelah ketujuh elemen tersebut maka pemerintah daerah dapat menjalankan otonominya. Otonomi daerah membuat daerah memiliki kewenangan yang merupakan modal dasar yang sangat penting untuk pembangunan daerah.

Terdapat lima elemen yang merupakan prakondisi bagi terselenggaranya pembangunan daerah (Syaukani, Gaffar, Rasyid, 2009:218-222). Pertama adalah fasilitas, yakni fungsi pemerintah daerah yang esensial adalah memfasilitasi segala bentuk kegiatan di daerah, terutama dalam bidang perekonomian. Pemerintah daerah melalui birokrasinya mempermudah perijinan bagi pengusaha dan investor dalam menanamkan modalnya di daerah tersebut. Selain itu juga mempermudah merangsang penanaman modal. Kedua adalah pemerintah daerah harus kreatif. Pembangunan daerah berkaitan

pula dengan inisiatif lokal, dan untuk berinisiatif diperlukan kreativitas dari para penyelenggara pemerintahan. Kreativitas tersebut menyangkut bagaimana mengalokasikan dana, apakah yang ebrsumber dari Dana Alokasi Umum (DAU) ataukah dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), secara tepat dan proporsional.

Kreativitas juga menyangkut kapasitas untuk menciptakan keunggulan komparatif bagi daerahnya, sehingga kalangan pemilik modal akan beramai-ramai menanamkan modal di daerah tersebut. Ketiga adalah politik lokal yang stabil. Masyarakat dan pemerintah di daerah harus menciptakan suasana politik lokal yang kondusif bagi dunia usaha dan pembangunan ekonomi. Selain itu, pejabat eksekutif harus bekerja dengan suasana tenang sehingga merangsang kratifitas. Keempat adalah pemerintah daerah haru menjamin kesinambungan berusaha. Pemerintah daerah tidak seharusnya mengotak-atik perjanjian usaha (kontrak) yang telah ada dan berlaku karena hal tersebut mengganggu bagi kalangan pengusaha asing dan domestik. Karena itu, pemerintah daerah harus meningkatkan kapasitas aparatnya, khususnya yang berhubungan dengan bisnis internasional dan hukum bisnis agar dunia usaha merasa terlindungi dalam kesinambungan usaha. Kelima adalah pemerintah daera harus komunikatif dengan LSM/NGO, terutama dalam bidang perburuhan dan lingkungan hidup.

Pemerintah daerah sekarang dituntut untuk memahami dengan intensif aspirasi yang berkembang di kalangan perburuhan. Dengan demikian, pemerintah daerah hendaknya menjadi jembatan antara kepentingan dunia usaha dengan aspirasi kalangan pekerja/buruh. Kelima elemen tersebut merupaka prakondisi bagi terselenggaranya pembangunan daerah. Dengan kebijaksanaan otonomi yang luas maka peluang bagi daerah menjadi sangat luas pula dan semuanya bergantung pada daerah itu sendiri.

Pembentukan daerah otonom baru provinsi, kabupaten, dan kota dapat dilihat dari dua sisi logika (Kaloh, 2007: 189-190):

1. Logika formal (legislasi), memandang

bahwa terjadinya pemekaran disebabkan adanya dukungan formal UU, sekaligus dengan UU ini memberikan peluang kepada setiap daerah untuk berapresiasi dengan kesempatan ini.

2. Logika realitas, memandang bahwa pembentukan daerah merupakan sesuatu yang benar-benar urgen secara realitas. Bahwa untuk memecahkan berbagai macam persoalan yang ada di daerah, alternatif pilihan terbaiknya hanyalah pembentukan dan atau pemekaran daerah.
3. Logika politik, memandang bahwa adanya pergerakan-pergerakan sosial politik kemasyarakatan di tingkat lokal dengan ide pemekaran daerah, dan pada saat bersamaan dengan membawa dan mengusung etnisitas daerah sebagai penguat menuju terjadinya pemekaran.

Menurut Ramses (2009:133) dalam perspektif demokrasi, urgensi pembentukan daerah otonom baru tidak hanya ditentukan oleh syarat-syarat kemampuan ekonomi, potensi daerah, jumlah penduduk, luas daerah dan lingkup pelayanan. Dimensi politik pembentukan daerah otonom baru lebih mempertimbangkan aspek-aspek geografis, demografi, sosial budaya yang membentuk identitas dari suatu komunitas. Senada dengan Ramses, Imawan (2009:149) juga mengkritisi syarat teknis pembentukan daerah otonom baru yang dinilai tidak luput dari kerancuan politik. Faktor-faktor yang dijadikan pertimbangan pembentukan daerah baru, yakni: "kemampuan ekonomi, potens daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah", dinilai mencampuradukkan ketentuan yang sifatnya kualitatif dengan kuantitatif.

Menurut I Made Suwandi (2009:164) dalam membentuk daerah otonom baru seyogianya ada persyaratan yang bersifat mutlak atau wajib yang harus dipenuhi sebelum suatu daerah dapat dimekarkan. Pada prinsipnya daerah yang dimekarkan tersebut harus mampu sedikitnya membiayai belanja aparatur,

baik pejabat politik maupun pejabat karir yang ada di daerah tersebut. Untuk itu, maka syarat potensi ekonominya harus riil yang dihitung dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dari daerah tersebut.

METODOLOGI

Metode yang digunakan dalam kajian ini adalah *tailor made method*, yaitu suatu metode yang mengarahkan hasil studi komprehensif menjadi pertimbangan utama bagi perumus kebijakan dalam formulasi kebijakan.

Penelitian ini merupakan aplikasi model pengukuran dan evaluasi terhadap kemampuan potensi yang akan mendeskripsikan dan mengeksplanasikan tingkat kekuatan atau pengaruh variabel yang diamati terhadap keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan untuk meningkatkan penyelenggaraan pelayanan umum, pembangunan dan kemasyarakatan.

Melalui pendekatan ini dapat diketahui secara objektif dan mendalam tingkat kemampuan potensi yang dimiliki Kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pemerintahan melalui pengukuran terhadap indikator dan sub indikator dari berbagai variabel.

PEMBAHASAN

Untuk tujuan penilaian terhadap daerah otonom dalam kajian ini sebagai acuan penataan daerah otonom di Jawa Barat, selanjutnya ditentukan aspek luas wilayah minimal, jumlah penduduk minimal, Cakupan Wilayah serta kemampuan keuangan daerah sebagai basis penilaian kemampuan daerah otonom. Dari aspek wilayah, berikut disajikan data luas wilayah Kabupaten/Kota se-Provinsi Jawa Barat sebagaimana tabel 1.

Sesuai dengan kriteria perhitungan kemampuan daerah menurut ketentuan PP No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penggabungan dan Penghapusan Daerah, kemampuan daerah dilihat dari aspek luas wilayah disebut **mampu** apabila total luas wilayahnya memiliki prosesntase di atas 60% dari rata-rata luas seluruh kabupaten yang

ada dalam provinsi. Dari data di atas diketahui bahwa Kabupaten Kuningan, Cirebon, Purwakarta dan Pangandaran memiliki luas wilayah kurang dari 60% dari rata-rata luas kabupaten yang ada di Jawa Barat. Demikian juga Kota Cimahi, Kota Cirebon dan Kota Sukabumi, memiliki kapasitas luas wilayah yang relatif rendah dibanding dengan rata-rata luas wilayah kota yang ada di Provinsi Jawa Barat.

Tabel 1
Luas Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat

No	Kabupaten/ Kota	Luas (km ²)	% terhadap Rata-rata Luas Kab/ Kota
1	Kabupaten Bogor	2.710,62	142,35
2	Kabupaten Sukabumi	4.145,70	217,72
3	Kabupaten Cianjur	3.840,16	201,67
4	Kabupaten Bandung	1.767,96	92,85
5	Kabupaten Garut	3.074,07	161,44
6	Kabupaten Tasikmalaya	2.551,19	133,98
7	Kabupaten Ciamis	1.414,71	74,30
8	Kabupaten Kuningan	1.110,56	58,32
9	Kabupaten Cirebon	984,52	51,70
10	Kabupaten Majalengka	1.204,24	63,24
11	Kabupaten Sumedang	1.518,33	79,74
12	Kabupaten Indramayu	2.040,11	107,14
13	Kabupaten Subang	1.893,95	99,46
14	Kabupaten Purwakarta	825,74	43,37
15	Kabupaten Karawang	1.652,20	86,77
16	Kabupaten Bekasi	1.224,88	64,33
17	Kabupaten Bandung Barat	1.305,77	68,57
18	Kabupaten Pangandaran	1.010,00	53,04
19	Kota Bogor	118,5	96,69
20	Kota Sukabumi	48,25	39,37
21	Kota Bandung	167,67	136,81
22	Kota Cirebon	37,36	30,48
23	Kota Bekasi	206,61	168,58
24	Kota Depok	200,29	163,42
25	Kota Cimahi	39,27	32,04
26	Kota Tasikmalaya	171,61	140,02

No	Kabupaten/ Kota	Luas (km ²)	% terhadap Rata-rata Luas Kab/ Kota
27	Kota Banjar	113,49	92,60
	Total		
	Rata-rata Luas Kabupaten	1.904,15	
	Rata-rata Luas Kota	122,56	

Sumber: Data diolah, tahun 2016

Sebaliknya dapat diketahui pula bahwa Kabupaten Sukabumi dan Kabupaten Cianjur memiliki kapasitas luas wilayah sebesar 2 (dua) kali rata-rata luas wilayah kabupaten yang ada di provinsi Jawa Barat. Dari segi luas wilayah, kedua Kabupaten tersebut bisa menjadi prioritas untuk dimekarkan di masa yang akan datang.

Dari data luas wilayah di atas dapat diketahui bahwa terdapat 5 (lima) kabupaten yang memiliki luas wilayah 2 kali 60% luas wilayah rata-rata kabupaten se-Provinsi Jawa Barat, yaitu Kabupaten Bogor, Cianjur, Sukabumi, Garut dan Tasikmalaya. Kabupaten-kabupaten tersebut dari aspek luas wilayah layak untuk dimekarkan menjadi 2 (dua) kabupaten. Adapun untuk pemekaran wilayah menjadi daerah otonom Kota, seluruh kabupaten di Jawa barat masih memungkinkan untuk sebagian wilayahnya dibentuk daerah Kota.

Tabel 2
**Kabupaten/Kota Yang Layak Untuk Dimekarkan
dari Aspek Luas Wilayah**

No	Kabupaten/Kota	Kelayakan Pembentukan DOB	
		Kab.	Kota
1	Kabupaten Bogor	√	√
2	Kabupaten Sukabumi	√	√
3	Kabupaten Cianjur	√	√
4	Kabupaten Bandung	X	√
5	Kabupaten Garut	√	√
6	Kabupaten Tasikmalaya	√	√
7	Kabupaten Ciamis	X	√

No	Kabupaten/Kota	Kelayakan Pembentukan DOB	
		Kab.	Kota
8	Kabupaten Kuningan	X	√
9	Kabupaten Cirebon	X	√
10	Kabupaten Majalengka	X	√
11	Kabupaten Sumedang	X	√
12	Kabupaten Indramayu	X	√
13	Kabupaten Subang	X	√
14	Kabupaten Purwakarta	X	√
15	Kabupaten Karawang	X	√
16	Kabupaten Bekasi	X	√
17	Kabupaten Bandung Barat	X	√
18	Kabupaten Pangandaran	X	√

Sumber: Data diolah, 2016

Dari aspek demografi, berikut disajikan data jumlah penduduk Kabupaten/Kota se Provinsi Jawa Barat sebagaimana tabel 3.

Tabel 3

Jumlah Penduduk Kabupaten/Kota di Jawa Barat Tahun 2010-2015

No.	Kabupaten/Kota	Jumlah Penduduk	% terhadap rata-rata Penduduk Kab/Kota
1	Kab. Bogor	5.459.668	270,67
2	Kab. Sukabumi	2.434.221	120,68
3	Kab. Cianjur	2.243.904	111,24
4	Kab. Bandung	3.534.114	175,21
5	Kab. Garut	2.548.723	126,35
6	Kab. Tasikmalaya	1.735.998	86,06
7	Kab. Ciamis	1.168.682	57,94
8	Kab. Kuningan	1.055.417	52,32
9	Kab. Cirebon	2.126.179	105,41
10	Kab. Majalengka	1.182.109	58,60
11	Kab. Sumedang	1.137.273	56,38
12	Kab. Indramayu	1.691.386	83,85
13	Kab. Subang	1.529.388	75,82
14	Kab. Purwakarta	921.598	45,69
15	Kab. Karawang	2.273.579	112,71
16	Kab. Bekasi	3.246.013	160,92

17	Kab. Bandung Barat	1.629.423	80,78
18	Kab. Pangandaran	390.483	19,36
19	Kota Bogor	1.047.922	90,67
20	Kota Sukabumi	318.117	27,53
21	Kota Bandung	2.481.469	214,71
22	Kota Cirebon	307.494	26,61
23	Kota Bekasi	2.714.825	234,90
24	Kota Depok	2.106.102	182,23
25	Kota Cimahi	586.580	50,75
26	Kota Tasikmalaya	657.477	56,89
27	Kota Banjar	181.425	15,70
Total		46.709.569	
Rata-rata Jumlah Penduduk Kabupaten		2.017.119	
Rata-rata Jumlah Penduduk Kota		1.155.712	

Sumber: Data diolah, 2016.

Untuk penilaian kemampuan aspek demografi, sesuai dengan kriteria perhitungan kemampuan daerah menurut ketentuan PP No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penggabungan dan Penghapusan Daerah, daerah atau calon daerah harus memiliki prosentase penduduk di atas 80% dari rata-rata jumlah penduduk seluruh kabupaten yang ada dalam provinsi. Dari data di atas diketahui bahwa Kabupaten Ciamis, Kuningan, Majalengka, Sumedang, Subang, Purwakarta dan Pangandaran memiliki jumlah penduduk yang kurang dari 80% dari rata-rata jumlah penduduk kabupaten yang ada di Jawa Barat. Demikian juga Kota Sukabumi, Kota Cirebon, Kota Cimahi, Kota Tasikmalaya dan Kota Banjar, memiliki kapasitas jumlah penduduk yang relatif rendah dibanding dengan rata-rata jumlah penduduk kota yang ada di Provinsi Jawa Barat. Bahkan Kabupaten Pangandaran, Kota Sukabumi, Kota Cirebon dan Kota Banjar memiliki kapasitas jumlah penduduk kurang dari 40% dari rata-rata jumlah penduduk kab/kota yang ada di Provinsi Jawa Barat. Berdasarkan data di atas juga dapat diketahui bahwa Kabupaten Bogor memiliki kapasitas jumlah penduduk yang sangat besar (270,67%) sehingga ke depan bisa menjadi prioritas pembentukan daerah otonom baru dilihat dari aspek jumlah penduduk.

Dari data jumlah penduduk di atas dapat diketahui bahwa terdapat 3 (tiga) kabupaten yang memiliki luas wilayah 2 kali 80% luas wilayah rata-rata kabupaten se-Provinsi Jawa Barat, yaitu Kabupaten Bogor, Bandung dan Bekasi. Kabupaten-kabupaten tersebut dari aspek jumlah penduduk layak untuk dimekarkan menjadi 2 (dua) kabupaten. Adapun untuk pemekaran wilayah menjadi daerah otonom Kota, Kabupaten Bogor, Bandung, Bekasi ditambah Kabupaten Garut masih memungkinkan untuk sebagian wiyahnya dibentuk daerah Kota.

Tabel 4
Kabupaten/Kota Yang Layak Untuk Dimekarkan dari Aspek Jumlah Penduduk

No	Kabupaten/Kota	Kelayakan Pembentukan DOB	
		Kab.	Kota
1	Kabupaten Bogor	√	√
2	Kabupaten Sukabumi	X	x
3	Kabupaten Cianjur	X	x
4	Kabupaten Bandung	√	√
5	Kabupaten Garut	X	√
6	Kabupaten Tasikmalaya	X	x
7	Kabupaten Ciamis	X	x
8	Kabupaten Kuningan	X	x
9	Kabupaten Cirebon	X	x
10	Kabupaten Majalengka	X	x
11	Kabupaten Sumedang	X	x
12	Kabupaten Indramayu	X	x
13	Kabupaten Subang	X	x
14	Kabupaten Purwakarta	X	x
15	Kabupaten Karawang	X	x
16	Kabupaten Bekasi	√	√
17	Kabupaten Bandung Barat	X	x
18	Kabupaten Pangandaran	X	x

Sumber: Data diolah, tahun 2016.

Selanjutnya dari aspek cakupan wilayah, berikut disajikan data jumlah kecamatan dan desa/kelurahan pada Kabupaten/Kota se-Provinsi Jawa Barat sebagaimana tabel 5.

Tabel 5
Jumlah Kecamatan dan Desa/Kelurahan Menurut Kab./Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2015

No	Kab./Kota	Kec.	Desa/Kel.	Rata-rata Desa/Kel
1	Kab. Bogor	40	434	11
2	Kab. Sukabumi	47	386	8
3	Kab. Cianjur	32	360	11
4	Kab. Bandung	31	280	9
5	Kab. Garut	42	442	11
6	Kab. Tasikmalaya	39	351	9
7	Kab. Ciamis	26	265	10
8	Kab. Kuningan	32	376	12
9	Kab. Cirebon	40	424	11
10	Kab. Majalengka	26	343	13
11	Kab. Sumedang	32	283	9
12	Kab. Indramayu	31	317	10
13	Kab. Subang	30	253	8
14	Kab. Purwakarta	17	192	11
15	Kab. Karawang	30	309	10
16	Kab. Bekasi	23	187	8
17	Kab. Bandung Barat	16	165	10
18	Kab. Pangandaran	10	93	9
19	Kota Bogor	6	68	11
20	Kota Sukabumi	7	33	4,7
21	Kota Bandung	30	151	5,0
22	Kota Cirebon	5	22	4,4
23	Kota Bekasi	12	56	4,7
24	Kota Depok	11	63	5,7
25	Kota Cimahi	3	15	5,0
26	Kota Tasikmalaya	10	69	6,9
27	Kota Banjar	4	25	6,3
	Total	626	5962	10

Sumber: Data diolah, tahun 2016.

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 35 ayat (4) memberikan pedoman bahwa 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. Dengan dasar

ketentuan tersebut maka dapat diketahui bahwa keseluruhan Kabupaten di Jawa Barat sudah memenuhi persyaratan cakupan wilayah untuk menjadi daerah otonom. Sedang untuk daerah kota, hanya Kota Cimahi yang hingga saat ini belum memenuhi syarat cakupan wilayah, yaitu minimal 4 (empat) kecamatan untuk daerah kota.

Di samping syarat jumlah kecamatan di atas, aspek cakupan wilayah perlu memerhatikan juga ketentuan Pasal 6 ayat (1) PP No. 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan yang menyebutkan bahwa "cakupan wilayah untuk daerah kabupaten paling sedikit terdiri atas 10 desa/kelurahan dan untuk daerah kota paling sedikit terdiri atas 5 desa/kelurahan". Apabila ketentuan ini dikombinasikan dengan ketentuan Pasal 35 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di atas, maka dapat ditarik simpulan bahwa untuk daerah kabupaten paling sedikit terdiri atas 50 desa/kelurahan (5 kecamatan X 10 desa/kelurahan) dan untuk daerah kota paling sedikit terdiri atas 20 desa/kelurahan (4 kecamatan x 5 desa/kelurahan).

Data di atas memperlihatkan bahwa Kota Cimahi belum memiliki jumlah desa/kelurahan cakupan wilayah yang dipersyaratkan. Adapun beberapa kabupaten antara lain Kabupaten Sukabumi, Kabupaten Bandung, Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Sumedang, Kabupaten Subang, Kabupaten Bekasi dan Kabupaten Pangandaran masih memiliki cakupan wilayah desa/kelurahan yang masih berada di bawah ketentuan rata-rata sebagaimana dipersyaratkan oleh PP No. 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan. Untuk kemungkinan pembentukan daerah otonom baru, dari data Cakupan Luas Wilayah dapat diketahui bahwa seluruh kabupaten di Provinsi Jawa Barat, layak untuk dimekarkan menjadi 2 (dua) kabupaten maupun kota atau lebih.

Tabel 6
Kabupaten/Kota Yang Layak Untuk Dimekarkan dari Aspek Cakupan Wilayah

No	Kabupaten/Kota	Kelayakan Pembentukan DOB	
		Kab.	Kota
1	Kabupaten Bogor	√	√

No	Kabupaten/Kota	Kelayakan Pembentukan DOB	
		Kab.	Kota
2	Kabupaten Sukabumi	√	√
3	Kabupaten Cianjur	√	√
4	Kabupaten Bandung	√	√
5	Kabupaten Garut	√	√
6	Kabupaten Tasikmalaya	√	√
7	Kabupaten Ciamis	√	√
8	Kabupaten Kuningan	√	√
9	Kabupaten Cirebon	√	√
10	Kabupaten Majalengka	√	√
11	Kabupaten Sumedang	√	√
12	Kabupaten Indramayu	√	√
13	Kabupaten Subang	√	√
14	Kabupaten Purwakarta	√	√
15	Kabupaten Karawang	√	√
16	Kabupaten Bekasi	√	√
17	Kabupaten Bandung Barat	√	√
18	Kabupaten Pangandaran	√	√

Sumber: Data diolah, tahun 2016.

Dari ketiga aspek persyaratan dasar kewilayahan di atas, selanjutnya direkapitulasi untuk melihat kelayakan keseluruhan kabupaten untuk dapat dimekarkan menjadi kabupaten ataupun kota dari sebagian wilayahnya.

Tabel 7
Hasil Analisis Kelayakan Pemekaran Daerah

No	Kabupaten	Kelayakan Aspek					
		Luas Wlyh		Jumlah Pddk		Cakupan Wilayah	
		Kab				Kota	
1	Bogor	√	√	√	√	√	√
2	Sukabumi	√	√	xx	x	√	√
3	Cianjur	√	√	xx	x	√	√
4	Bandung	x	√	√	√	√	√
5	Garut	√	√	xx	√	√	√
6	Tasikmalaya	√	√	xx	x	√	√
7	Ciamis	x	√	xx	x	√	√
8	Kuningan	x	√	xx	x	√	√
9	Cirebon	x	√	xx	x	√	√

10	Majalengka	x	√	xx	x	√	√
11	Sumedang	x	√	xx	x	√	√
12	Indramayu	x	√	xx	x	√	√
13	Subang	x	√	xx	x	√	√
14	Purwakarta	x	√	xx	x	√	√
15	Karawang	x	√	xx	x	√	√
16	Bekasi	x	√	√	√	√	√
17	Bandung Barat	x	√	xx	x	√	√
18	Pangan-daran	x	√	xx	x	√	√

Sumber: Data diolah, tahun 2016.

Hasil analisis di atas menunjukkan bahwa hanya Kabupaten Bogor yang memiliki kelayakan paling lengkap untuk dimekarkan menjadi DOB kabupaten maupun kota dibandingkan kabupaten-kabupaten lain di Jawa Barat. Sedangkan Kabupaten Cianjur, Kabupaten Bekasi dan Kabupaten Garut memiliki kelayakan untuk membentuk DOB Kota.

Selanjutnya untuk persyaratan dasar kapasitas daerah yang meliputi aspek geografi, demografi, keamanan, sosial politik, adat, dan tradisi, potensi ekonomi, keuangan Daerah dan kemampuan penyelenggaraan pemerintahan. Untuk ketujuh aspek persyaratan kapasitas daerah tersebut perlu analisis secara kasuistis per kabupaten. Misalnya untuk menganalisis kelayakan pemekaran wilayah dari Kabupaten Bogor perlu dianalisis secara bertingkat dari aspek geografi, demografi, keamanan, sosial politik, adat, dan tradisi, potensi ekonomi, keuangan Daerah dan kemampuan penyelenggaraan pemerintahan. Dari aspek geografi, selain dari luas wilayah perlu analisis kontekstual mengenai calon lokasi ibukota kabupaten/kota yang baru, faktor hidrografi, serta tingkat kerawanan bencana.

Setelah aspek geografi, selanjutnya dilakukan analisis kontekstual terhadap aspek demografi yang meliputi kemampuan SDM dan distribusi penduduk. Parameter sosial politik, adat, dan tradisi meliputi partisipasi masyarakat dalam pemilihan umum, kohesivitas sosial dan

organisasi kemasyarakatan. Parameter potensi ekonomi meliputi pertumbuhan ekonomi dan potensi unggulan Daerah. Parameter keuangan Daerah meliputi kapasitas pendapatan asli Daerah induk, potensi pendapatan asli calon Daerah Persiapan dan pengelolaan keuangan dan aset Daerah. Parameter kemampuan penyelenggaraan pemerintahan meliputi aksesibilitas pelayanan dasar pendidikan, aksesibilitas pelayanan dasar kesehatan, aksesibilitas pelayanan dasar infrastruktur, jumlah pegawai aparatur sipil negara di Daerah induk, serta rancangan rencana tata ruang wilayah Daerah Persiapan.

SIMPULAN DAN SARAN

SIMPULAN

1. Dari data luas wilayah dapat disimpulkan bahwa terdapat 5 (lima) kabupaten yang memiliki luas wilayah 2 kali 60% luas wilayah rata-rata kabupaten se-Provinsi Jawa Barat, yaitu Kabupaten Bogor, Cianjur, Sukabumi, Garut dan Tasikmalaya.
2. Dari aspek jumlah penduduk dapat diketahui bahwa terdapat 3 (tiga) kabupaten yang memiliki luas wilayah 2 kali 80% luas wilayah rata-rata kabupaten se-Provinsi Jawa Barat, yaitu Kabupaten Bogor, Bandung, dan Bekasi.
3. Dari perspektif cakupan wilayah dapat diketahui bahwa keseluruhan Kabupaten di Jawa Barat sudah memenuhi persyaratan cakupan wilayah untuk menjadi daerah otonom. Sedang untuk daerah kota, hanya Kota Cimahi yang hingga saat ini belum memenuhi syarat cakupan wilayah, yaitu minimal 4 (empat) kecamatan untuk daerah kota.
4. Hasil analisis persyaratan dasar pembentukan DOB menunjukkan bahwa hanya Kabupaten Bogor yang memiliki kelayakan paling lengkap untuk dimekarkan menjadi DOB kabupaten maupun kota dibandingkan kabupaten-kabupaten lain di Jawa Barat. Sedangkan

Kabupaten Cianjur, Kabupaten Bekasi dan Kabupaten Garut memiliki kelayakan untuk membentuk DOB Kota.

SARAN

Dalam rangka menunggu ditetapkan RPP Penataan Daerah menjadi Peraturan Pemerintah, hendaknya Pemerintah Provinsi Jawa Barat melakukan kajian yang mendalam mengenai desain penataan daerah dan studi perkasuisitas pada kabupaten/kota yang berpotensi untuk dimekarkan, agar Provinsi Jawa Barat menjadi provinsi yang paling siap jika regulasi tentang penataan daerah mulai diterapkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Kaloh, J. 2007. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah: Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global (edisi revisi)*. Jakarta: PT Rineka Cipta
- Kementerian Dalam Negeri, 2011, *Laporan Hasil Evaluasi Daerah Otonom Hasil Pemekaran*.
- Kementerian Dalam Negeri, 2010, *Desain Penataan Daerah di Indonesia Tahun 2010-2025*.
- Ramses, Andy. 2009. Dimensi-dimensi Pembentukan Daerah Otonom: Antara Dimensi Politik dan Dimensi administrasi. Dalam Bakry & Andy Ramses. *Pemerintahan Daerah Indonesia*. MIPI.
- Smith, B.C, 1985, *Decentralization: The Territorial Dimension Of State*. London: George Allen & Unwin.
- Suwandi, I Made. 2009. *Perubahan Instrumen Pemebentukan Daerah Otonom*. MIPI.
- Syaukani, H.R., Gaffar, Affan, & Rasyid, M. Ryaas, 2005. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Pustaka Pelajar: Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pentaan Daerah
- Peraturan pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata cara pembentukan, penghapusan, dan Penggabungan daerah