

URGENSI ATURAN HUKUM TERHADAP PENGATURAN PEMBENTUKAN DAERAH OTONOM BARU DI KABUPATEN MESUJI DAN TULANG BAWANG BARAT

Agus Marzuki¹

Abstrak

Tujuan pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB) adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun dalam realitanya DOB yang telah terbentuk tidak mampu mewujudkan kesejahteraan yang diharapkan. Adanya perbedaan persepsi dalam memaknai aturan hukum terhadap maksud dan tujuan serta proses pembentukan DOB telah berdampak pada pembentukan DOB menjadi sulit dikendalikan. Perbedaan persepsi hukum antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah terkait dengan aturan pembentukan DOB, berakibat pada DOB yang terbentuk justru semakin terpuruk kondisinya dibandingkan dengan sebelum dibentuk DOB. Dalam hal diterbitkannya aturan hukum yang terkait dengan pembentukan DOB maka pemerintah pusat berpersepsi untuk mencari calon DOB yang memang dapat berdiri sendiri dan mandiri dengan dasar kemampuan yang dimiliki baik sumber daya alam atau sumber daya manusianya.

Kata Kunci: Daerah, Otonomom, Baru, Aturan Hukum,

Pendahuluan

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

¹Dosen Ilmu Hukum pada Universitas Megou Pak Lampung, Kandidat Doktor Ilmu Hukum Universitas Gajah Mada Yogyakarta.

bermainnya kepentingan pribadi, kelompok, etnis, agama, budaya yang dipicu rasa kecemburuan sosial, rasa iri, ambisi untuk menjadi penguasa di daerah dan sebagainya.¹ Dari data yang ada dapat diketahui selama kurun waktu tahun 1999 hingga 2004 telah terbentuk 148 daerah otonomi baru yang terdiri dari 7 (tujuh) provinsi, 114 (seratus empat belas) kabupaten dan 27 (duapuluh tujuh) kota. Pada kurun waktu tahun 2007 dan tahun 2009 daerah otonomi baru telah bertambah lagi dengan 57 (limapuluh tujuh) kabupaten/kota, sehingga saat ini terdapat 205 daerah otonomi baru yang terdiri dari 7 provinsi, 164 kabupaten dan 34 kota. Pada tahun 2009-2012 DOB bertambah lagi sebanyak 5 (lima) DOB, yaitu 1 provinsi dan 4 Kabupaten. Dengan pembentukan ini menambah jumlah daerah otonomi di Indonesia yang totalnya menjadi 529 daerah otonom terdiri dari (34 provinsi, 402 kabupaten dan 93 kota).²

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.³ Dengan demikian, adalah wajar jika ada pertanyaan, apakah kesejahteraan masyarakat dan kualitas pelayanan publik pada akhirnya benar-benar meningkat setelah daerah tersebut dimekarkan?.

¹Timbulnya berbagai konflik atau kerusuhan di Kabupaten Mesuji tidak terlepas dari adanya pemekaran daerah Kabupaten Mesuji. Kerusuhan tersebut dimulai sejak dari adanya penetapan ibu kota Kabupaten Mesuji, penyelenggaraan PemiluKada dan pemberhentian pejabat Daerah yang berujung pada amuk masa berakibat pada dibakarnya kantor bupati Mesuji. Hal ini tentu akan sangat bertolak belakang dengan amanat dari berbagai undang-undang yang ada bahwa tujuan pemekaran adalah untuk percepatan pembangunan.

²Lihat juga dalam Bambang Supriyadi, *Pengembangan Daerah Otonom Baru*, Disertasi IPB, 2012 Bogor, hlm. 1-3.

³Lihat Laode Ida, 2005. "Permasalahan Pemekaran Daerah di Indonesia", Media Indonesia, Jakarta, 22 Maret 2005.

Terlepas dari masalah pro dan kontra, perangkat hukum dan perundangan yang ada, yaitu Peraturan Pemerintah No. 129/2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Saat ini peraturan tersebut telah diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Penggantian tersebut dalam rangka memberi pembatasan (memperketat) terhadap setiap daerah yang mengajukan pembentukan DOB. Akan tetapi pada kenyataannya selepas peraturan tersebut diterbitkan, bukan berarti tidak ada lagi pembentukan DOB di Negara ini seperti telah diuraikan di atas. Berbagai studi menyimpulkan, bahwa apabila dihubungkan antara tujuan pembentukan DOB adalah untuk mensejahterakan masyarakat, maka langkah pembentukan DOB adalah bukan langkah yang tepat. Kerena pada faktanya DOB yang ada justru mengalami kemunduran dalam angka kesejahteraan.⁴

Adanya fenomena kemunduran bagi setiap DOB karena tidak mampu mewujudkan kesejahteraan dan cenderung naiknya angka kemiskinan setelah daerah dimekarkan nampaknya bukan suatu yang dapat diprediksi oleh setiap daerah untuk tidak mengajukan pembentukan DOB.⁵ 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

⁴Lihat *Op. Cit.*, hlm 17. Lihat juga dalam badan perencanaan pembangunan Nasional (BAPPENAS) bekerja sama dengan *United Nations Development Programme* (UNDP) Juli 2000, diterbitkan oleh BRIDGE (*Building and Reinventing Decentralised Governance*) hlm. 5-15.

⁵Farida, 2010 dalam, *Op. Cit.*, hlm. 12-13.

antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam hal pemekaran daerah.

Pemerintah pusat, ketika merumuskan aturan hukum yang terkait dengan pembentukan DOB pada hakekatnya berupaya mengidentifikasi kemampuan calon daerah otonom baru. Di sisi lain, ternyata pemerintah daerah, demikian pula para elit lokal dan masyarakat awam, memiliki pendapat yang berbeda. Pemerintah daerah melihat pemekaran daerah sebagai upaya untuk secara cepat keluar dari kondisi keterpurukan. Sehingga tidak salah jika ada pendapat yang mengatakan jika pemekaran daerah hanya bertujuan untuk membentuk raja-raja lokal. Dengan harapan setelah daerah dimekarkan maka daerah tersebut akan mendapat kucuran Dana Alokasi Umum dari pemerintah pusat. Dengan demikian dapat digambarkan, jika proses pembentukan saja sudah banyak praktek "*kongkalikong*"⁶ agar daerah tersebut memenuhi persyaratan sebagai DOB apalagi selanjutnya..

Merujuk pada berbagai alasan atau dasar mengapa perlu adanya pembentukan DOB Kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat, maka hal ini didasarkan terlalu jauhnya rentang kendali pemerintahan kabupaten terutama ke wilayah sekitar bagian utara dan barat Kabupaten Tulang Bawang. Potensi sumber daya alam yang cukup luas dan sebagai salah satu daerah sentra produksi tanaman perkebunan dan tanaman pangan yang merupakan sumber bahan pangan dan bahan baku Agroindustri di Lampung yang memiliki nilai

⁶Bahwa praktek "*kongkalikong*" dalam rangka pemenuhan syarat, misalnya mengenai rentang kendali agar keliatan memenuhi syarat maka untuk menuju lokasi calon DOB di lewatkan jalan yang tidak semestinya biasa dilewati sehingga terkesan jauh, penetapan ibukota dan lain sebagainya yang semuanya tidak terlepas adanya sebuah rekayasa. Diperoleh informasi, disaat penetapan calon DOB tentu akan melibatkan berbagai pihak dari pemerintah pusat hingga daerah. Dalam hal penetapan DOB Kabupaten Tulang Bawang Barat, maka terdapat rekayas dalam hal rentang kendali. Karena sebenarnya jarak Kabupaten Tulang Bawang Barat dengan Kabupaten induk hanya berjarak 10 km. Di lain hal, ada beberapa kecamatan yang untuk menempuh ke ibukota kabupaten induk harus menempuh jarak 100 km. Tentu hal ini sangat tidak sesuai dengan kondisi yang semestinya.

tambah tinggi sehingga diharapkan mampu menjadi sumber dana bagi pembangunan di daerah tersebut.⁷

Pemekaran wilayah Kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat yang berasal dari Kabupaten Tulang Bawang (induk) sejak tahun 2008 diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan masyarakat (*public service*), sehingga masyarakat secara langsung dapat merasakan manfaat pemekaran. Kaidah pemekaran sebagai bagian dari pembentukan daerah otonom baru saat ini berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah,⁸ dalam penjelasan disebutkan bahwa “Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pembentukan daerah pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Pembentukan daerah dapat berupa pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih, atau penggabungan bagian daerah yang bersandingan, atau penggabungan beberapa daerah.

Dalam hal pembentukan daerah otonom baru kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat terbentuk berdasarkan pada undang-undang Nomor 49 tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Mesuji dan undang-undang Nomor 50 tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Tulang Bawang Barat di Provinsi Lampung, diharapkan

⁷Apabila rentang kendali sebagai syarat yang utama maka proses penentuan calon DOB dipandang tidak tepat. Karena penyebaran wilayah dan jarak tidak diperhatikan dengan tepat.

⁸Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, adalah Pengganti dari Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Penggantian ini bertujuan untuk mengurangi dalam rangka maraknya daerah-daerah yang mengajukan untuk dimekarkan. Untuk terbentuknya daerah pemekaran Kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat maka acuan yang di gunakan adalah Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.

mampu mewujudkan kesejahteraan dan percepatan pembangunan, dan bukan sebaliknya, yakni memunculkan permasalahan-permasalahan dan konflik yang menghambat pembangunan ditengah pesimisme terhadap keberhasilan DOB di Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan pembentukan DOB.

Kajian politik hukum tentang pembentukan daerah otonom baru di Indonesia difokuskan pada pengaturannya, sehingga kajian yang dilakukan secara yuridis normatif diharapkan mampu memaparkan kaidah-kaidah yang seharusnya muncul dalam pembentukannya. Di samping itu juga, dengan mendasarkan pada filosofi pembentukan daerah otonom baru maka akan diperoleh gambaran yang utuh tentang nilai-nilai yang ada dalam semangat pembentukan kedua kabupaten tersebut dengan berpijak pada aturan hukum yang terkait. Sehingga meskipun DOB di Indonesia dipandang belum berhasil maka dengan ini akan diformulasikan dari sisi hukum langkah-langkah yang dapat dilakukan.

Syarat Dasar Pemekaran Daerah

Sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten/kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah untuk menjalankan otonomi daerah seluas- luasnya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pembentukan daerah pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Pembentukan daerah dapat berupa pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih, atau penggabungan bagian daerah yang bersandingan, atau penggabungan beberapa daerah. Proses pembentukan daerah didasari pada 3 (tiga) persyaratan, yakni administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Persyaratan administratif didasarkan atas aspirasi sebagian besar masyarakat setempat untuk ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah dengan melakukan kajian daerah terhadap rencana pembentukan daerah. Persyaratan secara teknis didasarkan pada faktor kemampuan

ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Adapun faktor lain tersebut meliputi pertimbangan kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan. Persyaratan fisik kewilayahan dalam pembentukan daerah meliputi cakupan wilayah, lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan.

Dengan persyaratan dimaksud diharapkan agar daerah yang baru dibentuk dapat tumbuh, berkembang dan mampu menyelenggarakan otonomi daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan publik yang optimal guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan dalam memperkuat keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pembentukan daerah, tidak boleh mengakibatkan daerah induk menjadi tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah, dengan demikian baik daerah yang dibentuk maupun daerah induknya harus mampu menyelenggarakan otonomi daerah, sehingga tujuan pembentukan daerah dapat terwujud.

Dinamika Pembentukan DOB

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, terbentuknya DOB tidak sedikit menghadirkan sebuah permasalahan baru, misalnya ketidaksiapan baik ditingkatan elit atau di tingkat masyarakat dalam menjalankan proses demokrasi, hingga pada akhirnya melahirkan sebuah konflik yang tentunya akan menghambat proses penyelenggaraan pemerintahan. Sebagaimana kejadian yang ada di Kabupaten Mesuji dampak dari adanya proses demokrasi telah menyebabkan terjadinya aksi anarkis yang berdampak pada perusakan fasilitas kantor dan perusakan kantor yang ada. Dengan demikian akan sangat wajar jika DOB yang ada di Indonesia tidak mampu mewujudkan kesejahteraan.

Dari data yang ada menyebutkan, dari 244 Pilkada sepanjang Januari-Juni 2010, hanya 35 yang relatif tidak bermasalah, sebagian besar lainnya berujung pada sengketa Pilkada di Mahkamah Konstitusi.⁹ Termasuk penyelenggaraan Pemilukada di Kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat yang merupakan Daerah Otonom Baru (DOB) di Provinsi Lampung yang diselenggarakan tahun 2011. Disamping itu, eksekusi yang lain adalah semakin mahal biaya Pilkada. Sebagaimana hasil diskusi dengan para tim sukses terhadap Pilkada di Daerah Otonom Baru Kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat maka dapat diketahui mencapai puluhan miliar rupiah.¹⁰

Hal tersebut semakin mempertegas bahwa pendapat tentang Pilkada, bahwa adanya *money politic*, biaya mahal, banyaknya sengketa, kisruh antar pendukung pada kenyataannya memang hal tersebut yang terjadi dan itu betul-betul terjadi. Jika terminologi *money politic* yang ada dalam aturan hukum yang ada diterapkan maka hampir mustahil jika dalam setiap penyelenggaraan Pilkada tidak mengandung *money politic*. Hal ini tercermin dari adanya penyelenggaraan Pilkada di Daerah Otonom Baru di Kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat. Akan tetapi harus disadari karena pembuktian tentang *money politic* memang sangat sulit dan cenderung kaku, hal ini semakin menambah sulitnya pembuktian terhadap terjadinya *money politic*. Disamping itu karena *money politic* ini juga sama-sama dilakukan oleh para kandidat yang ada maka “seolah-olah” seperti telah lazim dilaksanakan. Memang harus disadari juga, bentuk dan wujud dari adanya *money politic* ini yang memang telah di *design* sedemikian rupa sehingga sulit pula untuk bisa dibuktikan. Misalnya

⁹Bambang Supriyadi, *Pengembangan Daerah Otonom Baru Studi Kasus Tiga Kabupaten di Indonesia*, Disertasi IPB, 2012 Bogor, hlm. 16-19.

¹⁰Seperti dilaporkan terakhir oleh Harian Kompas (24 Juli 2010) misalnya, biaya penyelenggaraan Pilkada dalam masa 2010-2014 diperkirakan mencapai Rp 15 Triliun. Biaya demikian besar itu mencakup lima komponen sejak dari pengeluaran KPU, Panitia Pengawas, biaya pengamanan kepolisian, dana calon kepala daerah, dan biaya tim kampanye. Menurut estimasi Kompas (23 Juli 2010), calon gubernur membutuhkan dana sekitar Rp 20-100 miliar, bupati Rp 0,5-10 miliar, dan walikota antara Rp 0,3-5 miliar.

pemberian sembako, pemberian bantuan masjid, pemberian alat-alat seperti genset kepada masyarakat dan lain sebagainya. Selain itu, keengganan para penerima untuk dilibatkan dalam bersaksi tentu akan semakin menambah kesulitan. Kalopun ada yang bersedia jadi saksi itupun jumlahnya sangat sedikit. Sehingga apa yang menjadi dasar gugatan dalam Mahkamah Konstitusi dipandang tidak cukup sesuai untuk mempengaruhi perselisihan hasil dalam perolehan suara setiap kandidat yang ada.

Sejalan dengan hal di atas, dari catatan Indonesia Corruption Watch (2004) dalam Riyanto (2008) menunjukkan bahwa pada tahun 2004 ada 432 kasus korupsi di berbagai daerah yang mayoritas dilakukan oleh Kepala Daerah (83 kasus) 16 dan anggota DPRD (124 kasus). Sebagian besar korupsi tersebut dilakukan melalui perda APBD dan perda yang terkait dengan perizinan. Fakta ini menggambarkan apa yang dikenal sebagai korupsi “berkelompok” yang melibatkan Kepala Daerah bersama-sama dengan DPRD yang “bibit” korupsinya sudah muncul sejak proses perumusan program dan anggaran APBD. Korupsi demikian menjadi seolah-olah legal (*legalized corruption*) dan terencana (*corruption by design*).¹¹

Oleh karena itu, ukuran dasar dari otonomi bukan terletak pada janji dan sejumlah komitmen dari elit politik lokal waktu memperjuangkan pembentukan daerah otonomi baru, tetapi pada riil praktek: apakah otonomi benar-benar akan menempatkan rakyat pada posisi terhormat, ataukah rakyat tetap saja sebagai obyek dari elit politik. Dengan demikian yang harus dilihat adalah apakah dengan otonomi daerah elit lokal menjadi bertambah dekat dengan rakyat ataukah sebaliknya.¹² Dengan adanya pemekaran wilayah menjadi daerah otonomi baru, maka elit politik lokal akan lebih dekat dengan rakyat, sehingga dapat diharapkan pelayanan publik akan menjadi fokus penyelenggaraan pemerintahannya sehingga partisipasi masyarakat dalam

¹¹Riyanto dalam *Ibid.*, hlm 17-18.

¹²*Ibid.*, hlm. 19.

pembangunan di daerah otonomi baru akan tinggi, dan perekonomian daerah maju. Dampaknya, kesejahteraan masyarakat yang menjadi tujuan otonomi daerah dapat tercapai. Dengan demikian pemekaran daerah menjadi daerah otonomi yang baru menimbulkan *multiplier effect* bagi perekonomian daerah yang pada ujungnya dapat mensejahterakan masyarakatnya.

Hampir pasti tujuan adanya pemekaran daerah adalah untuk kesejahteraan masyarakat. Pendapat tersebut tentu pro-kontra, karena dalam kenyataannya banyak argumentasi jika tujuan pemekaran daerah tak lain hanya untuk membentuk “raja-raja” di setiap daerah. Tentu pendapat tersebut juga tidak semua benar, akan tetapi juga tidak semua salah. Dalam penelitian Farida (2010) di Kabupaten Bungo, bahwa tujuan pemekaran adalah untuk kesejahteraan nampaknya hanya selogan belaka, karena setelah adanya pemekaran daerah pengangguran terus meningkat hingga 35,5% (9.121 orang) yang sebelumnya di awal pemekaran hanya 23,44% (5.883 orang). Di Kabupaten Tebo, awal pemekaran jumlah pengangguran sebanyak 378 orang menjadi 3.565 orang (naik 89,39%) pada saat penelitian. Jumlah masyarakat yang tergolong ke dalam keluarga pra-sejahtera menurun sebesar 11,5% (dari 24% menjadi 12,5%) di Kabupaten Bungo, sedangkan di Kabupaten Tebo penurunannya hanya 0,9% (dari 18,9% menjadi 18%). Jumlah ini masih sangat kecil untuk waktu sepuluh tahun setelah pemekaran dilakukan. Selain itu, selama sepuluh tahun pemekaran dilakukan, sebagai kepala keluarga di dua kabupaten sebagian besar merupakan keluarga sejahtera golongan II (KS II). Dari awal pemekaran hingga sekarang, tidak ada peningkatan di masyarakat dan sebagian besar dari mereka tetap berada di golongan ini. Hal ini menunjukkan bahwa, perubahan untuk mensejahterakan masyarakat belum berhasil dilaksanakan.¹³

Berdasarkan hasil evaluasi Departemen Dalam Negeri dan Kemitraan tahun 2007 terhadap 148 daerah otonom baru yang dibentuk mulai tahun 1999 sampai tahun 2005, diperoleh gambaran

¹³Farida dalam Bambang Supriyadi “*Pengembangan Wilayah di Daerah Otonom*” Disertasi Sekolah Pasca Sarjana, Institut Pertanian Bogor, hlm 13.

banyaknya daerah otonom baru yang tidak atau belum mampu menunjukkan kemajuan yang berarti. Pemerintah Pusat tentunya perlu mengambil kebijakan untuk “menyelamatkan” daerah otonom yang tidak berkembang antara lain dalam bentuk pendampingan secara terprogram, menyeluruh dan berkelanjutan sampai pada penghapusan. Kebijakan penghapusan daerah otonom yang sudah dibentuk nampaknya akan menjadi pilihan politik terakhir yang akan diambil karena resiko politiknya sangat besar.

Untuk membatasi dan memperlambat tuntutan pembentukan daerah otonom baru, Pemerintah telah mencabut PP Nomor 129 Tahun 2000 dan menggantinya dengan PP Nomor 78 Tahun 2007. Berdasarkan PP yang baru ini, maka persyaratan pembentukan daerah otonom baru baik provinsi maupun kabupaten/kota relatif lebih berat dibanding PP yang lama. Tetapi tanpa kemauan politik yang sama antara DPR dengan Pemerintah untuk membatasi dan memperketat penambahan daerah otonom baru, maka persyaratan yang ketat menjadi tidak berarti, karena masyarakat daerah masih dapat mem “*by pass*”nya melalui hak inisiatif DPR dalam membuat rancangan undang-undang pembentukan daerah otonom baru. Kasus penghapusan Provinsi Aceh pada masa lalu yang tercatat dalam sejarah pemerintahan di Indonesia, perlu menjadi pertimbangan dalam menghapus daerah otonom yang sudah terbentuk. Hasil evaluasi tersebut menggambarkan bahwa indeks kinerja daerah otonom baru tahun 2005 dibandingkan tahun 2004 mengalami penurunan. Penurunan indeks paling besar justru terjadi pada parameter penyelenggaraan pemerintahan daerah. Indeks disusun berdasarkan sejumlah variabel dan indikator yang sekarang terakumulasi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.¹⁴

Dengan demikian adanya otonomi daerah diharapkan mampu membawa suatu daerah menjadi daerah yang mandiri, memberi

¹⁴*Ibid.* hlm. 14

pelayanan yang terbaik pada masyarakat, melaksanakan pembangunan yang berpihak pada masyarakat dengan memberdayakan masyarakat dan sebagainya, sehingga tujuan akhirnya adalah dapat mensejahterakan masyarakat. Keberhasilan pelaksanaan otonomi akan sangat tergantung pada design, proses implementasi, dukungan politik baik pada tingkat pengambilan keputusan di masing-masing tingkat pemerintahan maupun masyarakat secara keseluruhan, kesiapan administrasi pemerintahan, pengembangan kelembagaan dan sumber daya manusia, mekanisme koordinasi untuk meningkatkan kinerja aparat birokrasi, perubahan sistem nilai dan perilaku birokrasi dalam memenuhi keinginan masyarakat khususnya dalam pelayanan sektor publik serta otonom dan keterkaitan semua unsur sehingga terjadi sinergi dalam mensejahterakan masyarakat.

Hakikat Pembentukan DOB

Terbitnya Peraturan Pemerintah No. 129/2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Saat ini peraturan tersebut telah diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Penggantian tersebut dalam rangka memberi pembatasan (memperketat) terhadap setiap daerah yang mengajukan pembentukan DOB. Namun dari sisi lain, pemerintah daerah berpandangan yang berbeda, dengan melihat aturan tersebut “seolah-olah” pemekaran daerah sebagai upaya untuk secara cepat keluar dari kondisi keterpurukan ekonomi. Ironisnya lagi yang proses pembentukan calon DOB tidak terlepas dari praktek “kongkalikong” sehingga pembentukan DOB hanya sebatas untuk mendapatkan Dana Alokasi Umum dari pemerintah pusat. Dengan demikian hakikat pembentukan DOB untuk kesejahteraan masyarakat tentu telah tercederai atas perlakuan yang tidak tepat.

Adanya argumen yang diajukan untuk mendukung pemekaran, yaitu antara lain adanya kebutuhan untuk mengatasi jauhnya jarak rentang kendali antara pemerintah dan masyarakat, serta memberi kesempatan pada daerah untuk melakukan pemerataan pembangunan.

Alasan lainnya adalah diupayakannya pengembangan demokrasi lokal melalui pembagian kekuasaan pada tingkat yang lebih kecil. Apabila dihubungkan dengan alasan mengapa kabupaten Tulang Bawang mengajukan pemekaran menjadi kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat maka dapat dikemukakan alasan antara lain:

1. terlalu jauhnya rentang kendali pemerintahan kabupaten terutama ke wilayah sekitar bagian utara dan barat Kabupaten Tulang Bawang;
2. calon Kabupaten baru yang terdiri dari beberapa kecamatan khususnya kecamatan yang terletak pada bagian daerah utara dan barat Kabupaten Tulang Bawang;
3. potensi sumber daya alam yang cukup luas dan sebagai salah satu daerah sentra produksi tanaman perkebunan dan tanaman pangan yang merupakan sumber bahan pangan dan bahan baku Agroindustri di Lampung yang memiliki nilai tambah tinggi sehingga diharapkan mampu menjadi sumber dana bagi pembangunan di daerah tersebut.

Merujuk terhadap pembentukan Kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat, maka diperoleh gambaran bahwasanya rentan kendali khususnya di Kabupaten Tulang Bawang Barat dan Kabupaten induk (Tulang Bawang) maka diperoleh suatu gambaran jika pembagian wilayah tersebut dipandang tidak tepat. Karena pembagian tersebut hanya lebih mendasarkan sejarah pada kecamatan-kecamatan yang ada dan bukan mendasarkan pada jarak tempuh yang betul-betul memang harus dipangkas. Sebagai gambaran bahwa ibu kota kabupaten induk (Tulang Bawang) adalah terletak di kecamatan Menggala sedangkan ibukota kabupaten pemekaran Tulang Bawang Barat terletak di kecamatan Tulang Bawang Udik tepatnya di Panaragan. Dengan demikian apabila diukur antara ibukota kabupaten pemekaran Tulang Bawang Barat dengan ibukota kabupaten Tulang Bawang induk hanya berjarak kurang lebih 10 km. Sedangkan apabila dihubungkan jarak tempuh sebagai tujuan filosofinya berdirinya sebuah kabupaten maka jelas-jelas tujuan tersebut tidak tepat.

Hal ini bisa dibandingkan terhadap kecamatan yang berada di daerah Rawa Jitu Selatan, yang untuk menuju ibukota kabupaten berjarak 100 km. Tentu keputusan untuk meletakkan rentan kendali sebagai dasar filosofi dalam kerangka untuk kesejahteraan maka hal tersebut dipandang kurang tepat dan ngawur. Semestinya harus *fair* jika rentan kendali sebagai acuan utama untuk pemekaran maka semestinya ukuran jarak tempuh harus dijadikan dasar yang utama. Akan sangat aneh jika antara ibukota kabupaten induk dan ibukota kabupaten pemekaran hanya berjarak 10 km. Sedangkan disisi lain ada daerah kecamatan yang harus menuju ke-ibukota kabupaten harus menempuh jarak 100 km. Sehingga timbul pertanyaan dimana rentan kendali diletakan sebagai dasar untuk pemekaran suatu daerah. Apabila permasalahan rentan kendali menjadi pokok permasalahan yang utama untuk dilakukan pemekaran tentu kedepan hal tersebut harus dikaji secara mendalam dan komprehensif. Dengan demikian sebenarnya dimana hakikat pembentukan DOB, jika pembentukan DOB telah banyak direkayasa, padahal hakekat dari aturan hukum yang telah diterbitkan telah sangat jelas dan gamblang, yaitu DOB adalah untuk kesejahteraan masyarakat.

Pembentukan DOB Mesuji dan Tulang Bawang Barat

Pertimbangan pembentukan sebagaimana dalam konsiderans undang-undang nomor 49 tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Mesuji di Provinsi Lampung dan undang-undang nomor 50 tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Tulang Bawang Barat di Provinsi Lampung, merupakan perwujudan pertimbangan filosofis, sosiologis dan yuridis dalam penetapan undang undang tersebut. Penyelenggaraan daerah otonom baru di kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat sejak tahun 2008 belum menunjukkan tanda-tanda perubahan pelayanan kepada masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraannya, tetapi justru sebaliknya, berbagai konflik muncul, bahkan konflik yang muncul menjadi sorotan secara nasional, seperti sengketa hasil pemilukada Kabupaten Mesuji sejak tahun 2010 yang berakhir timbulnya berbagai aksi kerusuhan di Kabupaten Mesuji. Adanya kasus sengketa Tata Usaha Negara terhadap pemberhentian

wakil Bupati Mesuji tahun 2011-2012 yang berdampak pada pembakaran pembakaran kantor Bupati Mesuji, sengketa lahan perkebunan, yang mengakibatkan bentrok fisik antara warga dengan aparat kepolisian dan berujung meninggalnya beberapa warga tahun 2012;

Permasalahan di dalam DOB tidak serta merta dari proses pembentukan saja yang tidak tepat, serta tidak mampu untuk mewujudkan tujuan pembentukan. Di sisi lain dampak yang timbul cukup beragam, yaitu adanya berbagai konflik yang muncul dihipotesiskan sebagai akibat pemekaran wilayah yang berakibat munculnya konflik politik, dan berkembang menjadi beragam konflik yang lain, sehingga perlu pencermatan secara filosofis terhadap mekanisme hukum yang berlaku dan peraturan perundang-undangan yang mengatur pemekaran, sehingga tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat dapat tercapai.

Seharusnya peraturan perundang-undangan mendapatkan pembenaran yang diterima jika dikaji secara filosofis yaitu cita-cita kebenaran, keadilan dan kesusilaan. Pandangan hidup suatu bangsa berisi nilai moral dan etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah nilai yang wajib dijunjung tinggi, di dalamnya ada nilai kebenaran, keadilan dan kesusilaan dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Pengertian baik, benar, adil dan susila tersebut menurut takaran yang dimiliki bangsa yang bersangkutan. Hukum dibentuk tanpa memperhatikan moral bangsa akan sia-sia diterapkan tidak akan dipatuhi. Semua nilai yang ada nilai yang ada di bumi Indonesia tercermin dari Pancasila, karena merupakan pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah, atau jalan kehidupan bangsa (*way of life*). Falsafah hidup berbangsa, merupakan suatu landasan untuk membentuk hukum suatu bangsa, dengan demikian hukum yang dibentuk harus mencerminkan falsafah bangsa Indonesia. Sehingga dalam

penyusunan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan moral dari daerah yang bersangkutan.

Tujuan yang akan dicapai melalui pemberlakuan hukum positif pembentukan daerah otonom baru di kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat diupayakan selaras dengan perkembangan masyarakat. Perkembangan masyarakat ditandai dengan proses perubahan-perubahan dan hukum dijadikan sebagai sarana yang dapat digunakan untuk mengadakan perubahan dalam masyarakat. Dengan demikian peranan hukum semakin penting sebagai sarana untuk mewujudkan kebijakan-kebijakan pemerintah. Hukum merupakan serangkaian alat untuk merealisasikan kebijakan pemerintah.¹⁵

Menurut Satjipto Rahardjo yang menegaskan bahwa hukum bukan suatu institusi yang selesai, tetapi sesuatu yang diwujudkan secara terus menerus. Negara hukum dan institusi hukum adalah proyek yang ada dalam proses penyelesaian. Satjipto Rahardjo menambahkan bahwa pemahaman hukum secara legalistik positivistik dan berbasis peraturan (*rule bound*) tidak mampu menangkap kebenaran, karena memang tidak mau melihat atau mengakui hal itu. Dalam ilmu hukum yang legalistik-positivistis, hukum sebagai institusi pengaturan yang kompleks telah direduksi menjadi sesuatu yang sederhana, linier, maknistik, dan deterministik, terutama untuk kepentingan profesi.¹⁶

Menurut Hyronimus Rhiti, bahwa Hukum sebagai ilmu atau ilmu hukum menjadi fokus utama dari filsafat ilmu hukum, selain realitas normatif, dengan mengutip pendapat Arief Sidharta, bahwa ilmu hukum adalah ilmu yang menghimpun, memaparkan, menginterpretasi dan mensistematisasikan hukum positif yang berlaku dalam suatu masyarakat dan negara, sebagai suatu sistem konseptual aturan hukum dan putusan hukum yang dipositifkan oleh pengemban

¹⁵Lawrence M. Friedman, 1975. *The Legal System, A Social Science Perspectiv*, Russel Sage Foundation. New York. USA, hlm. 5.

¹⁶Dimiyati, Khudzaifah. 2004. *Teorisasi Hukum Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum Di Indonesia 1945-1990*, Cetakan Kedua. Muhammadiyah University Press.Surakarta, hlm. 167-168.

hukum yang memiliki kewenangan, sehingga ilmu hukum dalam tataran positif adalah bersifat nasional.¹⁷

Kaidah filosofis pembentukan daerah otonom baru di kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat harus mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku. Nilai-nilai ini merupakan konsepsi yang abstrak mengenai apa yang dianggap baik sehingga diikuti dan apa yang dianggap buruk sehingga dihindari. Nilai-nilai ini lazimnya merupakan pasangan nilai yang mencerminkan dua keadaan yang ekstrim yang harus diserasikan. Pasangan nilai yang berperan dalam penegakan hukum adalah, nilai ketertiban dan nilai ketenteraman, nilai Jasmaniah (kebendaan) dan nilai rohaniah (keakhlakan), nilai kelanggengan (*konservatisme*) dan nilai kebaruan (*inovatisme*).¹⁸

Harapan Pengaturan Pembentukan DOB

Masalah yang dihadapi pemerintah dalam pembentukan daerah otonom baru di kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat mempunyai dua segi. Dari segi pemerintah, masalahnya adalah untuk mengusahakan adanya sikap setuju atau sepakat di pihak yang diperintah, dari segi yang lain adalah untuk mengusahakan agar pemerintah memperhatikan kepentingan yang diperintah atau masyarakat.¹⁹

Perkembangan hukum pembentukan daerah otonom baru di kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat yang menyesuaikan perkembangan masyarakat merupakan harapan semua pihak. Dalam sistem hukum, baik dalam undang-undang maupun peraturan pemerintah, dicantumkan istilah partisipasi dalam tahapan-tahapan pelaksanaannya, tetapi secara empiris belum bisa dijalankan secara

¹⁷Rhiti, Hyronimus, 2011, *Filsafat Hukum, Edisi Lengkap (dari klasik sampai postmoderisme)*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm. 14-15.

¹⁸Purnadi Purbacarakan dan Soerjono Soekanto, 1987, *Renungan Tentang Filsafat Hukum*, Rajawali Cetakan Keempat, Jakarta, hlm. 18

¹⁹Russell, Bertnard 1988, *Kekuasaan, sebuah Analisis Sosial Baru*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta. hlm. 145

optimal.²⁰ Daniel S. Lev menyatakan, bahwa budaya hukum terdiri dari dua unsur yaitu budaya hukum yang berkaitan dengan nilai hukum keacaraan dan nilai hukum substantif.²¹ Sedang Erman Rajagukguk mengatakan budaya hukum masyarakat tergantung kepada budaya hukum anggota-anggotanya yang dipengaruhi oleh latar belakang pendidikan, lingkungan, budaya, posisi atau kedudukan, bahkan kepentingan-kepentingan.²² Sejalan dengan hal tersebut S. Lev, menyatakan oleh karena masyarakat hukum itu dari waktu ke waktu maka konsep budaya hukum substantif memerlukan unsur yang dinamis. Unsur dinamika dari budaya hukum substantif sangat dipengaruhi oleh ide, gagasan, pemikiran, ekonomi, sosial dan politik yang begitu cepat berubah tercermin dari perilaku hukum substantif.²³

Semakin jelas bahwa hukum pembentukan daerah otonom baru di kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat tidak dapat dilihat semata-mata sebagai perwujudan atau pencerminan dari konsep-konsep dan peraturan hukum normatif semata Hukum di dalam realitas, pernyataannya harus dilihat sebagai perwujudan dan pencerminan dan struktur masyarakat.²⁴ Budaya hukum masyarakat di kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat dengan sistem hukum dihubungkan melalui tradisi hukum. Tradisi hukum yang dimaksudkan adalah suatu kumpulan sikap-sikap yang dipengaruhi oleh sejarah yang berakar sangat mendalam mengenai sifat hukum, peranan hukum dalam masyarakat dan pemerintah, organisasi dan

²⁰Rahardjo, Satjipto, 2009 *Hukum Progresif, Sebuah Sintesa Hukum Di Indonesia*. Cetakan I Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 32

²¹Daniel S. Lev, 1990, *Hukum dan Politik Hukum di Indonesia*, Kesenambungan dan Perubahan. LP3ES, Jakarta, hlm. 119.

²²Erman Rajagukguk, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Pada Era Globalisasi: Implikasi bagi Pendidikan Hukum di Indonesia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Universitas Indonesia, Jakarta, 4 Januari 1997, hal. 19

²³Daniel S. Lev, *Op.Cit.*, hlm. 120.

²⁴Nasikun, *Hukum Dalam Paradigma Sistem Sosial dalam Artidjo Alkostar 1997*, (Editor), *Identitas Hukum Nasional*, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, hlm. 163.

berjalannya suatu sistem hukum dan mengenai cara hukum dibuat atau seharusnya dibuat, diterapkan, dikaji, disempurnakan dan diajarkan.

Pembentukan daerah otonom baru di kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat sejalan dengan teori pembangunan yang dikemukakan dan dikembangkan oleh Mochtar Kusumaatmadja mengatakan bahwa hukum sebagai salah satu sarana pembaharuan dan pembangunan masyarakat.²⁵ Teori Pembangunan yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja yang menyatakan hukum sebagai sarana pembaharuan dan pembangunan masyarakat, mirip dengan atau sedikit banyak diilhami²⁶ oleh pemikiran tentang hukum sebagai alat pembaharuan dari masyarakat (*law as a tool of social Engineering*) berasal dari Roscoe Pund dalam bukunya yang terkenal "*An Intorduction to the Philosophy of law*".²⁷

Pendapat dari A. G. Peters yang dikutip RH Soemitro menyatakan bahwa perspektif fungsi hukum²⁸ sebagai *social engineering* merupakan tinjauan yang digunakan para pejabat (*the officials perspective of the law the technocrats view of a law*), sebagaimana dijelaskan teori Max Weber hukum mengenai hukum dan perubahan masyarakat. Karena pusat perhatiannya adalah apa yang diperbuat oleh pejabat/penguasa dengan hukum untuk mengadakan perubahan masyarakat atau sumber-sumber apa yang dapat dimobilisasikan dengan menggunakan hukum sebagai mekanisme. Weber mengatakan bahwa dalam bertingkah laku orang selalu apa yang sudah pernah dilakukan yang tidak menimbulkan sesuatu yang tidak menyenangkan. Pengulangan-pengulangan memberikan rasa nyaman (*comfort*) dan selanjutnya menimbulkan

²⁵Mochtar Kusumaatmaja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, *Op.Cit.*, hlm. 73

²⁶*Ibid.*, hlm. 83.

²⁷ Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat Dan Teori Hukum*, *Op.Cit.*, hlm. 78.

²⁸Hanitijo Ronny Soemitro, 1985, *Studi Hukum dan Masyarakat*. Cetakan kedua, Alumni, Bandung, hlm. 10-19.

kepastian (*certainty*). Di dalam suatu masyarakat sebagaimana masyarakat di kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat ada kecenderungan untuk selalu mengulangi tingkah laku yang sudah melembaga sesuai dengan keyakinan dan nilai-nilai yang dianut.²⁹ Kesesuaian antara tingkah laku yang diinginkan hukum dengan keyakinan dan nilai-nilai yang dianut masyarakat merupakan sesuatu yang harus diperhatikan dalam penggunaan hukum sebagai sarana rekayasa sosial, sehingga masyarakat tidak merasakan tuntutan perubahan yang diinginkan peraturan hukum sebagai sesuatu yang terlalu dipaksakan.

Adanya argumentasi dengan terbentuknya DOB maka akan mampu mensejahterakan masyarakat, akan mampu menjadikan pendeknya rentang kendali yang ada. Argumentasi itu perlu ditinjau ulang, dari fenomena yang ada yang sebagian juga telah dilakukan penelitian terdahulu sudah sangat jelas terbentuknya DOB bukan langkah yang tepat dalam rangka untuk mensejahterakan masyarakat, justru hal tersebut akan membebani postur anggaran yang telah ada karena harus menyediakan berbagai kelengkapan pemerintahan dari awal hingga akhir. Padahal jika anggaran tersebut dialokasikan dalam rangka untuk kesejahteraan maka tentu akan sangat logis jika masyarakat akan lebih baik dan sejahtera.

Tentu kita tidak bisa saling menyalahkan terhadap DOB yang terlanjur sudah terbentuk. Adanya ruang dalam aturan hukum yang ada, apabila terhadap DOB yang tidak mampu maka akan dilakukan penggabungan dengan segala bentuk dan pertimbangan. Langkah tersebut tentu bukan langkah yang tepat. Pastinya hal tersebut akan mendapatkan perlawanan dari semua aspek elemen yang ada di Negara ini. Untuk itu, langkah yang dipandang tepat dan bijak adalah mendorong DOB dalam rangka mewujudkan kesejahteraan yang ada. Diharapkan dengan adanya dorongan dari instansi berwenang apakah itu daerah kontrol atau daerah induk setidaknya akan membantu proses terlaksananya DOB yang ada. Perwujudannya akan seperti apa

²⁹*Ibid.*, hlm.11.

hal ini yang akan dikembangkan kedalam penulisan rancangan disertasi.

Penutup

Pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB) di Indonesia pada umumnya dan khususnya di kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat harus dikaji secara lebih mendalam dan dievaluasi dengan mendasarkan pada hakikat dari pembentukan DOB. Asas kesejahteraan harus dijadikan titik utama terhadap pembentukan DOB. Pembentukan DOB di Indonesia tidak terlepas dari adanya praktek "*kongkalikong*" sehingga berakibat pada pemaknaan terhadap aturan hukum yang terkait pemekaran hanya di letakan sebagai syarat formalitas dan cenderung direkayasa dalam pembentukan DOB. Adanya argumentasi dengan terbentuknya DOB maka akan mampu mensejahterakan masyarakat, akan mampu menjadikan pendeknya rentang kendali yang ada. Argumentasi itu perlu diwujudkan dalam aturan yang lebih nyata. Pada prakteknya DOB yang telah terbentuk di Indonesia sebagian besar tidak mampu mewujudkan kesejahteraan, sebagai akibat karena pembentukan DOB hanya didorong untuk kepentingan kelompok dan golongan saja. Adanya ruang dalam aturan hukum yang ada, apabila terhadap DOB yang tidak mampu maka akan dilakukan penggabungan dengan segala bentuk dan pertimbangan. Langkah tersebut tentu bukan langkah yang tepat. Pastinya hal tersebut akan mendapatkan perlawanan dari semua aspek elemen yang ada di Negara ini. Untuk itu, langkah yang dipandang tepat dan bijak adalah mendorong DOB dalam rangka mewujudkan kesejahteraan yang ada. Diharapkan dengan adanya dorongan dari instansi berwenang apakah itu daerah kontrol atau daerah induk setidaknya akan membantu proses terlaksananya DOB yang ada.

Daftar Pustaka

- Dimiyati, Khudzaifah, *Teorisasi Hukum Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum Di Indonesia 1945-1990*, Cetakan Kedua. Muhammadiyah University Press. Surakarta, 2004.
- Ida, Laode, “Permasalahan Pemekaran Daerah di Indonesia”, Media Indonesia, Jakarta, 22 Maret 2005.
- Kusumaatmadja, Mochtar, *Pengaturan Hukum Masalah Lingkungan Hidup Manusia, Beberapa Pikiran dan Saran* , Bina Cipta, Bandung, 1975.
- Kusumaatmadja, Mochtar, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional Pola dan Mekanis Pembaharuan di Indonesia, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi*, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bina Cipta, Bandung, 1986.
- Lev, Daniel S, *Hukum dan Politik Hukum di Indonesia, Kesinambungan dan Perubahan*. LP3ES, Jakarta,1990.
- M Friedman, Lawrence, *The Legal System ,A Social Science Perspectiv*, Russel Sage Foundation. New York. USA, 1975.
- Rajagukguk, Erman, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Pada Era Globalisasi: Implikasi bagi Pendidikan Hukum di Indonesia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Universitas Indonesia, Jakarta, 4 Januari, 1997.
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum Progresif, Sebuah Sintesa Hukum Di Indonesia*.Cetakan I Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.

Rahardjo, Satjipto, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan Antar disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Proyek Penulisan Karya Ilmiah Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Republik Indonesia bekerja sama dengan CV. Sinar Baru, Bandung, 1985.

Russell, Bertnard, *Kekuasaan, sebuah Analisis Sosial Baru*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1988.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Republik Indonesia Undang-undang nomor 50 tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Tulang Bawang Barat di Provinsi Lampung

Republik Indonesia Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.

Republik Indonesia Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.

Rhiti, Hyronimus, *Filsafat Hukum, Edisi Lengkap (dari klasik sampai postmoderisme)*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2011.

Soemitro, Hanitjo Ronny, *Studi Hukum dan Masyarakat*. Cetakan kedua, Alumni, Bandung, 1985.

Supriyadi, Bambang, *Pengembangan Daerah Otonom Baru*, Disertasi IPB, 2012 Bogor.