

Pembentukan Daerah Otonomi Baru: Pemekaran Provinsi Kepulauan Nias

Ahmad Fahmi Zendrato¹, Harsanto Nursadi²

¹Universitas Indonesia, ahd.fahmi@ui.ac.id

²Universitas Indonesia, harsanto@ui.ac.id

ABSTRACT

Indonesia adheres to the principle of decentralization in administering its government. Each region has the right and is given the authority to manage its own government affairs. The granting of broad autonomy to the regions is directed at accelerating the realization of social welfare through service improvement, community empowerment and participation. Law No. 23 of 2014 wants the birth of a new autonomous region in Indonesia. The implementation mechanism is further regulated in Government Regulation No. 78 of 2007. Expansion of regions is one of the efforts to accelerate national development. The conditions that must be met in the expansion of the new autonomous regions include: 1) basic territorial requirements; 2) regional capacity requirements; and 3) administrative requirements. The Nias Islands are an area that has been planned to be split into a new autonomous region. The research method used is empirical juridical, namely research conducted to analyze the implementation of legal norms that apply in society. Discussions regarding the plan for regional division of the Nias Islands have started since 2009 but until now there has been no realization from the central government. The obstacle to the expansion of the division is the existence of a moratorium set by the President. Regional expansion is also considered to be a burden on state finances considering that apart from the Nias Islands, there are still many other regions that have also proposed to do division. However, when an area meets the requirements for expansion as stipulated in Government Regulation No. 78 of 2007 and there is an urgency why the area must be divided immediately. It is better if the moratorium is lifted so that each region that has met the requirements to carry out expansion can become a new autonomous region and become more developed because it is given the authority to manage its own region.

Keywords	Regional Expansion; Decentralization; Regional Autonomy; Kepulauan Nias
Cite This Paper	Zendrato, A. F., & Nursadi, H. (2024). Pembentukan Daerah Otonomi Baru: Pemekaran Provinsi Kepulauan Nias. <i>Legal Spirit</i> , 8(1).
Manuscript History: <u>Received:</u> 2023-10-06 <u>Accepted:</u> 2023-11-21 <u>Corresponding Author:</u> Ahmad Fahmi Zendrato, ahd.fahmi@ui.ac.id	 Legal Spirit is Licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License Indexed:     Layout Version: V8.2024

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki banyak daerah kepulauan dimana tiap-tiap kepulauan itu dibatasi dan dikelilingi oleh lautan. Dalam sistem pemerintahan Indonesia menerapkan konsep otonomi daerah disebabkan oleh keadaan

wilayah kepulauan, salah satunya desentralisasi.¹ Konsep desentralisasi itu sendiri diterapkan agar dapat mengatasi permasalahan pemerintahan dan kemakmuran rakyat di Indonesia.² Indonesia telah berupaya untuk melakukan pengembangan dan kesatuan dalam bernegara. Seiring dengan itu memiliki misi untuk membangun Indonesia baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah yang membutuhkan perhatian lebih agar terwujudnya pemerataan yang dapat dilaksanakan secara adil dan merata. Hak otonomi yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah berlainan dengan *souvereiniteit* atau kedaulatan negara; *souvereiniteit* merupakan suatu atribut dari negara, akan tetapi tidak merupakan atribut dari bagian-bagian negara itu, yang hanya dapat memperoleh hak-haknya dari negara yang justru sebagai bagian dari negara diberi hak untuk berdiri sendiri (*zelfstandig*) akan tetapi tidak merdeka (*onafhankelijk*) dan tidak lepas dari atau sejajar dengan negara.³

Berdasarkan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴ Sejak diberlakukannya Undang-Undang Pemerintahan Daerah terdahulunya yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, orientasi pembangunan diubah dari prinsip efisiensi dan pertumbuhan menjadi prinsip kemandirian dan keadilan. Dalam kondisi orientasi pembangunan yang demikian, maka orientasi penyelenggaraan pembangunan bergeser ke arah desentralisasi.⁵ Salah satu implikasi dari perubahan paradigma penyelenggaraan pembangunan tersebut adalah timbulnya fenomena pemekaran wilayah. Sentralisasi ataupun desentralisasi sebagai suatu sistem administrasi pemerintahan, dalam banyak hal, tidak dapat dilepaskan dari proses pertumbuhan suatu negara. Sejarah mencatat desentralisasi di Indonesia mengalami pasang surut seiring dengan perubahan konstelasi politik yang melekat dan terjadi pada perjalanan kehidupan bangsa.⁶

Terdapat beberapa alasan mengapa Indonesia membutuhkan desentralisasi. Pertama, kehidupan berbangsa dan bernegara selama ini sangat terpusat di Jakarta (Jakarta-sentris). Sementara itu, pembangunan di beberapa wilayah lain cenderung bahkan dijadikan objek “perahan” pemerintah pusat. Kedua, pembagian kekayaan secara tidak adil dan merata. Daerah-daerah yang memiliki sumber kekayaan alam melimpah, seperti Aceh, Riau, Irian Jaya (Papua), Kalimantan, dan Sulawesi ternyata tidak menerima perolehan dana yang patut dari pemerintah pusat. Ketiga, kesenjangan (disparitas) sosial antara satu daerah dengan daerah lain sangat mencolok. Dengan otonomi maka akan tercipta mekanisme, dimana daerah dapat mewujudkan sejumlah fungsi politik terhadap pemerintahan nasional, hubungan kekuasaan menjadi lebih adil sehingga, dengan demikian, daerah akan memiliki kepercayaan dan akhirnya akan terintegrasi ke dalam pemerintah nasional.⁷ Dengan otonomi, maka proses demokrasi dapat dijalankan yang juga akan menopang terwujudnya demokrasi dalam pemerintahan, dan pada akhirnya pembangunan daerah akan dipercepat.⁸

¹ Anik Iftitah, ed., *Hukum Tata Negara* (Sada Kurnia Pustaka, 2023), https://books.google.com/books?hl=id&lr=&id=4LTSEAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA1&ots=Z53SXQeJx_&sig=kO9QBc7siSbkWjusxRIOXYsCoM.

² Erico Jaya Berkat Telaumbanua, *Koordinasi Pemerintahan dalam Pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB) Provinsi Kepulauan Nias di Provinsi Sumatera Utara* (Skripsi Program Studi Administrasi Pemerintahan Daerah Fakultas Manajemen Pemerintahan Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Jatinangor, 2022).

³ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi* (Bandung: CV Pustaka Setia, 2010).

⁴ (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, 2014)

⁵ Andik Wahyun Muqoyyidin, “Pemekaran Wilayah dan Otonomi Daerah Pasca Reformasi di Indonesia: Konsep, Fakta Empiris dan Rekomendasi ke Depan,” *Jurnal Konstitusi* 10, No. 2 (2013).

⁶ Mudrajat Kuncoro, *Otonomi dan Pembangunan Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang* (Jakarta: Erlangga, 2004).

⁷ Syaukani; Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002).

⁸ Rasyid.

Pemekaran wilayah (propinsi, kabupaten, kecamatan, dan desa) adalah hasil dari permintaan masyarakat yang ingin peningkatan kesejahteraan dan keadilan antarwilayah. UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 78 Tahun 2007 memberikan dasar hukum untuk pemekaran wilayah. Alasan pemekaran termasuk perbaikan fasilitas pendidikan, kesehatan, keadilan dalam pengisian jabatan, pekerjaan, dan peluang usaha. Bappenas dan UNDP (2008) juga menyoroti pentingnya pemekaran dalam pemerataan pembangunan dan pelayanan masyarakat di daerah. Dengan ini, pemekaran wilayah bertujuan untuk mencapai perkembangan yang merata.⁹

Gagasan pemekaran wilayah dan pembentukan daerah otonom baru memiliki dasar hukum yang cukup kuat. Secara yuridis landasan yang memuat persoalan pembentukan daerah terdapat dalam pasal 18 UUD 1945 yang intinya, bahwa membagi daerah Indonesia atas daerah besar (provinsi) dan daerah provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Selanjutnya dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memberi peluang pembentukan daerah dalam suatu NKRI, yaitu daerah yang dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.¹⁰ 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.

Di Kepulauan Nias sebenarnya telah dilaksanakan otonomi daerah, pelaksanaan otonomi daerah di Kepulauan Nias saat ini berada pada tingkat kabupaten dan kota di Kepulauan Nias, setelah beberapa tahun pelaksanaan otonomi ini belum mampu mengatasi faktor dan kesenjangan pelayanan publik dan kesejahteraan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kepulauan Nias.¹¹ Alasan Kepulauan Nias melakukan perencanaan pemekaran adalah untuk mengatasi kesenjangan pembangunan di wilayah Nias, dimana otonomi daerah di tingkat provinsi dapat membantu Kepulauan Nias lebih dekat dengan pemerintah pusat dan terkendali antara pemerintah dan rakyat, dari rakyat ke pemerintah. Otonomi daerah juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 33 tentang pemekaran daerah, pasal ini juga memuat syarat-syarat yang diperlukan suatu daerah untuk dimekarkan yaitu persyaratan dasar kewilayahan, persyaratan dasar kapasitas daerah, dan persyaratan administratif.¹² Dengan adanya penjabaran di atas maka Pulau Nias membutuhkan pemekaran agar dapat terwujudnya kemajuan dan kemakmuran masyarakat Kepulauan Nias. Dikarenakan luas wilayah Kepulauan Nias dan rentang jauh dari pemerintah di provinsi sebagai pusat di Provinsi Sumatera Utara, cara ini bisa menjadi jalan untuk membantu daerah nias untuk bisa maju dan bergerak menuju daerah berkembang dan bukan daerah tertinggal lagi, guna mensejahterakan masyarakat.

Pemekaran wilayah merupakan implikasi dari penerapan desentralisasi dan otonomi daerah sebagaimana amanah Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Implementasi pemekaran wilayah sebagai suatu bentuk percepatan pembangunan maupun peningkatan kesejahteraan masyarakat ternyata tidak selalu memberikan dampak positif tetapi tidak juga negatif terhadap perekonomian wilayah.¹³ Pemekaran wilayah memiliki "wajah ganda",

⁹ I. Ikhsan, "Pemekaran Daerah: Peluang dan Tantangan Bagi Pemekaran Kota Meulaboh," *Jurnal Publik Policy* 2, No. 2 (2019), <https://doi.org/https://dx.doi.org/10.35308/jpp.v2i2.764>.

¹⁰ Ahmad Muzawwir, *Analisis Kebijakan Pemekaran Wilayah Kabupaten Batu Bara dalam Perspektif Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000* (Medan: Tesis Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, 2008).

¹¹ Telaumbanua, *Koordinasi Pemerintahan dalam Pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB) Provinsi Kepulauan Nias di Provinsi Sumatera Utara*.

¹² Telaumbanua.

¹³ Hermanto J. Siregar dan Deddy S. Bratakusumah Ebed Hamri, Eka Intan Kumala Putri, "Pemekaran Daerah: Politik Lokal dan Beberapa Isu Terseleksi, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2009)," *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik* 7, No. 1 (2016).

yaitu ada sisi positif dan sisi negatif.¹⁴ Manfaat dan kerugiannya sangat tergantung pada sudut pandang siapa, baik pemerintah daerah maupun pusat. Jika dari sudut pandang daerah, pemekaran wilayah memberikan dampak positif bagi perkembangan percepatan pembangunan. Namun, dari sudut pandang pemerintah pusat, pemekaran wilayah justru banyak mengalami kegagalan dalam implementasinya.¹⁵ Selain menghasilkan *bad practice* dan *best practice*, pemekaran wilayah timbul karena isu pemerintahan yang sentralistik, kesenjangan pembangunan wilayah, dan pemerataan hasil pembangunan antara Pulau Jawa-luar Pulau Jawa maupun antara Kawasan Indonesia Timur dan Kawasan Indonesia Barat. Oleh sebab itu, ketimpangan regional dapat dirasakan dalam pertumbuhan ekonomi rendah, maupun ketimpangan yang berkaitan dengan prasarana ekonomi, sosial politik, dan pembangunan fisik lainnya. Peranan dari pemerintah daerah sangat dibutuhkan adanya untuk keberhasilan dari proses pembentukan Provinsi Kepulauan Nias ini. Baik dalam penyaluran aspirasi dari masyarakat maupun untuk ke dalam penyampaian ke pemerintahan pusat dan juga agar pemerintahan daerah di Kepulauan Nias memprogramkan pembahasan pemekaran ini kembali, agar proses ini dapat direalisasikan.¹⁶

Pemekaran wilayah di Kepulauan Nias tidak didasari oleh isu etnisitas, melainkan pertimbangan seperti potensi wilayah kepulauan, ketertinggalan pembangunan, letak geografis yang jauh dari pusat pemerintahan provinsi, kerentanan terhadap bencana alam, posisi regional/nasional, dan aspek pertahanan keamanan NKRI. Pemekaran diharapkan meningkatkan otonomi kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat. Penelitian ini fokus pada mekanisme pemekaran provinsi berdasarkan perundang-undangan yang berlaku dan mengidentifikasi hambatan dalam melanjutkan rencana pemekaran provinsi Kepulauan Nias.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif¹⁷ yaitu dalam mencari sumber penelitian hukum yang digunakan dengan berpegang pada segi-segi normatif yang dimulai dengan menganalisis berbagai norma hukum dengan pendekatan doktrinal yang berhubungan dengan permasalahan yang akan diteliti dan melakukan analisis bagaimana implementasinya di masyarakat. Penelitian ini juga yuridis normatif karena menggunakan data sekunder selain peraturan perundang-undangan juga menggunakan referensi dokumen lain.¹⁸

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pembentukan Suatu Daerah Otonomi Baru Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah

Pengertian daerah otonom yang secara garis besar berarti daerah yang berwenang mengatur rumah tangganya sendiri. Untuk selanjutnya, sistem yang dipakai antara pusat dan daerah adalah perbedaan sentralisasi dan desentralisasi. Sistem ini dipakai oleh pemerintah

¹⁴ K. S. Nugroho, *Pemekaran Daerah, Dapatkah Menjadi Model Pemerataan Pembangunan (Kasus Pemekaran di Provinsi Banten)* (Proceeding Simposium Nasional Otonomi Daerah: Best practices dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, (Serang: Fisip Untirta dan LAN Fisip Untirta), 2011).

¹⁵ Bappenas dan United Nations Development Programme (UNDP), *Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah 2001-2007* (Jakarta: BRIDGE (Building and Reinventing Decentralised Governance), 2008).

¹⁶ Telaumbanua, *Koordinasi Pemerintahan dalam Pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB) Provinsi Kepulauan Nias di Provinsi Sumatera Utara*.

¹⁷ Anik Iftitah, ed., *Metode Penelitian Hukum*, Mei 2023 (Sada Kurnia Pustaka, 2023).

¹⁸ P. M Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2017).

di Indonesia, yang wilayahnya luas. Mencakup daratan dan lautan dari Sabang sampai Merauke. Penegasan antara adanya otonomi daerah, Pemerintah Pusat, dan Pemerintah Daerah diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) Pasal 18.¹⁹

UUD NRI 1945 tidak mengatur perihal pembentukan daerah atau pemekaran suatu wilayah secara khusus, namun disebutkan dalam Pasal 18B ayat (1) bahwa, Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya pada ayat (2) pasal yang sama tercantum kalimat sebagai berikut. "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang."²⁰

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi dilakukan dengan penataan daerah. Penataan daerah terdiri atas pembentukan daerah dan penyesuaian. Dilaksanakannya penataan daerah adalah untuk penyelenggaraan desentralisasi (Pasal 31 ayat (1)).²¹ Penataan daerah tersebut ditujukan untuk mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah; mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat; mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik; meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan; meningkatkan daya saing nasional dan daya saing daerah; dan memelihara keunikan adat istiadat, tradisi dan budaya daerah (Pasal 31 ayat (2)). Penataan daerah terdiri atas pembentukan daerah dan penyesuaian daerah (Pasal 31 ayat (3)). Pembentukan daerah dan penyesuaian daerah dapat dilakukan berdasarkan pertimbangan kepentingan strategis nasional (Pasal 31 ayat (4)).²² Adapun untuk memekarkan satu daerah provinsi maupun kabupaten/kota, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa daerah yang akan dimekarkan harus melalui tahapan daerah persiapan selama 3 (tiga) tahun, dengan tujuan agar nantinya daerah baru yang akan dimekarkan ketika menjadi satu daerah baru benar-benar siap dalam mengurus dan mengatur kepentingan daerahnya dan tidak membebani daerah induknya.²³

Proses pembentukan daerah persiapan, sebagaimana diatur dalam Pasal 33 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, harus memenuhi persyaratan dasar, yang mencakup persyaratan kewilayahan dan persyaratan kapasitas daerah. Persyaratan kewilayahan melibatkan luas wilayah, jumlah penduduk, batas wilayah, cakupan wilayah, dan batas usia minimal yang berlaku untuk provinsi, kabupaten/kota, dan kecamatan. Batas wilayah ditetapkan dengan titik koordinat pada peta dasar. Persyaratan kapasitas daerah melibatkan aspek geografis, demografis, keamanan, sosial politik, adat istiadat, tradisi, potensi ekonomi, keuangan daerah, dan kemampuan penyelenggaraan pemerintahan. Persyaratan administratif terkait dengan pembentukan daerah persiapan provinsi dan kabupaten/kota.

Proses ini memiliki aturan yang telah ditetapkan dalam undang-undang. Bagian penting dari persyaratan ini adalah cakupan wilayah yang mencakup jumlah daerah kabupaten/kota atau kecamatan yang minimal untuk pembentukan entitas yang lebih besar seperti provinsi. Persyaratan administratif juga diterapkan sesuai konteksnya. Ini adalah

¹⁹ Rudy Watulingas dan Nixon S. Lowing, "Tinjauan Yuridis tentang Pembentukan Daerah Otonomi Baru Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah," *Jurnal Lex Administratum* 8, No. 4 (2020).

²⁰ UUDNRI, "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945" (1945).

²¹ UUPemda, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²² UUPemda.

²³ Herman Kombuno, "Pemekaran Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah," *Jurnal Neliti: Journal Article /Legal Opinion*, 2017.

kerangka kerja formal yang harus diikuti dalam upaya pemekaran wilayah.²⁴ Proses pembentukan daerah persiapan provinsi memerlukan persetujuan bersama dari DPRD kabupaten/kota yang akan menjadi cakupan wilayah daerah persiapan serta persetujuan bersama dari DPRD provinsi induk dan gubernur provinsi induk. Sementara, pembentukan daerah persiapan kabupaten/kota mengharuskan keputusan musyawarah desa yang mencakup wilayah kabupaten/kota, persetujuan bersama dari DPRD kabupaten/kota induk dengan bupati/walikota daerah induk, dan persetujuan bersama dari DPRD provinsi dengan gubernur dari daerah provinsi yang mencakup daerah persiapan kabupaten/kota yang akan dibentuk. Proses ini melibatkan persetujuan semua pemangku kepentingan setempat.

Tahapan dan prosedur pembentukan daerah kabupaten/kota menurut PP No. 78/2007 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah sebagai pengganti PP No. 129/2000, pada Pasal 16 dimana ada beberapa prosedur yang harus dilalui oleh daerah Kabupaten/Kota yang akan dimekarkan, yaitu:

1. Aspirasi sebagian besar masyarakat setempat dalam bentuk Keputusan BPD untuk desa dan forum komunikasi kelurahan atau nama lain untuk kelurahan di wilayah yang menjadi calon cakupan wilayah kabupaten/kota yang akan dimekarkan.
2. DPRD Kabupaten/Kota dapat memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana dimaksud dalam huruf a dalam bentuk Keputusan DPRD berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat yang diwakili oleh BPD untuk desa atau nama lain dan Forum Komunikasi Kelurahan untuk kelurahan atau nama lain;
3. Bupati/Walikota memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana dimaksud dalam huruf a dalam bentuk keputusan Bupati/ Walikota berdasarkan hasil kajian daerah;
4. Bupati/Walikota mengusulkan pembentukan kabupaten/kota kepada gubernur untuk mendapatkan persetujuan dengan melampirkan:
 - a. Dokumen aspirasi masyarakat di calon kabupaten/kota;
 - b. Hasil kajian daerah;
 - c. Peta wilayah calon kabupaten/kota; dan
 - d. Keputusan DPRD Kabupaten/Kota dan keputusan Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 ayat (2) huruf a dan huruf b.
5. Gubernur memutuskan untuk menyetujui atau menolak usulan pembentukan kabupaten/kota berdasarkan evaluasi terhadap kajian daerah sebagaimana dimaksud dalam huruf c;
6. Gubernur menyampaikan usulan pembentukan calon kabupaten/kota kepada DPRD Provinsi;
7. DPRD Provinsi memutuskan untuk menyetujui atau menolak usulan pembentukan Kabupaten/Kota; dan
8. Dalam hal Gubernur menyetujui usulan pembentukan kabupaten/kota, Gubernur mengusulkan pembentukan Kabupaten/Kota kepada Presiden melalui Menteri dengan melampirkan:
 - a. Dokumen aspirasi masyarakat di calon kabupaten/kota;
 - b. Hasil kajian daerah;
 - c. Peta wilayah calon kabupaten/kota;
 - d. Keputusan DPRD Kabupaten/Kota dan keputusan Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 ayat (2) huruf a dan huruf b;
 - e. Keputusan DPRD Provinsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 ayat (1) huruf c;
 - f. Keputusan Gubernur sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 ayat (1) huruf d.

Prosedur pemekaran daerah persiapan daerah diatur dalam Pasal 33 ayat (2). Gubernur mengusulkan daerah persiapan ke pemerintah pusat, DPRD, dan DPR RI dengan

²⁴ Lowing, "Tinjauan Yuridis tentang Pembentukan Daerah Otonomi Baru Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah."

melampirkan syarat-syarat kewilayahan dan administratif yang telah dipenuhi. Pemerintah pusat mengevaluasi usulan ini, dan jika disetujui oleh DPR RI, mereka membentuk Tim Kajian Independen untuk menilai persyaratan kapasitas daerah. Hasilnya diserahkan kepada pemerintah pusat dan dibahas bersama DPR RI.²⁵

Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa setelah satu daerah persiapan melalui jangka waktu yang ditentukan, maka pemerintah pusat wajib melakukan evaluasi akhir dalam hal ini untuk menentukan apakah daerah tersebut layak atau tidak untuk dijadikan satu daerah baru. Apabila daerah persiapan tersebut dinyatakan layak, maka pembentukan daerah tersebut ditetapkan dengan Undang- Undang pembentukan daerah. Dan apabila daerah tersebut tidak layak, maka statusnya sebagai daerah persiapan dicabut dengan peraturan pemerintah dan dikembalikan kepada daerah induknya.

Syarat Teknis Pembentukan Daerah Otonomi Baru

Sebuah wilayah baru atau sebuah daerah otonom yang baru dibentuk tentu saja tidak selamanya bergantung pada dana hibah. Sebuah daerah otonom haruslah mempunyai kemampuan sendiri dalam mengelola pemerintahannya. Oleh karena itu, syarat teknis menjadi syarat pembentukan daerah otonomi. Agar kelak daerah yang baru dapat membangun dan mensejahterakan masyarakatnya. Yang termasuk syarat fisik yaitu:²⁶

- a. Kemampuan Ekonomi
Kemampuan ekonomi adalah kemungkinan pendapatan daerah yang baru dibentuk. Sebelum dibentuk, maka tim penilai akan melihat kemungkinan pendapatan daerah non migas dan kontribusinya bagi wilayah baru dan pertumbuhan ekonomi masyarakatnya.
- b. Potensi Daerah
Potensi daerah adalah cakupan kemungkinan daerah baru berdasarkan hal tersebut. Potensi berbeda dengan kemampuan ekonomi. Kemampuan ekonomi adalah sesuatu yang nyata sudah ada. Sementara potensi, suatu yang masih bisa dikembangkan.
- c. Sosial Budaya
Syarat fisik sosial budaya yang dapat dilihat adalah jumlah balai pertemuan, sarana olahraga, dan sarana kepribadian per 10.000 penduduk.
- d. Sosial Politik
Sosial politik juga mendapat tempat sebagai syarat pembentukan daerah otonom. Syarat yang dilihat adalah jumlah organisasi kemasyarakatan yang ada di calon wilayah baru dan persentase keikutsertaan penduduk pada sistem pemilihan umum di Indonesia yang pernah diselenggarakan.
- e. Kependudukan
Syarat teknis yang dinilai mengenai kependudukan adalah jumlah penduduk dan kepadatan penduduk yang ada. Hal ini nantinya akan dibandingkan kemampuan daerah menangani masyarakat.
- f. Luas Daerah
Luas daerah calon wilayah baru yang akan dilihat adalah luas wilayah daerah secara keseluruhan dan luas wilayah daerah yang efektif digunakan. Jika luas wilayah yang belum efektif belum digunakan masih lebih besar maka akan dilihat potensinya menguntungkan atau tidak. Perlu atau tidak pemekaran wilayah dilakukan. Karena otomatis cakupan masyarakat dalam wilayah baru akan sedikit atau kecil.

²⁵ Lowing.

²⁶ jubi.id, "Ini 13 Syarat Pembentukan DOB Atau Pemekaran Menurut UU Pemerintahan Daerah," 2022, <https://jubi.id/nasional-internasional/2022/ini-13-syarat-pembentukan-dob-atau-pemekaran-menurut-uu-pemerintahan-daerah/>.

- g. **Pertahanan**
Pertahanan juga menjadi aspek yang dipandang dalam syarat teknis pembentukan daerah. Dalam pertahanan, akan dilihat jumlah personil aparat ibaningkan jumlah penduduk dan luas wilayah. Selain itu akan dipertimbangkan pula semua hal yang berkaitan dengan karakteristik pertahanan daerah, misalnya ekonomi dan batas wilayah.
- h. **Keamanan**
Bidang keamanan yang dilihat sebagai syarat teknis adalah jumlah personil aparat (kepolisian) dibandingkan jumlah penduduk dan luas wilayah.
- i. **Tingkat Kesejahteraan Masyarakat**
Tingkat kesejahteraan manusia dipertimbangkan dengan melihat indeks pembangunan manusia. Semakin tinggi indeks, yang dipengaruhi oleh pendidikan dan ekonomi, dan kesehatan, maka kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut semakin baik.
- j. **Kemampuan Keuangan**
Kemampuan keuangan hampir sama dengan kemampuan ekonomi. Namun, dalam kemampuan keuangan benar- benar dilihat laporan nyata pendapatan daerah calon wilayah baru dan perbandingannya dengan pendapatan daerah non-migas yang dimilikinya.
- k. **Rentan Kendali**
Yang dimaksud syarat teknis rentang kendali adalah jarak rata-rata dan waktu tempuh dari kecamatan-kecamatan yang ada ke pusat kabupaten atau kota dan dari kabupaten atau kota yang ada ke ibu kota provinsi.

Syarat Administratif Pembentukan Daerah Otonom Baru

Suatu daerah dapat diajukan sebagai contoh daerah otonom jika memenuhi syarat administratif. Yang dimaksud syarat administratif adalah ketatanegaraan, yang berupa surat-surat dan persetujuan semua instansi terkait. Syarat administratif pembentukan daerah otonom, yaitu:

- a. Untuk pembentukan provinsi, maka harus ada persetujuan dari DPRD kabupaten atau kota dan Bupati atau Walikota yang wilayahnya direncanakan menjadi wilayah provinsi yang akan dibentuk. Selain itu, pengajuan pembentukan daerah otonom harus mendapat persetujuan dari DPRD provinsi induk atau asal dan gubernurnya. Terakhir adalah adanya rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri (Pasal 5 ayat (1) PP No. 78 Tahun 2007).²⁷
- b. Untuk pembentukan kabupaten atau kota, pembentukan wilayah baru atau pemekaran harus mendapatkan persetujuan DPRD kabupaten atau kota dan Bupati atau Walikota dari kabupaten atau kota asal. Selanjutnya, harus mendapat persetujuan dari wilayah provinsi, yaitu DPRD dan Gubernur. Barulah yang terakhir harus tetap mendapat rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri (Pasal 5 ayat (2) PP No. 78 Tahun 2007).

Keputusan atau persetujuan dari DPRD biasanya harus memenuhi 2/3 dari anggota yang hadir. Keputusan juga mencakup rekomendasi dari tingkat kelurahan, seperti Forum Komunikasi Kelurahan dan sejenisnya.²⁸

- a. Persetujuan nama dan lokasi calon kabupaten/kota atau nama dan lokasi calon provinsi
- b. Persetujuan pelepasan kecamatan menjadi cakupan wilayah calon kabupaten/kota

²⁷ PP2007, "Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Pembentukan Penghapusan dan Penggabungan Daerah" (2007).

²⁸ CDOB Tayan, "Persyaratan Calon Daerah Otonomi Baru," accessed July 17, 2023, <https://cdobtayan.com/persyaratan-cdob-tayan/>.

- c. Persetujuan pemberian hibah atau dana awal kepada calon kabupaten atau kota yang akan dibentuk minimal 2 tahun berturut-turut sejak diresmikan
- d. Persetujuan pemberian dukungan dana untuk pemilihan umum kepala daerah pertama kali di daerah otonomi baru
- e. Persetujuan penyerahan semua atau sebagian sesuai kesepakatan kekayaan daerah, baik berupa barang bergerak dan tidak bergerak, hingga hutang piutang kepada calon kabupaten atau kota
- f. Persetujuan penyerahan semua sarana dan prasarana serta fasilitas umum dan publik kepada calon kabupaten atau kota baru. Sedangkan untuk fasilitas yang bukan fasilitas publik dibicarakan dengan perjanjian dan persetujuan yang berdasarkan kesepakatan.
- g. Penetapan lokasi ibu kota kabupaten asal dan yang baru dibentuk.

Urgensi Kepulauan Nias Harus Diadakan Pemekaran Provinsi Sebagai Daerah Otonomi Baru

a. Kepulauan Nias

Kepulauan Nias, bagian dari Provinsi Sumatera Utara, memiliki banyak potensi ekonomi, termasuk sektor pertanian, perkebunan, peternakan, kelautan, perikanan, industri, pertambangan, dan pariwisata. Keberhasilan ekonomi di Kepulauan Nias, dengan produksi tinggi di sektor maritim, pertanian (karet, kelapa, pisang), serta daya tarik wisata yang sudah dikenal secara global, berkontribusi pada Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pada tahun 2021, PAD dari beberapa wilayah di Kepulauan Nias adalah: Kota Gunungsitoli Rp. 594,37 miliar, Kabupaten Nias Rp. 739,96 miliar, Kabupaten Nias Utara Rp. 733,31 miliar, Kabupaten Nias Barat Rp. 648,83 miliar, dan Kabupaten Nias Selatan Rp. 1,46 triliun. Potensi pariwisata seperti pantai, air terjun, goa bersejarah, dan museum pusaka Nias juga menonjol di wilayah ini.²⁹

Ada faktor-faktor yang penting dalam pandangan untuk menjadikan Kepulauan Nias untuk pemekaran sebuah Provinsi adalah potensi alam, budaya dan sejarah yang dimiliki kepulauan Nias; pembangunan terlambat dan terhambat; memiliki jarak yang tidak dekat pada daerah Provinsi Sumatera Utara, posisi wilayah Pulau Nias yang sering mengalami bencana alam; salah satu daerah yang masuk kategori 3T (tertinggal, terbelakang, dan terisolir). Beberapa faktor di atas menjelaskan bahwa rencana pembentukan pemekaran Kepulauan Nias sudah seharusnya dilaksanakan untuk mengatasi dan membangun daerah Nias. Tetapi, hingga saat ini proses pemekaran Provinsi Kepulauan Nias belum juga dimekarkan menjadi sebuah daerah otonom setingkat provinsi.³⁰

1) Luas Wilayah Kepulauan Nias

Kepulauan Nias terletak antara 00°12'-10°32' Lintang Utara (LU) dan 97°00'-98°00' Bujur Timur (BT). Dengan ketinggian rata-rata 800 meter diatas permukaan laut. Luas keseluruhan kepulauan Nias 5.737,66 km² atau 7,86% dari luas Provinsi Sumatera Utara dengan jarak $\pm$ 86 mil laut dari Kabupaten Tapanuli Tengah. Dari segi batasan wilayah, wilayah Kepulauan Nias merupakan kepulauan yang berada di Samudra Indonesia (Samudra Hindia), sehingga batas-batas wilayahnya adalah batas wilayah laut di Samudra Hindia. Namun untuk mengetahui batas wilayah laut tersebut dengan batas wilayah laut provinsi tetangga dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- a. Sebelah Utara berbatasan dengan Pulau-Pulau yang banyak Provinsi NAD
- b. Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Kepulauan Mentawai Provinsi Sumatera Barat

²⁹ Telaumbanua, *Koordinasi Pemerintahan dalam Pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB) Provinsi Kepulauan Nias di Provinsi Sumatera Utara*.

³⁰ Telaumbanua.

- c. Sebelah Timur berbatasan dengan Pulau-Pulau Mursala Kabupaten Tapanuli Tengah dan Natal Kabupaten Mandailing Natal
- d. Sebelah Barat berbatasan dengan Samudera Hindia.



Peraturan yang terdapat dalam PP Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah pasal 8 yang menyatakan bahwa cakupan wilayah untuk pembentukan provinsi paling sedikit 5 kabupaten/kota. Berdasarkan amanat peraturan pemerintah dimaksud maka rencana cakupan wilayah Provinsi Kepulauan Nias yaitu 4 Kabupaten dan 1 Kota yaitu: Kabupaten Nias, Kabupaten Nias Selatan, Kabupaten Nias Barat, Kabupaten Nias Utara dan Kota Gunungsitoli dengan jumlah penduduk 898.689 jiwa.³¹

2) Jumlah Penduduk dan Jumlah Daerah di Kepulauan Nias

Sebaran penduduk yang ada menunjukkan bahwa etnis Nias menjadi kelompok yang dominan tersebar di 4 kabupaten dan 1 kota yang ada di Kepulauan Nias. Etnis lain yang ada di Kepulauan Nias yakni etnis Batak, etnis Minangkabau, etnis Tionghoa, serta etnis lainnya. Berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dukcapil) Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, jumlah populasi masyarakat di wilayah Kepulauan Nias adalah 898.689 jiwa. Berikut rincian jumlah penduduk tahun 2021 berdasarkan wilayah.³²

Tabel. 1. Jumlah Penduduk Kepulauan Nias³³

No	Kabupaten/Kota	Luas Wilayah	Jumlah Penduduk
1.	Kabupaten Nias	980,320	145.317
2.	Kabupaten Nias Selatan	1.825,200	367.583
3.	Kabupaten Nias Utara	1.501,530	152.066
4.	Kabupaten Nias Barat	473,739	96.747
5.	Kota Gunungsitoli	469,300	136.976
Total		5.250,089	898.689

Sumber: Bahan Hukum Sekunder, 2023

Indeks pembangunan manusia di Kepulauan Nias dapat dilihat dari 3 aspek yaitu umur harapan hidup saat lahir, pendidikan dan ekonomi. Indeks pembangunan manusia di wilayah Kepulauan Nias dapat dilihat pada tabel berikut.

³¹ Viva Budy Kusnadar, "Jumlah Penduduk di 5 Kabupaten/Kota Kepulauan Nias," Katadata Media Networks, 6 Juli 2022, 2022, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/07/06/berapa-jumlah-penduduk-di-kepulauan-nias>.

³² Christian Zebua, *Materi Presentasi Ketua Umum Badan Persiapan Pembentukan Provinsi Kepulauan Nias (BPP PKN)*, 2023.

³³ Zebua.

Tabel. 2. Indeks Pembangunan Manusia dari Tahun 2020 sampai dengan Tahun 2022

No.	Kabupaten/Kota	Indeks Pembangunan Manusia		
		2020	2021	2022
1.	Kabupaten Nias	61,93	62,74	63,69
2.	Kabupaten Nias Selatan	61,89	62,35	63,17
3.	Kabupaten Nias Utara	62,36	62,82	63,75
4.	Kabupaten Nias Barat	61,51	61,99	62,93
5.	Kota Gunungsitoli	69,31	69,61	70,23

Sumber: Bahan Hukum Sekunder, 2023

Indeks Pembangunan Manusia di empat kabupaten dan satu kota di wilayah Kepulauan Nias berada pada rata-rata angka 64,75. Angka ini relatif rendah apabila dibandingkan dengan rata-rata IPM secara keseluruhan di Provinsi Sumatera Utara yang berada pada angka 72,71.³⁴

3) Faktor yang Melatarbelakangi Pemikiran Pembentukan Provinsi Kepulauan Nias Menjadi Sebuah Daerah Otonomi Baru

a) Potensi dan kondisi karakteristik wilayah sebagai daerah kepulauan.

Kepulauan Nias adalah wilayah kepulauan dengan berbagai potensi sumber daya alam seperti pariwisata, perikanan, dan pertanian. Pendekatan pembangunan yang spesifik diperlukan untuk mengintegrasikan potensi ekonomi ini menjadi satu kesatuan.³⁵

b) Ketertinggalan serta Kesenjangan Pembangunan.

Wilayah dan masyarakat Kepulauan Nias termasuk dalam kategori daerah tertinggal dengan tingkat penduduk miskin terbesar di Sumatera Utara.³⁶

c) Letak Geografis yang Jauh dari Pusat Pemerintah Provinsi Sumatera Utara.

Jarak yang cukup jauh antara wilayah Kepulauan Nias dengan pusat pemerintahan Provinsi Sumatera Utara menyebabkan pembinaan dan pengendalian pemerintahan oleh provinsi ke kabupaten/kota kurang optimal, koordinasi dan konsultasi penyelenggaraan urusan pemerintahan dan tugas-tugas kedinasan dari kabupaten/kota ke provinsi membutuhkan biaya besar dan waktu yang lebih lama.

d) Letak Geografis

Kepulauan Nias yang berada pada jalur rawan bencana alam. Kebijakan pembangunan di wilayah Kepulauan Nias harus mengintegrasikan kebijakan pengurangan resiko bencana, yang secara spesifik berbeda dengan daerah/wilayah lain di Provinsi Sumatera Utara.

e) Kedudukan Kepulauan Nias dalam Konstelasi Regional/Nasional

Dalam RTRWN sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 bahwa Kepulauan Nias termasuk dalam pusat kegiatan wilayah (PKW) sebagai kota rehabilitasi akibat bencana alam dan masuk dalam percepatan

³⁴ Zebua.

³⁵ Badan Persiapan Pembentukan Provinsi Kepulauan Nias, *Paparan tentang Persiapan Pembentukan Provinsi Kepulauan Nias yang Disampaikan Kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Selaku Anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah*, 2023.

³⁶ niaskab.go.id: Portal Resmi Pemerintahan Kabupaten Nias, "4 Daerah Di Kepulauan Nias Ditetapkan Sebagai Daerah Tertinggal Tahun 2020-2024," 2021, <https://niaskab.go.id/4-daerah-di-kepulauan-nias-di-tetapkan-sebagai-daerah-tertinggal-tahun-2020-2024>.

pengembangan kota-kota pusat pertumbuhan nasional.³⁷ Hal ini berarti bahwa Kepulauan Nias merupakan salah satu wilayah nasional strategis baik dilihat dari aspek pertahanan dan keamanan maupun dalam pengembangan ekonomi, terutama untuk sumber daya laut.

f) Aspek Pertahanan dan Keamanan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagai daerah kepulauan yang berbatasan langsung dengan wilayah negara asing, wilayah Kepulauan Nias sangat rawan dari aspek pertahanan dan keamanan negara, sehingga sangat dibutuhkan keberadaan pemerintahan tingkat provinsi yang memiliki kewenangan mengkoordinasikan secara langsung ke pemerintah pusat mengenai peningkatan pertahanan dan keamanan.³⁸

4) Peran Elit Politik Terhadap Pemekaran Provinsi Nias Menjadi Sebuah Daerah Otonomi Baru

Menurut Mayjen (Purn). Drs. Christian Zebua, M.M., Ketua Badan Persiapan Pembentukan Provinsi Nias, Pembentukan Provinsi Kepulauan Nias merupakan aspirasi murni masyarakat, yang didukung oleh pemerintah daerah dan DPRD di 5 daerah otonom di Wilayah Provinsi Sumatera Utara yaitu Kabupaten Nias, Kabupaten Nias Selatan, Kabupaten Nias Utara, Kabupaten Nias Barat dan Kota Gunungsitoli. Aspirasi pembentukan Provinsi Kepulauan Nias dideklarasikan pada tanggal 2 Februari 2009 bertempat di Gunungsitoli.³⁹ Usul pembentukan Provinsi Kepulauan Nias merupakan inisiatif DPR RI sebagaimana maksud Surat Ketua DPR RI yang ditunjukkan kepada Presiden RI Nomor LG/11230/DPR RI/X/2013 tentang Pembentukan Provinsi/Kabupaten/Kota tanggal 29 Oktober 2013 penyampaian 65 RUU tentang Pembentukan Provinsi/Kabupaten/Kota. Selanjutnya Pemerintah telah menindaklanjuti dengan terbitnya Surat Presiden RI kepada Ketua DPR RI tanggal 27 Desember 2013 hal 65 Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Provinsi/Kabupaten/Kota, salah satu diantaranya RUU Pembentukan Provinsi Kepulauan Nias pada nomor urut 59.⁴⁰

Keputusan Gubernur Nomor 188.44/139/KPTS/2014⁴¹ khususnya bagian kelima dan Keputusan DPRD Provinsi Sumatera Utara Nomor 14/K/2013⁴² khususnya bagian keempat sampai keenam, telah memberikan persetujuan pembentukan calon provinsi, lokasi ibukota, pemberian dukungan dana penyelenggaraan pemerintahan dan pemberian dukungan dana penyelenggaraan Pilkada pertama serta penyerahan aset kekayaan daerah yang dimiliki berupa barang bergerak dan tidak bergerak, personil, dokumen, hutang piutang provinsi dan penetapan nominal bantuan hibah untuk penyelenggaraan pemerintahan, penyelenggaraan pemilihan kepala daerah untuk calon Provinsi Kepulauan Nias. Mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI telah melaksanakan observasi lapangan dan memberikan persetujuan terhadap pembentukan Provinsi Kepulauan Nias melalui Rapat Paripurna DPD RI dengan adanya suatu Keputusan DPD RI Nomor 62/DPD/RI/IV/2013-

³⁷ Nias, *Paparan Tentang Persiapan Pembentukan Provinsi Kepulauan Nias yang Disampaikan Kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Selaku Anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah*.

³⁸ Nias.

³⁹ Zebua, *Materi Presentasi Ketua Umum Badan Persiapan Pembentukan Provinsi Kepulauan Nias (BPP PKN)*.

⁴⁰ Nias, *Paparan tentang Persiapan Pembentukan Provinsi Kepulauan Nias yang Disampaikan Kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Selaku Anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah*.

⁴¹ KPTS, "Keputusan Gubernur Sumatera Utara No. 188.44/139/KPTS/2014 tentang Persetujuan Pembentukan Calon Provinsi Kepulauan Nias, Pelepasan Kabupaten/Kota yang Menjadi Cakupan Wilayah Calon Provinsi, Lokasi Ibukota, Pemberian Dukungan Dana Penyelenggaraan Pemerin" (2014).

⁴² KepDPRDSU, "Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sumatera Utara No. 14K/2013 tentang Persetujuan Pembentukan Provinsi Kepulauan Nias, Pelepasan Kabupaten/Kota yang Menjadi Cakupan Wilayah Calon Provinsi, Lokasi Ibukota, Pemberian Dukungan Dana Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pemberian Dukungan Dana Penyelenggaraan Pilkada Pertama serta Penyerahan Aset Kekayaan Daerah yang Dimiliki/Dikuasai Berupa Barang Bergerak dan Tidak Bergerak, Personil, Dokumen dan Hutang Piutang Provinsi." (2013).

2014 tentang Pandangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Nias di Provinsi Sumatera Utara.⁴³

Mengingat bahwa persyaratan administrasi, teknis dan fisik kewilayahan Provinsi Kepulauan Nias telah terpenuhi, maka Pemerintah dan DPR RI telah melaksanakan proses pembahasan sesuai dengan mekanisme yang berlaku, namun penetapan Rancangan Undang-Undang Pembentukan Daerah Otonomi Baru belum disahkan. Rancangan Undang-Undang Pembentukan Provinsi Kepulauan Nias belum dapat ditetapkan sampai berakhirnya masa sidang DPR RI Tahun 2014.

5) Persiapan yang Telah Dimiliki Kepulauan Nias Menjadi Sebuah Daerah Otonomi Baru

Adapun persiapan yang telah dilalui untuk membentuk Daerah Otonomi Baru Provinsi Kepulauan Nias antara lain:⁴⁴

- a) Telah disepakati oleh 5 kepala daerah Kepulauan Nias untuk Ibu Kota Provinsi adalah Gunungsitoli (telah disetujui oleh Gubernur Sumut, komisi II DPR RI dan DPD RI)
- b) Kantor Gubernur dan kantor DPRD tkt I sudah tersedia yang telah disepakati 5 kepala daerah, telah disetujui dan direkomendasikan oleh Gubernur Sumut, Komisi II DPR RI dan DPD RI yaitu bangunan dan tanah kantor Bupati Nias dan Kantor DPRD tk II Kabupaten Nias yang akan kosong dalam bulan ini, karena kantor Bupati dan kantor DPRD tk II Kabupaten Nias pindah menempati kantor yang baru
- c) Kesepakatan 5 kepala daerah Kepulauan Nias dan Provinsi Sumatera Utara yang telah tertuang dalam keputusan Pemda/DPRD untuk mendukung anggaran pada saat transisi Provinsi Kepulauan Nias menjadi definitif sebagai berikut:⁴⁵

Dukungan Gubernur dan DPRD tk I Sumatera Utara:

1. Dana hibah untuk penyelenggaraan pemerintah 50M/tahun dalam 2 tahun berturut-turut
 2. Dana hibah penyelenggaraan pemilihan kepala daerah 25M
- Dukungan Bupati dan DPRD tk II Kabupaten Nias:

1. Dana hibah untuk penyelenggaraan pemerintahan 2M/tahun dalam 2 tahun berturut-turut
 2. Dana hibah penyelenggaraan pemilihan kepala daerah 2M
- Dukungan Bupati dan DPRD tk II Nias Selatan:

1. Dana hibah untuk penyelenggaraan pemerintah 2M/tahun dalam 2 tahun berturut-turut
 2. Dana hibah penyelenggaraan pemilihan kepala daerah 5M
- Dukungan Bupati dan DPRD tk II Nias Barat:

1. Dana hibah untuk penyelenggaraan pemerintahan 2M/tahun dalam 2 tahun berturut-turut
 2. Dana hibah penyelenggaraan pemilihan kepala daerah 2M pemilihan pertama dan 2M putaran kedua
- Dukungan Bupati dan DPRD tk II Nias Utara:

1. Dana hibah untuk penyelenggaraan pemerintah 2M/tahun dalam 2 tahun berturut-turut

⁴³ Nias, *Paparan tentang Persiapan Pembentukan Provinsi Kepulauan Nias yang Disampaikan Kepada Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Selaku Anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah*.

⁴⁴ Zebua, *Materi Presentasi Ketua Umum Badan Persiapan Pembentukan Provinsi Kepulauan Nias (BPP PKN)*.

⁴⁵ Christian Zebua, *Urgensi Penguatan Kepulauan Nias dalam Membangun Kedaulatan Wilayah yang Berbasis Maritim dan Menjadi Garda Terdepan Bagian Barat NKRI di Bidang Pertahanan* (Presentasi Internal Badan Persiapan Pembentukan Provinsi Kepulauan Nias, 2023).

2. Dana hibah penyelenggaraan pemilihan kepala daerah 2M pemilihan pertama dan 2M putaran kedua

Dukungan Walikota dan DPRD tk II Kota Gunungsitoli:

1. Dana hibah untuk penyelenggaraan pemerintahan 2,5M/tahun dalam 2 tahun berturut-turut
2. Dana hibah penyelenggaraan pemilihan kepala daerah 2M pemilihan pertama dan 2M putaran kedua

d) Bila pusat pemerintahan provinsi tidak di Kota Medan (Ibu Kota Provinsi Sumut) tapi di Kota Gunungsitoli (Ibu Kota Provinsi Kep Nias) maka diperoleh efisiensi penggunaan anggaran dari perjalanan dinas dan lain-lain, masing-masing kabupaten/kota di jajaran kepulauan Nias dapat menghemat anggaran kurang lebih 50M/tahun.⁴⁶

6) Faktor Penghambat Pemekaran Kepulauan Nias Belum Dijadikan Sebagai Daerah Otonomi Baru

a) Moratorium

Pemekaran Provinsi Nias mengalami hambatan utama dalam bentuk moratorium. Moratorium ini disebabkan oleh beberapa faktor, menurut Ketua Umum BPP PKN, Drs. Christian Zebua, MM. Salah satunya adalah konsep "Desartada" yang menjadi landasan penilaian usulan pemekaran daerah. Pemerintah pusat ingin memastikan bahwa pemekaran daerah didasarkan pada kebutuhan nyata untuk mengurangi kesenjangan dan memajukan daerah, bukan semata-mata untuk memenuhi keinginan daerah. Moratorium juga memberikan waktu bagi daerah yang ingin dimekarkan untuk mempersiapkan infrastruktur dan sarana pendukung agar proses pemekaran berjalan lebih lancar. Selain itu, masalah anggaran juga menjadi alasan moratorium. Pemekaran daerah memerlukan dana yang signifikan dari APBN, sekitar 500 miliar rupiah per daerah otonomi baru. Dengan hampir 200 daerah mengajukan permintaan pemekaran, hal ini akan mengakibatkan peningkatan besar dalam anggaran APBN.

Pada tahun 2014, Provinsi Kepulauan Nias hampir disahkan sebagai daerah otonomi baru. Namun, masalah politik dan kekhawatiran dari daerah lain yang juga ingin pemekaran menghambat proses tersebut. Penundaan juga disebabkan oleh akhir masa jabatan anggota DPR RI periode 2009-2014. Meskipun dibahas kembali pada periode berikutnya (2014-2019), pembahasan belum mencapai kesimpulan hingga saat ini.⁴⁷ Menurut Ahmad Darwis Zendrato, S.Sos Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Nias dalam melakukan suatu pemekaran daerah otonomi baru tidak hanya berpatokan dengan persyaratan teknis dan persyaratan administratif tetapi kita juga harus memiliki *political power* artinya kita harus bisa komunikasi dengan pemerintah pusat yaitu Kementerian yang menangani langsung daerah otonomi. Walaupun Kepulauan Nias masih belum disahkan menjadi daerah otonomi baru karena terhambat moratorium, kita masih mempunyai peluang yang sangat besar untuk menjadikan Kepulauan Nias menjadi provinsi.⁴⁸ Oleh karena itu, kita sebagai Ono Niha harus tetap semangat dan kompak agar Kepulauan Nias dapat terselesaikan menjadi sebuah daerah otonomi baru. Dan kita juga jangan lupa untuk mengingatkan pemerintah pusat agar Kepulauan Nias dipertimbangkan dan diprioritaskan untuk dimekarkan.

b) Penyebab Rancangan Undang-Undang Daerah Otonomi Baru Belum Disahkan

⁴⁶ Zebua.

⁴⁷ Hermit Hia, *Wawancara: Mantan Wakil Bupati Kabupaten Nias Barat*, Mei 2023, 2023.

⁴⁸ Ahmad Darwis Zendrato, *Wawancara: Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Nias*, Mei 2023 (Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Nias, 2023).

Rancangan Undang-Undang Daerah Otonomi Baru ditunda dikarenakan terlalu banyaknya daerah yang ingin melakukan pemekaran. Terdapat 65 daerah yang ingin melakukan pemekaran tetapi yang memenuhi persyaratan hanya 21 daerah. Menurut Ketua Komisi II Agun Gunandjar Sudarsa pada sidang paripurna DPR, mengambil suatu keputusan dari hasil rapat untuk melakukan penundaan DOB, dikarenakan 21 DOB tersebut tidak ada yang mau mengalah maka diadakan suatu penundaan tidak mungkin 21 DOB itu sekaligus di sahkan disebabkan anggaran pemekaran DOB itu terbatas dan dapat membebani negara.⁴⁹ Pembahasan seluruh DOB diputuskan akan dilanjutkan pemerintah dan DPR periode 2014-2019. Menurut Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi, hanya 21 DOB yang dapat disahkan karena hanya itu yang memenuhi persyaratan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007. Pemerintah tidak mungkin melebihi 21 DOB karena kita harus mengikuti peraturan. Menurut Wakil Ketua Umum Komisi II DPR dari Fraksi Demokrat Khatibul Umam Wiranu, tidak tercapainya kesepakatan mengenai 21 DOB itu di Komisi II, disebabkan pengesahan DOB itu akan memicu kecemburuan dari daerah lain yang tidak disahkan pemekarannya, hal ini dapat memicu gejolak di masyarakat.⁵⁰

PENUTUP

Pemerintah daerah otonom memiliki hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Pembentukan daerah otonomi baru harus mematuhi persyaratan yang termaktub dalam pasal 33, mencakup syarat-syarat kewilayahan, kapasitas daerah, dan administratif. Pembentukan Provinsi Kepulauan Nias telah memenuhi ketentuan tersebut sesuai dengan regulasi yang berlaku. Sebelumnya, rencana pemekaran daerah otonomi baru masih menunggu persetujuan karena banyaknya daerah yang menginginkan pemekaran yang berpotensi membebani keuangan negara. Ketua Komisi II DPR RI (2009-2014) menunda pembahasan pemekaran daerah untuk menghindari beban keuangan yang besar. Kendati Provinsi Kepulauan Nias telah memenuhi persyaratan, pembentukan daerah otonomi baru masih terhambat oleh moratorium dan pertimbangan politis, dengan alasan menghindari ketidakpuasan masyarakat di daerah lain yang juga menginginkan pemekaran. Diharapkan moratorium pemekaran dapat dicabut, mengingat pemekaran daerah merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mempercepat pembangunan nasional dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- (SIB), J. (2014). *Daerah Otonomi Baru Tak Jadi Disahkan DPR, Fraksi Balkon Mengumpat*. Berita Harian Sinar Indonesia Baru.
- (UNDP), B. dan U. N. D. P. (2008). *Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah 2001-2007*. Jakarta: BRIDGE (Building and Reinventing Decentralised Governance).
- Ebed Hamri, Eka Intan Kumala Putri, H. J. S. dan D. S. B. (2016). Pemekaran Daerah: Politik Lokal dan Beberapa Isu Terseleksi, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2009) dalam. *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik*, 7(1).
- Hia, H. (2023). *Wawancara: Mantan Wakil Bupati Kabupaten Nias Barat* (Mei 2023).
- Iftitah, A. (Ed.). (2023a). *Hukum Tata Negara*. Sada Kurnia Pustaka. https://books.google.com/books?hl=id&lr=&id=4LTSEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA1&ots=Z53SXQeJx_&sig=kO9QBc7siSbkWjusxRIOXYSsCoM

⁴⁹ Jakarta (SIB), "Daerah Otonomi Baru Tak Jadi Disahkan DPR, Fraksi Balkon Mengumpat," Berita Harian Sinar Indonesia Baru, 2014.

⁵⁰ Harian Kompas, "Pemekaran Tak Ada Kesempatan, Pengesahan Ditunda," Berita Harian Kompas 30 September 2014, 2014.

- Iftitah, A. (Ed.). (2023b). *Metode Penelitian Hukum* (Mei 2023). Sada Kurnia Pustaka.
- Ikhsan, I. (2019). Pemekaran Daerah: Peluang dan Tantangan Bagi Pemekaran Kota Meulaboh. *Jurnal Publik Policy*, 2(2). <https://doi.org/https://dx.doi.org/10.35308/jpp.v2i2.764>
- JUBI.ID. (2022). *Ini 13 Syarat Pembentukan DOB atau Pemekaran Menurut UU Pemerintahan Daerah*. <https://jubi.id/nasional-internasional/2022/ini-13-syarat-pembentukan-dob-atau-pemekaran-menurut-uu-pemerintahan-daerah/>
- Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sumatera Utara No. 14K/2013 tentang Persetujuan Pembentukan Provinsi Kepulauan Nias, Pelepasan Kabupaten/Kota yang Menjadi Cakupan Wilayah Calon Provinsi, Lokasi Ibukota, Pemberian Dukungan Dana Penyelenggaraan Pem, (2013).
- Kombuno, H. (2017). Pemekaran Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. *Jurnal Neliti: Journal Article /Legal Opinion*.
- Kompas, H. (2014). *Pemekaran Tak Ada Kesempatan, Pengesahan Ditunda*. Berita Harian Kompas 30 September 2014.
- Keputusan Gubernur Sumatera Utara No. 188.44/139/KPTS/2014 tentang Persetujuan Pembentukan Calon Provinsi Kepulauan Nias, Pelepasan Kabupaten/Kota yang Menjadi Cakupan Wilayah Calon Provinsi, Lokasi Ibukota, Pemberian Dukungan Dana Penyelenggaraan Pemerin, (2014).
- Kuncoro, M. (2004). *Otonomi dan Pembangunan Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*. Jakarta: Erlangga.
- Kusnadar, V. B. (2022). *Jumlah Penduduk di 5 Kabupaten/Kota Kepulauan Nias*. Katadata Media Networks, 6 Juli 2022. <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/07/06/berapa-jumlah-penduduk-di-kepulauan-nias>
- Lowing, R. W. dan N. S. (2020). Tinjauan Yuridis tentang Pembentukan Daerah Otonomi Baru Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. *Jurnal Lex Administratum*, 8(4).
- Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian Hukum*. Kencana.
- Muqoyyidin, A. W. (2013). Pemekaran Wilayah dan Otonomi Daerah Pasca Reformasi di Indonesia: Konsep, Fakta Empiris dan Rekomendasi ke Depan. *Jurnal Konstitusi*, 10(2).
- Muzawwir, A. (2008). *Analisis Kebijakan Pemekaran Wilayah Kabupaten Batu Bara dalam Perspektif Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000*. Medan: Tesis Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara.
- Nias, B. P. P. P. K. (2023). *Paparan tentang Persiapan Pembentukan Provinsi Kepulauan Nias yang Disampaikan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia selaku Anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah*.
- Nias, N. G. I. : P. R. P. K. (2021). *4 Daerah di Kepulauan Nias Ditetapkan sebagai Daerah Tertinggal Tahun 2020-2024*. <https://niaskab.go.id/4-daerah-di-kepulauan-nias-di-tetapkan-sebagai-daerah-tertinggal-tahun-2020-2024>
- Nugroho, K. S. (2011). *Pemekaran daerah, dapatkah menjadi model pemerataan pembangunan (Kasus pemekaran di Provinsi Banten)*. Proceeding Simposium Nasional Otonomi Daerah: Best practices dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, (Serang: Fisip Untirta dan LAN Fisip Untirta).
- Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Pembentukan Penghapusan dan Penggabungan Daerah, (2007).
- Rasyid, S. A. G. dan M. R. (2002). *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Rosidin, U. (2010). *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*. Bandung: CV Pustaka Setia.
- Tayan, C. (n.d.). *Persyaratan Calon Daerah Otonomi Baru*. Retrieved July 17, 2023, from <https://cdobtayan.com/persyaratan-cdob-tayan/>
- Telaumbanua, E. J. B. (2022). *Koordinasi Pemerintahan dalam Pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB) Provinsi Kepulauan Nias di Provinsi Sumatera Utara*. Skripsi Program Studi Administrasi Pemerintahan Daerah Fakultas Manajemen Pemerintahan Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Jatinangor.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (1945).
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, (2014).
- Zebua, C. (2023a). *Materi Presentasi Ketua Umum Badan Persiapan Pembentukan Provinsi Kepulauan Nias (BPP PKN)*.
- Zebua, C. (2023b). *Urgensi Penguatan Kepulauan Nias dalam Membangun Kedaulatan Wilayah yang Berbasis Maritim dan Menjadi Garda Terdepan Bagian Barat NKRI di Bidang Pertahanan*. Presentasi Internal Badan Persiapan Pembentukan Provinsi Kepulauan Nias.
- Zebua, C. (2023c). *Wawancara: Moratorium* (April 2023). Ketua Umum BPP PKN.
- Zendrato, A. D. (2023). *Wawancara: Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Nias* (Mei 2023).

