

**PERKEMBANGAN PEMEKARAN WILAYAH PASCA REFORMASI
(SUATU KAJIAN DARI PERSPEKTIF DEMOKRASI DAN HUKUM)**

TESIS



OLEH:

ANITA SITI HAJAR

No Mhs : 09912442

BKU : HTN

Program Studi : Ilmu Hukum

PROGRAM PASCA SARJANA FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2011

**PERKEMBANGAN PEMEKARAN WILAYAH PASCA REFORMASI
(SUATU KAJIAN DARI PERSPEKTIF DEMOKRASI DAN HUKUM)**

TESIS

Oleh :

ANITA SITI HAJAR

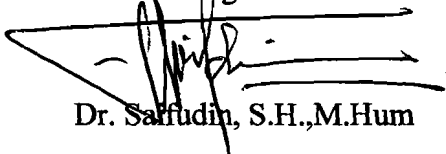
Nomor Mhas : 09912442

BKU : HTN

Program Studi : Ilmu Hukum

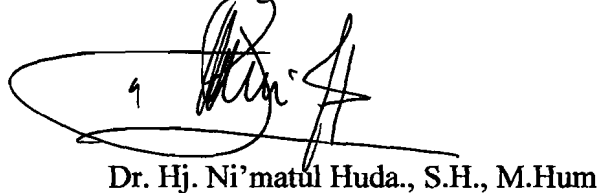
Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke Dewan
Penguji dalam ujian tesis

Pembimbing


Dr. Saffudin, S.H., M.Hum

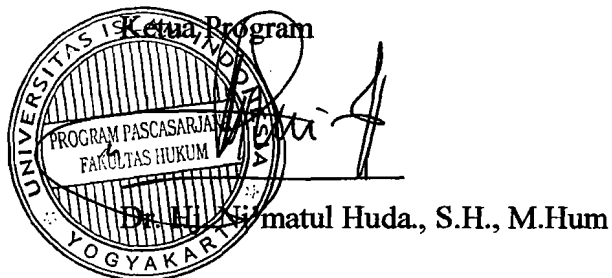
Tanggal

Pembimbing II


Dr. Hj. Ni'matul Huda., S.H., M.Hum

Tanggal

Mengetahui

Ketua Program

PROGRAM PASCASARJANA
FAKULTAS HUKUM
Dr. Hj. Ni'matul Huda., S.H., M.Hum

Tanggal

LEMBAR PENGESAHAN
PERKEMBANGAN PEMEKARAN WILAYAH PASCA REFORMASI
(SUATU KAJIAN DARI PERSPEKTIF DEMOKRASI DAN HUKUM)

Oleh :

ANITA SITI HAJAR

Nomor Mhas : 09912442
BKU : HTN
Program Studi : Ilmu Hukum

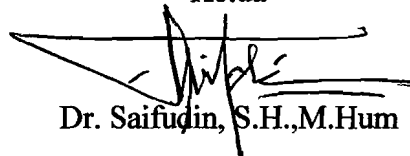
Telah dipertahankan didepan Dewan Penguji Pada

Tanggal 02 Maret 2011

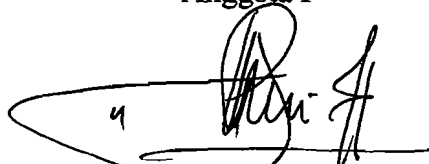
dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji

Ketua

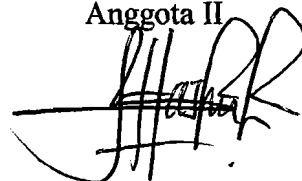

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum

Anggota I



Dr. Hj. Ni'matul Huda., S.H., M.Hum

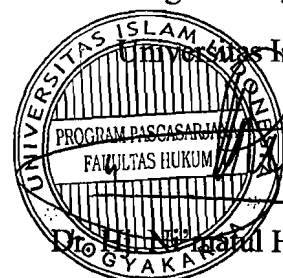
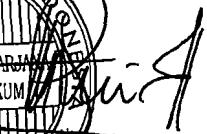
Anggota II



Sri Hastuti Puspitasari., S.H., M.Hum

Mengetahui

Direktur Program Magister (S2) Ilmu Hukum


Universitas Islam Indonesia
PROGRAM PASCASARJANA
FAKULTAS HUKUM

Dr. Hj. Ni'matul Huda., S.H., M.Hum

HALAMAN PERSEMBAHAN

Secara tulus dan penuh sayang tesis ini kupersembahkan untuk :

Ibu Bapakku,

Orangtua yang selalu memberikan kasih sayang yang tiada hentu, pelajaran hebat tentang keteguhan, kesabaran dan semangat hidup. Kepada ibuku, wanita kuat yang selalu ada untuk penulis dan kepada Almarhum bapak yang selaku mengajarkan arti hidup dan tanggungjawab sampai kapanpun kecintaan kalian kepadaku tak akan mampu aku bayar hingga kapanpun dan niat terbesarku membahagiakan mereka dunia dan akhirat.

Keluargaku,

Rumahku istanaku, Allah selalu melimpahkan hidayah serta rasa kebersamaan dan keteduhyan hati dan jiwa bagi keluarga kami. Terimakasih kepada Mas, tertuaku Subkhan Fauzi, yang selalu membuat aku untuk terus menjadi pribadi mandiri, 2 saudara perempuanku Fauziah Fatmawati dan Lailatul Munawaroh, kangen banget dengan kehebohan kalian ketika sifat manjaku keluar, dan buat kakak iparku serta ponakan-ponakanku, yang selalu meramaikan suasana. I Love U All...

My Spirit

Yang selalu memberikan sayang dan motivasi yang senantiasa menemani disaat penat dan berbunga-bunga, dan selalu gigih dan setia untuk menjagaku

MOTTO

Kesuksesan sering datang dari orang-orang yang berani bertindak. Kesuksesan jarang datang kepada penakut yang selalu khawatir akan akibatnya

-Jawaharlal Nehru-

Orang-orang yang takut gagal tidak pernah mengalami nikmatnya kesuksesan

-Pete Zafra-

Hanya orang-orang yang berani mengalami kegagalan besar yang mampu meraih kebesaran

-Robert F Kennedy-

PERKEMBANGAN PEMEKARAN WILAYAH PASCA REFORMASI (Suatu Kajian Dari Perspektif Demokrasi dan Hukum)

ANITA SITI HAJAR

Pemekaran wilayah merupakan suatu proses pembagian wilayah menjadi lebih dari satu wilayah, dengan tujuan meningkatkan pelayanan dan mempercepat pembangunan. Pemekaran wilayah juga diharapkan dapat menciptakan kemandirian daerah.

Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan cara mengumpulkan dan mempelajari data yang terdapat dalam buku dan literature, tulisan-tulisan ilmiah, dokumen-dokumen dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan obyek penelitian. penulis menggunakan dua macam metode pendekatan tersebut adalah pendekatan yuridis normatif yaitu pendekatan berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagai suatu ketentuan yang abstrak yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, kedua pendekatan yuridis empiris, yaitu pendekatan dengan berdasarkan pada adanya kesesuaian antara data yang diperoleh dengan aturan atau kaidah hukum, sehingga uraian dan penjabarannya akan menggambarkan permasalahan dengan jelas. Data yang diperoleh dari hasil penelitian yang menggunakan metode deskriptif kualitatif yaitu dengan mendiskripsikan atau menjabarkan dan menggambarkan data yang diperoleh dari penelitian yang kemudian dikelompokkan dan diseleksi kemudian dihubungkan dengan masalah yang akan diteliti menurut kualitas serta kebenarannya berdasarkan analisis yang logis sehingga pada akhirnya dapat mengantarkan pada kesimpulan.

Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa perkembangan pemekaran wilayah pasca reformasi bukanlah solusi untuk mengatasi masalah ekonomi di daerah. Indikator ekonomi bukanlah parameter tunggal untuk menilai keberhasilan/kegagalan pemekaran wilayahnya ada empat faktor utama pendorong pemekaran wilayah di masa reformasi . Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 telah mengoreksi kelemahan Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 dengan memperketat pemekaran, antara lain meng-ubah persyaratan dari 3 (tiga) kecamatan menjadi 5 (lima) kecamatan untuk membentuk kabupaten baru. Pengaturan pemekaran wilayah yang ideal dalam wadah NKRI yaitu mengembangkan pemahaman tentang makna penataan daerah beserta dinamika yang menyertainya, pengembangan konsep dan strategi untuk melaksanakan penataan daerah secara lebih bertanggung jawab, pengembangan kesepakatan kerjasama institutional atau kerjasama individual peserta seminar di dalam proses-proses penataan daerah yang dapat lebih mensejahterakan rakyat, penataan daerah merupakan wacana yang digunakan oleh para penguasa namun pemahamannya berbeda-beda. Pada masa pemerintahan Kolonial Hindia Belanda, konsep penataan daerah dimaknai sebagai usaha untuk mengatur kekuasaan wilayah yang terlalu luas, demi untuk mencapai efisiensi dan efektifitas proses over eksploitasi sumber daya alam. Pada masa Sukarno, penataan daerah dikembangkan dalam rangka *nation building* untuk memperoleh pengakuan sebagai negara yang berdaulat. Pada masa Suharto konsep penataan daerah dimaknai sebagai usaha untuk mensukseskan program-program "pembangunan ekonomi" yang disertai dengan usaha untuk melakukan kontrol secara institutional dan menyeluruh baik pada aras provinsi, kabupaten, kecamatan, desa, bahkan sampai aras individu.

Kata kunci : pemekaran wilayah

KATA PENGANTAR



Assalamuálaikum Wr.Wb

Segala puji bagi Allah SWt, Rabb semesta alam, Dzat Yang menguasai segala sesuatu karenannya atas ilmu dan petunjukNya akhirnya Tesis yang berjudul **“PEMEKARAN WILAYAH PASCA REFORMASI (Suatu Kajian Dari Perspektif Demokrasi dan Hukum)”** dapat diselesaikan, shalawat dan salam penulis persembahkan kepada Muhammad SAW yang membawa Rahmat bagi semesta alam.

Dalam kesempatan ini, penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya serta penghargaan yang setinggi tingginya kepada pihak-pihak yang berperan terhadap terselesaikannya tesis ini. Ungkapan terimakasih penulis tujukan kepada ;

1. Dr. Saifudin, S.H.,M.Hum, selaku Pembimbing I yang telah berkenan memberikan curahan bimbingan, masukan dan solusi akademik dan telah memberikan masukan penting tentang topik, judul dan hasil kajian tesis ini.
2. Dr. Hj.Ni'matul Huda,S.H., M.Hum, sebagai Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia dan selaku Pembimbing II yang telah berkenan memberikan bimbingan, masukan yang sangat membangun

ketika penulis dalam menyusun Tesis, semoga Allah senantiasa melimpahkan rangkaian nikmat karunia dan kesempatan kepada beliau dalam mencapai karier yang bermanfaat kepada beliau.

3. Staf Pengajar Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia : Prof Dr. H.Mohamad Mahfud MD, S.H.S.U, Dr. S.F. Marbun,S.H.,M.Hum, Sri Hastuti Puspitasari,S.H.,M.Hum yang telah melebar ilmu, menanamkan, pemahaman serta membangun berpikir kritis terhadap penulis.
4. Seluruh staf karyawan Program Magister Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan pelayanan administrasi, referensi dan akomodasi selama penulis menempuh kuliah dan menyusun tesis ini
5. Perpustakaan Magister Hukum Universitas Islam Indonesia, sebagai tempat yang membuat penulis haus akan ilmu membaca mengenai berbagai topik hukum yang berada di perpustakaan Magister Hukum Universitas Islam Indonesia
6. Rekan-rekan angkatan XXIII Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia utamanya rekan-rekan BKU Hukum Tata Negara terimakasih atas diskusi selama duduk dibangku kuliah yang telah memberikan pengalaman dan ilmu yang bermanfaat bagi penulis
7. Rinaldo, Bapak Murdoko, Syawaludin, Ibu Tri, Nurul, Ditya, serta teman-teman yang lain yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu terimakasih atas nasehatnya selama ini.

8. Mbak Ningrum, sebagai tempat sharing keilmuan dan selalu memberikan motivasi serta membantu penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
9. Sahabat-sahabat baikku, yang selalu menjagaku disaat aku senang dan butuh dukungan (Dora, Anin, I miss U so...much....)
10. Bapak dan ibu kost Trustajumena, yang selalu menjaga, menasehati penulis untuk selalu semangat dalam menimba ilmu di kota Gudeg dengan sejuta rasa dan pesona.

Penulis sadar bahwa tesis ini belumlah sempurna, oleh karenanya penyempurnaan dengan kritik dan saran masukan yang ditujukan kepada tesis ini sangat diharapkan. Semoga tesis ini bermanfaat dalam pengembangan ilmu Hukum Tata Negara, Amin....

Wassalamualaikum Wr.Wb

Yogyakarta, Maret 2011

Penulis

DAFTAR ISI

| | |
|---------------------------|-----|
| JUDUL | i |
| Lembar Persetujuan | ii |
| Halaman pengesahan | iii |
| Halaman Persembahan | iv |
| Motto | v |
| Abstrak | vi |
| Kata pengantar | vii |
| Daftar isi | x |

BAB I PENDAHULUAN

| | |
|--|----|
| A. Latar Belakang Masalah..... | 1 |
| B. Rumusan Masalah | 8 |
| C. Tujuan dan Manfaat Penelitian | 8 |
| D. Kerangka Teori | 10 |
| E. Metode Penelitian | 25 |

BAB II PEMEKARAN WILAYAH DALAM KONSEPSI DEMOKRASI

| | |
|---|----|
| A. Desentralisasi Dalam Otonomi Daerah | 31 |
| B. Pemekaran wilayah sebagai instrumen demokrasi..... | 42 |
| C. Pemekaran wilayah pasca reformasi | 49 |

BAB III PEMEKARAN WILAYAH DALAM KONSEPSI WELFARE STATE

| | |
|---|----|
| A. Welfare state dalam negara demokrasi | 60 |
| B. Pemekaran wilayah dalam kesejahteraan rakyat | 65 |
| C. Pemekaran wilayah dalam perpektif hukum nasional | 77 |

BAB IV PEMEKARAN WILAYAH DALAM KERANGKA NEGARA HUKUM YANG DEMOKRATIS

| | |
|--|-----|
| A. Pengertian Tentang Pemekaran Wilayah | 88 |
| 1. Pemekaran Daerah..... | 91 |
| 2. Pemekaran Wilayah Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 | 94 |
| B. Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 Tentang Pemekaran Daerah | 101 |
| C. Implementasi Pemekaran Daerah | 106 |
| D. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pemekaran Daerah | 113 |
| E. Perkembangan Pemekaran Wilayah Pasca Reformasi | 131 |
| F. Perbandingan Pengaturan Pemekaran Wilayah Dilihat Dari Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 Dan Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 | 139 |
| G. Pengaturan Pemekaran Wilayah Yang Ideal Dalam Wadah NKRI . | 149 |
| F. Pemekaran Wilayah Ditinjau Darei Aspek Demokrasi | 164 |

BAB V PENUTUP

| | |
|---------------------|-----|
| A. Kesimpulan | 169 |
| B. Saran..... | 172 |

| | |
|----------------------|-----|
| DAFTAR PUSTAKA | 173 |
|----------------------|-----|

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Memasuki akhir dekade 1990-an Indonesia mengalami perubahan sosial politik yang bermuara pada pilihan melaksanakan desentralisasi sebagai salah satu modal utama pembangunan Indonesia. Hal ini ditandai dengan pemberlakuan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 .

Semangat otonomi daerah itu sendiri salah satunya bermuara kepada keinginan daerah untuk memekarkan diri yang kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah 129 Tahun 2000 yang kemudian di rubah menjadi Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 tentang Persyaratan Pembentukan, dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Dalam prakteknya, pemekaran daerah jauh lebih mendapat perhatian dibandingkan penghapusan ataupun penggabungan daerah. Dalam peraturan pemerintah tersebut, daerah berhak mengajukan usulan pemekaran terhadap daerahnya selama telah memenuhi syarat teknis, administratif, dan fisik dengan tujuan untuk mensejahterakan masyarakat yang ada di wilayahnya.

Pemekaran daerah dalam tatanan filosofis dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007) Argumentasi untuk ini didasarkan atas beberapa dimensi.

Pemekaran akan mempersingkat rentang kendali antara pemerintah dan masyarakat, khususnya pada wilayah-wilayah yang belum terjangkau oleh fasilitas pemerintahan. Pemekaran daerah juga diaspirasikan untuk memperbaiki pemerataan pembangunan. Berdasarkan pengalaman di masa lalu, daerah-daerah yang terbangun hanya daerah yang berdekatan dengan ibukota pemerintahan daerah.¹

Pemekaran memungkinkan sumber daya mengalir ke daerah yang masih belum berkembang. Alasan lainnya yang juga dikemukakan adalah bahwa pemekaran akan mengembangkan demokrasi lokal melalui pembagian kekuasaan pada tingkat yang lebih kecil.

Pemekaran daerah menghasilkan tren baru dalam struktur kewilayahan di Indonesia. Selama 2000-2010 telah bertambah 205 daerah otonom baru yang terdiri dari 7 provinsi, 164 kabupaten, dan 34 kota. Dengan penambahan daerah otonom baru ini, berarti sekarang telah ada 524 daerah otonom yang terdiri dari 33 provinsi, 398 kabupaten, dan 93 kota. Di samping itu, belum adanya kebijakan pemerintah mengenai pembatasan jumlah daerah juga mendorong daerah terus mengajukan pemekaran daerah. Dengan desakan yang kuat dari daerah maka pada tahun 2010 terjadi lagi tambahan jurisdiksi daerah di Indonesia.²

Studi dampak pemekaran daerah secara komprehensif belum pernah dilakukan. Namun demikian, beberapa studi telah mulai melihat secara parsial

¹ Bungaran Antonius Simanjutak. *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, Dan Masa Depan Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia. Jakarta, 2011, Hal 15

² www.Mendagri.com/diakses tanggal 12 November 2010

apa yang terjadi di beberapa daerah otonom baru. Bappenas (2010) telah menghasilkan Kajian Percepatan Pembangunan Daerah Otonom Baru (DOB). Kajian ini secara khusus mempelajari permasalahan yang terkait pembangunan daerah otonom baru dan sektor yang menjadi andalan dalam pengembangan ekonomi. Wilayah yang menjadi lokasi kajian yakni Kabupaten Serdang Bedagai (Sumatera Barat), Kabupaten Sekadau (Kalimantan Barat), Kota Tomohon (Sulawesi Utara), Kabupaten Sumbawa Barat (NTB) dan Kota Tasikmalaya (Jawa Barat).³

Pemekaran wilayah merupakan suatu proses pembagian wilayah menjadi lebih dari satu wilayah, dengan tujuan meningkatkan pelayanan dan mempercepat pembangunan. Pemekaran wilayah juga diharapkan dapat menciptakan kemandirian daerah. Tujuan pemekaran sebagaimana tertuang dalam berbagai peraturan perundangan dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui:⁴

1. Peningkatan pelayanan kepada masyarakat;
2. Percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi;
3. Percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah;
4. Percepatan pengelolaan potensi daerah;
5. Peningkatan keamanan dan ketertiban;

Salah satu aspek yang sangat penting dari pelaksanaan otonomi daerah saat ini adalah terkait dengan pemekaran dan penggabungan wilayah yang

³*Ibid*

⁴ Ni'Matul Huda. *Otonomi Daerah : Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*. Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta, 2005. Hal 34

bertujuan untuk memperkuat hubungan antara pemerintah daerah dan masyarakat lokal dalam rangka pertumbuhan kehidupan demokrasi. Dengan interaksi yang lebih intensif antara masyarakat dan pemerintah daerah baru, maka masyarakat sipil akan memperoleh hak-hak dan kewajiban-kewajibannya secara lebih baik sebagai warga negara.

Dasar hukum dari desentralisasi dan otonomi daerah adalah Pasal 18, 18A, dan 18B Undang Undang Dasar 1945, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, dan Undang-Undang No. 24 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 tentang Prosedur Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan dan penggabungan Daerah. Undang-undang No 32 Tahun 2004 telah mengatur bahwa pemekaran lebih dari satu wilayah memang dimungkinkan untuk dilakukan dengan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, jumlah penduduk, sosial politik, sosial budaya, luas daerah, dan pertimbangan-perimbangan lain yang memungkinkan otonomi dapat dilaksanakan. Adanya peluang untuk membentuk daerah otonomi baru, disambut dengan baik oleh daerah-daerah untuk memekarkan dirinya dari daerah induk. Setiap pemekaran akan membawa implikasi-implikasi yang luas sebagai bentuk konsekuensi logis, seperti perubahan struktur pemerintahan, anggaran belanja pemerintah, batas dan nama wilayah, pembagian sumber penerimaan dan pendapatan daerah yang sebelumnya menginduk kepada daerah asal. Perubahan-perubahan tersebut, meski secara

de jure telah diatur berdasarkan undang-undang, dalam praktiknya tidak semudah membalikkan tangan.

APBN yang terserap untuk pemekaran wilayah sangat besar. Itu disebabkan 86% sumber APBD kabupaten/kota dan 53% APBD provinsi berasal dari dana perimbangan yang dialokasikan pemerintah pusat. Daripada untuk membiayai pemerintahan daerah yang baru, lebih bermanfaat jika anggaran untuk daerah otonom baru itu dialokasikan saja untuk meningkatkan kualitas pendidikan dan kesehatan serta menanggulangi pengangguran dan kemiskinan.⁵

Pemekaran wilayah juga kerap diikuti pecahnya konflik horizontal. Kita tentu masih ingat kasus meninggalnya Ketua DPRD Sumut Abdul Azis Angkat akibat dikeroyok massa pengusung pemekaran Provinsi Tapanuli pada Februari 2009. Pemekaran wilayah lebih banyak mudarat daripada manfaatnya. Pemekaran wilayah hanya bermanfaat untuk memenuhi syahwat berkuasa elite politik, birokrasi, dan pengusaha. Pemekaran wilayah umumnya lebih didorong mobilisasi publik hasil rekayasa para elite lokal daripada partisipasi alami warga setempat.⁶

Pembentukan daerah baru atau pemecahan wilayah malah cenderung menurunkan kesejahteraan penduduk, dan hampir tidak ada peningkatannya. Survei yang dilakukan *United Nations Development Programme* (UNDP) dan

⁵ Tri Ratnawi, *Pemekaran Daerah; Politik Lokal dan Beberapa Isu Terseleksi*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. 2009. Hal 36

⁶ *Ibid.* Hal 37

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional menunjukkan daerah baru hasil pemekaran justru sulit berkembang. Ini mungkin terjadi dikarenakan anggaran yang minim yang kemudian dibagi untuk banyak keperluan besar, termasuk juga menambah jumlah pegawai, membangun sarana pemerintahan baru; ketidaksiapan infrastruktur yang terkesan dipaksakan; minimnya sumber daya manusia yang handal; rendahnya akses ekonomi, dan lain-lain, yang justru menguat adalah lahan subur nya korupsi, rasa primordialisme, dll. Daerah yang diprediksi tidak bisa sejahtera setelah berdiri sendiri harus dipertahankan hidup bersama induknya. Sebaliknya bila memang daerah tersebut kaya, tetapi karena induknya tidak becus mengurusnya maka bolehlah memisahkan diri.⁷

Secara normatif prosedur pemekaran wilayah mengacu pada pasal 16 Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007, yang mencakup tahapan kegiatan sebagai berikut:

1. Ada kemauan politik dari pemerintah daerah dan masyarakat yang bersangkutan
2. Pembentukan daerah harus didukung oleh penelitian awal yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah
3. Usul pembentukan kabupaten/kota disampaikan kepada Pemerintah cq. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah melalui Gubernur dengan dilampirkan hasil penelitian daerah dan persetujuan DPRD

⁷ www.Mendagri.com.diakses tanggal 12 November 2010

Kabupaten/Kota serta persetujuan propinsi, yang dituang dalam keputusan DPRD

4. Dengan memperhatikan usulan Gubernur, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah memproses lebih lanjut dan dapat menugaskan Tim untuk melakukan observasi ke daerah yang hasilnya menjadi bahan rekomendasi kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah
5. Berdasarkan rekomendasi pada huruf d, Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah meminta tanggapan para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dan dapat menugaskan Tim Teknis Sekretariat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah ke Daerah untuk melakukan penelitian lebih lanjut
6. Para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah memberikan saran dan pendapat secara tertulis kepada Ketua Dewan Pertimbangan otonomi Daerah, usul pembentukan suatu daerah diputuskan dalam rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah
7. Apabila berdasarkan hasil keputusan rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah menyetujui usul pembentukan Daerah, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah selaku Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah mengajukan usul pembentukan Daerah tersebut beserta rancangan Undang-undang Pembentukan Daerah kepada Presiden.
8. Apabila Presiden menyetujui usul dimaksud, Rancangan Undang-undang pembentukan Daerah disampaikan kepada DPR-RI untuk mendapat persetujuan.

9. Mengacu pada prosedur tersebut, praktek pemekaran wilayah pada dasarnya dapat dibagi menjadi dua bagian besar yaitu usulan dari daerah serta tindak lanjut dari pemerintah pusat. Oleh karena itu, kajian kerangka normatif ini akan lebih difokuskan pada praktek yang terjadi di lapangan sehingga ditemukeni aspek positif maupun negatif dalam proses pemekaran wilayah dan pembentukan daerah otonom baru.

Berdasarkan pada uraian tersebut di atas, maka penulis terdorong untuk menyusun tesis yang berjudul **“PERKEMBANGAN PEMEKARAN WILAYAH PASCA REFORMASI (Suatu Kajian Dari Perspektif Demokrasi dan Hukum)”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pertimbangan latar belakang diatas, maka permasalahan yang dikaji sebagai berikut :

1. Bagaimana perkembangan pemekaran wilayah pasca reformasi?
2. Bagaimana perbandingan pengaturan pemekaran wilayah dilihat dari Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007?
3. Bagaimana ide gagasan pengaturan pemekaran wilayah yang ideal dalam wadah NKRI?
4. Bagaimana pemekaran wilayah ditinjau dari aspek demokrasi?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dari pelaksanaan penelitian ini untuk mengkaji:

1. Perkembangan pemekaran wilayah pasca reformasi
2. Perbandingan pengaturan pemekaran wilayah dilihat dari Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007
3. Ide gagasan pengaturan pemekaran wilayah yang ideal dalam wadah NKRI
4. Pemekaran wilayah ditinjau dari aspek demokrasi

Adapun manfaat yang di dapat penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Manfaat Teoritis

- 1) Memberikan sumbangan pemikiran dalam perkembangan ilmu hukum, khususnya yang berkaitan dengan masalah perkembangan pemekaran wilayah pasca reformasi serta dapat menambah bahan-bahan kepustakaan.
- 2) Untuk mendalami dan mempraktekan teori-teori yang telah diperoleh penulis selama kuliah di Magister Hukum di Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

b. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang terkait dengan masalah penelitian ini.

D. Kerangka Teori

1. Demokrasi

Dari sudut pandang etimologi demokrasi berasal dari kata *demos* (rakyat) dan *cratein* (memerintah). Jadi secara harafiah kata demokrasi dapat diartikan sebagai rakyat memerintah.⁸

Baik sebagai sistem maupun proses, demokrasi dalam dekade-dekade belakangan dianggap sebagai yang terbaik apabila dibandingkan dengan sistem dan proses politik yang lain. Ini karena demokrasi mengedepankan aspek manusia dan kemanusiaan. Demokrasi juga dapat menghindari adanya penyalahgunaan dari kesewenang-wenangan terhadap kekuasaan. Ini karena demokrasi, menurut Giovanni Sartori, merupakan “*a system in which no one can choose himself, no one can invest himself with the power to rule, therefore, no one can arrogate to himself unconditional and unlimited power*”.⁹

Menurut Melvin I. Urofsky, terdapat prinsip-prinsip dasar yang harus ada dalam setiap bentuk demokrasi. Prinsip-prinsip yang telah

⁸ B. Hestu Ciptohandoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan & Hak Asasi Manusia*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2003, Hal 98.

⁹ Kacung Marijan, “*Wajah Demokrasi Kita*”, <http://www.republika>, 23 Januari 1999.

dikenali dan diyakini sebagai kunci untuk memahami bagaimana demokrasi bertumbuh kembang antara lain adalah:¹⁰

1. Prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi
2. Pemilihan umum yang demokratis
3. Federalisme, pemerintahan negara bagian dan lokal
4. Pembuatan undang-undang
5. Sistem peradilan yang independen
6. Kekuasaan lembaga kepresidenan
7. Peran media yang bebas
8. Peran kelompok-kelompok kepentingan
9. Hak masyarakat untuk tahu
10. Melindungi hak-hak minoritas
11. Kontrol sipil atas militer

Tidak banyak yang menyadari bahwa salah satu fungsi yang menonjol dari desentralisasi atau otonomi daerah adalah fungsi pendidikan politik. Dengan dibentuknya pemerintahan di daerah maka sejumlah lembaga demokrasi akan terbentuk pula, terutama partai-partai politik, kelompok kepentingan, kelompok penekan, media massa lokal, dan lembaga perwakilan rakyat. Lembaga-lembaga tersebut akan memainkan peranan yang strategis dalam rangka pendidikan politik warga masyarakat, tentu saja, menanamkan nilai-nilai dan norma-norma yang berkaitan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara. Nilai-nilai tersebut mencakup nilai yang bersifat kognitif, afektif, ataupun evaluatif. Ketiga nilai tersebut menyangkut pemahaman, dan kecintaan serta penghormatan terhadap kehidupan bernegara, yang kemudian diikuti oleh kehendak untuk ikut

¹⁰ Melvin I. Urofsky dalam Harsono Suwardi dkk, *Politik, Demokrasi dan Manajemen Komunikasi*, Galang Press Yogyakarta, 2002, Hal. 32-39.

mengambil bagian dalam proses penyelenggaraan negara atau proses politik.¹¹

Dikatakan oleh Mariun bahwa dengan melaksanakan desentralisasi maka pemerintahan akan menjadi lebih demokratis. Hal ini disebabkan karena dalam negara yang menganut paham demokrasi, seharusnya diberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyatnya untuk ikut serta dalam pemerintahan. Semboyan demokrasi ialah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*government of the people, by the people and for the people*). Kalau semboyan ini benar-benar hendak direalisasi, maka tidaklah cukup dengan melaksanakannya pada tingkat nasional atau pusat saja, tetapi juga pada tingkat daerah. Hal ini berhubungan langsung dengan kenyataan bahwa di dalam wilayah negara itu terdapat masyarakat-masyarakat setempat yang masing-masing diliputi oleh keadaan khusus setempat, sehingga masing-masing masyarakat mempunyai kebutuhan/kepentingan khusus yang berbeda-beda dari daerah ke daerah. Mengusahakan, menyelenggarakan kepentingan masyarakat setempat itu (mengurus rumah tangga daerah) sebaiknya diserahkan kepada rakyat daerah itu sendiri. Jadi dasar, maksud, alasan, dan tujuan bagi adanya pemerintahan daerah adalah pelaksanaan demokrasi, khususnya demokrasi di atau dari bawah (*grass-roots democracy*).¹²

¹¹ Syaukani, HR., Afan Gaffar., M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah, Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, Hal. 274-275.

¹² Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, Hal. 11.

2. Negara Hukum

Perkembangan konsep negara hukum merupakan produk dari sejarah, sebab rumusan atau pengertian negara hukum itu terus berkembang mengikuti sejarah perkembangan umat manusia. Karena itu dalam rangka memahami secara tepat dan benar konsep negara hukum, perlu terlebih dahulu diketahui gambaran sejarah perkembangan pemikiran politik dan hukum, yang mendorong lahir dan berkembangnya konsepsi negara hukum¹³. Selain itu Pemikiran tentang negara hukum sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia Ilmu Negara ataupun Ilmu Kenegaraan itu sendiri dan pemikiran tentang negara hukum merupakan gagasan modern yang multi-perspektif dan selalu aktual Ditinjau dari perspektif historis perkembangan pemikiran filsafat hukum dan kenegaraan gagasan mengenai negara hukum sudah berkembang semenjak 1800 S.M¹⁴ Akar terjauh mengenai perkembangan awal pemikiran negara hukum adalah pada masa Yunani kuno. Menurut Jimly Asshiddiqie gagasan kedaulatan rakyat tumbuh dan berkembang dari tradisi Romawi, sedangkan tradisi Yunani kuno menjadi sumber dari gagasan kedaulatan hukum¹⁵

Pada masa Yunani kuno pemikiran tentang negara hukum dikembangkan oleh para filusuf besar Yunani Kuno seperti Plato (429-347

¹³ S.F. Marbun, *Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman*, Jurnal Hukum *Ius Quia Iustum*, No. 9 Vol 4 – 1997, hlm. 9.

¹⁴ Sobirin Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm.25.

¹⁵ Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum : Konstitusi dan Demokrasi Dalam Kerangka Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945*, Pustaka Pelajar : Yogyakarta, 2005. Hlm.11.

S.M) dan Aristoteles (384-322 S.M). Dalam bukunya *Politikus* yang dihasilkan dalam penghujung hidupnya, Plato (429-347 S.M) menguraikan bentuk-bentuk pemerintahan yang mungkin dijalankan. Pada dasarnya, ada dua macam pemerintahan yang dapat diselenggarakan; pemerintahan yang dibentuk melalui jalan hukum, dan pemerintahan yang terbentuk tidak melalui jalan hukum¹⁶

Konsep negara hukum menurut Aristoteles (384-322 S.M) adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Dan bagi Aristoteles (384-322 S.M) yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan fikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja.

Pada masa abad pertengahan pemikiran tentang negara hukum lahir sebagai perjuangan melawan kekuasaan absolut para raja. Menurut Paul Scholten dalam bukunya *Verzamel Geschriften, deel I*, tahun 1949, hlm. 383, dalam pembicaraan *Over den Rechtsstaat*, istilah negara hukum itu berasal dari abad XIX, tetapi gagasan tentang negara hukum itu tumbuh di Eropa sudah hidup dalam abad tujuh belas. Gagasan itu tumbuh di Inggris dan merupakan latar belakang dari Glorious Revolution 1688 M. Gagasan

¹⁶ Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Hukum; Problemtika Ketertiban yang Adil*, Grasindo, Jakarta, 2004, Hal 36-37.

itu timbul sebagai reaksi terhadap kerajaan yang absolut, dan dirumuskan dalam piagam yang terkenal sebagai *Bill of Right 1689 (Great Britain)*, yang berisi hak dan kebebasan daripada kawula negara serta peraturan pengganti raja di Inggris¹⁷

Di Indonesia istilah negara hukum, sering diterjemahkan *rechtstaats* atau *the rule of law*. Paham *rechtstaats* pada dasarnya bertumpu pada sistem hukum Eropa Kontinental. Ide tentang *rechtstaats* mulai populer pada abad ke XVII sebagai akibat dari situasi sosial politik Eropa didominir oleh absolutisme raja. Paham *rechtstaats* dikembangkan oleh ahli-ahli hukum Eropa Barat Kontinental seperti Immanuel Kant (1724-1804) dan Friedrich Julius Stahl. Sedangkan paham *the rule of law* mulai dikenal setelah Albert Venn Dicey pada tahun 1885 menerbitkan bukunya *Introduction to Study of The Law of The Constitution*. Paham *the rule of law* bertumpu pada sistem hukum *Anglo Saxon* atau *Common law system*. Konsepsi negara hukum menurut Immanuel Kant dalam bukunya *Methaphysiche Anfangsgrunde der Rechtslehre*, mengemukakan mengenai konsep negara hukum liberal. Immanuel Kant mengemukakan paham negara hukum dalam arti sempit, yang menempatkan fungsi *recht* pada staat, hanya sebagai alat perlindungan hak-hak individual dan kekuasaan negara diartikan secara pasif, yang bertugas sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan masyarakat. Paham Immanuel Kant ini terkenal dengan sebutan *nachtwachkerstaats* atau *nachtwacherstaats* Friedrich

¹⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 57.

Julius Stahl (sarjana Jerman) dalam karyanya ; *Staat and Rechtslehre II*, 1878 hlm. 137, mengkalimatkan pengertian negara hukum sebagai berikut¹⁸

Negara harus menjadi negara hukum, itulah semboyan dan sebenarnya juga daya pendorong daripada perkembangan pada zaman baru ini. Negara harus menentukan secermat-cermatnya jalan-jalan dan batas-batas kegiatannya bagaimana lingkungan (suasana) kebebasan itu tanpa dapat ditembus. Negara harus mewujudkan atau memaksakan gagasan akhlak dari segi negara, juga secara langsung, tidak lebih jauh daripada seharusnya menurut suasana hukum. Inilah pengertian negara hukum, bukannya misalnya, bahwa negara itu hanya mempertahankan tata hukum saja tanpa tujuan pemerintahan, atau hanya melindungi hak-hak dari perseorangan. Negara hukum pada umumnya tidak berarti tujuan dan isi daripada Negara, melainkan hanya cara dan untuk mewujudkannya¹⁹

Lebih lanjut Friedrich Julius Stahl mengemukakan empat unsur *rechtstaats* dalam arti klasik, yaitu²⁰

- a. Hak-hak asasi manusia;
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu (di negara-negara Eropa Kontinental biasanya disebut *trias politica*);
- c. Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*);
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

¹⁸ *Ibid.*, Hal 57-58.

¹⁹ *Ibid.*, Hal .59.

²⁰ *Ibid.*, Hal 50

Paul Scholten, salah seorang jurist (ahli hukum) yang terbesar dalam abad ke dua puluh di Nederland, menulis karangan tentang negara hukum (*Over den Rechtsstaats*, 1935, lihat *Verzamelde Gessriften deel I*, hlm.382-394). Paul Scholten menyebut dua ciri daripada negara hukum, yang kemudian diuraikan secara meluas dan kritis. Ciri yang utama daripada negara hukum ialah : “*er is recht tegenover den staat*”, artinya kawula negara itu mempunyai hak terhadap negara, individu mempunyai hak terhadap masyarakat. Asas ini sebenarnya meliputi dua segi :²¹

- a. Manusia itu mempunyai suasana tersendiri, yang pada asasnya terletak diluar wewenang negara;
- b. Pembatasan suasana manusia itu hanya dapat dilakukan dengan ketentuan undang-undang, dengan peraturan umum.

Ciri yang kedua daripada negara hukum menurut Paul Scholten berbunyi ; *er is scheiding van machten*, artinya dalam negara hukum ada pemisahan kekuasaan²²Selanjutnya Von Munch misalnya berpendapat bahwa unsur negara berdasarkan atas hukum ialah adanya²³:

- a. Hak-hak asasi manusia;
- b. Pembagian kekuasaan;
- c. Keterikatan semua organ negara pada undang-undang dasar dan keterikatan peradilan pada undang-undang dan hukum;
- d. Aturan dasar tentang peroporsionalitas (*Verhalmnismassingkeit*);
- e. Pengawasan peradilan terhadap keputusan-keputusan (penetapan-penetapan) kekuasaan umum;

²¹ *Ibid*, hal 51

²² O. Notohamidjojo, *Op.cit.*, hlm. 25.

²³ *Ibid*

- f. Jaminan peradilan dan hak-hak dasar dalam proses peradilan;
- g. Pembatasan terhadap berlaku surutnya undang-undang.

Dalam bukunya *Introduction to Study of The Law of The Constitution*, Albert Venn Dicey menyetengahkan tiga arti (*three meaning*) dari *the rule of law* : pertama, supremasi *absolut* atau *predominasi* dari *regular law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan, prerogatif atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah; kedua persamaan dihadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*; ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum, baik pejabat maupun warga negara biasa berkewajiban untuk mentaati hukum yang sama; tidak ada peradilan administrasi negara; ketiga, konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan; singkatnya, prinsip-prinsip hukum privat melalui tindakan peradilan dan Parlemen sedemikian diperluas hingga membatasi posisi *Crown* dan pejabat-pejabatnya²⁴

²⁴ A.V. Dicey, *Introduction to Study of The Law of The Constitution*, Ninth Edition, Macmillan And Co, *Limited ST. Martin's Street*, London, 1952, HL 202-203.

3. Otonomi Daerah

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, yakni *autonomos* / *autonomia* yang berarti “keputusan sendiri” (*self ruling*). Otonomi mengandung beberapa pengertian sebagai berikut :²⁵

- a. Otonomi adalah suatu kondisi atau ciri untuk tidak dikontrol oleh pihak lain ataupun kekuatan luar;
- b. Otonomi adalah “pemerintahan sendiri” (*self government*), yaitu hak untuk memerintah dan menentukan nasib sendiri (*the right of self government, self determination*);
- c. Pemerintah sendiri yang dihormati, diakui dan dijamin tidak adanya kontrol oleh pihak lain terhadap fungsi daerah (*local or internal affairs*) atau terhadap minoritas suatu bangsa;
- d. Pemerintahan otonomi memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun dalam tujuan hidup secara adil (*self determination, self sufficiency, self reliance*).
- e. Pemerintahan otonomi memiliki supremasi / dominan kekuasaan (*supremasi of authority*) atau (*rule*) yang dilaksanakan sepenuhnya oleh pemegang kekuasaan di daerah

Bagir Manan mengatakan bahwa otonomi daerah sebagai sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut adalah bahwa daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan maupun dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.²⁶

²⁵ Syahla Guruh L.S, *Menimbang Otonomi vs federal*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, Hal .3

²⁶ Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum : Konstitusi dan Demokrasi Dalam Kerangka Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, Hal .128

Warsito Utomo menegaskan bahwa secara konseptual ataupun formulasi tidaklah salah untuk mengatakan bahwa otonomi pada hakekatnya atau maknanya adalah demokrasi di tingkat lokal atau demokrasi di daerah. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan.²⁷

Ditinjau dari aspek sejarah, ada yang mengklaim bahwa masyarakat lokal Indonesia belum terbiasa dengan pemerintahan yang otonom. Pendapat seperti itu tidak sepenuhnya keliru, tetapi juga tidak bisa diklaim benar sepenuhnya. Sebagaimana kita ketahui sebelum kaum penjajah, utamanya Belanda pada tahun 1596, datang, wilayah Republik Indonesia yang luas ini, merupakan kumpulan kerajaan-kerajaan mandiri, yang berbasis suku atau etnis yang mendiami pula-pulau seantero nusantara.²⁸

Kajian tentang otonomi memang dapat didekati dari berbagai aspek. Dan setiap aspek yang menjadi pendekatan itu selalu menarik untuk dijadikan pembahasan karena dari sana kadang-kadang timbul permasalahan yang menjadi perhatian kita bersama. Dalam suatu negara kesatuan masalah yang senantiasa timbul dan menjadi bahan perbincangan adalah sekitar hubungan antara pusat dan daerah. Seperti yang dikatakan oleh Soepomo bahwa “soal yang telah sejak jaman Hindia Belanda sudah

²⁷ *Ibid*, hlm.133

²⁸ Mahadi Sinambela dan Azhari. S, *Dilema Otonomi Daerah & Masa Depan Nasionalisme Indonesia, Balairung & Co*, Yogyakarta, 2003, Hal 69.

ada, bahkan semenjak zaman pra kolonialisme Belanda sulit untuk mencari pemecahan yang tepat dan benar, ialah soal sistem pemerintahan daerah di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia”²⁹

Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi sebagai subsistem negara kesatuan. Pemikiran mengenai otonomi sebagai alternatif dari pilihan bentuk negara federal telah diletakkan sejak masa pergerakan kemerdekaan. Pada saat menyusun UUD 1945, otonomi termasuk salah satu pokok yang dibicarakan dan kemudian dimuat dalam Undang Undang Dasar.³⁰

Otonomi daerah merupakan sarana kebijakan yang secara politik ditempuh dalam rangka memelihara keutuhan “Negara Bangsa”. Karena dengan otonomi akan kembali memperkuat ikatan semangat kebangsaan serta persatuan dan kesatuan diantara segenap warga bangsa ini.³¹

Otonomi daerah merupakan bentuk realisasi dari Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945 dan hal yang sangat penting dalam rangka menumbuhkan kreativitas serta prakarsa dari seluruh elemen masyarakat di daerah, untuk mengacu pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan. Adanya otonomi daerah dalam arti sesungguhnya, maka setiap daerah akan

²⁹ Abdurahman, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987, Hal 49

³⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2002, Hal .21

³¹ Syaukani, HR, Afan Gaffar, Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, Hal 2.

berupaya menggali potensi yang dimiliki, sumber daya alam dan sumber daya manusia untuk membangun daerahnya.

Pasal 18 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 setelah amandemen menyebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang. Jelasnya bahwa dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah harus mendasarkan prinsip-prinsip sebagai berikut :

- a. Pelaksanaan otonomi daerah harus menjunjung aspirasi perjuangan rakyat;
- b. Pemberian otonomi daerah harus nyata dan bertanggung jawab;
- c. Asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi dan memberi peluang pada pelaksanaan asas pembantuan;
- d. Otonomi daerah mengutamakan aspek keserasian dan demokrasi.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan amanat Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi,

pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³²

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan³³. Sedangkan pengertian daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁴

Dalam huruf a Penjelasan Umum atas Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan, sesuai dengan dengan amanat Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan serta peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan

³² Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Huruf a
Konsideran Menimbang

³³ *Ibid*, Pasal 1 angka 5.

³⁴ *Ibid*, Pasal 1 angka 7

memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang telah ditetapkan. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat³⁵.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainya, adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraanya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi,

³⁵ Penjelasan Umum Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Angka 1 Huruf b, Alenia 1

yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.³⁶

Dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi itu menunjukkan³⁷ :

- a. Satuan-satuan desentralisasi (otonomi) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat;
- b. Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan efisien;
- c. Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif;
- d. Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan. Otonomi adalah suatu tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara. Paling tidak, ada dua arahan dasar susunan ketatanegaraan dalam perumahan indonesia merdeka, yaitu demokrasi dan penyelenggaraan negara berdasarkan atas hukum.³⁸

Mengingat kenyataan wilayah negara dan kemajemukan yang ada serta hasrat untuk memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada daerah-daerah dan berbagai kesatuan masyarakat hukum untuk berkembang secara mandiri, maka dalam perumahan negara kesatuan Indonesia merdeka,

³⁶ *Ibid.*, Alenia 2

³⁷ Ni'matul Huda, *Op.Cit.* Hal .89.

³⁸ Bagir Manan, *Op.Cit.*, Hal 24-25

perlu di bangun sendi penyelenggaraan pemerintahan baru yang lebih sesuai yaitu desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi.³⁹

Pemberian otonomi yang demikian daerah akan lebih mampu melaksanakan pembangunan yang desentralistik, yakni pembangunan daerah yang senantiasa berorientasi dan mempertimbangkan karakteristik daerah, baik sumberdaya alam maupun sumber daya manusia. Pembangunan yang terdesentralisasi sudah barang tentu akan lebih dinamis, efektif dan inovatif, karena akan lebih cepat merespon aspirasi dan tuntutan masyarakat. Pengembangan desentralisasi dalam pelaksanaan pemerintah daerah, merupakan aspek yang sangat menentukan untuk menciptakan kegiatan pemerintahan dan pembangunan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat yang berkesinambungan.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian yang dipakai guna memperoleh data untuk menyusun tesis ini, adalah sebagai berikut :

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan cara mengumpulkan dan mempelajari data yang terdapat dalam buku dan literature, tulisan-tulisan ilmiah,

³⁹ *Ibid*, hlm.24

dokumen-dokumen dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan obyek penelitian.

2. Obyek Penelitian

- a. Perbandingan pengaturan pemekaran wilayah dilihat dari Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007
- b. Ide gagasan pengaturan pemekaran wilayah yang ideal dalam wadah NKRI
- c. Pemekaran wilayah ditinjau dari aspek demokrasi

3. Sumber data

Penelitian ini menggunakan sumber data yaitu :

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh dari sejumlah keterangan atau fakta yang diperoleh langsung melalui kajian pustaka dari berbagai sumber referensi.
- b. Data sekunder, yaitu data-data yang berupa bahan-bahan hukum maupun kepustakaan dan dokumen-dokumen yang terkait dengan penelitian ini, dapat dibagi menjadi tiga kelompok yaitu:
 - 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Perkembangan pemekaran wilayah pasca reformasi
 - (a) Undang-undang Dasar 1945

- (b) Undang-Undang No. 22 tahun 1999 Tentang Pemerintah di Daerah.
 - (c) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
 - (d) Peraturan Pemerintah No. 129 tahun 2000 Tentang Prosedur Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan dan penggabungan Daerah
 - (e) Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 Tentang Prosedur Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan dan penggabungan Daerah
- 2) Bahan buku sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang mendukung bahan primer, yang berupa Buku-buku literatur
 - 3) Bahan hukum tersier, yaitu berupa Kamus Umum Bahasa Indonesia

4. Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan metode studi dokumen sebagai teknik pengumpulan data, sehingga cara mengumpulkan data dilakukan dengan cara studi kepustakaan, yaitu penulis memiliki sejumlah buku yang menyangkut masalah yang penulis hadapi. Studi kepustakaan ialah suatu metode yang berupa pengumpulan data, diperoleh dari buku pustaka atau buku bacaan lain yang memiliki hubungan dengan pokok permasalahan, kerangka dan ruang lingkup permasalahan.

5. Metode Pendekatan

Dalam melakukan penelitian ini penulis menggunakan dua macam metode pendekatan tersebut adalah pendekatan yuridis normatif yaitu pendekatan berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagai suatu ketentuan yang abstrak yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, kedua pendekatan yuridis empiris, yaitu pendekatan dengan berdasarkan pada adanya kesesuaian antara data yang diperoleh dengan aturan atau kaidah hukum, sehingga uraian dan penjabarannya akan menggambarkan permasalahan dengan jelas.

6. Analisis Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian yang menggunakan metode deskriptif kualitatif yaitu dengan mendeskripsikan atau menjabarkan dan menggambarkan data yang diperoleh dari penelitian yang kemudian dikelompokkan dan diseleksi kemudian dihubungkan dengan masalah yang akan diteliti menurut kualitas serta kebenarannya berdasarkan analisis yang logis sehingga pada akhirnya dapat mengantarkan pada kesimpulan.

F. Sistematika Penulisan Tesis

Untuk memudahkan di dalam penulisan, maka diperlukan adanya kerangka yang sistematis. Maka dari itu penulis mengemukakan secara bab demi bab, yang terdiri dari

Bab I Pendahuluan, Bab ini berisi uraian tentang, latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian dan penelitian, kajian teoritik, metode penelitian serta sistematika penulisan tesis

Bab II kajian teoritis mengenai pemekaran wilayah dalam konsep demokrasi

Bab III Kajian mengenai pemekaran wilayah dalam konsepsi welfare state

Bab IV Pemekaran wilayah dalam kerangka negara hukum yang demokratis, yang berisi tentang perkembangan pemekaran wilayah pasca reformasi, perbandingan pengaturan pemekaran wilayah dilihat dari Peraturan Pemerintah No. 129 tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah No78 tahun 2007 dan pengaturan pemekaran daerah yang ideal di Indonesia dalam wadah NKRI

Sedangkan Bab IV Penutup, Bab ini berisi kesimpulan dan saran

BAB II

PEMEKARAN WILAYAH DALAM KONSEPSI DEMOKRASI

A. Desentralisasi Dalam Otonomi Daerah

Desentralisasi tidak bisa dipisahkan dengan masalah sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayan publik, karena pada dasarnya berkenaan dengan "*delegation of authority and responsibility*" yang dapat diukur dari sejauh mana unit-unit bawahan memiliki wewenang dan tanggung jawab di dalam proses pengambilan keputusan⁴⁰ mengemukakan desentralisasi pada dasarnya di bidang tertentu secara vertikal dan institusi/lembaga/pejabat yang lebih tinggi kepada institusi/ lembaga/fungsionaris bawahnya. Sehingga yang disertai / dilimpahi kekuasaan wewenang tertentu itu berhak bertindak atas nama sendiri dalam urusan itu.

Desentralisasi dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah merupakan salah satu asas penyelenggaraan pemerintah daerah yang diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan adalah pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka NKRI, yang secara utuh dan bulat dilaksanakan pada daerah Kabupaten dan Kota. Pengertian ini sesuai dengan hakekat dari desentralisasi yakni "*delegation of authority and responsibility*".

⁴⁰ Kacung Marijan.*op.cit*, Hal 2

Sementara ini, ⁴¹mengartikan desentralisasi sebagai pemindahan kewenangan dalam urusan kemasyarakatan dari pejabat-pejabat politik ke badan-badan yang relatif otonomi dan pemindahan fungsi administratif ke hierarki yang lebih bawah. Rondinelli ⁴² menggambarkan secara jelas, mengapa desentralisasi perlu dipilih dalam penyelenggaraan pemerintahan pembangunan, karena melalui desentralisasi akan dapat meningkatkan efektifitas dalam membuat kebijaksanaan nasional, dengan cara mendelegasikan tanggung jawab yang lebih besar kepada para pejabat lingkak lokal utuk merancang proyek pembangunan agar sesuai dengan kebutuhan dan kondisi setempat.

Desentralisasi akan dapat memungkinkan para pejabat setempat ini dianggap kurang baik dan ciri-ciri prosedur yang sangat birokratis didalam merencanakan dan melaksanakan pembangunar yang seringkali dialami oleh negara berkembang, sehingga memungkinkan terciptanya konsentrasi kekuasaan, otoritas dan sumber-sumber yang sangat berlebihan di tingkat pusat. Jika dilihat dari fungsi-fungsi pembangunan yang didesentralisasikan para pejabat, staf pada tingkat lokal atau unit-unit administratif yang lebih rendah, akan dapat meningkatkan pemahaman dan sensivitas (daya tanggap) mereka terhadap masalah dan kebutuhan setempat, karena mereka akan bekerja pada tingkat dimana semua permasalahan tersebut terasa paling menekan dan terlihat paling jelas. Sedangkan bila dilihat dari sisi hubungan kerja, desentralisasi dipandang dapat lebih mendekatkan, mengakrabkan dan

⁴¹ *Ibid*

⁴² Nukthoh Arfawie Kurde, *op.cit*, Hal 69

mempererat hubungan antara masyarakat dengan para pejabat, staf pelaksana, sehingga hal ini akan memungkinkan mereka mendapatkan informasi yang lebih baik, yang diperlukan dalam proses perumusan rencana pembangunan daripada apa yang mereka peroleh bila hanya menunggu di kantor pusat saja. Tentu saja, pilihan terhadap desentralisasi haruslah dilandasi argumentasi yang kuat baik secara teoretis ataupun secara empirik. Kalangan teoretis pemerintahan dan politik mengajukan sejumlah argumen yang menjadi dasar atas pilihan tersebut yang dapat dipertanggungjawabkan baik secara empirik ataupun secara normative-teoretik.

Sebagai konsekuensi dari Pasal 18 UUD 1945 maka pemerintah wajib melaksanakan asas desentralisasi dan dekonsentrasi di dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah dan juga tidak menutup kemungkinan untuk melakukan pemerintahan daerah dengan asas tugas pembantuan. Guna menghindarkan kesalahfahaman dalam menafsirkan maka perlu ditegaskan tentang pengertian istilah-istilah berikut ini ⁴³:

1. Desentralisasi, adalah urusan pemerintah yang diserahkan pada daerah sehingga daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab penuh terhadap pelaksanaan pemerintah daerah. Baik yang menyangkut tentang penentuan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan maupun yang menyangkut tentang pembiayaannya. Demikian pula perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah itu sendiri.
2. Dekonsentrasi, karena urusan pemerintah tidak semuanya dapat diserahkan kepada daerah menurut asas desentralisasi, maka penyelenggaraan berbagai urusan pemerintah di daerah dilaksanakan oleh perangkat pemerintah di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi.
3. Urusan-urusan yang dilimpahkan oleh pemerintah kepada pejabat-pejabat di daerah menurut asas dekonsentrasi menjadi tanggung jawab pemerintah pusat baik yang menyangkut tentang perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaannya. Unsur pelaksanaannya terutama instansi vertikal

⁴³ Bagir Manan, *op.cit.* hal 124

dikoordinasikan oleh kepala daerah selaku pemerintah pusat, tetapi kebijaksanaan terhadap konsentrasi tersebut sepenuhnya ditentukan oleh pemerintah pusat.

4. Tugas Pembantuan, urusan pemerintah tetap merupakan urusan pemerintah pusat. Tetapi karena dirasa berat untuk menyelenggarakan pemerintah di daerah yang menjadi wewenang dan tanggung jawabnya dan juga mengingat terbatasnya kemampuan perangkat pemerintah pusat di daerah dan ditinjau dari daya guna dan hasil guna kurang dapat dipertanggungjawabkan dan juga mengingat berbagai urusan sulit untuk dilaksanakan tanpa ikut sertanya pemerintah daerah yang bersangkutan, atas dasar tersebut maka Undang-Undang memberikan kemungkinan untuk dilaksanakan urusan pemerintah di daerah menurut asas tugas pembantuan.

Reformasi di bidang politik dan pemerintahan saat ini telah melahirkan agenda dan kesepakatan nasional baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yang ditandai dengan diterbitkannya Tap MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka NKRI, yang mengawali paradigma baru tatanan pemerintahan daerah, dari semangat Tap MPR No. XV/1998.

The Liang Gie menderetkan lima alasan diantara desentralisasi yakni:

1. Guna mencegah kekuasaan yang bisa membuka ruang bagi terjadinya tirani
2. Upaya pendemokrasian
3. Kemungkinan tercapainya pemerintah yang efisien
4. Memberikan perhatian terhadap kekhususan-kekhususan yang menyertai setiap daerah.

5. Agar pembangunan ⁴⁴

Desentralisasi juga mencakup setiap pergeseran atau perpindahan proses pengambilan keputusan dari pusat ke daerah. Oleh Maron menjelaskan bahwa "desentralisasi mengandung pengertian adanya transfer atau pemindahan kekuasaan, fungsi-fungsi atau aktivitas-aktivitas dari tingkat nasional (pusat) ke tingkat sub national (lokal). Seumpama daerah-daerah distrik-distrik atau unit-unit geografi lainnya. Jadi desentralisasi sebagai gagasan yang sarat dengan muatan politis. ⁴⁵

Lebih lanjut Ryass Rasyid mengatakan tentang desentralisasi bahwa "Negara yang sentralistik cenderung tidak mampu menjawab secara cepat dan tepat semua kebutuhan berbagai kelompok masyarakat dan daerah". Paradigma pemerintah dewasa ini berubah dengan pesat dan ada 5 (lima) pokok perubahan yaitu :⁴⁶

1. Sentralisasi ke desentralisasi perencanaan pembangunan
2. Pemerintahan besar ke pemerintahan kecil (*Big government* ke)
3. Peningkatkan *tax* ke *small government* penuntunan *tax*
4. Privatisasi pelayanan (*service*) dan
5. *Social capital* ke *individual capital* ⁴⁷

Pandangan tersebut adalah langkah antisipasi menyikapi perubahan global (globalisasi dan demokratisasi) yang melanda kawasan dunia. Maka

⁴⁴ *Ibid*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid*

⁴⁷ Syaukani, HR., Afan Gaffar., M. Ryaas Rasyid. *op.cit* Hal 8

terhadap kekuatan tersebut bagi negara yang berbentuk kesatuan maupun federal jawabannya adalah desentralisasi.

Selanjutnya Tri Ratnawati mengklasifikasikan tujuan utama desentralisasi, yaitu:⁴⁸

1. Bidang ekonomi, dalam rangka mengurangi cost dan menjamin pelayanan publik lebih tepat sasaran.
2. Bidang politik; dalam upaya mengembangkan grass roots democracy dan - mengurangi penyalahgunaan kekuasaan oleh pusat serba diharapkan mencegah diintegrasikan nasional
3. Bidang administrasi; red lipt birokrasi dan pengambilan, keputusan menjadi lebih efektif.
4. Bidang sosial budaya; mengembangkan kebhinekaan dan budaya lokal

Penyelenggaraan Pemerintahan di daerah dapat memakai beberapa asas yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan. Untuk menjamin terselenggaranya tertib pemerintahan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah besar dan daerah kecil yang dapat bersifat otonom maupun yang bersifat administratif.

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, peranan kepala daerah diharapkan mampu memahami perubahan yang terjadi secara cepat dan tepat dalam perspektif nasional maupun internasional. Keberhasilan untuk menyesuaikan perubahan akan sangat ditentukan oleh kepala daerah. Kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai peran yang sangat strategis

⁴⁸ Tri Ratnawati, *op.cit*, Hal 16

dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta antar-daerah untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan ketiga prinsip di atas, jelas terlihat bahwa Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menghendaki agar kabupaten dan kota yang dibentuk berdasarkan desentralisasi memiliki otonomi yang bulat dan utuh, sehingga berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasar aspirasi masyarakat. Pada dasarnya semua kewenangan tersebut sudah ada pada daerah kabupaten dan kota, sehingga tidak perlu lagi penyerahan wewenang secara utuh kepada daerah. Daerah itu dapat menentukan sendiri beberapa fungsi pelayanan bagi masyarakat berdasarkan kebutuhan dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat. Dalam hal ini tidak ada lagi ketergantungan kabupaten dan kota terhadap propinsi atau pemerintah pusat sehingga kemandirian kabupaten dan kota dapat terwujud.

Untuk asas dekonsentrasi hanya terdapat pada daerah propinsi, sehingga daerah propinsi selain sebagai daerah otonomi juga merupakan wilayah administrasi yaitu wilayah kerja gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah.

Menurut Ateng Syarifudin, bahwa : "Otonomi daerah itu mengandung arti jumlah atau besaran hak dan kewajiban serta wewenang dan tanggung jawab urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan oleh pemerintah pusat

kepada daerah yang menjadi isi rumah tangga daerah, diutamakan bagi daerah".⁴⁹

Dalam konsep pemahaman otonomi daerah sebagaimana dikomentari di atas terkandung asas-asas dan prinsip-prinsip kemandirian dalam pelaksanaannya diarahkan pada peningkatan pelayanan yang sejalan dengan meningkatnya tuntutan masyarakat. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintah yang dititikberatkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab, maka kinerja aparat pemerintah daerah dari lembaga-lembaga daerah (eksekutif, legislatif, dan lembaga peradilan) harus ditingkatkan. Titik berat pelaksanaan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang politik, luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewarganegaraan di bidang lain yang ditetapkan oleh pemerintah. Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata dan diperlukan serta tumbuh dan berkembang di daerah.

Otonomi yang bertanggung jawab adalah perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah

⁴⁹ Budiono Kusumohamidjojo. *Op.Cit.* Hal 7

dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.

Bila menyimak isi dan jiwa daripada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa daerah otonomi dititikberatkan pada daerah kabupaten dan kota yang memiliki hak untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, pembagian kewenangan di daerah otonomi didasarkan atas asas desentralisasi yang tidak memiliki hubungan hirarkis antara satu dengan yang lainnya, artinya daerah secara otonomi bebas mengurus diri sendiri tanpa adanya komando atas petunjuk dari Pemerintahan Pusat ataupun daerah lain termasuk propinsi. Peran Pemerintah Pusat dalam konteks desentralisasi ini adalah melakukan supervisi, memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah.

Visi otonomi daerah itu sendiri dapat dirumuskan dalam tiga ruang lingkup interaksinya yang utama yaitu: Politik, Ekonomi, serta Sosial Budaya. Di bidang politik, karena otonomi daerah adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, maka ia harus difahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya Kepala Pemerintahan Daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintah yang responsive terhadap kepentingan masyarakat luas, dan

memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggung jawaban publik.

Demokrasi pemerintahan juga berarti transparansi kebijakan, artinya untuk setiap kebijakan yang diambil, harus jelas siapa yang memprakarsai kebijakan itu, apa tujuannya, berapa ongkos yang harus dipikul, siapa yang akan diuntungkan, apa resiko yang harus ditanggung, dan siapa yang harus bertanggung jawab jika kebijakan itu gagal. Otonomi daerah juga berarti kesempatan membangun struktur pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah, membangun sistem dan pola karier politik dan administrasi yang kompetitif, serta mengembangkan sistem manajemen pemerintahan yang efektif.

Di bidang ekonomi, otonomi daerah disatu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, di lain pihak terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya. Dalam konteks ini, otonomi daerah akan memungkinkan lahirnya berbagai prakarsa pemerintah daerah untuk menawarkan fasilitas investasi, memudahkan proses usaha, dan ekonomi di daerahnya. Dengan demikian, otonomi daerah akan membawa masyarakat ke tingkat kesejahteraan yang lebih baik di kemudian hari.

Di bidang sosial dan budaya, otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang

bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan di sekitarnya.

Pada hakekatnya otonomi daerah dilaksanakan dengan maksud mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik, masyarakat yang lebih adil dan lebih makmur. Pemberian, pelimpahan dan penyerahan sebagian tugas-tugas pemerintahan pusat kepada daerah merupakan inti dari otonomi. Keberadaan otonomi daerah diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Otonomi daerah memiliki berbagai aspek penting sebagaimana dikemukakan oleh Syauckani HR mencakup :⁵⁰

- a. Dari aspek politik, adalah untuk mengikutsertakan, baik untuk kepentingan daerah sendiri dalam rangka pembangunan proses demokrasi di lapisan bawah/daerah.
- b. Daya guna dari segi manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
- c. Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi dan menumbuhkan kemandirian masyarakat. Caranya melalui pemberdayaan masyarakat, sehingga semakin mandiri

B. Pemekaran Wilayah Sebagai Instrumen Demokrasi

Otonomi daerah sebagai salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan, pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan yaitu upaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita—cita masyarakat

⁵⁰ Syauckani HR,*op.cit.*, hal 123

lebih baik yaitu suatu masyarakat yang lebih adil dan makmur. Keberadaan pembangunan di daerah diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Di samping itu pembangunan daerah diotoritaskan untuk menggalakkan prakarsa dan peran aktif masyarakat agar bisa meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara optimal dan terpadu serta memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa. Maksud dan tujuan pemberian otonomi daerah secara tegas digariskan dalam GBHN yang berorientasi pada pembangunan. Yang dimaksud dengan pembangunan disini adalah pembangunan dalam arti luas yang meliputi segala segi kehidupan dan penghidupan. Hal ini juga merupakan kewajiban daerah untuk ikut serta melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana mencapai kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.

Tujuan penyelenggaraan pemerintahan di daerah sama dengan halnya dengan pusat yaitu mewujudkan cita-cita nasional sebagaimana yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945, tetapi bila disimak dari pertimbangan perlunya pemerintah daerah terkandung tujuan sebagai berikut⁵¹ :

1. Dari segi politik adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan aspirasi dan inspirasi masyarakat baik untuk kepentingan sendiri maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi di lapisan bawah.
2. Dari segi manajemen pemerintah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam

⁵¹*Ibid.* Hal 345-356

memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.

3. Dari segi kemasyarakatan adalah untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat dengan melakukan usaha pemberdayaan masyarakat, sehingga masyarakat semakin mandiri dan tidak banyak tergantung pada pemberian pemerintah serta daya saing yang kuat dalam proses penumbuhannya.
4. Dari segi ekonomi pembangunan adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna mencapai kesejahteraan masyarakat yang makin meningkat.

Pengertian otonomi berarti pemerintahan sendiri (*auto* = Sendiri, *nomus* = pemerintahan) yang mempunyai makna kemandirian untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, dapat disebut pula penyerahan penuh kepada daerah otonom untuk melaksanakan urusan rumah tangga.⁵²

Dalam negara kesatuan, otonomi dapat dilihat dari empat sudut pandang.⁵³ *Pertama*, ditinjau dari sudut politik sebagian permainan kekuasaan yang dapat mengarah kepada penumpukan kekuasaan yang seharusnya kepada penyebaran kekuasaan (*distribution or dispersion of power*). Tetapi juga sebagai tindakan pendemokrasian untuk melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi. *Kedua*, ditinjau dari sudut teknis organisatoris sebagai cara untuk menerapkan dan melaksanakan pemerintahan yang efisien. *Ketiga*, ditinjau dari sudut kultural adanya perhatian terhadap keberadaan atau kekhususan daerah. *Keempat* ditinjau dari sudut pembangunan, desentralisasi atau otonomi secara langsung memperhatikan dan melancarkan serta meratakan pembangunan.

⁵² *Ibid*

⁵³ *Ibid*

Lebih jauh lagi, otonomi tidak saja merupakan penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah untuk melaksanakan pemerintahan yang sifatnya *technical administration* atau *practical administration* saja tetapi terdapat adanya kebebasan daerah dalam melaksanakan desentralisasi kewenangan berdasarkan aspirasi dari rakyat dalam wilayah territorial otonomi. Proses tersebut merupakan suatu *process of political interaction*, hal ini berarti bahwa otonomi sangat erat kaitannya dengan demokrasi, hal mana yang diinginkan tidak hanya demokrasi pada tingkat nasional dalam suasana sentralistik, melainkan juga demokrasi ditingkat lokal (*local democracy*) yang arahnya kepada pemberdayaan (*empowering*) atau kemandirian daerah.⁵⁴

Salah satu cara untuk menjalankan otonomi daerah tersebut adalah melalui pembentukan daerah. UUD 1945 mengatur bahwa 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. Kemudian Pasal 4 ayat (3) UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah berbunyi; "Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih". Ketentuan ini kemudian lebih teknis diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara

⁵⁴ *Ibid.* Hal 23

Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Daerah, yang menggantikan PP No 129 Tahun 2000.⁵⁵

Mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Daerah tersebut, 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.

Namun dalam praktiknya, pemekaran daerah jauh lebih mendapat perhatian dibandingkan penghapusan ataupun penggabungan daerah. Praktiknya selama ini, yang meminta pemekaran adalah daerah-daerah yang jauh dari pusat pemerintahan (daerah induk) dan tidak mendapatkan pemerataan pelayanan publik. Sehingga yang terjadi pertimbangan pemekaran

⁵⁵ Tri Ratnawi, *Op.Cit.* Hal 39

sekarang menjadi bukan pertimbangan pelayanan publik atau pemerataan pembangunan, tetapi kepentingan elite nasional dan elite lokal.⁵⁶

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Daerah (Pasal 2) bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan melalui:

1. Peningkatan pelayanan kepada masyarakat;
2. Percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi;
3. Percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah;
4. Percepatan pengelolaan potensi daerah;
5. Peningkatan keamanan dan ketertiban;
6. Peningkatan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah.

Syarat-Syarat Pembentukan Daerah dibentuk berdasarkan syarat-syarat (Pasal 3) Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Daerah sebagai berikut:

1. Kemampuan ekonomi.
2. Potensi daerah.
3. Sosial budaya.
4. Sosial politik.
5. Jumlah penduduk.
6. Luas daerah.
7. Pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah

⁵⁶ *Ibid*, Hal 40

Kemampuan ekonomi disini (Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Daerah) adalah merupakan cerminan hasil kegiatan usaha perekonomian yang berlangsung di suatu Daerah, Propinsi, Kabupaten/Kota yang dapat diukur dari: Produk Domestik Regional Bruto (PPRB), dan Penerimaan Asli Daerah (PAD). Potensi daerah disini (Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Daerah) adalah merupakan cerminan tersedianya sumberdaya yang dapat dimanfaatkan dan memberikan sumbangan terhadap penerimaan daerah dan kesejahteraan masyarakat yang dapat diukur dari: a. Lembaga keuangan; b. Sarana ekonomi; c. Sarana pendidikan; d. Sarana kesehatan; e. Sarana transportasi dan komunikasi; f. Sarana pariwisata; dan g. ketenagakerjaan. Sosial budaya disini (Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Daerah) adalah merupakan cerminan yang berkaitan dengan struktur sosial dan pola budaya masyarakat, kondisi sosial budaya masyarakat yang dapat diukur dari: a. Tempat peribadatan; b. Tempat/Kegiatan institusi sosial dan budaya; c. Sarana olahraga.

Sosial politik disini (Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Daerah) adalah merupakan cerminan kondisi sosial politik masyarakat yang dapat diukur dari: a. Partisipasi masyarakat dalam berpolitik; b. Organisasi kemasyarakatan. Jumlah penduduk disini (Pasal 8 Peraturan Pemerintah

Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Daerah) adalah merupakan jumlah tertentu penduduk suatu daerah. Luas daerah disini (Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Daerah) adalah merupakan luas tertentu suatu daerah Pertimbangan lain disini (Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Daerah) adalah merupakan pertimbangan untuk terselenggaranya : a Otonomi Daerah yang dapat diukur dari: a. Keamanan dan ketertiban; b. Ketersediaan sarana dan prasarana pemerintahan; c. Rentang konflik; d. Propinsi yang akan dibentuk minimal telah terdiri dari 3 (tiga) Kabupaten atau Kota; e. Kabupaten yang akan dibentuk minimal telah terdiri dari 3 (tiga) Kecamatan, dan Kota yang akan dibentuk minimal telah terdiri dari 3 (tiga) Kecamatan 3. Kriteria pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Pemekaran Daerah (Pasal 13 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Daerah), dapat dilakukan berdasarkan kriteria sebagai berikut : a. Kemampuan ekonomi; b. Potensi daerah; c. sosial budaya; d. Sosial politik ; e. Jumlah penduduk; f. Luas daerah; g. Pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Daerah (Pasal 13 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Daerah) dapat dilakukan berdasarkan kriteria Penghapusan Daerah (Pasal 14 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara

Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Daerah) dilakukan apabila daerah tidak mampu melaksanakan Otonomi Daerahnya. Daerah yang dihapus (ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Daerah) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digabungkan dengan daerah lain. Penghapusan dan penggabungan daerah (ayat 3) mempertimbangkan kriteria sebagai berikut: a). Kemampuan ekonomi, b). Potensi daerah, c). Sosial budaya. d) Sosial politik. e). Jumlah penduduk. Cara pengukuran dan penilaian penghapusan dan penggabungan daerah (Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Daerah) dilakukan berdasarkan ketentuan sebagaimana tercantum dalam lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Daerah.

C. Pemekaran Wilayah Pasca Reformasi

Sampai saat tahun 2011 sudah ada 483 kabupaten/kota dari 33 provinsi yang terbentuk. Penambahan daerah ini dimulai pada tahun 1999. Sampai tahun 2008, sudah ada penambahan 191 Daerah Otonom Baru (DOB). Rinciannya, tahun 1999 sebanyak 45 DOB, tahun 2000 sebanyak tiga DOB, tahun 2001 sebanyak 12 DOB, tahun 2002 sebanyak 38 DOB, tahun 2003 sebanyak 49 DOB, tahun 2004 sebanyak 1 DOB, pada tahun 2007 sebanyak 25

DOB dan tahun 2008 sebanyak 18 daerah pemekaran, dan tahun 2009 sudah ada 2 DOB.⁵⁷

Pemekaran paling banyak terjadi di Papua. Selama 2008 telah lahir delapan daerah baru, yaitu, Kabupaten Mambremo Tengah, Kabupaten Yalimo, Kabupaten Lanny Jaya, Kabupaten Nduga, Kabupaten Puncak, dan Kabupaten Dogiyai. Keenam kabupaten tersebut berada di Papua. Disusul Sumatera Utara sebanyak lima daerah. Kemudian tiga daerah baru lahir di Lampung dan dua daerah masing-masing di Sulawesi Utara dan Maluku. Provinsi-provinsi yang memiliki satu daerah baru adalah Jambi, Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Tengah dan Sulawesi Selatan, Kepulauan Riau, Maluku Utara, Papua Barat, serta Bengkulu dan Banten.⁵⁸

Selain itu, disahkan Undang-undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2008 menjadi Undang-undang tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Dalam regulasi itu disebutkan bahwa saat ini otsus meliputi dua provinsi, Papua dan Papua Barat. Sebagai catatan, untuk otsus di tiga provinsi (Papua, Papua Barat, dan Aceh), pemerintah mengalokasikan dana otsus Rp 8,7 triliun pada 2009.⁵⁹

Di tahun 2009 ini, DPR sudah mengesahkan dua Undang-undang pembentukan daerah. Yakni; Undang-undang No. 12 Tahun 2009 tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Meranti di Propinsi Riau dan Undang-

⁵⁷ www.Mendagri.com.diakses tanggal 12 November 2010

⁵⁸ www.Mendagri.com.diakses tanggal 12 November 2010

⁵⁹ www.Mendagri.com.diakses tanggal 12 November 2010

undang Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pembentukan Kabupaten Maybrat di Propinsi Papua Barat. Dengan demikian, di Indonesia sekarang terdapat 33 provinsi, 396 kabupaten, dan 93 kota.⁶⁰

Pada 2001, jumlah kabupaten/kota di Indonesia 336 (di luar DKI Jakarta) dengan 30 provinsi (bertambah 4 provinsi baru). Jumlah ini terus meningkat hingga pada awal 2004 terdapat 32 provinsi dengan 434 kabupaten/kota. Suatu pertumbuhan pemerintah daerah yang sangat fantastis terutama pada jumlah kabupaten/kota baru. Jumlah ini akan terus meningkat seiring masih berkembangnya tuntutan daerah untuk dapat dimekarkan. Tak dapat dipungkiri bahwa pemekaran pemerintah daerah ini telah menimbulkan tekanan terhadap APBN akibat adanya sejumlah dana yang harus ditransfer kepada pemerintah daerah baru. Kondisi ini memberikan pesan kepada pemerintah pusat untuk membuat kriteria yang jelas dan tegas dalam menyetujui pemekaran pemerintah daerah baru.⁶¹

Hingga awal tahun 2009 ini Departemen Dalam Negeri telah menerima usulan pembentukan sebanyak 21 provinsi baru dan 94 kabupaten/kota, selama kurun waktu 2008. Departemen Dalam Negeri dalam evaluasinya menyebutkan 104 daerah (lima provinsi dan 97 kabupaten) pemekaran yang terjadi dari tahun 2000 sampai 2004, sekitar 76 di antaranya masih bermasalah. Berbagai macam masalah yang timbul, dari mulai aset daerah induk yang belum diserahkan ke daerah pemekaran sampai letak ibu

⁶⁰ www.Mendagri.com.diakses tanggal 12 November 2010

⁶¹ www.Mendagri.com.diakses tanggal 12 November 2010

kota yang masih belum pasti. Penjelasan pada awal 2005 dari Depdagri, beberapa persoalan yang muncul diantaranya, ada 87,71 persen daerah induk belum menyelesaikan P3D (Pembiayaan, Personil, Peralatan, dan Dokumen). Kemudian, 79 persen daerah otonomi baru belum memiliki batas wilayah yang jelas. Selanjutnya, 89,48 persen daerah induk belum memberikan dukungan dana kepada daerah otonomi baru. Kemudian, 84,2 persen pegawai negeri sipil (PNS) sulit dipindahkan dari daerah induk ke daerah pemekaran.⁶²

Hasil penelitian Badan Dunia untuk Program Pembangunan (*United Nations Development Program - UNDP*) dan Bappenas menemukan setelah lima tahun dimekarkan, kondisi daerah otonom baru masih berada di bawah kondisi daerah induk dan daerah kontrol. Penduduk miskin menjadi terkonsentrasi di daerah otonom baru. Hasil evaluasi UNDP dan Bappenas menyebutkan, kondisi daerah-daerah pemekaran lebih buruk dibandingkan dengan daerah induk. Studi tersebut juga menemukan, penyebab kondisi tersebut didominasi keterbatasan sumber daya alam dan manusia daerah pemekaran. Hasil penelitian yang dirilis Juli 2008 menyimpulkan tentang kegagalan pemekaran daerah.⁶³

Riset itu dilakukan terhadap enam provinsi dan 72 kabupaten/kota di Indonesia selama 2002-2007. Terdapat empat bidang kajian, yaitu ekonomi daerah, keuangan daerah, pelayanan publik, dan aparatur di daerah. Berdasar hasil studi tersebut, UNDP dan Bappenas meminta pemerintah menghentikan

⁶² www.Mendagri.com.diakses tanggal 12 November 2010

⁶³ www.Mendagri.com.diakses tanggal 12 November 2010

sementara pemekaran daerah hingga dilakukan evaluasi menyeluruh terhadap Provinsi dan Kabupaten Hasil pemekaran 10 tahun terakhir.

Sebagai perbandingan, hasil penelitian Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) tahun 2005 mengungkapkan pemekaran daerah berdampak pada penurunan tingkat kesejahteraan masyarakat. Lebih jauh lagi hasil penelitian tersebut mengungkapkan bahwa kegiatan ekonomi menurun dan terjadi perlambatan pertumbuhan ekonomi. Berdasarkan penelitian pemekaran empat provinsi menjadi delapan provinsi, terjadi perbedaan struktur ekonomi daerah baru dan lama. Provinsi yang dimekarkan tersebut adalah Sumatera Selatan dan Bangka-Belitung, Jawa Barat dan Banten, Sulawesi Utara dan Gorontalo, serta Maluku dan Maluku Utara. Penyebabnya, setelah pemekaran, kerja sama ekonomi masyarakat justru melemah, skala produksi mengecil, dan persaingan antardaerah menguat. Akibatnya, biaya ekonomi membesar dan lokasi geografis kurang mendukung kegiatan ekonomi. Kesejahteraan masyarakat juga menurun akibat perlambatan kegiatan ekonomi masyarakat. Kondisi ketenagakerjaan setelah pemekaran provinsi justru lebih buruk dibanding sebelum pemekaran.⁶⁴

Motivasi untuk membentuk daerah baru tidak terlepas dari adanya jaminan dana transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dalam era desentralisasi ini, bentuk dana transfer ini dikenal sebagai dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), serta Dana Bagi Hasil baik bagi hasil pajak maupun bagi hasil

⁶⁴ www.Mendagri.com.diakses tanggal 12 November 2010

sumber daya alam. Aliran dana inilah yang akan ditransfer kepada pemerintah daerah termasuk pemerintah daerah baru berdasarkan kriteria dan formula tertentu.

Komponen terbesar dalam dana transfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah adalah DAU. Dampak dari adanya pemekaran daerah terhadap alokasi DAU dan akhirnya membebani APBN sebenarnya lebih bersifat tidak langsung. Hal ini dikarenakan DAU yang dialokasikan didasarkan pada perhitungan daerah induk dan baru kemudian dibagikan berdasarkan proporsi tertentu antara daerah induk dan daerah pemekaran. Hal tersebut menyebabkan adanya kepastian daerah menerima DAU ini, sehingga secara politis memberikan motivasi untuk memekarkan daerah. Tentunya sebagai daerah baru, penerimaan DAU tersebut lebih diarahkan pada pembangunan prasarana pemerintah seperti kantor pemerintahan, rumah dinas, serta pengeluaran lain yang berkaitan dengan belanja pegawai.

Pemekaran daerah pun makin melenceng dari tujuan awal, yaitu untuk mengembangkan daerah dan pada akhirnya mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah sudah sangat jelas mengatur tata cara pemekaran. Namun, aturan itu tidak berjalan simetris dengan proses politik yang terjadi. Semua kriteria yang sudah terukur jelas menjadi kabur ketika prosesnya menjadi sangat politis. Dalam nuansa politik yang kental itu, uang menjadi faktor dominan

pertimbangan politik masih menjadi acuan utama pemekaran sebuah wilayah otonom. Kerangka normatif yang menjadi prasyarat pembentukan daerah otonom baru justru terabaikan.

Bila dibaca Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007, dinyatakan bahwa daerah dapat dibentuk atau dimekarkan jika memenuhi syarat-syarat antara lain: kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, serta pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Namun, kriteria tersebut dirasakan kurang bersifat operasional. Misalnya, dalam bentuk standardisasi berapa besar nilai setiap indikator sehingga suatu daerah layak untuk dimekarkan.

Lemahnya dasar penentuan kriteria ini telah menimbulkan celah terjadinya potensi kerja sama antara daerah yang ingin dimekarkan dan aparat pemerintah pusat termasuk DPR. Selain itu, prosedur pemekaran yang berdasarkan hasil penelitian yang dibuat oleh daerah yang ingin dimekarkan tersebut, mengandung potensi yang besar pula untuk suatu tindakan manipulasi.⁶⁵

Sudah menjadi rahasia umum bahwa dengan adanya pemekaran pemerintah daerah, maka akan timbul posisi dan jabatan baru. Dan, ini berimplikasi lebih jauh lagi dengan munculnya sistem birokrasi baru yang lebih besar dibandingkan sebelumnya. Posisi dan jabatan ini tentunya tidak terlepas dari adanya aliran dana dari pemerintah pusat (APBN) kepada pemerintah daerah. Sehingga yang terjadi selama ini pemekaran daerah

⁶⁵ www.Mendagri.com.diakses tanggal 12 November 2010

otonom (yang dilaksanakan sejak 1999) disebabkan sentimen etnis dan tidak meratanya pembagian kue pembangunan. Realitas ini semestinya menjadi catatan penting bagi pemerintah untuk meninjau ulang pemekaran daerah.

Pasca tragedi meninggalnya Ketua DPRD Sumut Azis Angkat setelah dikeroyok para demonstran, semestinya pemerintah menetapkan kebijakan yang tegas menyangkut masalah pemekaran. "Tragedi demokrasi" tersebut adalah momentum tepat untuk melakukan moratorium pemekaran daerah baru. Moratorium atau penghentian itu diperlukan untuk membenahi rancangan dasar kebijakan pemekaran daerah yang selama ini telah melenceng dari tujuan awal dan kerap memicu konflik yang tak teredam.⁶⁶

Dengan kejadian di Medan itu, DPR dan pemerintah harus berani mengambil keputusan politik menetapkan moratorium. Tingginya konflik yang terjadi selama ini disebabkan oleh lemahnya kontrol pemerintah pusat dan luasnya "partisipasi" masyarakat terhadap pemekaran daerah. Mudah-mudahan pengajuan aspirasi pemekaran wilayah membuat banyak pihak berlomba-lomba memanfaatkannya dengan tujuan mencari keuntungan. Ini jelas berseberangan dengan tujuan dari otonomi itu sendiri.⁶⁷

Dari berbagai hasil penelitian yang dijelaskan di atas, tampak jelas bahwa pemekaran bukanlah jawaban utama meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Yang terjadi adalah sebaliknya, pemekaran membuka peluang untuk terjadinya *bureaucratic and political rentseeking*, yakni kesempatan untuk memperoleh keuntungan dari pemekaran wilayah, baik dana dari

⁶⁶ Tri Ratnawati, *op. cit.* hal 54

⁶⁷ *Ibid*

pemerintah pusat maupun dari penerimaan daerah sendiri. Di sisi lain, sebagai sebuah daerah otonom baru, pemerintah daerah dituntut untuk menunjukkan kemampuannya menggali potensi daerah. Hal ini bermuara kepada upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang pada gilirannya menghasilkan suatu perekonomian daerah berbiaya tinggi. Pemekaran juga dianggap sebagai bisnis kelompok elit di daerah yang menginginkan jabatan dan posisi. Eforia demokrasi juga mendukung. Partai politik, yang memang sedang tumbuh, menjadi kendaraan kelompok elit ini menyuarakan aspirasinya, termasuk untuk mendorong pemekaran daerah.⁶⁸

Lebih jauh lagi, konsekuensi pemekaran jelas makin memberatkan beban anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) untuk membiayai daerah-daerah baru tersebut. Baik untuk pembiayaan aparatur baru, infrastruktur seperti perkantoran baru, ataupun anggaran pelayanan publik. Karena itu, ada baiknya pemerintah menghentikan dulu pemekaran pada 2009 sampai selesai dilakukan evaluasi terhadap pelaksanaan otonomi daerah dan pemekaran.

Pemekaran ternyata tidak cukup sampai di sini. Meski, dalam sidang paripurna Dewan Perwakilan Daerah (DPD) pada 22 Agustus 2008 Presiden SBY menyampaikan perlunya dilakukan evaluasi terhadap pemekaran. Sebab, sejak dilakukan kali pertama pada 1999, belum sekali pun pemerintah mengevaluasi daerah-daerah hasil pemekaran.⁶⁹

⁶⁸ *Ibid*

⁶⁹ www.Mendagri.com diakses tanggal 12 November 2010

Padahal, pemerintah sebenarnya sudah membuat dua instrumen evaluasi. Selain Peraturan Pemerintah No 78 Tahun 2007 tentang Pembentukan, Penggabungan, dan Penghapusan Daerah, pemerintah sudah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No 6 Tahun 2008 tentang Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EPPD). Kalau kedua regulasi itu dilaksanakan, akan bisa dibuat pertimbangan. Apakah daerah pemekaran layak tetap menjadi daerah otonom ataukah harus dilakukan penghapusan dan kemudian digabungkan dengan daerah lain.

Selain itu, bila dibaca Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009 menempatkan revitalisasi proses desentralisasi dan otonomi daerah ini sebagai satu prioritas dalam pembangunan nasional. Revitalisasi tersebut diarahkan untuk: (1) memperjelas pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan; (2) mendorong kerjasama antar pemerintah daerah; (3) menata kelembagaan pemerintah daerah agar lebih efektif dan efisien; (4) meningkatkan kualitas aparatur pemerintah daerah; (5) meningkatkan kapasitas keuangan pemerintah daerah; serta (6) menata daerah otonom baru (DOB).

Dalam situasi pemekaran yang begitu marak ini, maka relevan juga soal tuntutan adanya evaluasi daerah otonom, utamanya daerah otonom baru. Bahkan, pemerintah tak perlu ragu untuk menggabung daerah yang memang gagal melakukan otonomi daerah. Memang, berbagai pemekaran daerah yang terjadi tak mesti ditimpakan begitu saja kepada pemerintah saat ini, sebab juga

sudah berlangsung sejak tahun 1999. Tapi, juga menjadi tetap relevan untuk melihat upaya pemerintah menata atau melakukan moratorium pemekaran.

BAB III

PEMEKARAN WILAYAH DALAM KONSEPSI WELFARE STATE

A. *Welfare State* Dalam Negara Demokrasi

Selama ini konsep desentralisasi yang menonjol sering dilihat dari tiga perspektif saja yaitu administrasi finansial, dan politis. Sangat jarang atau bahkan masih menjadi perdebatan, meskipun cukup banyak yang sudah mewacanakan, ialah soal desentralisasi kultural. Profesor Jimly Asshiddiqie, yang pernah menjabat Ketua Mahkamah Konstitusi, juga melihat bahwa ada perspektif *cultural decentralization* 'desentralisasi budaya'. Bahkan Profesor Jimly ini lebih jauh mengeluarkan gagasan desentralisasi budaya dari lingkup urusan pemerintahan daerah. Mungkin agak berbeda dengan pendapat-pendapat sebelumnya, bahwa desentralisasi ini lebih banyak ditekankan pada desa, atau kalau dalam konteks Aceh disebut dengan istilah *gampong*. Karena di situlah entitas masyarakat riil berada. Sehingga kalau pemekaran wilayah hanya berhenti pada dialektika atau diskusi seputar propinsi, kabupaten, kota, saya pikir ini melalaikan subyek yang sebenarnya sudah lama ingin membentuk lebih awal daripada negara. Desa mengepung negara, karena empiris konsep 'kesatuan', yang selama ini masih dipercaya merupakan warisan sejarah yang harus dilestarikan dan dibela apa pun resikonya.⁷⁰

⁷⁰ www.mendagri.co., Diakses tgl 12 Januari 2011

Semakin meningkatnya kesadaran tentang identitas lokal, sebagai respons atas kecenderungan globalisasi, berpengaruh besar terhadap tekanan negara untuk men-*devolusi-kan* kekuasaan negara seluas-luasnya ke daerah, yang berarti memerlukan pola *power sharing* yang tepat. Desentralisasi sebagai media transfer kekuasaan digunakan di berbagai negara, pertama sebagai metode penataan hubungan antara pusat dan daerah dalam rangka sistem ketatanegaraan. Kedua, sebagai metode untuk melakukan pembalikan kekuasaan di daerah, namun di sisi lain dilakukan upaya meningkatkan persatuan. Kalau kita konsisten dengan pembukaan, mestinya persatuan. Ketiga, pembagian wewenang antar kesatuan pemerintahan dalam rangka pelayanan publik.⁷¹

Ruang lingkup pemerintahan yang didesentralisasikan dipengaruhi oleh beberapa faktor penting antara lain pilihan yuridis ini bisa dipersoalkan posisi *qanun* dalam peraturan perundang-undangan. Mungkinkah akan ada ketegangan kalau digunakan konsep Undang-Undang No. 10 Tahun 2006 yang nuansanya masih di luar Undang-Undang No. 11 Tahun 2006. Ini masih bisa dibantah dengan pendapat kedua bahwa pengaturan untuk otonomi khusus ada didalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 sehingga tunduk pada Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 bukan pada Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, juga Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Persoalannya tidak satu pun dalam konsideran Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 yang merujuk pada memorandum Helsinki. Yang

⁷¹ Sobirin Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta. 2001. Hal 1

dirujuk adalah Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Padahal dalam sistem hukum mudah sekali, suatu nota kesepahaman diratifikasi menjadi suatu undang-undang yang dirujuk, didelegasikan, menjadi undang-undang yang melanjutkan pengaturan itu.⁷²

Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 belum ada proses mengundangkan atau melegislasi nota kesepahaman Helsinki yang secara resmi diundangkan dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2006. Di negara kita, dinamika politik juga ditandai oleh semakin menipisnya kepercayaan rakyat terhadap kapasitas negara.

Semakin meningkatnya kesadaran tentang identitas lokal, sebagai respons atas kecenderungan globalisasi, berpengaruh besar terhadap tekanan negara untuk men-*devolusi-kan* kekuasaan negara seluas-luasnya ke daerah, yang berarti memerlukan pola *power sharing* yang tepat. Desentralisasi sebagai media transfer kekuasaan digunakan di berbagai negara, pertama sebagai metode penataan hubungan antara pusat dan daerah dalam rangka sistem ketatanegaraan. Kedua, sebagai metode untuk melakukan pembalikan kekuasaan di daerah, namun di sisi lain dilakukan upaya meningkatkan persatuan. Kalau kita konsisten dengan pembukaan, mestinya persatuan.

⁷² Ning Retnaningsih. *Dinamika Politik Lokal Di Indonesia. Penataan Daerah (Territorial Reform) Dan Dinamikannya*. Persemaian Cinta Kemanusiaan (Percik). Salatiga. 2008. Hal 208

Ketiga, pembagian wewenang antar kesatuan pemerintahan dalam rangka pelayanan publik.⁷³

Ruang lingkup pemerintahan yang didesentralisasikan dipengaruhi oleh beberapa faktor penting antara lain pilihan bentuk negara untuk dijadikan konstitusi pola hubungan pusat dan daerah. Negara yang berbentuk kesatuan, sekalipun melaksanakan sistem desentralisasi, mekanisme kekuasaan yang diberlakukan berbeda dengan negara yang bersistem federal..

Diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.⁷⁴ Pelaksanaan otonomi daerah di suatu negara tidaklah berarti semuanya terserah kepada daerah. Ada beberapa hal yang tetap menjadi domainnya pemerintah pusat. Kombinasi keduanya adalah yang menjadikan negara sebagai sebuah organisasi yang besar dapat berjalan dengan baik.

Sentralisasi dan desentralisasi tidaklah patut dipandang sebagai sesuatu yang dikotomis, tetapi berupa *continuum* atau berkaitan. Tidak dapat dipilih salah satu di antara dua alternatif tersebut. Tetapi harus memilih alternatif yang ketiga: sentralisasi dan desentralisasi bagi organisasi negara Indonesia. Sentralisasi berperan untuk menciptakan keseragaman dalam penyelenggaraan berbagai fungsi organisasi. Sedangkan desentralisasi berperan untuk menciptakan keberagaman dalam penyelenggaraan berbagai

⁷³ *ibid*

⁷⁴ PP ini merupakan revisi dari PP No 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah.

fungsi organisasi sesuai dengan keberagaman kondisi masyarakat. Tidak ada negara yang menganut desentralisasi 100%. Sebaliknya, kecuali bagi negara yang menyerupai negara-kota, hampir tidak ada negara yang menyelenggarakan sentralisasi 100%⁷⁵

Ada banyak alasan mengapa otda menjadi pilihan, namun semuanya mengerucut pada keinginan untuk menjadi daerah independen dan bebas menentukan mau ke mana membawa wilayahnya. Pemerintah pusat praktis hanya memiliki kewenangan dalam mengurus beberapa hal saja seperti, politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter/fiskal dan agama.

B. Pemekaran Wilayah Dalam Kesejahteraan Rakyat

Di dalam perencanaan pengembangan wilayah (*region development planning*) konsep-konsep perwilayahan mempunyai arti yang penting. Salah satu serta batasan mengenai ilmu wilayah dapat dikemukakan sebagai berikut: "Ilmu wilayah adalah suatu ilmu yang mempelajari wilayah terutama sebagai suatu sistem.khususnya yang menyangkut hubungan interaksi dan interpendensi antara sub sistem utama ekosistem dengan sub sistem utama scsial sistem, serta kaitannya dengan wilayah-wilayah lainnya dalam membentuk suatu kesatuan wilayah⁷⁶ Oleh karena perkembangan ilmu wilayah itu sendiri masih tergolong baru, berikut ini akan dikemukakan

⁷⁵ Bungaran Antonius Simanjutak. *op.cit.*. Hal 73

⁷⁶ B. Hestu Ciptohandoyo.*op.cit.* 71

beberapa pandangan tentang konsepsi wilayah. Dalam hal ini pengertian wilayah disamakan dengan kata *region* dalam bahasa Inggris. Meskipun pengertian *region* itu sendiri sudah banyak sekali digunakan dalam berbagai bidang yang angkutan usaha-usaha perencanaan, studi dan lain-lain tetapi pengertian istilah tersebut secara pasti masih menimbulkan diskusi yang menarik untuk dipahami, sebelum menyoroiti konsepsi wilayah ada baiknya lebih dahulu dipaparkan beberapa batasan wilayah yang dikemukakan oleh beberapa ahli.⁷⁷

Masing-masing sarjana mengemukakan arti dan batasan ditinjau dari bidang studi dan lingkup yang digelutinya, sebagaimana menurut para pakar yakni: Menurut T.J. Woffer⁷⁸ "Suatu wilayah adalah daerah tertentu yang didalamnya tercipta homogenitas struktur ekonomi dan sosial sebagai perwujudan kombinasi antara faktor-faktor lingkungan dan demografi. R.S. Piatt "Suatu wilayah adalah daerah tertentu yang keberadaanya dikenal berdasarkan homogenitas umum baik atas dasar karakter lahan maupun huniannya". Kemudian oleh Vidal Dela Blache⁷⁹ "Wilayah adalah tempat (domain) tertentu yang didalarnnya terdapat banyak sekali hal yang berbedabeda, namun secara artical bergabung bersama-sama, saling menyesuaikan untuk membentuk kebersamaan". Selanjutnya oleh A.J. Herbertson "Wilayah⁸⁰ sebagai bagian dari bagian tertentu dari permukaan bumi yang mempunyai sifat khas tertentu sebagai akibat dari adanya hubungan-

⁷⁷ Seminar Internasional kedelapan *Dinamika Politik Lokal di Indonesia, Penataan Daerah (Teritorial Reform) dan Dinamikanya*, hal 45

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid*

⁸⁰ *ibid*

hubungan khusus antara kompleks lahan, air, udara, tanaman, binatang dan manusia sendiri". Perwilayahan tentunya berhubungan dengan pemecataan pembangunan dan mendasarkan pembagian pada sumber daya lokal, sehingga prioritas pembangunan dapat dirancang dan dikelola sebaik-baiknya. Dengan demikian perwilayah untuk perencanaan pembangunan Wilayah Indonesia bertujuan untuk:⁸¹

1. Menyebaratakan pembangunan sehingga dapat dihindarkan adanya pemusatan kegiatan pembangunan yang berlebihan didaerah tertentu.
2. Menjamin keserasian dan koordinasi antara berbagai kegiatan pembangunan yang ada di tiap-tiap daerah menjamin keserasian dan koordinasi antara berbagai kegiatan.
3. Memberikan pengarahan kegiatan pembangunan, bukan saja pada para aparatur pemerintah, baik pusat maupun daerah, tetapi juga kepada masyarakat umum dan para pengusaha.

Pemekaran adalah "Proses menjadikan bertambah besar luas, banyak, lebar dan sebagainya"⁸². Di dalam Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 pasal 1 (ayat 4) disebutkan bahwa "Pemekaran Daerah adalah pemecahan Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota menjadi lebih dari satu Daerah". Pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan melalui: a). Peningkatan pelayanan kepada masyarakat; b). Percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi; c). Percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah;

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Kamus Bahasa Indonesia, Balai Pustaka Jakarta, 1995. Hal 642

d). Percepatan pengelolaan potensi daerah; e). Peningkatan keamanan dan ketertiban , f). Peningkatan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah.⁸³

Dari pengertian tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa pemekaran daerah adalah pemecahan suatu daerah menjadi beberapa daerah dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu. Wilayah bisa memfasilitasi terjadinya Proses demokratisasi. Ada beberapa perspektif yang bisa dipakai untuk melihat hal pemekaran wilayah antara lain, dari sudut teknis administratif pemerintahan; Pemekaran Wilayah semata-mata mengandung muatan-muatan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan. Dari sudut politik interpretasinya bisa beraneka ragam dan bahkan saling bertolak belakang. Jika dimensi positif yang kita kedepankan, maka bisa diduga pemekaran wilayah bisa memfasilitasi terjadinya proses demokrasi di tingkat lokal.⁸⁴

Dari sudut sosial ekonomi, pemekaran wilayah bisa menjawab pertanyaan serius. Eksploitasi - pemanfaatan potensi ekonomi. Pemekaran wilayah diandalkan akan meningkatkan dan memperdalam derajat eksploitasi ini dan secara hipotetik diandaikan akan bisa menularkan kemakmuran bersama bagi masyarakat. Pemekaran wilayah juga bisa menjadi solusi pengangguran. Lewat perluasan birokrasi pemerintahan ini, fungsi penyerapan tenaga kerja bisa dilakukau dan lain scbagainya. Fenomena-fenomena tersebut di atas mulai muncul akibat pemberlakuan otonomi daerah oleh pemerintah, sehingga menimbulkan aspirasi daerah untuk menentukan hak-haknya di segala aspek kehidupan. Karena dalam konteks demikian, penyelenggaraan

⁸³ *Ibid* Pasal 2

⁸⁴ *Ibid*

desentralisasi selalu terdapat dua elemen penting yaitu pembentukan daerah otonomi dan penyerahan kewenangan secara hukum dari Pemerintah Pusat kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus bagian-bagian tertentu urusan pemerintahan.⁸⁵

Di dalam konteks pemekaran wilayah Daerah Kabupaten merupakan suatu solusi untuk memberdayakan daerah pada tingkat yang lebih baik, karena jika dilihat dari lokasi daerah yang cukup luas dengan pembangunan yang tidak merata, akan menimbulkan suatu kesenjangan sosial antara daerah yang satu dengan daerah yang lain.

Masalah lain yang dapat timbul adalah pengalokasian dana yang tidak memadai antara pusat dan daerah disekitarnya. Dengan pengalokasian dana yang tidak seimbang, maka hasil pembangunan tidak akan seimbang. Dengan demikian untuk membuat suatu keseimbangan dalam proses pembangunan, perlu adanya pemekaran wilayah. sehingga daerah-daerah yang baru terbentuk tersebut diberi kesempatan untuk membangun daerahnya secara mandiri. Di lain pihak pemekaran merupakan solusi yang cukup bagus untuk dilaksanakan, karena selama ini yang terjadi adalah pembangunan yang menyolok di pusat kota, sehingga terjadilah urbanisasi untuk mencari pekerjaan di kota. Sebagai dampak dari adanya urbanisasi menyebabkan terjadinya angka pengangguran di kota. Dengan demikian seperti yang telah

⁸⁵ *Ibid*

disinggung di atas bahwa lewat pemekaran wilayah dapat menjadi solusi bagi terserapnya tenaga kerja baru.⁸⁶

Pertimbangan penting dalam mengkaji pemekaran wilayah suatu wilayah sebagai wilayah administratif baru, tujuannya meliputi hal-hal sebagai berikut:⁸⁷

a. Dasar Pertimbangan Administratif Pemerintahan

Pemekaran wilayah daerah kabupaten diharapkan mampu memberikan kemudahan-kemudahan bagi terlaksananya administrasi pemerintahan yang tertib, aman dan lancar. Hal ini terjadi karena dalam struktur wilayah yang baru nanti, wilayah kecamatan yang semula relatif jauh bahkan terpencil dari pusat pemerintahan daerah propinsi/kabupaten akan menjadi suatu wilayah kecamatan yang relatif dekat dengan pusat pemerintahan daerah kabupaten yang ada atau yang akan dikembangkan. Dengan demikian kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan arus informasi, materi dan tenaga akan lebih mudah dan keputusan-keputusan penting dalam administrasi pemerintahan akan dapat mengalir sesuai jalur yang semestinya.

b. Dasar Pertimbangan Ekonomi

Secara ekonomi adanya wilayah administrative baru diharapkan mampu berperan pula sebagai pusat penggerak pertumbuhan ekonomi bagi daerah sekitarnya. Dengan demikian maka diharapkan akan mampu menarik masuknya investasi baru yang pada gilirannya akan meningkatkan

⁸⁶ *Ibid.*, Hal 210

⁸⁷ *Ibid.*, Hal 211-212

kegiatan ekonomi baru, dan secara ekonomi dengan adanya wilayah administrative dan diharapkan mampu meningkatkan penyerapan tenaga kerja serta meningkatkan pendapatan masyarakat. Hal ini selanjutnya diharapkan akan mampu memberikan kesempatan yang lebih baik bagi masyarakat untuk berupaya meningkatkan kesejahteraannya.

c. Dasar Pertimbangan Sosial

Adanya daerah terisolasi dan terbelakang akibat jauhnya daerah-daerah tertentu dari jangkauan perhatian pusat pemerintahan dapat dipecahkan melalui keberadaan dan peran wilayah administrative. Meskipun demikian, hal ini masih perlu juga dilengkapi dengan penyediaan prasarana maupun sarana interaksi, seperti angkutan umum yang lebih baik dalam kuantitas maupun kualitasnya.

Adanya interaksi ini akan memungkinkan berkurangnya isolasi sosial pada masyarakat disekitarnya yang kemudian akan mempermudah difusi dan inovasi ide-ide baru yang dibawahkan oleh misi pembangunan daerah ke segala penjuru wilayah.

d. Dasar Pertimbangan Politik Secara politis pemekaran suatu daerah akan memiliki implikasi, yakni terdapatnya efektifitas rentang kendali pemerintahan serta beberapa hal positif lainnya, yakni : *pertama*, dengan adanya wilayah daerah kabupaten baru yang cakupan wilayahnya lebih sempit menyebabkan "Patronasi Birokrasi", yaitu pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih cepat dan lebih baik, sehingga kepercayaan masyarakat kepada pemeintah akan menguat. *Kedua*, dengan pemekaran

wilayah dapat diharapkan adanya perbaikan pengawasan sumber daya alam, serta dihindarinya kemungkinan *mismanagement*. *Ketiga*, pemekaran wilayah akan menghasilkan wilayah-wilayah baru yang lebih terserap/terwakili dan representatif rakyat dalam pemerintah menjadi lebih kuat. *Keempat*, dengan bertambahnya daerah kabupaten yang baru, juga akan meningkatkan posisi politik daerah propinsi secara nasional.

e. Dasar Pertimbangan Hankam

Sebagai daerah yang masih sangat jarang tingkat pertumbuhan penduduknya, akan memerlukan kehadiran lebih banyak penduduk dalam rangka implementasi sistem pertahanan keamanan rakyat semesta. Dengan jumlah penduduk yang lebih besar sampai jumlah tertentu diharapkan dicapai potensi hankam swakarsa dan terpadu yang lebih baik dalam konteks penegakan kesatuan dan persatuan bangsa.

f Dasar Pertimbangan Masa depan

Diperlukan adanya "*political will*" yang kuat dari pemerintah pusat untuk lebih memberikan perhatian yang lebih besar pada pembangunan di seluruh Indonesia. Mengingat bahwa pada skala global sekarang ini sedang terjadi perubahan-perubahan penting dalam interaksi ekonomi antar negara, yang cenderung menempatkan Kawasan Timur Indonesia (ICTI) sebagai bagian terdekat dari Cekungan Pasifik dan sebagai pusat perkembangan ekonomi masa depan. Dengan demikian, tinjauan prospek yang akan datang memberikan posisi, fungsi, dan peran wilayah kecamatan menjadi wilayah administratif baru. Disamping berdasarkan Undang-undang

Otonomi Daerah Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah, bahwa daerah dapat dimekarkan berdasarkan atas pertimbangan kemampuann ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sospol, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lainnya. Atas dasar pertimbangan tersebut di atas, maka tujuan yang hendak dicapai terhadap pemekaran wilayah daerah kabupaten adalah : 1. Meningkatkan pemberikan pertumbuhan ekonomi, stabilitas politik dan sosial budaya antar wilayah kecamatan dalam wilayah daerah kabupaten sehingga dapat menjaga persatuan dan kesatuan wilayah regional.⁸⁸

Pada tataran aplikatif, antara otonomi daerah dan desentralisasi tidak memiliki perbedaan prinsipil. Keduanya memiliki esensi bahwa bagaimana daerah tersebut bebas menentukan masa depan mereka sendiri. Namun perlu diketahui bahwa antara sentralisasi dengan desentralisasi merupakan suatu konsep yang integral akan sama pentingnya dengan desentralisasi politik dan administrasi sebagai suatu sifat yang saling melengkapi dan cukup komplementer.

Walaupun demikian permasalahan yang telah muncul sejak Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, menyangkut beberapa aspek di antaranya adalah hubungan kekuasaan dan pembagian kewenangan, pendapatan dan pengelolaan sumber-sumber keuangan daerah, kelembagaan, kepegawaian

⁸⁸ *Ibid.* Hal 211

daerah, akuntabilitas pemerintahan daerah, masyarakat, pengawasan, kerja sama antar daerah.⁸⁹

Otonomi menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang otonomi daerah adalah pelimpahan wewenang kepada daerah untuk mengurus daerahnya sesuai dengan Undang-undang dalam kerangka NKRI. Berdasarkan pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, prinsip-prinsip pelaksanaan otonomi daerah menyangkut tentang:

- a. Pelaksanaan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek-aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah.
- b. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara, sehingga tetap terjaga hubungan yang serasi antarpusat dan daerah serta antardaerah.
- c. Pelaksanaan otonomi daerah harus meningkatkan kemandirian daerah otonom.
- d. Membentuk peraturan daerah yang dapat membina kawasan pada aspek potensi daerah untuk peningkatan pendapatan asli daerah.

Globalisasi mengakibatkan kompetisi semakin terbuka dan tingkat tuntutan masyarakat terhadap pelayanan publik yang memadai. Berbagai macam persoalan yang dihadapi masyarakat akhir-akhir ini selalu dikaitkan dengan otonomi daerah. Persoalan yang sangat mendasar adalah

⁸⁹ Bungaran Antonius Simanjutak. *op.cit.* hal 108

implementasi yang tidak teratur karena memang dibiarkan seperti itu. Ketidakteraturan tersebut salah satunya dikarenakan lemahnya kepemimpinan. Dalam menghadapi perubahan tersebut, agar dapat adaptif dengan perkembangan zaman, diperlukan Sumber daya Aparatur Pemerintah Daerah yang mempunyai orientasi baru sesuai dengan tuntutan global, kepemimpinan yang memberikan keteladanan.

Peningkatan kemampuan birokrasi pemerintah daerah diperlukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, khususnya dalam menciptakan lapangan kerja dan menyediakan pendidikan yang murah dan berkualitas. Kebijakan otonomi daerah diharapkan mampu memelihara integrasi nasional dan keutuhan bangsa Indonesia. Dengan otonomi daerah dapat diwujudkan hubungan kekuasaan menjadi lebih adil, proses demokrasi di daerah berjalan baik dan adanya peningkatan kesejahteraan di daerah. Daerah memiliki kepercayaan kepada pemerintah pusat yang akhirnya dapat memperlancar pembangunan bangsa melalui keutuhan nasional. Implementasi kebijakan otonomi daerah berimplikasi pada pembangunan daerah. Pembangunan daerah diharapkan "terwujudnya kemandirian daerah dalam pengelolaan pembangunan secara serasi, profesional, dan berkelanjutan". Dalam konteks otonomi tersebut pembangunan yang dilakukan pemerintah pada daerah dalam rangka reposisi paradigma baru pembangunan daerah yang berbasis kewilayahan, kemitraan pembangunan, lingkungan hidup. Penerapan *good governance* dengan strategi yang di antaranya ialah dengan mendorong dan memfasilitasi koordinasi perencanaan

pembangunan daerah. Mengembangkan kapasitas kelembagaan pembangunan daerah, mendorong terciptanya keselarasan dan keserasian pembangunan. Dan lain sebagainya yang diperlukan daerah.

Pembangunan daerah merupakan salah satu tujuan dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah yang berbasis kewilayahan dan lingkungan serta berkelanjutan. Potensi ekonomi daerah yang bersumber pada besarnya kegiatan dan juga usaha perekonomian yang berlangsung di suatu daerah di tingkat II akan mempengaruhi pendapatan pemerintahan daerah setempat dan kemudian akan berpengaruh kepada kemampuan daerah dalam menyelenggarakan otonomi tersebut. Oleh karenanya, pembangunan daerah harus menyeluruh kepada semua sektor. Seperti halnya kebijakan daerah untuk menumbuhkan pelaku ekonomi melalui sektor pemerintah, swasta dan masyarakat, arus perdagangan, dan investasi daerah. Kemudian menciptakan dan memperluas kerja sama antardaerah, serta daerah dengan pusat. Semuanya didukung dengan perangkat hukum. Selain itu daerah otonom harus menggali dan memanfaatkan potensi dan keunggulan ekonomi daerah. Dengan meningkatkan kegiatan ekonomi dan industrialisasi perdesaan dengan agrobisnis berbasis agraris dan maritim.

Potensi dan dukungan sumber daya terhadap pelaksanaan otonomi daerah sebagian besar tergantung dari kebijaksanaan pemerintah, bukan saja hanya yang berkaitan dengan urusan rumah tangga daerah secara kualitatif, penambahan sumber-sumber pendapatan daerah, pemberian subsidi pusat kepada daerah, dan juga pengembangan potensi daerah. Akan tetapi harus

dibekali dengan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat serta peningkatan akses politik masyarakat dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan yang desentralistik.

Peran dan fungsi utama pemerintahan pusat terhadap daerah dalam bentuk satuan organisasi kerja kelembagaan, ialah memberi pelayanan kepada masyarakat sehingga unsur pelaksana (teknis maupun kewilayahan) perlu memperoleh perhatian yang lebih besar. Baik dari segi kewenangan, dana, personal maupun logistik Orientasi mulai bergeser dari struktural ke arah fungsional (dari basis kewenangan kepada basis kompetensi).

Berdasarkan pelaksanaan Undang-undang No 32 Tahun 1999 yang sesungguhnya punya semangat yang sama dengan Undang-undang No 32 Tahun 2004 , yakni memberi "otonomi yang nyata dan bertanggung jawab." Hanya saja dalam prakteknya pusat tidak mampu menjalankan amanat undang-undang itu karena unsur-unsur kepentingan di daerah khususnya menyangkut jaminan dan kemampuan daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, tidak diberikan secara adil dan merata, baik kemampuan sumber daya manusia maupun sumber pembiayaan. Dalam hal ini pemerintah pusat cenderung setengah hati dalam memberikan kewenangan kepada daerah secara penuh. Karena daerah harus secara nyata menjalankan kewajiban dengan segala risikonya serta memberi hak-hak yang penuh kepada daerah untuk penyelenggaraan pemerintahan yang nyata dan bertanggung jawab. Sehingga tampak jelas bahwa pengalihan tugas dan tanggung jawab kepada daerah bukanlah soal yang mudah karena mempunyai implikasi yang besar terhadap

berbagai persoalan daerah yang selama ini masih mengandalkan ketergantungan yang besar terhadap pusat. Seperti subsidi dan pengelolaan sumber-sumber pendapatan nasional dan proyek-proyek nasional di daerah, seperti pertambangan, perkebunan, pelabuhan, dan lain-lain.

C. Pemekaran Wilayah Dalam Perspektif Hukum Nasional

Pemekaran daerah di Indonesia di era reformasi (1999-sekarang), problematika yang dihadapinya serta alternatif pemecahan masalah. Para pakar berpendapat bahwa pemekaran wilayah di Indonesia secara besar-besaran sehingga berubah menjadi semacam 'bisnis' atau 'industri' pemekaran saat ini, tidak sepenuhnya didasari oleh pandangan-pandangan normatif-teoretis seperti yang tersurat dalam peraturan pemekaran wilayah atau dalam teori-teori desentralisasi yang dikemukakan oleh banyak pakar untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mengembangkan demokrasi lokal, memaksimalkan akses publik ke pemerintahan, mendekatkan pemerintah dengan rakyatnya, menyediakan pelayanan publik sebaik dan seefisien mungkin, dan lain-lain. Sebaliknya, tujuan-tujuan politis-pragmatis seperti untuk merespons separatisme agama dan etnis, membangun citra rezim sebagai rezim yang demokratis, memperkuat legitimasi rezim yang berkuasa, dan karena *self-interest* dari para aktor (daerah dan pusat), merupakan faktor-faktor

yang lebih dominan⁹⁰ Politisasi dan pragmatisme dalam pemekaran wilayah seperti itulah yang akhirnya menimbulkan banyak-nya masalah atau komplikasi di daerah-daerah pemekaran, daerah induk dan juga di Pusat.

Sebagaimana diketahui bersama, Indonesia adalah negara yang berpenduduk lebih dari 200 juta jiwa dan ber-sifat majemuk (plural) dalam hal etnis, bahasa daerah, agama, budaya, geografi, demografi, dan lain-lain. Menurut salah satu pendapat, terdapat sekitar 656 suku di seluruh Nusantara di mana 1/6 di antaranya (sekitar 109 suku) tinggal di Indonesia Barat (Jawa dan Sumatra) dan selebihnya di Indonesia Timur menurut pembagian garis Wallacea.⁹¹

Secara yuridis formal, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 (sebelumnya Undang-Undang No.22 Tahun 1999) dan Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 (tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah) pada saat ini Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 sedang dalam proses penyelesaian revisi merupakan rujukan hukum pemekaran wilayah dari tahun 1999 hingga sekarang. Walaupun baik Undang-undang No. 32 maupun Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 sama-sama mengandung kelemahan, namun beberapa

⁹⁰ Mark Turner dan David Hulme, *Governance, Ad ministration and Development*. Macmillan Press, Ltd, 1997, him. 159

⁹¹ Makalah dipresentasikan dalam seminar nasional Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) di Manado, 14-15 Agustus 2007

prinsip kebijakan pemekaran dalam kedua aturan tersebut perlu diketahui, yaitu:⁹²

Pertama, tujuan pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui peningkatan pelayanan, percepatan demokrasi, percepatan perekonomian daerah, percepatan pengelolaan potensi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban, serta peningkatan hubungan serasi antara Pusat dan Daerah. Dengan demikian, setiap kebijakan pemekaran dan pembentukan suatu daerah baru harus menjamin tercapainya akselerasi pembangunan daerah dan kesejahteraan rakyat.

Kedua, syarat-syarat pembentukan daerah dan kriteria pemekaran adalah menyangkut kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan-pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi seperti keamanan dan ketertiban, ketersediaan sarana pemerintahan, rentang kendali.

Sejumlah syarat/kriteria tersebut kemudian dijabarkan ke dalam 19 indikator dan 43 sub-indikator, yang kesemua-nya merupakan variabel-variabel kuantitatif. Bagi daerah-daerah yang telah terbentuk, namun tidak mampu me-laksanakan otonominya (tidak memenuhi berbagai syarat/ kriteria yang memungkinkan terselenggaranya otonomi) akan dihapus dan digabungkan dengan daerah lain. Namun, Peraturan Pemerintah No. 129

⁹² *Ibid.* Hal 1

Tahun 2000 ini tidak mengatur mengenai penggabungan dan penghapusan daerah.

Ketiga, prosedur pembentukan dan pemekaran daerah diawali oleh adanya kemauan politik Pemda dan aspirasi masyarakat setempat, didukung oleh penelitian awal yang dilaksanakan oleh Pemda. Usulan disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri yang disertai lampiran hasil penelitian, persetujuan DPRD Provinsi dan Kabupaten/ Kota. Selanjutnya Menteri Dalam Negeri memproses lebih lanjut dan menugasi tim untuk observasi ke daerah yang hasilnya menjadi rekomendasi bagi Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPRD). Semua proposal akan dipertimbangkan oleh DPRD yang berkantor di Depdagri.

Keempat, pembiayaan bagi kelancaran penyelenggaraan pemerintahan daerah baru untuk tahun pertama ditanggung oleh daerah induk berdasarkan hasil pendapatan yang diperoleh dari gabungan Kabupaten/Kota di Provinsi baru dan dapat dibantu melalui APBN atau hasil pendapatan yang diperoleh dari Kabupaten/Kota yang baru dibentuk. Sedangkan segala biaya yang berhubungan dengan penghapusan dan penggabungan daerah dibebankan pada APBN.

Kelima, evaluasi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan otonomi sampai kepada penghapusannya didahului dengan penilaian kinerja. Apabila setelah *lima tahun* setelah pemberian kesempatan memperbaiki kinerja dan mengembangkan potensinya tidak mencapai hasil maksimal,

maka daerah yang bersangkutan dihapus dan digabungkan dengan daerah lain. Untuk kepentingan evaluasi ini, setiap tahun daerah wajib menyampaikan data-data terkait kepada Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri.⁹³

Berdasarkan persyaratan pemekaran terlihat betapa detailnya persyaratan pemekaran beberapa indikator yang tidak penting dicantumkan, sebaliknya melupakan indikator-indikator yang jauh lebih penting seperti potensi konflik dan kerja sama serta mengabaikan metode kualitatif sehingga rawan terhadap manipulasi. Oleh karena itulah, Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 tentang Prosedur Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan dan penggabungan Daerah yang memiliki banyak kelemahan mendasar tersebut perlu diperbaiki. Seperti telah disinggung sebelumnya, Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 tentang Prosedur Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan dan penggabungan Daerah. Bahkan, bila ada perubahan yang mendasar mengenai pemekaran, maka Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 juga harus direvisi. Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ini minimal lima kabupaten/kota dapat membentuk sebuah provinsi baru, gabungan minimal lima kecamatan bisa membentuk satu kabupaten baru, dan minimal empat kecamatan bisa menjadi satu kota baru. Itu yang oleh Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 disebut sebagai syarat fisik. Selain diperlukan syarat fisik tersebut, syarat administratif (yang menyangkut kelengkapan yang berupa persetujuan

⁹³ PP No.129/2000, UU No.32/2004; Tri Ratnawati dan Robert Endi Jaweng , "Meninjau Kebijakan Pemekaran Daerah", dalam jurnal *jentera* No.10 Tahun 2005, PSHK Jakarta.

dari pemda, DPRD dan rekomendasi Mendagri) serta syarat teknis (mencakup faktor kemampuan ekonomi, sosial budaya, politik, dan sebagainya) juga diperlukan dalam pemekaran berdasar Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

⁹⁴Namun dalam implementasinya, tidak semua daerah pemekaran memenuhi syarat-syarat tersebut tetapi akhirnya tetap lolos dari penyeleksian Pemerintah Pusat sebagai daerah baru.⁹⁵ Selanjutnya dilihat dari prosedur pemekaran, studi kelayakan daerah pemekaran oleh pemda pengusul sebaiknya direvisi supaya lebih objektif. Penelitian dan penyusunan proposal pemekaran haruslah dilakukan oleh tim ahli yang kredibel dan independen dari multi stakeholder (daerah, provinsi dan Pusat). Di samping itu DPOD dan tim teknis perlu 'dibongkar' (bahkan mungkin perlu dilikuidasi) dengan mengganti para pejabat di dalamnya dengan para pakar dari berbagai disiplin ilmu. Ini untuk mengubah domain pemekaran dari wilayah politik dan lobi-lobi, menjadi domain publik yang 'netral' dan 'rasional' yang dijauhkan dari 'politik dagang sapi' dan konspirasi antar elit daerah atau antara elit daerah dengan elit Pusat.⁹⁶

Otonomi daerah yang dilaksanakan di Indonesia hadir dengan asumsi dasar bahwa setiap daerah berhak mengurus daerahnya sendiri. Inilah muasalnya hingga kemudian tak mudah menghapal berapa jumlah provinsi di Indonesia, apalagi memastikan berapa jumlah kabupaten dan kotanya, karena demikian dinamis perubahan jumlah. Dahulu sangat mudah, Indonesia terdiri

⁹⁴ *Ibid*

⁹⁵ Pasal 5 UU No.32 Tahun 2004.

⁹⁶ Tri Ratnawati, *op. cit.* Hal 87

dari 27 provinsi. Bahkan murid yang paling bandel dan sering tidur di kelas, hafal mati angka ini, lengkap dengan ingatan bahwa Timor Timur adalah provinsi yang termuda, tanpa pernah tahu provinsi mana yang paling sulung dan mana yang tengah. Sumatera Utara termasuk provinsi yang cukup banyak melahirkan kabupaten dan kota yang baru. Terakhir pada Juni 2009 lalu, Menteri Dalam Negeri meresmikan tiga daerah baru di Sumut yang seluruhnya berada di Pulau Nias, yakni Kabupaten Nias Utara, Kabupaten Nias Barat, serta Kota Gunungsitoli. Dengan demikian, ada 33 kabupaten dan kota di Sumatera Utara. Ketika reformasi berlangsung dan diundangkannya Undang-undang Otonomi Daerah, Sumatera Utara dipimpin Gubernur Tengku Rizal Nurdin. Berbagai usulan pemekaran datang dari masing-masing kabupaten dan kota. Sebagian terpenuhi dan menjadi daerah baru seperti Mandailing Natal dan Kota Padang Sidempuan sebagai hasil pemekaran Tapanuli Selatan, dan Toba Samosir sebagai hasil pemekaran Kabupaten Tapanuli Utara. Menyusul keberhasilan ini, permintaan pemekaran pun tidak hanya sebatas di level kabupaten dan kota, melainkan ke tingkat pembentukan provinsi.

Gubernur Rizal Nurdin dihadapkan pada situasi sulit ketika munculnya ide pemekaran Sumut menjadi dua provinsi baru, Tapanuli dan Sumatera Timur. Tapanuli rencananya mengambil wilayah daerah-daerah di Pantai Barat, sementara Sumatera Timur akan mengambil wilayah Pantai Timur. Jika usulan ini terealisasi, Sumut sebagai provinsi induk akan

terhapus dari peta, digantikan kedua provinsi baru tersebut. Fenomena itu belum pernah terjadi di Indonesia sebelumnya⁹⁷.

Wacana pemekaran provinsi ini begitu menggebu menyusul berhasilnya pemekaran beberapa provinsi di Indonesia. Di antaranya pembentukan Provinsi Banten sebagai hasil pemekaran dari Jawa Barat, Bangka Belitung dari Sumatera Selatan, dan Maluku Utara dari Maluku. Peraturan Pemerintah mengenai ketentuan pemekaran, menetapkan sejumlah syarat yang harus terpenuhi dalam pemekaran daerah. Selain syarat administratif berupa persetujuan dari daerah induk, juga harus memenuhi syarat teknis yang meliputi faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁹⁸ Usulan pemekaran kabupaten dan kota. Wilayah Pantai Barat dimekarkan dari enam kabupaten dan kota menjadi 13 kabupaten dan kota. Sedangkan wilayah Pantai Timur dimekarkan dari delapan menjadi sembilan kabupaten dan kota. Daerah hasil pemekaran itu adalah Mandailing Natal, Toba Samosir, Humbang Hasundutan, Pakpak Bharat, Nias Selatan, Serdang Bedagai, Samosir dan Kota Padang Sidempuan. Sehingga secara administratif provinsi seluas 71.680 kilometer persegi ini bertambah gemuk. Menjadi 18 kabupaten dan 7 kota, yang mencakup 371 kecamatan dan 5.482 desa dan kelurahan

⁹⁷ *Ibid*, hal 12

⁹⁸ PP ini merupakan revisi dari PP No 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah.

Mudahnya melakukan pemekaran kabupaten dan kota mengilhami keinginan sebagian masyarakat untuk memekarkan Sumut, terutama usulan pembentukan Provinsi Tapanuli. Ketika wacana ini semakin berkembang di media massa, muncul pro dan kontra. Walhasil, ada pula usulan tandingan, pembentukan Provinsi Sumatera Timur. Berbagai simposium, seminar dan diskusi, serta aksi demo saling dukung dan tolak, terus terjadi seiring wacana pembentukan kedua provinsi baru itu. Pengamatan sejarah pun tidak luput dijadikan argumentasi. Salah satu aspek sejarah yang diangkat adalah keberadaan berkas tiga keresidenan di wilayah Sumut pada zaman penjajahan Belanda yakni Keresidenan Aceh, Tapanuli, dan Sumatera Timur. Dari semua bekas keresidenan di Sumatera, tinggal Sumatera Timur dan Tapanuli belum jadi provinsi. Di Sumatera Tengah ada Keresidenan Riau, Sumatera Barat, dan Jambi, semuanya sudah jadi provinsi. Di Sumatera Selatan ada Lampung, Bengkulu, dan Sumatera Selatan, serta Bangka Belitung.

Argumentasi lain, selama ini Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dihasilkan dari Sumatera Timur malah mengalir ke daerah Tapanuli karena termasuk daerah tertinggal. Tapi, setelah dikucurkan dananya, tetap saja tidak berkembang. Sementara pendukung Provinsi Tapanuli berpendapat, kemajuan akan tercapai jika kawasan di Tapanuli menjadi satu provinsi sendiri. Rizal Nurdin memandang usulan itu belum patut dilanjutkan.⁹⁹

Dalam perkembangannya, ketika Rudolf Matzuoka Pardede menjabat sebagai gubernur pada tahun 2005 menggantikan Rizal Nurdin yang meninggal

⁹⁹ Ning Retnaningsih.*op.cit.* hal 76

BAB IV

PEMEKARAN WILAYAH DALAM KERANGKA NEGARA HUKUM YANG DEMOKRATIS

A. Pengertian Tentang Pemekaran Wilayah

Berjalannya proses demokrasi di Indonesia saat sekarang ini bebasnya individu maupun kelompok melalui lembaga-lembaga organisasi sosial, LSM, Organisasi Masyarakat, dalam menyampaikan aspirasinya di forum bebas, menghasilkan upaya preventif dalam pelayanan pemerintah kepada masyarakat luas. Namun terkadang demonstrasi-demonstrasi yang semakin tidak terarah ke jalan memperbaiki keadaan reformasi pemerintahan dan politik tersebut, melahirkan juga dampak negatif dalam penyelenggaraan pemerintahan; seperti halnya masih terjadi banyak kasus tarik-menarik kewenangan di tingkat pemerintah daerah, yaitu antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, walaupun tidak muncul ke permukaan, tapi setidaknya cukup menyita energi daerah dalam menata dan mengelola pembangunan di daerah.

Selain itu, dengan peran DPRD yang semakin besar dalam mengawasi pelaksanaan pemerintahan daerah, sering kali terjadi ketegangan antara pemerintah daerah dengan DPRD. Pemekaran daerah yang "tidak terkendali" seringkali menimbulkan konflik kepentingan antara daerah induk dengan daerah pemekaran. Ada beberapa daerah dengan peristiwa yang dimaksud

telah membuat keseriusan menteri dalam negeri dan departemen dalam negeri dalam mengurus permasalahan mengenai pemekaran. Hal ini dibuktikan dengan tidak berlakukannya kembali pemekaran sampai pada tahun 2013 yang akan datang. Semua itu disebabkan pemekaran daerah yang tidak terkendali dan tanpa batas, dan dapat diindikasikan adanya kepentingan politis golongan itu sendiri.

Salah satunya yang sempat menjadi perhatian masyarakat luas yaitu di daerah provinsi Sumatera Utara, ketika menjelang proses pemekaran provinsi Tapanuli (protap), sempat menghebohkan publik dengan gerakan pemekaran

Kebijaksanaan peningkatan otonomi daerah khususnya di Tingkat II (kabupaten/ kota) bertujuan agar terwujudnya otonomi daerah yang nyata, dinamis, dan bertanggung jawab. Otonomi yang nyata berarti bahwa pemberian otonomi kepada daerah adalah berdasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan, dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar menjamin daerah yang bersangkutan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga di daerahnya.¹⁰¹ Sedangkan otonomi yang dinamis berarti pemberian otonomi kepada daerah yang berdasarkan pada situasi, kondisi, dan perkembangan pembangunan. Otonomi yang bertanggung jawab berarti bahwa pemberian otonomi daerah benar-benar sejalan dengan substansi dan tujuannya. Otonomi daerah pasca reformasi melalui sistem pemerintahan yang berlangsung, semakin menimbulkan minat di daerah-daerah untuk melakukan pemekaran. Sekalipun sudah dikemas dalam Undang-Undang

¹⁰¹ Ning Retnaningsih.*op.cit.* hal 98

Mereka menggunakan berbagai cara agar bisa mendapatkan jabatan yang strategis di kabupaten/kotamadya. Melalui tradisi dan pola yang sudah terbangun sekian lama dan rencana para elit-elit penguasa dan pengusaha untuk terus mendapatkan kekuasaan dan kekayaan tanpa memikirkan nasib rakyatnya. Pada masa reformasi, korupsi bukannya berkurang melainkan merebak ke daerah-daerah. Dengan adanya undang-undang Otonomi Daerah, para pejabat daerah (eksekutif, legislatif, yudikatif, termasuk juga polisi) telah merasa mendapat giliran untuk mempraktekan warisan yang dititipkan pada paska Suharto beserta kroco-kroconya. Selama 32 tahun dari masa kepemimpinannya hasilnya dapat kita saksikan sendiri, kehancuran bangsa dan negara secara keseluruhan, baik dalam bidang ekonomi, pendidikan, administrasi pemerintahan. Yang paling parah lagi ialah hancurnya moral bangsa.¹⁰³

1. Pemekaran Daerah

Analisis tentang wilayah atau daerah belum banyak ditemukan di dalam literatur-literatur Ilmu Sosial sehingga di ditemukan sedikit kesulitan di dalam merumuskan konsep-konsep teoritik tentang Daerah, kemudian antara sebutan daerah dan wilayah tidak berhasil ditemukan adanya perbedaan, bahkan kedua sebutan ini sering dipertukarkan di dalam pemakaian sehari-hari. Oleh para ahli, batasan mengenai ilmu wilayah diartikan sebagai berikut :

¹⁰³ *Ibid.* Hal 105

Ilmu wilayah adalah suatu ilmu yang mempelajari wilayah terutama sebagai suatu sistem, khususnya yang menyangkut hubungan interaksi dan interdependensi antara subsistem utama, ekosistem dengan sub sistem utama sosial sistem, serta kaitannya dengan wilayah-wilayah lainnya dalam membentuk suatu kesatuan wilayah guna pengembangan termasuk penjagaan kelestarian wilayah tersebut¹⁰⁴

Lebih lanjut beberapa ahli mendefinisikan wilayah sangat berbeda satu sama lain karena kepentingan dan latar belakang yang berbeda pula. Sebagaimana dikutip oleh Hadi Sabari¹⁰⁵ dari beberapa pakar berikut ini : misalkan saja T.J.Wofter yang mengatakan bahwa : suatu wilayah adalah daerah tertentu yang di dalamnya tercipta homogenitas struktur dan sosial sebagai perwujudan kombinasi antara faktor-faktor lingkungan dan demografi.

Kemudian R.S. Platt yang berpendapat bahwa :

suatu wilayah adalah daerah tertentu yang keberadaannya dikenal berdasarkan homogenitas umum baik atas dasar karakter lahan maupun huniannya.

Selanjutnya P. Vidal dela Blache, bahwa :

wilayah adalah tempat (domain) tertentu yang di dalamnya terdapat banyak sekali hal yang berbeda beda, namun secara artifisial

¹⁰⁴ Gaffar,A. *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar: Yogyakarta.2000. hal. 12

¹⁰⁵ Sabari,H. *Struktur Tata Ruang Kota*, Pustaka Pelajar: Yogyakarta.2000. hal 23

bergabung bersama-sama, saling menyesuaikan untuk membentuk kebersamaan.

Berikutnya A.J. Herbertson, yang mengartikan :

wilayah sebagai bagian dari bagian yang tertentu dari permukaan bumi yang mempunyai sifat khas tertentu sebagai akibat dari adanya hubungan-hubungan khusus antara kompleks lahan, air, udara, tanaman, binatang dan manusia sendiri.

Taylor yang melihat wilayah dari penampakan karakteristik memberikan batasan wilayah yaitu : Sebagai suatu daerah tertentu di permukaan bumi yang dapat dibedakan dengan daerah tetangganya atas dasar kemampuan karakteristik atau properti yang menyatu.

Dari batasan dan pengertian yang diberikan oleh para Ahli diatas, maka dapat dikelompokkan adanya 3 pandangan tentang wilayah yaitu dari sudut pandang *humaniora* (kemanusiaan), *natural fenomena* (gejala alamiah) dan *geographycal fenomena* (gejala geografi). Dengan demikian, dari pandangan-pandangan diatas dapatlah ditarik kesimpulan bahwa perwilayahan adalah usaha untuk membagi-bagi permukaan bumi atau bagian dari permukaan bumi tertentu untuk tujuan yang tertentu pula dengan kriteria seperti administratif, politik, ekonomi, sosial, kultural, fisik, geografis dan sebagainya. Selanjutnya perwilayahan tersebut membentuk organisasi dan kelembagaan dengan program berbagai variabelnya antara

lain kepemimpinan, doktrin, program, sumber-sumber daya (alam dan manusia) dan struktur intern lainnya¹⁰⁶

2. Pemekaran Wilayah Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bertujuan untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas masyarakat serta mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Jadi intinya adalah memberikan kewenangan kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakatnya yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian pemikiran yang mendasari lahirnya Undang-Undang tentang Otonomi Daerah ini adalah :

- a. Dalam rangka memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.
- b. Penyelenggaraan otonomi daerah dilakukan dengan prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, kemandirian, menjaga keserasian hubungan dengan Pemerintah Pusat serta memperhatikan potensi dan keberagaman daerah.

¹⁰⁶ Eaton, J.W. *Pembangunan Lembaga dan Pembangunan Nasional : dari konsep ke aplikasi*, UI-Press : Jakarta. 1986. hal 2

Guna menghadapi persaingan global, jadi Daerah diberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab¹⁰⁷ Berlakunya Undang-Undang Otonomi Daerah tersebut sudah barang tentu menyebabkan terjadinya perubahan yang fundamental terhadap elemen-elemen Pemerintahan Daerah serta memerlukan penataan-penataan yang sistematis. Elemen-elemen utama yang membentuk Pemerintah Daerah itu adalah :

- a. Adanya urusan otonomi yang merupakan dasar dari kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri,
- b. Adanya kelembagaan yang merupakan pewadahan dari otonomi yang diserahkan kepada Daerah,
- c. Adanya personil (pegawai daerah) untuk menjalankan urusan otonomi,
- d. Adanya sumber keuangan untuk pembiayaan pelaksanaan otonomi,
- e. Adanya unsur perwakilan rakyat yang merupakan perwujudan demokrasi di daerah,dan
- f. Adanya manajemen pelayanan umum (*public service*).

Tujuan-tujuan yang ingin diperoleh dari adanya penataan tersebut terdiri dari :

- a. Tujuan utama yaitu bagaimana dengan penataan kewenangan, kelembagaan, personil, keuangan, perwakilan dan manajemen urusan

¹⁰⁷ Gaffar,A. dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar: Yogyakarta.2002. hal 65

otonomi tersebut akan dapat memberdayakan Pemerintah Daerah agar mampu menjalankan tugasnya sebagai Daerah Otonom dengan baik¹⁰⁸

- b. Tujuan politis yaitu memposisikan Pemerintah Daerah sebagai instrumen pendidikan politik ditingkat lokal yang secara agregat akan menyumbangkan pendidikan politik secara nasional sebagai elemen dasar menciptakan persatuan dan kesatuan bangsa. Pemberian Otonomi dan pembentukan institusi Pemerintah Daerah akan mencegah terjadinya sentralisasi dan mencegah kecenderungan sentrifugal dalam bentuk pemisahan diri¹⁰⁹
- c. Tujuan administratif yaitu mengisyaratkan Pemerintah Daerah akan mencapai efisiensi dan efektifitas dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya dalam artian bertindak dan menggunakan dana publik tidak boros yang pada gilirannya dalam pemilihan umum yang akan datang tidak lagi mendapat mandat untuk menjalankan amanah masyarakat¹¹⁰

Dari uraian diatas tersirat bahwa dimungkinkan adanya pembentukan daerah otonom yang baru, diantaranya yang ditempuh melalui cara pemekaran daerah. Pemekaran Daerah sendiri dimaksudkan adalah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui :¹¹¹

- a. Peningkatan pelayanan kepada masyarakat;

¹⁰⁸ *Ibid*, hal 66

¹⁰⁹ Smith, B.C. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, George Allen & Unwin : London. 1985. Hal 17

¹¹⁰ Gaffar. *op.cit*. hal 19

¹¹¹ Peraturan Pemerintah No78 tahun 2007

- b. Percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi;
- c. Percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah;
- d. Percepatan pengelolaan potensi daerah;
- e. Peningkatan keamanan dan ketertiban; serta
- f. Peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah

Selanjutnya di dalam pasal 1 Peraturan Pemerintah No78 tahun 2007 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, yang dimaksud dengan Pemekaran Daerah adalah Pemecahan Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota menjadi lebih dari satu Daerah. Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa Pemekaran Daerah merupakan tuntutan atau aspirasi sebagian besar masyarakat tertentu untuk memisahkan diri dari daerah induknya, kemudian membentuk suatu daerah baru baik itu Propinsi, Kabupaten atau Kota dengan pertimbangan dan alasan-alasan tertentu sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jadi Pemekaran Daerah lebih terarah pada keinginan atau aspirasi masyarakat.

Sedangkan menurut pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksudkan dengan Daerah adalah : Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Globalisasi mengakibatkan kompetisi

semakin terbuka dan tingkat tuntutan masyarakat terhadap pelayanan publik yang memadai. Berbagai macam persoalan yang dihadapi masyarakat akhir-akhir ini selalu dikaitkan dengan otonomi daerah. Persoalan yang sangat mendasar adalah implementasi yang tidak teratur karena memang dibiarkan seperti itu. Ketidakteraturan tersebut salah satunya dikarenakan lemahnya kepemimpinan. Dalam menghadapi perubahan tersebut, agar dapat adaptif dengan perkembangan zaman, diperlukan sumber daya aparatur pemerintah daerah yang mempunyai orientasi baru sesuai dengan tuntutan global, kepemimpinan yang memberikan keteladanan.

Peningkatan kemampuan birokrasi pemerintah daerah diperlukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, khususnya dalam menciptakan lapangan kerja dan menyediakan pendidikan yang murah dan berkualitas. Kebijakan otonomi daerah diharapkan mampu memelihara integrasi nasional dan keutuhan bangsa Indonesia. Dengan otonomi daerah dapat diwujudkan hubungan kekuasaan menjadi lebih adil, proses demokrasi di daerah berjalan baik dan adanya peningkatan kesejahteraan di daerah. Daerah memiliki kepercayaan kepada pemerintah pusat yang akhirnya dapat memperlancar pembangunan bangsa melalui keutuhan nasional. Implementasi kebijakan otonomi daerah berimplikasi pada pembangunan daerah. Pembangunan daerah diharapkan "terwujudnya kemandirian daerah dalam pengelolaan pembangunan secara serasi, profesional, dan berkelanjutan". Dalam konteks otonomi tersebut pembangunan yang dilakukan pemerintah pada daerah dalam rangka reposisi paradigma baru pembangunan daerah yang

berbasis kewilayahan, kemitraan pembangunan, lingkungan hidup. Penerapan *good governance* dengan strategi yang di antaranya ialah dengan mendorong dan memfasilitasi koordinasi perencanaan pembangunan daerah. Mengembangkan kapasitas kelembagaan pembangunan daerah, mendorong terciptanya keselarasan dan keserasian pembangunan. Dan lain sebagainya yang diperlukan daerah.

Pembangunan daerah merupakan salah satu tujuan dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah yang berbasis kewilayahan dan lingkungan serta berkelanjutan. Potensi ekonomi daerah yang bersumber pada besarnya kegiatan dan juga usaha perekonomian yang berlangsung di suatu daerah di tingkat II akan mempengaruhi pendapatan pemerintahan daerah setempat dan kemudian akan berpengaruh kepada kemampuan daerah dalam menyelenggarakan otonomi tersebut. Oleh karenanya, pembangunan daerah harus menyeluruh kepada semua sektor. Seperti halnya kebijakan daerah untuk menumbuhkan pelaku ekonomi melalui sektor pemerintah, swasta dan masyarakat, arus perdagangan, dan investasi daerah. Kemudian menciptakan dan memperluas kerja sama antardaerah, serta daerah dengan pusat. Semuanya didukung dengan perangkat hukum. Selain itu daerah otonom harus menggali dan memanfaatkan potensi dan keunggulan ekonomi daerah. Dengan meningkatkan kegiatan ekonomi dan industrialisasi perdesaan dengan agrobisnis berbasis agraris dan maritim.

Potensi dan dukungan sumber daya terhadap pelaksanaan otonomi daerah sebagian besar tergantung dari kebijaksanaan pemerintah, bukan saja

hanya yang berkaitan dengan urusan rumah tangga daerah secara kualitatif, penambahan sumber-sumber pendapatan daerah, pemberian subsidi pusat kepada daerah, dan juga pengembangan potensi daerah. Akan tetapi harus dibekali dengan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat serta peningkatan akses politik masyarakat dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan yang desentralistik.

Peran dan fungsi utama pemerintahan pusat terhadap daerah dalam bentuk satuan organisasi kerja kelembagaan, ialah memberi pelayanan kepada masyarakat sehingga unsur pelaksana (teknis maupun kewilayahan) perlu memperoleh perhatian yang lebih besar. Baik dari segi kewenangan, dana, personal maupun logistik Orientasi mulai bergeser dari struktural ke arah fungsional (dari basis kewenangan kepada basis kompetensi).

Berdasarkan pelaksanaan Undang-undang No 22 Tahun 1999 yang sesungguhnya punya semangat yang sama dengan Undang-undang No 32 Tahun 2004, yakni memberi "otonomi yang nyata dan bertanggung jawab." Hanya saja dalam prakteknya pusat tidak mampu menjalankan amanat undang-undang itu karena unsur-unsur kepentingan di daerah khususnya menyangkut jaminan dan kemampuan daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, tidak diberikan secara adil dan merata, baik kemampuan sumber daya manusia maupun sumber pembiayaan. Dalam hal ini pemerintah pusat cenderung setengah hati dalam memberikan kewenangan kepada daerah secara penuh, karena daerah harus secara nyata menjalankan kewajiban dengan segala risikonya serta memberi hak-hak yang penuh kepada daerah untuk

penyelenggaraan pemerintahan yang nyata dan bertanggung jawab. Sehingga tampak jelas bahwa pengalihan tugas dan tanggung jawab kepada daerah bukanlah soal yang mudah karena mempunyai implikasi yang besar terhadap berbagai persoalan daerah yang selama ini masih mengandalkan ketergantungan yang besar terhadap pusat. Seperti subsidi dan pengelolaan sumber-sumber pendapatan nasional dan proyek-proyek nasional di daerah, seperti pertambangan, perkebunan, pelabuhan, dan lain-lain.

B. Peraturan Pemerintah No 78 Tahun 2007 tentang Pemekaran Daerah.

Berjalannya proses demokrasi di Indonesia saat sekarang ini bebasnya individu maupun kelompok melalui lembaga-lembaga organisasi sosial, LSM, Organisasi Masyarakat, dalam menyampaikan aspirasinya di forum bebas, menghasilkan upaya preventif dalam pelayanan pemerintah kepada masyarakat luas. Namun terkadang demonstrasi-demonstrasi yang semakin tidak terarah ke jalan memperbaiki keadaan reformasi pemerintahan dan politik tersebut, melahirkan juga dampak negatif dalam penyelenggaraan pemerintahan; seperti halnya masih terjadi banyak kasus tarik-menarik kewenangan di tingkat pemerintah daerah, yaitu antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, walaupun tidak muncul ke permukaan, tapi setidaknya tidaknya cukup menyita energi daerah dalam menata dan mengelola pembangunan di daerah.

Selain itu, dengan peran DPRD yang semakin besar dalam mengawasi pelaksanaan pemerintahan daerah, sering kali terjadi ketegangan antara pemerintah daerah dengan DPRD. Pemekaran daerah yang "tidak terkendali" seringkali menimbulkan konflik kepentingan antara daerah induk dengan daerah pemekaran. Ada beberapa daerah dengan peristiwa yang dimaksud telah membuat keseriusan menteri dalam negeri dan departemen dalam negeri dalam mengurus permasalahan mengenai pemekaran. Hal ini dibuktikan dengan tidak berlakukannya kembali pemekaran sampai pada tahun 2013 yang akan datang. Semua itu disebabkan pemekaran daerah yang tidak terkendali dan tanpa batas, dan dapat diindikasikan adanya kepentingan politis golongan itu sendiri.

Salah satunya yang sempat menjadi perhatian masyarakat luas yaitu di daerah provinsi Sumatera Utara, ketika menjelang proses pemekaran provinsi Tapanuli (Protap), sempat menghebohkan publik dengan gerakan pemekaran untuk Protap yang memiliki corak warna yang anarkis. Dengan gerakan anarkis tersebut menjadi tarik-menarik di lembaga pemerintahan dalam pengesahan protap menjadi provinsi sendiri. Aksi tersebut sampai menewaskan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sumatera Utara²⁸, salah satu politisi muda dari partai Golkar.¹¹²

Kasus-kasus di atas seringkali berdampak negatif terhadap efektivitas pelayanan publik dan terutama pembangunan di daerah, sehingga dapat mengganggu tercapainya tujuan reformasi itu sendiri. Agar reformasi benar-benar efektif menjadi instrumen percepatan pencapaian masyarakat di daerah,

¹¹² Bungaran Antonius Simanjatak. *op.cit* hal 120

maka reformasi birokrasi dan tata kelola pemerintahan daerah menjadi penting dan strategis. Khusus di Kawasan Timur Indonesia, reformasi birokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik mutlak diperlukan, sebab kawasan ini memerlukan birokrasi yang profesional untuk mengejar ketertinggalannya dari Kawasan Barat Indonesia.

Peraturan Pemerintah No78 Tahun 2007 tentang Pemekaran Daerah adalah landasan hukum pelaksanaan pemekaran daerah. Undang-Undang ini mengatur beberapa hal pokok, yaitu:¹¹³

1. Peraturan Pemerintah No78 Tahun 2007 dikeluarkan dengan pertimbangan adanya perkembangan dan kemajuan di bidang penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan serta segenap kemampuan sumber daya yang ada (ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan lain-lain),
2. Pembentukan Kabupaten sebagai hasil pemekaran dimaksudkan agar dapat mendorong peningkatan pelayanan di bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan, serta memberikan kemampuan dalam pemanfaatan potensi daerah,
3. Pengaturan secara jelas tentang batas-batas daerah serta ibukota, baik ibu kota Kabupaten maupun Kecamatan,
4. Kewenangan Kabupaten-Kabupaten yang baru terbentuk mencakup seluruh kewenangan bidang pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan,
5. Untuk Kabupaten yang baru terbentuk, Pembentukan DPRD sudah harus dilaksanakan paling lambat 6 bulan setelah peresmian Kabupaten,
6. Untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten yang baru terbentuk, Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati yang definitif sudah harus dilaksanakan paling lambat dalam waktu 1 tahun setelah peresmian Kabupaten,
7. Sebelum terpilihnya Bupati dan Wakil Bupati yang definitif, maka diangkat Penjabat Bupati oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden,

¹¹³ *Ibid*

8. Untuk kelengkapan perangkat pemerintahan di Kabupaten yang baru maka dibentuk Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas-Dinas Kabupaten dan Lembaga-Lembaga teknis lainnya,
9. Berkaitan dengan sumber daya, serah terima sumber daya dari Kabupaten Induk kepada Kabupaten-Kabupaten yang baru terbentuk segera dilaksanakan. Sumber-sumber daya tersebut dapat berupa Pegawai Negeri, barang milik/ asset daerah, Badan Usaha Milik Daerah, dokumen atau arsip maupun utang-piutang,
10. Biaya yang diperlukan untuk kelancaran penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan masyarakat sebelum ditetapkan APBD di Kabupaten yang baru maka dibebankan kepada APBD Kabupaten Induk,
11. Sebelum Kabupaten yang baru terbentuk menetapkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah sebagai pelaksanaan Peraturan Pemerintah No78 Tahun 2007, maka yang berlaku adalah Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Kabupaten induk

Setiap daerah di Indonesia pada umumnya, memiliki sumber daya alam yang cukup potensial. Tetapi masalah yang dihadapi adalah kemampuan sumber daya alam tersebut. Tampaknya akan bersepakat bahwa perlu upaya yang cukup keras dari semua untuk menyiapkan sumber daya manusia karena kita tidak ingin eksploitasi sumber daya alam. Sebagai akibatnya, otonomi tetap memposisikan masyarakat daerah sebagai penonton. Sementara orang yang berasal dari luar daerah tersebut memperebutkan kekayaannya. Masyarakat setempat harus menjadi tuan rumah di rumah sendiri.

Untuk melaksanakan keinginan tersebut, maka problemnya adalah keterbatasan kemampuan sumber daya manusianya. Oleh masyarakat setempat masalah tersebut ditanggulangi dengan melakukan beberapa cara, yang dapat memanfaatkan secara maksimal sumber daya manusia yang ada dengan pelatihan, pengiriman tenaga ahli ke luar negeri. Bahkan dapat memanfaatkan tenaga asing dengan imbalan jasa sesuai dengan ketentuan

yang berlaku. Dalam kondisi seperti ini dituntut kemampuan bersaing dan kerja keras dari seluruh lapisan masyarakat dalam pelaksanaan otonomi daerah. Kemampuan daya saing dan kerja keras segenap lapisan masyarakat, termasuk birokrat, dibutuhkan sekali dalam pelaksanaan otonomi daerah ini. Apabila ada sumber daya manusia yang berkualitas, maka daya saing akan meningkat, keterampilan masyarakat akan tinggi, kreatif, inovatif, berdisiplin dan memiliki keterampilan yang tinggi, profesional dan memiliki *leadership* yang tinggi.

Selama hampir seperempat abad kebijaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia mengacu kepada Undang-undang No 32 Tahun 2004 di sini diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Prinsip pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri adalah otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab. Pada hakekatnya otonomi daerah di sini lebih merupakan kewajiban daripada hak, yaitu kewajiban daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab. Pelaksanaan otonomi daerah tersebut membawa beberapa dampak bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Di antaranya yang paling menonjol ialah dominasi pusat terhadap daerah yang menimbulkan besarnya ketergantungan daerah terhadap pusat. Pemerintah daerah tidak mempunyai keleluasaan dalam menetapkan program-program pembangunan di daerahnya. Demikian juga dengan sumber

keuangan untuk penyelenggaraan pemerintahan yang diatur oleh pusat. Beranjak dari kondisi tersebut timbul keinginan daerah agar kewenangan pemerintahan dapat didesentralisasikan dari pusat ke daerah. Akhirnya lahirlah Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menegaskan kembali pelaksanaan otonomi daerah. Otonomi daerah di sini diartikan sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dengan lahirnya Undang-undang No 32 Tahun 2004 tersebut maka dimulailah babak baru pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Kebijakan Otonomi Daerah ini memberikan kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan kota didasarkan kepada desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

C. Implementasi Pemekaran Daerah.

Kebijaksanaan peningkatan otonomi daerah khususnya di Tingkat II (kabupaten/ kota) bertujuan agar terwujudnya otonomi daerah yang nyata, dinamis, dan bertanggung jawab. Otonomi yang nyata berarti bahwa pemberian otonomi kepada daerah adalah berdasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan, dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang

benar-benar menjamin daerah yang bersangkutan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga di daerahnya.¹¹⁴ Sedangkan otonomi yang dinamis berarti pemberian otonomi kepada daerah yang berdasarkan pada situasi, kondisi, dan perkembangan pembangunan. Otonomi yang bertanggung jawab berarti bahwa pemberian otonomi daerah benar-benar sejalan dengan substansi dan tujuannya. Otonomi daerah pasca reformasi melalui sistem pemerintahan yang berlangsung, semakin menimbulkan minat di daerah-daerah untuk melakukan pemekaran. Sekalipun sudah dikemas dalam Undang-Undang Otonomi Daerah, tetap saja akan memiliki peluang dan tantangan bagi daerah yang akan melakukan pemekaran tersebut. Pro dan kontra terhadap pemekaran akan sering terjadi di kalangan masyarakat, dan itu juga disebabkan oleh beberapa oknum elite politik yang membuat skenario permainan agar kepentingan untuk menduduki kekuasaan bisa didapatkan. Begitu juga hal yang sama dilakukan oleh para pengusaha atau pemodal yang ikut memfasilitasi kegiatan dalam proses pemekaran karena mereka melihat ada peluang untuk berbisnis di daerah tersebut.

Pemekaran daerah, seperti kabupaten, dipecah menjadi beberapa kabupaten sebenarnya merupakan tindakan yang baik jika konsep awal dalam otonomi daerah di terapkan, yaitu dalam rangka pemerataan pembangunan daerah, yang dikhawatirkan malah sebaliknya, dan akan menguntungkan beberapa kelompok dan golongan saja. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan ketika sudah mulai muncul wacana pemekaran daerah, muncul pulalah

¹¹⁴ *Ibid.*

beberapa tokoh-tokoh politik, agama, masyarakat, pemuda, akademisi, militer dan pengusaha yang seolah-olah ikut andil dalam proses pemekaran. Hal itu terjadi karena memang kepentingan golongan yang harus terlaksana bukan keinginan masyarakat. Biasanya mereka selalu menjual isu yang sama kepada masyarakat lapisan tingkat bawah seperti, peningkatan kualitas pendidikan, mempermudah administrasi, pemerataan pembangunan, menambah peluang kerja bagi para pemuda, dan lain-lain.

Mereka menggunakan berbagai cara agar bisa mendapatkan jabatan yang strategis di kabupaten/kotamadya. Melalui tradisi dan pola yang sudah terbangun sekian lama dan rencana para elit-elit penguasa dan pengusaha untuk terus mendapatkan kekuasaan dan kekayaan tanpa memikirkan nasib rakyatnya. Pada masa reformasi, korupsi bukannya berkurang melainkan merebak ke daerah-daerah. Dengan adanya undang-undang Otonomi Daerah, para pejabat daerah (eksekutif, legislatif, yudikatif, termasuk juga polisi) telah merasa mendapat giliran untuk mempraktekan warisan yang dititipkan pada paska Suharto beserta kroco-kroconya. Selama 32 tahun dari masa kepemimpinannya hasilnya dapat kita saksikan sendiri, kehancuran bangsa dan negara secara keseluruhan, baik dalam bidang ekonomi, pendidikan, administrasi pemerintahan. Yang paling parah lagi ialah hancurnya moral bangsa.

Berdasarkan beberapa substansi pokok yang diatur di dalam Peraturan Pemerintah No 78 Tahun 2007 tersebut di atas, dapat merinci beberapa

indikator pokok yang dapat dijadikan tolok ukur implementasi Undang-Undang tentang Pemekaran Daerah, yaitu :

1. Diresmikannya Kabupaten dan dilantiknya pejabat Bupati paling lambat 1 bulan setelah Peraturan Pemerintah No78 Tahun 2007 diundangkan.
2. Terbentuknya Organisasi Perangkat Daerah,
3. Terbentuknya DPRD paling lambat 6 bulan setelah peresmian Kabupaten,
4. Terpilihnya Bupati dan Wakil Bupati yang definitif paling lambat 1 tahun setelah peresmian Kabupaten,
5. Terlaksananya serah terima Asset Daerah dari Pemerintah Daerah Kabupaten Induk kepada Kabupaten yang baru paling lambat 1 tahun setelah peresmian Kabupaten, Implementasi Peraturan Pemerintah No 78 Tahun 2007 dimaksud dianggap terlaksana sebagaimana mestinya apabila semua indikator-indikator di atas telah dapat dilaksanakan, demikian pula sebaliknya.

Substansi dari otonomi daerah melalui peran penting pemerintah dalam membuat kebijakan yang memihak kepada masyarakat daerah. Akan tetapi, kebijakan tersebut ternyata tidak serta merta membuat kekecewaan daerah hilang. Berangkat dari fenomena pembangunan daerah yang tidak merata, representasi politik yang tidak adil, pembangunan ekonomi yang diskriminatif, dan praktek korupsi yang merajalela, kekecewaan masyarakat lokal tetap berlanjut. Hal ini terbukti dari semakin maraknya tuntutan untuk membentuk daerah-daerah otonom baru. Di satu sisi pemekaran daerah ini

menjadi obat penurun panas' yang efektif untuk meredam kekecewaan masyarakat lokal, dan bahkan pula memperbaiki kinerja pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik. Namun, jika tidak dikelola dengan baik, kebijakan pemekaran tersebut juga bisa membawa menguatnya regionalisasi berbasis primordial jika tidak disertai dengan kebijakan untuk merangkai sinergi lintas daerah.

Menghindari ataupun meminimalisasi dampak negatif pada otonomi daerah pada dasarnya adalah mengelola proses kebijakan pemekaran dan proses pasca pemekaran seperti.¹¹⁵

1. Dampak Sosio Kultural

Pemekaran daerah membawa implikasi positif dalam bentuk pengakuan sosial, politik dan kultural masyarakat daerah. Melalui kebijakan pemekaran, entitas masyarakat yang mempunyai sejarah kohesivitas dan kebesaran yang panjang, memperoleh pengakuan sebagai daerah otonom baru. Pengakuan ini pada gilirannya memberikan kontribusi positif terhadap kepuasan masyarakat, sehingga meningkatkan dukungan daerah terhadap pemerintah nasional.

Namun demikian, kebijakan pemekaran juga bisa memicu konflik yang pada gilirannya juga menimbulkan masalah horisontal dan vertikal dalam masyarakat. Sengketa antara pemerintah daerah induk dengan

¹¹⁵ *Ibid.* Hal 103-104

pemerintah daerah pemekaran dalam hal pengalihan aset dan batas wilayah, seringkali berimplikasi pada ketegangan antar kubu masyarakat dan antara masyarakat dengan pemerintah daerah.

2. Pelayanan Publik

Kebijakan pemekaran daerah mampu memperpendek jarak geografis antara pemukiman penduduk dengan sentra pelayanan, juga mempersempit rentang kendali antara pemerintah daerah dengan unit pemerintahan di bawahnya. Disamping itu, pemekaran juga memungkinkan untuk menghadirkan jenis-jenis pelayanan baru, seperti pelayanan listrik, telepon, serta fasilitas urban lainnya, terutama di wilayah ibukota daerah pemekaran.

Tetapi, pemekaran juga menimbulkan implikasi negatif bagi pelayanan publik, terutama pada skala nasional, terkait dengan alokasi anggaran untuk pelayanan publik yang berkurang. Hal ini disebabkan adanya kebutuhan belanja aparat dan infrastruktur pemerintahan lainnya yang bertambah dalam jumlah yang signifikan sejalan dengan pembentukan DPRD dan birokrasi di daerah hasil pemekaran.

3. Pembangunan Ekonomi

Pasca terbentuknya daerah otonom baru, terdapat peluang yang besar bagi akselerasi pembangunan ekonomi di wilayah yang baru. Bukan hanya infrastruktur pemerintahan yang terbangun, tetapi juga

infrastruktur fisik dan infrastruktur kebijakan pembangunan ekonomi yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah otonom baru. Semua infrastruktur ini membuka peluang yang lebih besar bagi wilayah hasil pemekaran untuk mengakselerasi pembangunan ekonomi. Semakin mempermudah dalam menghadirkan investor yang berminat dalam membuka industri daerah yang menguntungkan. Namun, kemungkinan akselerasi pembangunan ini harus dibayar dengan besarnya anggaran yang dikeluarkan untuk membiayai belanja pegawai dan belanja operasional pemerintahan daerah. Dari sisi teoritik, belanja ini bisa diminimalisir melalui kebijakan pembangunan ekonomi yang menjangkau seluruh wilayah, sehingga akselerasi pembangunan ekonomi tetap dimungkinkan dengan harga yang murah.

4. Dampak Bagi Pertahanan, Keamanan, dan Integrasi Nasional
Pembentukan daerah otonom baru, bagi beberapa masyarakat pedalaman dan masyarakat di wilayah perbatasan merupakan isu politik nasional yang penting. Bagi masyarakat tersebut, bisa jadi mereka tidak pernah melihat dan merasakan kehadiran 'Indonesia', baik dalam bentuk simbol pemerintahan, politisi, birokrasi dan bahkan kantor pemerintah.³¹
Pemekaran daerah otonom, oleh karenanya, bisa memperbaiki kenangan politik nasional di daerah melalui peningkatan dukungan terhadap pemerintah nasional dan menghadirkan pemerintah pada level yang lebih bawah.

Akan tetapi, ongkos politik untuk menghadirkan pemerintahan daerah otonom baru ini seringkali juga bisa sangat mahal, apabila pengelolaan politik selama proses dan pasca pemekaran tidak bisa dilakukan dengan baik. Sebagaimana terbukti pada beberapa daerah hasil pemekaran, ketidakmampuan untuk membangun inklusivitas politik antar kelompok dalam masyarakat mengakibatkan munculnya tuntutan untuk memekarkan lagi daerah yang baru saja mekar.

Identifikasi dampak pemekaran tersebut membawa kita pada kesimpulan bahwa banyak dampak negatif yang perlu diminimalisasi. Esensi kebijakan yang perlu dilakukan adalah merasionalisasi proses kebijakan pemekaran baik proses pengusulan pemekaran yang dilakukan oleh daerah itu sendiri, maupun proses penetapan pemekaran yang dilakukan di tingkat pusat melalui instansi yang berwenang.

D. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pemekaran Daerah

Eugene Bardach di dalam bukunya yang sangat provokatif yaitu *The Implementation Game*¹¹⁶ mengatakan bahwa : adalah cukup sulit untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus di atas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengena bagi telinga para pemimpin dan

¹¹⁶ Dunn, W.N. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (terjemahan/ Penyunting Muhadjir Darwin dkk), Gadjah Mada University Press.2000. hal 76

para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk dan cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka yang dianggap sebagai klien.

Disini Bardach bermaksud melukiskan kesulitan-kesulitan dalam mencapai kesepakatan di dalam proses kebijakan publik dan menerapkan kebijakan tersebut. Hal ini terlihat pada pelaksanaan kerja serta pemindahan dari tujuan yang disepakati ke proses pencapaian tujuan tersebut. Jones sendiri menilai bahwa dalam Implementasi Kebijakan, pergeseran atau pemindahan yang dimaksudkan oleh Bardach tadi merupakan salah satu masa tenggang yang populer dalam proses Kebijakan Publik, yaitu pergeseran dari aspek politik ke aspek administrasi. Dengan demikian cukup penting untuk diakui bahwa tidak ada gambaran yang jelas tentang kebijakan umum di dalam praktek. Pada bagian akhir dari penjelasannya, Bardach juga mengatakan bahwa proses kesepakatan untuk menyetujui suatu program tertentu jarang memecahkan masalah yang memuaskan bagi setiap orang. Hogwood dan Gunn ¹¹⁷ secara garis besar menjelaskan bahwa kegagalan suatu kebijakan (*policy failure*) dapat dikelompokkan menjadi dua katagori. Pertama, yaitu tidak terimplementasikannya kebijakan itu (*non implementation gap*) dan Implementasi Kebijakan yang tidak berhasil (*unsuccesfull implementation*). Tidak terimplementasinya kebijakan berarti bahwa suatu kebijakan tidak berjalan sesuai dengan harapan, bahkan bisa

¹¹⁷ Wahab, S.A. *Analisis Kebijaksanaan*. Bumi Aksara: Jakarta.2002. hal 22

diakibatkan karena pihak-pihak yang bertanggung jawab dalam implementasi tidak bersedia bekerjasama, atau sedemikian luasnya jangkauan yang ingin dicapai oleh kebijakan.

Masih menurut Hogwood dan Gunn, agar Implementasi Kebijakan dapat dilaksanakan dengan baik maka harus memperhatikan faktor-faktor berikut ini yaitu: (1) kondisi eksternal yang dihadapi organisasi dan instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan dan kendala; (2) untuk melaksanakan kebijakan harus tersedia waktu dan sumber-sumber yang memadai; (3) keterpaduan antar sumber daya yaitu manusia, dana dan fasilitas-fasilitas pendukung lainnya; (4) kebijakan yang di implementasikan harus didasari hubungan kausalitas yang erat; (5) hubungan kausalitas harus bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya; (6) hubungan saling ketergantungan harus kecil; (7) pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan; (8) tugas-tugas harus terperinci dan ditempatkan pada urutan yang tepat; (9) komunikasi dan koordinasi yang sempurna dan (10) pihak-pihak yang memiliki wewenang dapat menuntut dan memperoleh kepatuhan kewenangan.

Menurut Mazmanian dan Sabatier ¹¹⁸ dalam rangka memformulasikan penelitian tentang implementasi kebijakan hal terpenting adalah merancang dan mengidentifikasi variabel-variabel yang dianggap penting, kemudian menetapkan variabel mana yang paling mempengaruhi dalam menentukan

¹¹⁸ *Ibid*

berhasil atau gagalnya suatu kebijakan. Masih menurut kedua ahli tadi, Sabatier dan Mazmanian ¹¹⁹ bahwa variabel-variabel yang dapat mempengaruhi berhasil atau gagalnya suatu kebijakan adalah sebagai berikut : (1)mudah atau tidaknya masalah yang akan dikerjakan; (2)kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi kebijakan; (3)pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan tersebut.

Kemudian mereka juga mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu : (a)variabel kemampuan landasan hukum (peraturan) terhadap implementasi struktur; dan (b)variabel non peraturan yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Variabel kemampuan landasan hukum (peraturan) terhadap implementasi struktur meliputi: (1)kejelasan dan konsistensi sasaran; (2)sumber daya keuangan; (3)keterpaduan dari teori kausal yang memadai; (4)integrasi hierarkis dengan dan antar lembaga pelaksana; (5)peraturan keputusan dari agen pelaksana; (6)rekrutmen dari pejabat pelaksana; (7)akses formal ke luar. Sedangkan variabel non peraturan yang mempengaruhi jalannya implementasi kebijakan meliputi : (1)kondisi sosial ekonomi dan teknologi;(2) perhatian media terhadap masalah; (3)dukungan publik; (4)sikap dan sumber daya kelompok sasaran utama; (5)dukungan kewenangan; (6)komitmen dan kemampuan pejabat pelaksana.

¹¹⁹ Wibawa,S. *Evaluasi Kebijakan Publik*, Raja Grafindo Persada : Jakarta.1994. hal 34

Van Meter dan Van Horn¹²⁰ menjelaskan ada beberapa variabel bebas yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yaitu: (1) ukuran dan tujuan kebijakan; (2) sumber-sumber kebijakan; (3) ciri-ciri atau sifat badan/instansi pelaksana dan (4) lingkungan ekonomi, sosial dan politik. Gagal atau berhasilnya implementasi suatu kebijakan menurut Edward III (1980) ditentukan oleh 4 faktor, yaitu: (1) komunikasi; (2) sumber-sumber daya; (3) disposisi dan (4) struktur birokrasi.

Selanjutnya G. Shabbir Chemma dan Dennis A. Rondinelli mengungkapkan ada 4 variabel besar yang mempengaruhi berhasil dan gagal implementasi kebijakan yaitu: Pertama, kondisi lingkungan meliputi : (a) model politik; (b) struktur pembuatan kebijakan; (c) karakteristik struktur kekuatan lokal; (d) kendala sumber daya, (e) faktor sosio kultural; (f) kecukupan infrastruktur fisik. Kedua, hubungan antar organisasi meliputi: (a) kejelasan dan konsistensi terhadap tujuan kebijakan; (b) hubungan antar dinas yang seimbang; (c) standarisasi perencanaan, anggaran, implementasi dan prosedur evaluasi, (d) keakuratan, konsistensi dan kualitas komunikasi antar organisasi dan (e) keefektifan jaringan untuk mendukung kegiatan kebijakan (program). Ketiga, sumberdaya organisasi yang meliputi: (a) sejauhmana organisasi mengontrol sumberdana; (b) kecukupan alokasi budget dengan program; (c) ketepatan waktu penerimaan budget; (d) dukungan kepemimpinan politik lokal; (e) dukungan dan kepemimpinan politik nasional dan (f) komitmen birokrasi pada tingkat nasional. Sedangkan variabel yang

¹²⁰ Wahap. *op.cit.* hal 34

keempat adalah karakteristik dan kemampuan agen pelaksana meliputi: (a)teknik,manajerial dan keahlian politik para staf; (b)kemampuan untuk mengkoordinasikan dan mengontrol keputusan; (c)dukungan dan sumberdaya agen politik; (d)komunikasi internal organisasi; (e)hubungan agen pelaksana dan terget group; (f) hubungan agen pelaksana dengan organisasi non pemerintah lainnya; (g)kualitas kepemimpinan agen pelaksana; (h)komitmen para staf untuk melaksanakan program dan (i)lokasi agen pelaksana dalam sistem administrasi.

Terakhir adalah pendapat Merilee S.Grindle ¹²¹Ia mengidentifikasi dua hal yang sangat menentukan keberhasilan dalam Implementasi Kebijakan, yaitu Isi Kebijakan dan Konteks dari Implementasi itu sendiri. Dua hal itu kemudian dirinci menjadi :

a. Isi Kebijakan (*Content of Policy*) yang terdiri dari :

- 1) kepentingan siapa yang terlibat,
- 2) macam-macam manfaat,
- 3) sejauhmana perubahan akan diwujudkan,
- 4) tempat pembuatan kebijakan,
- 5) siapa yang menjadi implementatornya, dan
- 6) sumberdaya yang tersedia/disediakan

b. Konteks Implementasi (*Context of Implementation*) yang terdiri dari:

¹²¹ *Ibid.* hal 36

- 1) kekuasaan, kepentingan, dan strategi para aktor yang terlibat,
- 2) karakteristik lembaga dan rejim, dan
- 3) sesuai dengan kaidah dan tingkat responsif.

Kesimpulan yang dapat diambil dari apa yang disampaikan oleh Grindle ini adalah bahwa keberhasilan dari Implementasi Kebijakan ditentukan oleh banyak hal, terutama yang menyangkut kepentingan-kepentingan yang terlibat didalamnya. Sebuah Kebijakan yang sederhana tentu saja tidak melibatkan kepentingan banyak orang dan kelompok masyarakat sehingga pada akhirnya tidak akan membawa perubahan besar. Sebaliknya semakin melibatkan banyak kepentingan, maka keterlibatan seseorang atau kelompok dalam Implementasi Kebijakan tersebut akan sangat tergantung pada apakah kepentingannya terlindungi atau bahkan orang atau kelompok tersebut akan memperoleh manfaat yang besar atau tidak. Kalau kepentingannya terlindungi, maka dia akan berusaha untuk terlibat secara aktif dalam Implementasi Kebijakan karena bagaimanapun juga manfaatnya pasti akan sampai kepada yang bersangkutan.

Berikutnya yang terakhir adalah pendapat Maarse¹²² yang mengemukakan bahwa implementasi suatu kebijakan publik dipengaruhi oleh 4 faktor, yaitu : Pertama adalah isi kebijakan yang harus dilaksanakan, Kedua

¹²² Darwin, M. *Teori Organisasi Publik*, Magister Administrasi Publik-UGM: Yogyakarta. tanpatahun. hal, 12

adalah tingkat informasi dari aktor-aktor yang terlibat dalam implementasi, Ketiga adalah banyaknya dukungan bagi kebijakan yang dilaksanakan, dan Keempat adalah potensi serta sumber daya seperti waktu, uang dan tenaga manusia.

Berdasarkan model-model Implementasi Kebijakan Publik yang dikemukakan oleh para ilmuwan tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa terdapat banyak sekali faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Kebijakan Publik. Terdapat beberapa persamaan dan perbedaan dalam pengelompokkan variabel antara pakar yang satu dengan pakar lainnya. Namun tesis ini tidaklah bermaksud untuk membahas adanya perbedaan dan persamaan tersebut. Tetapi yang penting adalah bahwa dengan model-model tersebut telah diperoleh gambaran yang jelas bahwa terdapat banyak faktor atau variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Di dalam hal penggunaan model, Santoso¹²³ mengemukakan bahwa karya-karya atau buah pikir para pakar kebijakan belum ada yang menyinggung kasus Indonesia secara khusus, maka beberapa variabel dari model-model yang dikembangkan para pakar kebijakan mungkin relevan dan mungkin saja tidak relevan untuk mengkaji proses implementasi kebijakan di Indonesia.

Hampir senada dengan pendapat Santoso tadi, ¹²⁴ mengemukakan bahwa seluruh model-model implementasi kebijakan jangan diaplikasikan

¹²³ Gaffar, A. *Op.cit.* hal 45

¹²⁴ *Ibid.* hal 48

secara mentah-mentah, melainkan dapat disesuaikan dengan kebutuhan studi implementasi.

Selanjutnya dapat disimpulkan pula bahwa semua pendapat para ilmuwan tersebut memiliki kebenaran-kebenaran, hanya saja apabila dilihat dari tingkat relevansi dengan konteks atau aspek tertentu yang akan dianalisis maka masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan. Oleh karena itu perlu dilakukan seleksi terhadap variabel-variabel yang tepat dan memiliki tingkat kesesuaian atau relevansi yang tinggi dengan penelitian ini sehingga diperoleh hasil penelitian yang akurat tentang faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pemekaran Daerah

Setelah diadakan penyeleksian tingkat kesesuaian atau tingkat relevansi terhadap faktor-faktor tersebut di atas maka diperoleh variabel-variabel yang dapat mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pemekaran Daerah di Kabupaten adalah sebagai berikut :

1. Substansi Kebijakan Pemekaran Daerah,
2. SDM Implementator Kebijakan Pemekaran Daerah,
3. Struktur Birokrasi Komite Pemekaran Daerah,dan

4. Kondisi Lingkungan (kondisi sosial ekonomi dan sosial politik). Berikut ini secara teoritik akan dijelaskan keempat faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut, yaitu :¹²⁵

1. Substansi Kebijakan Pemekaran Daerah

Dari berbagai pendapat para ilmuwan yang telah disebutkan terdahulu yaitu pada bagian faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Kebijakan Publik dapat dinilai bahwa hampir semua ahli (kecuali Edward III) sependapat jika kejelasan isi atau substansi sebuah Kebijakan Publik sangat mempengaruhi dan menjadi salah satu faktor yang sangat penting didalam proses implementasi sebuah kebijakan publik. Karena pada kenyataannya banyak kasus yang disebabkan oleh permasalahan ketidakjelasan substansi menyebabkan para stakeholders dan pejabat pelaksana di lapangan menemukan kendala-kendala di dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan publik. Demikian pula masyarakat sebagai kelompok sasaran (*target group*) tidak selalu dengan serta merta menerima dan memberikan dukungannya terhadap sebuah kebijakan publik yang diintervensikan kepada mereka. Artinya bahwa bukan tidak mungkin apabila masyarakat akan memberikan reaksi atau respon untuk tidak menerima atau tidak mendukung kebijakan publik tertentu karena interpretasi mereka terhadap substansi kebijakan. Bahkan

¹²⁵ Bungaran Antonius Simanjatak. *Op.Cit.* hal 120

pada stadium lanjut, substansi kebijakan publik tersebut dapat dianggap sebagai potensi masalah atau konflik yang baru.

Untuk menemukannya substansi atau isi Kebijakan Publik, Samodra Wibawa dalam tulisannya yang berjudul Evaluasi Kebijakan Publik (1994) menjelaskan bahwa : Kebijakan publik selalu mengandung setidaknya tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang luas, sasaran yang spesifik dan cara mencapai sasaran tersebut. Komponen yang terakhir biasanya belum dijelaskan secara rinci, dan oleh karena itulah birokrasi harus menterjemahkan sebagai program-program aksi dan proyek. Didalam “cara” tersebut terkandung beberapa komponen kebijakan yang lain, yaitu siapa pelaksana atau implementatornya, berapa besar dan darimana dana diperoleh, siapa kelompok sasarannya, bagaimana program dilaksanakan atau bagaimana sistem manajemennya, dan bagaimana keberhasilan atau kinerja kebijakan diukur.

Pada bagian selanjutnya ia juga mengatakan bahwa :

.....komponen ketiga dari suatu kebijakan yaitu cara adalah merupakan komponen yang berfungsi untuk mewujudkan dua komponen yang pertama yaitu tujuan dan sasaran khusus.

Tidak jauh berbeda dengan pendapat di atas, Riswanda Imawan (1999) dengan mengutip pendapat William Dunn dan Samuel Patterson dkk mengatakan bahwa rumusan sebuah kebijakan publik yang baik selalu

berisi dua hal yaitu tujuan kebijakan dan cara mencapai tujuan kebijakan tersebut.¹²⁶

Berdasarkan pendapat dua ahli di atas dapat disimpulkan bahwa komponen utama yang mengisi sebuah Kebijakan Publik adalah tujuan dan cara mencapai tujuan tersebut. Jadi kejelasan isi atau substansi kebijakan sebagai faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan Pemekaran Daerah di Kabupaten mengandung dua hal pokok yaitu :¹²⁷

a. Kejelasan tentang tujuan kebijakan pemekaran daerah.

Bahwa sebuah kebijakan yang baik harus memuat tujuan yang hendak dicapai dengan diimplementasikan kebijakan tersebut secara jelas, baik itu tujuan jangka pendek atau jangka panjang ataupun tujuan yang bersifat sempit dan luas. Adanya kejelasan tujuan ini kian menjadi sangat penting bila dikaitkan dengan ragam interpretasi yang bakal muncul baik di kalangan pelaksana kebijakan (implementator) maupun masyarakat (target group) ketika kebijakan diimplementasikan. Kejelasan tujuan kebijakan selain akan menghilangkan keragu-raguan bahkan kemungkinan kesalahan dikalangan pejabat pelaksana, juga akan meningkatkan dukungan di kalangan masyarakat

b. Kejelasan tentang cara mencapai tujuan kebijakan pemekaran daerah.

Bahwa sebuah kebijakan publik yang baik juga memuat cara mencapai

¹²⁶ Dunn, W.N. *Op. Cit.* Hal 34

¹²⁷ Bungaran Antonius Simanjutak. *Op. Cit.* hal 121

tujuan kebijakan secara jelas, dan ini berkaitan dengan beberapa hal, yaitu :¹²⁸

- 1) Kejelasan tentang pelaksana atau implementator kebijakan Pemekaran Daerah: hal ini sangat penting karena kejelasan implementator akan menghilangkan kemungkinan stagnasi atau bahkan kemungkinan overlapping dalam penanganan implementasi kebijakan publik,
- 2) Kejelasan tentang dana atau anggaran yang disediakan untuk mengimplementasikan kebijakan Pemekaran Daerah: banyak kasus kebijakan yang telah membuktikan bahwa aspek dana atau anggaran sangat diperlukan di dalam implementasi kebijakan publik. Kejelasan tentang dana atau sistem insentif tertentu akan dapat menggerakkan upaya pencapaian tujuan kebijakan menjadi lebih efektif,
- 3) Kejelasan tentang proses atau tahapan pelaksanaan kebijakan Pemekaran Daerah: hal ini juga sangat vital karena akan dapat menghilangkan kemungkinan overlapping di dalam realisasi tujuan kebijakan, selanjutnya yang terakhir adalah
- 4) Kejelasan tentang bagaimana keberhasilan atau kinerja kebijakan itu diukur: dalam sebuah kebijakan yang baik hal ini biasanya ditandai

¹²⁸ *Ibid.* Hal 122

dengan dimuatnya tenggang waktu, output secara fisik maupun non fisik sebagai ukuran pencapaian tujuan kebijakan.

2. SDM Implementator Kebijakan Pemekaran Daerah

Sumber daya manusia mempunyai peran penting di dalam implementasi kebijakan publik karena fakta menunjukkan bahwa bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan serta bagaimanapun akuratnya dalam memfungsikan aturan tersebut jika personil yang bertanggungjawab melaksanakan kebijakan (implementator) kurang memiliki sumber daya untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif. Hal ini seperti dikemukakan oleh Edward III (1980) yang mengatakan : *No matter how clear and consistent implementation orders are and no matter how accurately they transmitted, if the personnel responsible for carrying out policies lack the resources to do an effective job, implementation will not be effectively.*

Yang dimaksudkan dengan sumber daya yang terpenting di dalam implementasi kebijakan antara lain adalah menyangkut staf yang harus mempunyai keahlian dan kemampuan melaksanakan tugas, perintah dan anjuran atasan (pimpinan). Aspek ini biasanya disebut dengan aspek kualitas sumber daya manusia.

Disamping itu harus ada pula ketepatan dan kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dengan keahlian yang harus dimiliki sesuai dengan tugas-tugas yang akan dikerjakan. Aspek ini biasanya dikenal dengan aspek kuantitas sumber daya manusia. Hal ini seperti yang diutarakan juga oleh Edward III (1980) sebagai berikut: *Important resources include staff of the proper size and with the necessary expertise ; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of others involved in implementation; the authority to ensure that policies are carried out as they are intended; and facilities (including buildings, equipment, land, and supplies) in which or with which to provide services. Insufficient resources will mean that laws will not be enforced, services will not be provided, and reasonable regulations will not be developed.*¹²⁹

Berdasarkan pendapat ilmuwan di atas, mengingat bahwa aspek manusia adalah yang terpenting dari semua jenis sumber daya, maka di dalam penelitian ini hanya dibatasi pada faktor Sumber Daya manusia saja. Oleh karena itu faktor sumber daya manusia implementator kebijakan Pemekaran Daerah di Kabupaten Aceh Barat dibagi kepada dua bidang kajian secara teoritik, yaitu berkaitan dengan kualitas SDM dan kuantitas SDM aparat pelaksana (*implementator*) kebijakan seperti yang telah dijelaskan di atas.

¹²⁹ Dunn, W.N. *op.cit.* hal 65

Jika tingkat kemampuan yang didasarkan tingkat pendidikan dan pengalaman serta penguasaan tugas-tugas yang dimiliki oleh aparat implementator dijadikan fokus pembahasan pada aspek kualitas sumber daya manusia, maka pembahasan yang menyangkut jumlah aparat pelaksana (*implementator*) yang dibutuhkan oleh seperangkat organisasi yang dibentuk untuk mengimplementasikan kebijakan tertentu dijadikan fokus pembahasan pada aspek yang kedua, yaitu kuantitas Sumber daya Manusia.

3. Struktur Birokrasi Komite Pemekaran Daerah

Organisasi sebagai wadah berhimpun orang-orang yang sehaluan dan setuju harus mampu menampung berbagai pikiran dan keinginan orang-orang tersebut, sehingga wadah itu tetap utuh tidak pecah belah. Fungsi organisasi sebagai wadah erat kaitannya dengan bentuk dan susunannya yang harus merupakan kerangka kerja. Dari perkembangan organisasi dengan berfungsi sebagai wadah tidak cukup memenuhi tuntutan keadaan yang makin dinamis dan kompleks. Peranan organisasi tidak hanya sekedar sebagai tempat atau wadah, tetapi telah bertumbuh menjadi alat, yaitu alat untuk mencapai tujuan tertentu. Hal tersebut seperti diutarakan oleh Darwin, M.¹³⁰ yaitu sebagai berikut :

Apabila organisasi berperan sebagai wadah, maka akan bersifat statis, tetapi sebagai alat maka organisasi akan berperan aktif. Dengan demikian

¹³⁰ Darwin, M. *Op.Cit.* hal 6

organisasi memiliki beberapa syarat penting yaitu susunan organisasi, susunan personalia, sistem pembagian kerja dan pertanggungjawaban.¹³¹

Karena tujuan dirumuskannya sebuah kebijakan publik adalah ingin mencapai sesuatu tujuan tertentu, maka sudah barang tentu untuk mengimplementasikan kebijakan publik diperlukan sebuah organisasi. Oleh karena itu implementasi kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari organisasi atau struktur birokrasi.

Berkaitan dengan hal tersebut, Darwin, M.¹³² menyatakan bahwa Kebijakan Publik jarang berjalan swalaksana (*self-executing*), sedangkan organisasi diperlukan agar pekerjaan dapat dilaksanakan. Kemudian hal senada juga diungkapkan oleh Edward III (1980) bahwa : Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan cukup dan para pelaksana (*implementators*) mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mereka mempunyai keinginan untuk melakukannya, implementasi kebijakan bisa saja belum efektif, karena adanya ketidakefisienan struktur birokrasi. Struktur Birokrasi ini mencakup aspek-aspek seperti, struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antar unit-unit organisasi.¹³³

Dua pendapat ahli di atas sudah cukup mewakili pendapat bahwa sedemikian pentingnya sebuah organisasi untuk mengimplementasikan

¹³¹ *Ibid*

¹³² *Ibid*

¹³³ Tri Ratnawi, *Op.Cit.* Hal 38

suatu Kebijakan Publik. Di dalam pembahasan aspek struktur Birokrasi Komite Pemekaran Daerah di Kabupaten, ada dua hal penting yang dapat dijadikan fokus pembahasan yaitu berkaitan dengan Struktur Organisasi dan Tata Kerja Organisasi. Struktur dimaksudkan sebagai susunan bagan-bagan atau komponen-komponen yang menunjukkan departementasi dan spesialisasi, sedangkan Tata Kerja dimaksudkan sebagai susunan Tugas Pokok dan Fungsi dari masing-masing komponen yang dibentuk.¹³⁴

4. Kondisi Lingkungan (Kondisi Sosial Ekonomi dan Sosial Politik)

Kecuali Edward III, semua ilmuwan sependapat bahwa kondisi eksternal kebijakan publik yaitu berupa kondisi lingkungan sosial ekonomi dan sosial politik sangat mempengaruhi penerapan sebuah kebijakan publik. Hal ini sangat beralasan disebabkan kondisi politik dan perkembangan ekonomi ini berkaitan dengan kesiapan lingkungan terhadap perubahan yang akan muncul sebagai konsekwensi dari dimplementasikannya sebuah Kebijakan Publik, apalagi kebijakan tersebut akan membawa perubahan yang sangat signifikan bagi lingkungan itu. Selain itu, kondisi sosial ekonomi dan sosial politik juga berkaitan dengan kesiapan lingkungan apabila diikutsertakan sebagai aktor didalam implementasi Kebijakan Publik. Di dalam penelitian ini, mungkin pertanyaan yang sangat relevan diajukan untuk faktor ini adalah seberapa jauh kondisi ekonomi dan politik di Kabupaten memberikan “ruang gerak”

¹³⁴ *Ibid*

yang cukup atau menciptakan kondisi yang kondusif bagi penerapan Kebijakan Pemekaran Daerah.

F. Perkembangan Pemekaran Wilayah Pasca Reformasi

Adanya empat faktor utama pendorong pemekaran wilayah di masa reformasi yaitu: 1) motif untuk efektivitas/efisiensi administrasi pemerintahan mengingat wilayah daerah yang begitu luas, penduduk yang menyebar, dan ketertinggalan pembangunan; 2) Kecenderungan untuk homogenitas (etnis, bahasa, agama, *urban-rural*, tingkat pendapatan, dan lain-lain; 3) adanya kemandirian fiskal yang dijamin oleh Undang-Undang (disediakkannya dana alokasi umum/ DAU, bagi hasil dari sumber daya alam, dan disediakan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah/PAD); 4) Motif pemburu rente (*bureaucratic and political rent-seeking*) para elit.¹⁰ Di samping itu masih ada satu motif "tersembunyi" dari pemekaran daerah, yang oleh Ikrar Nusa Bhakti disebut sebagai *gerrymander*, yaitu usaha pembelahan/pemekaran daerah untuk kepentingan parpol tertentu. Contohnya adalah kasus pemekaran Papua oleh pemerintahan Megawati (PDIP) dengan tujuan untuk memecah suara partai 'lawan'.¹³⁵ Se jumlah permasalahan di bawah ini kemungkinan disebabkan oleh kombinasi dari beberapa faktor tersebut. "Cerita-cerita sukses" pemekaran memang cenderung kurang bila dibandingkan dengan realita

¹³⁵ Djohermansyah Djohan, "Mengkaji Kembali Konsep Pemekaran Daerah Otonom", dalam Indra J. Piliang, M. Zaki Mubarak dkk, *Blue Print Otonomi Daerah Indonesia*. Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa-Partnership, Juli 2006, him. 117-118

banyaknya permasalahan yang terjadi di daerah-daerah pemekaran. Beberapa contoh permasalahan itu misalnya:¹³⁶

a. Konflik dengan kekerasan.

Salah satu contoh kasusnya adalah Kabupaten Polewali-Mamasa yang dimekarkan pada 2002 menjadi Kabupaten Polewali Mandar dan Kabupaten Mamasa di Provinsi Sulawesi Barat. Konflik terjadi di Kecamatan Aralle, Tebilahan dan Mambi (ATM). Ketiga kecamatan ini menolak bergabung dengan Kabupaten Mamasa. Konflik dengan kekerasan juga terjadi dalam pem-bentukan Provinsi Irian Jaya Barat.

b. Menurunnya jumlah penduduk dan PAD secara drastis.

Contoh: Kasus Kabupaten Aceh Utara sebelum pemekaran penduduknya berjumlah 970.000 jiwa. Setelah pemekaran (menjadi Kota Bireuen, Kota Lhokseumawe dan Kab. Aceh Utara) penduduknya tinggal 420.000. Pembentukan Kota Singkawang menyebabkan Kabupaten Bengkka yang banyak kehilangan penduduknya karena bermigrasi ke Kota Singkawang. Selain itu Bengkka yang juga menderita karena menurunnya secara drastis PAD daerah tersebut pasca ditinggalkan oleh Singkawang.

c. Menyempitnya luas wilayah dan beban daerah induk.

¹³⁶ *ibid*

Kabupaten Halmahera Barat yang setelah pemekaran wilayahnya menyempit secara drastis, saat ini dibebani oleh pembiayaan daerah-daerah baru di Kab. Halmahera Utara, Halmahera Selatan dan Ke-pulauan Sula.

d. Perebutan wilayah dan masalah ibukota pemekaran.

Kasus ini terjadi misalnya antara Pemda Kampar dan Pemda Rokan Hulu yang memperebutkan tiga desa, yaitu Tandun, Aliantan dan Kabun. Konflik mengenai ibukota pemekaran terjadi misalnya di Kabupaten Banggal (Sulawesi Tengah).

e. Perebutan aset.

Kasus ini pernah terjadi di Kabupaten Nunukan yang dimekarkan pada tahun 1999 yang kemudian berebut gedung dan peralatan dengan kabupaten induknya (Kabupaten Bulungan). Masalah ini juga terjadi antara Kota Lhokseumawe (kota pemekaran) dengan Kabupaten Lhoksukon di Aceh (daerah induk).

Untuk bahasan yang lebih komprehensif mengenai permasalahan di daerah-daerah pemekaran ini, tampaknya juga diperlukan data mengenai berapa jumlah daerah pemekaran per-provinsi dari tahun 1999 hingga Januari 2007 yang dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 1.

Jumlah Daerah Baru Per - Provinsi Periode 1999-Januari 2007¹³⁷

| No. | Daerah | Provinsi | Kabupaten | Kota |
|-----|--------------------------------|----------|-----------|------|
| 1. | Prov. Nanggroe Aceh Darussalam | - | 14 | 2 |
| 2. | Prov. Sumatra Utara | - | 6 | 1 |
| 3. | Prov. Sumatra Barat | - | 4 | 1 |
| 4. | Prov. Jambi | - | 4 | - |
| 5. | Prov. Bengkulu | - | 5 | - |
| 6. | Prov. Riau | - | 5 | - |
| 7. | Prov. Kep.Riau. | 1 | 3 | 2 |
| 8. | Prov. Bangka Belitung | 1 | 4 | - |
| 9. | Prov. Sumatra Selatan | - | 5 | 3 |
| 10. | Prov. Lampung' | - | 1 | 2 |
| 11. | Provinsi Banten | 1 | - | 1 |
| 12. | Provinsi Jabar | - | 1 | 4 |
| 13. | Provinsi Jatim | - | - | 1 |
| 14. | Prov. NTB | - | 1 | 1 |
| 15. | Prov. NTT | - | 6 | - |
| 16. | Prov. Kalimantan Barat | - | 4 | 1 |
| 17. | Prov. Kalsel | - | 2 | - |
| 18. | Prov. Kalteng | - | 8 | - |
| 19. | Prov. Kaltim | - | 5 | 1 |
| 20. | Prov. Gorontalo | 1 | 4 | - |
| 21. | Prov. Sulsel | - | 2 | 1 |
| 22. | Prov. Sulawesi Tenggara | - | 6 | 1 |
| 23. | Prov. Sulawesi Tengah | - | 5 | - |
| 24. | Prov. Sulut | - | 6 | 2 |
| 25. | Prov. Sulawesi Barat | 1 | 2 | - |
| 26. | Provinsi Maluku | - | 5 | - |
| 27. | Prov. Maluku Utara | 1 | 4 | 2 |
| 28. | Prov. Irijabar | 1 | 5 | 1 |
| 29. | Prov. Papua | - | 13 | - |
| | Jateng, DKI, DIY, Bali | - | - | - |

Sumber: Diolah Dari Data Depdagri.

Berdasarkan tabel 2 itu terlihat adanya empat provinsi yang belum melakukan pemekaran, yaitu Jateng, DIY, DKI dan Bali. Sedangkan pemekaran kabupaten/kota yang terbanyak terjadi antara lain di Papua, Aceh, Maluku plus

¹³⁷ www.Mendagri.com diakses tanggal 12 November 2010

Maluku Utara, Kalteng dan Sulawesi. Ke semua daerah ini merupakan daerah berbasis kesukuan dan agama yang rawan konflik. Namun, data ini belum cukup untuk membuktikan bahwa pemekaran wilayah (tepatnya: segregasi wilayah) adalah wujud dari konflik internal daerah dan sekaligus wujud dari resolusi konflik jangka pendek. Kenyataan menunjukkan bahwa konflik-konflik baru banyak bermunculan di daerah-daerah pemekaran.

Di samping masalah-masalah di muka, menurut data Depdagri tahun 2006, sekitar 87,71 persen daerah induk belum menyelesaikan P3D (Pembiayaan, Personil, Peralatan, dan Dokumen); 79 persen daerah otonomi baru belum memiliki batas wilayah yang jelas; 89,48 persen daerah induk belum memberikan dukungan dana kepada daerah otonomi baru; dan 84,2 persen pegawai negeri sipil (PNS) sulit dipindahkan dari daerah induk ke daerah pemekaran" Hasil evaluasi Depdagri baru-baru ini (tahun 2007) terhadap 148 kabupaten/kota pemekaran ternyata menimbulkan¹³⁸

Reaksi keras/kurang senang dari beberapa elit lokal (di antaranya dari kabupaten/kota pemekaran di Riau dan Kabupaten Nunukan di Kaltim) yang mendapat *score* kurang memuaskan dari Depdagri¹³⁹ Kemarahan atau kekecewaan mereka ini menjadi pentirvg artinya sebagai bentuk ke-

¹³⁸ www.mendagri.com. Diakses tanggal 30 Januari 2011

¹³⁹ "Pemekaran Daerah: Kesejahteraan atau Beban"?, dalam jurnal *Update Indonesia* Vol.02/Tahun I-Maret 2006 him. 17, The Indonesian Institute, Jakarta.

kritisan (dan 'harga diri') elemen-elemen di daerah atas per-lakuan Pusat. Namun, daerah sebagai sub-unit dari sebuah sistem yang lebih besar (yang disebut Negara), juga harus bersedia dievaluasi, diperiksa atau diawasi oleh instansi Pusat, misalnya dalam hal keuangan daerah diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan/atau Komisi Pemberantasan Korupsi. Daerah tidak cukup hanya menuntut hak-haknya, namun masalah akuntabilitas juga sangat penting.

Bila dilihat dari beban APBN, terlihat bahwa pendanaan untuk daerah-daerah pemekaran cukup memengaruhi (memberatkan) keuangan negara: Hingga tahun 2005 daerah yang dimekarkan mencapai 142 daerah berupa provinsi, kabupaten dan kota. Pemekaran tersebut berdampak cukup signifikan bagi belanja negara khususnya belanja bagi daerah yang terdiri dari Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Penyeimbang dan Dana Otonomi Khusus. Menurut catatan APBN tahun 2000-2004, dana yang dialokasikan untuk belanja daerah meningkat dari tahun ke tahun. Tahun 1999 dana untuk penyelenggaraan pemerintah daerah berjumlah Rp. 29,9 triliun (2,6% dari PDB) meningkat menjadi Rp. 33,1 triliun (3,4% dari PDB). Peningkatan ini pun terjadi pada tahun selanjutnya, yaitu Rp. 81,1 triliun (5,6% terhadap PDB) pada 2001, Rp. 94,8 triliun (5,9% terhadap PDB) pada 2002, Rp. 116,9 triliun (6%

terhadap PDB) pada 2003, dan Rp. 130 triliun (6,2% terhadap PDB) pada 2004.¹⁴⁰

Sedangkan pada 2006 diperkirakan sekitar 250 triliun rupiah atau kira-kira 20% dari PDB telah dialirkan dari Pusat ke daerah-daerah pemekaran.¹⁴¹ Peningkatan pengeluaran negara tersebut terjadi karena setiap pembentukan daerah baru memerlukan kantor polisi baru, kantor agama baru, kantor pengadilan baru, penambahan pegawai baru, dan lain-lain. Menteri Keuangan Sri Mulyani pernah mengatak-an bahwa pemekaran wilayah yang tidak diperhitungkan dengan baik hanya akan memboroskan keuangan negara saja. Kemudian hasil audit yang dilakukan oleh BPK pada 2007 menyimpulkan mengenai buruknya kinerja keuangan daerah-daerah pemekaran. Selain mengandalkan dana dari Pusat, daerah baru hasil pemekaran juga kekurangan SDM aparatur pemerintahan. Menurut salah satu auditor di BPK, sekitar 83 persen dari 148 daerah hasil pemekaran, kondisi keuangan daerahnya tidak memenuhi syarat.¹⁸

Selanjutnya kesimpulan sementara dari sebuah sumber menyatakan bahwa pemekaran daerah bukanlah solusi untuk mengatasi masalah ekonomi di daerah. Meskipun demikian, indikator ekonomi bukanlah parameter tunggal untuk me-nilai keberhasilan/kegagalan pemekaran wilayah.¹⁹

¹⁴⁰ "Pemekaran Daerah: *Kesejahteraan atau Beban*", dalam jurnal *Update Indonesia* Vol.02/Tahun I-Maret 2006 him. 17, The Indonesian Institute, Jakarta.

¹⁴¹ Tri Ratnawati.op.cit.hal 76

Di samping membicarakan permasalahan-permasalahan (*'sad story'*) tadi, sebaliknya kita juga perlu mengapresiasi beberapa kemajuan atau keberhasilan (walau mungkin kecil) di daerah-daerah pemekaran pada umumnya. Beberapa kemajuan yang hasilnya langsung dapat dirasakan oleh masyarakat di daerah-daerah baru adalah perbaikan infra-struktur seperti jalan-jalan umum, penerangan listrik, pem-bangunan/perbaikan gedung-gedung sekolah dan fasilitas kesehatan. Di luar keempat bidang itu, pemborosan APBD oleh pemda pemekaranlah yang paling banyak dirasakan oleh masyarakat. Pemborosan tersebut untuk pem-bangunan kantor-kantor baru, rumah-rumah jabatan baru dan pembelian mobil-mobil dinas baru yang sering kali terlalu mewah untuk ukuran daerah yang baru dibentuk.²⁰ Beberapa contoh daerah pemekaran yang cukup mengalami kemajuan bisa disaksikan misalnya di Provinsi Bangka Be-litung (setelah lepas dari Provinsi Sumatra Selatan), Provinsi Gorontalo (setelah lepas dari Provinsi Sulawesi Utara), Provinsi Maluku Utara (setelah lepas dari Provinsi Maluku) dan Provinsi Banten (setelah lepas dari Provinsi Jawa Barat). Kota-kota pemekaran yang dulunya (di masa UU No. 5/74) merupakan kota administratif (kotif), umumnya pada pasca pemekaran cenderung lebih cepat berkembang ketimbang kabupaten-kabupaten yang baru dibentuk. Hal ini karena status sebagai kotif telah memberikan kesempatan dan pengalaman kepada aparat setempat dan masyarakat-nya untuk mempersiapkan diri sebagai kotamadya. Skema masa percobaan atau 'transisi' —yang dampaknya cukup positif— yang dipraktikkan di

masa Orde Baru semacam itu, tidak dijumpai dalam paket kebijakan pemekaran di masa reformasi. Keadaan ini menimbulkan banyak kekisruhan di daerah-daerah baru yang *secara instant* diberi 'otonomi penuh oleh Pusat.¹⁴²

F. Perbandingan Pengaturan Pemekaran Wilayah Dilihat Dari Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 Dan Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007

Setelah ditunggu sekian lama, akhirnya pemerintahan Susilo Bambang Yudoyono melakukan revisi minor terhadap Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000. Salah satu perubahan terjadi pada persyaratan dan prosedur pemekaran daerah. Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 (tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah) yang dibuat di masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid dengan acuan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 mulai tahun 2007 diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 78 tahun 2007 (tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah). Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 ini ditetapkan oleh Presiden SBY pada 10 Desember 2007.

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 telah mengoreksi kelemahan

¹⁴² *Ibid*

Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 dengan memperketat pemekaran, antara lain meng-ubah persyaratan dari 3 (tiga) kecamatan menjadi 5 (lima) kecamatan untuk membentuk kabupaten baru. Sedangkan untuk membentuk kota pemekaran minimal harus terdiri dari 4 kecamatan (cukup 3 kecamatan menurut Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000). Provinsi baru dapat dibentuk minimal terdiri dari 5 kabupaten/kota (cukup 3 kabupaten/kota menurut Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000). Di samping itu Peraturan Pemerintah No. 78 tahun 2007 juga mensyarat-kan adanya batas usia minimal. Pemekaran dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan 7 tahun untuk kabupaten/kota, dan 10 tahun untuk provinsi.¹ Ketentuan baru ini tidak dijumpai dalam Peraturan Pemerintah No.129 Tahun 2000. Mengenai pendanaan pemekaran daerah, menurut Peraturan Pemerintah baru tersebut, pemerintah pusat tidak lagi ikut menanggungnya.

Prosedur pembentukan/pemekaran daerah menurut pasal 16 Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 adalah sebagai berikut:

- a. ada kemauan politik dari Pemerintahan Daerah dan masyarakat yang bersangkutan; pembentukan daerah harus didukung oleh penelitian awal yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah;
- b. usul pembentukan Provinsi disampaikan kepada Pemerintah c.q. Mendagri dengan dilampirkan hasil penelitian daerah dan persetujuan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang berada dalam wilayah Provinsi dimaksud, yang dituangkan dalam Keputusan DPRD;

- c. usul pembentukan Kabupaten/Kota disampaikan kepada Pemerintah c.q. Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur dengan dilampirkan hasil penelitian Daerah dan persetujuan DPRD Kabupaten/Kota serta persetujuan DPRD Provinsi, yang dituangkan dalam keputusan DPRD.
- d. Dengan memerhatikan usulan Gubernur, Mendagri memproses lebih lanjut dan dapat menugaskan Tim untuk melakukan observasi ke Daerah yang hasilnya menjadi bahan rekomendasi kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD);
- e. Berdasarkan rekomendasi pada huruf e, Ketua DPOD meminta tanggapan para anggota DPOD dan dapat menugaskan Tim Teknis Sekretariat DPOD Ke Daerah untuk melakukan penelitian lebih lanjut;
- f. Para anggota DPOD memberikan saran dan pendapat secara tertulis kepada Ketua DPOD;
- g. Berdasarkan saran dan pendapat DPOD, usul pembentukan suatu daerah diputuskan dalam rapat anggota DPOD;
- h. Apabila berdasarkan hasil keputusan rapat anggota DPOD menyetujui usul pembentukan Daerah, Mendagri selaku Ketua DPOD mengajukan usul pembentukan Daerah tersebut beserta Rancangan Undang-Undang Pembentukan Daerah kepada Presiden;

- i. Apabila Presiden menyetujui usul dimaksud, rancangan Undang-Undang pembentukan Daerah disampaikan kepada DPR-RI untuk mendapatkan persetujuan.¹⁴³

Sementara itu, pasal 114 Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 tentang Prosedur Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan dan penggabungan Daerah menyebutkan persyaratan/prosedur pemekaran daerah sebagaiberikut:³

Adanya aspirasi sebagian besar masyarakat setempat dalam bentuk Keputusan BPD (Badan Perwakilan Desa) untuk desa, atau Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain untuk kelurahan di wilayah yang menjadi calon cakupan wilayah provinsi atau kabupaten/kota yang akan dimekarkan.

- a. Keputusan DPRD kabupaten/kota berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat;
- b. Bupati/walikota dapat memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi tersebut dalam bentuk keputusan bupati/walikota berdasarkan hasil kajian daerah. >
- c. Keputusan bupati/walikota disampaikan kepada gubernur dengan melampirkan:

¹⁴³ Pasal 16 PP No.129 Tahun 2000.

1. dokumen aspirasi masyarakat; 2) keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan bupati/walikota.
- d. Dalam hal gubernur menyetujui usulan pembentukan provinsi yang diusulkan oleh bupati/walikota dan berdasarkan hasil kajian daerah, usulan pembentukan provinsi tersebut selanjutnya disampaikan kepada DPRD provinsi;
- e. Setelah adanya keputusan persetujuan dari DPRD Provinsi, gubernur menyampaikan usulan pembentukan provinsi kepada presiden melalui menteri • dengan melampirkan:
- 1) hasil kajian daerah; 2) peta wilayah calon provinsi; 3) keputusan DPRD kab/kota dan keputusan bupati/walikota; 4) keputusan DPRD provinsi dan keputusan gubernur.

Pasal 18

- 1) Menteri melakukan penelitian terhadap usulan pembentukan provinsi atau kabupaten/kota;
- 2) Penelitian tersebut dilakukan oleh tim yang dibentuk oleh menteri;
- 3) Berdasarkan hasil penelitian tersebut menteri me-nyampaikan rekomendasi usulan pembentukan daerah kepada DPOD.

Pasal 19

- 1) Berdasarkan rekomendasi usulan pembentukan daerah, menteri meminta tanggapan tertulis para anggota DPOD pada sidang DPOD.

- 2) Dalam hal DPOD memandang perlu dilakukan klarifikasi dan penelitian kembali terhadap usulan pembentukan daerah, DPOD menugaskan tim teknis DPOD untuk melakukan klarifikasi dan penelitian;
- 3) Berdasarkan hasil klarifikasi dan penelitian, DPOD bersidang untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada presiden mengenai usulan pembentukan daerah;

Pasal20

- 1) Menteri menyampaikan usulan pembentukan suatu daerah kepada Presiden berdasarkan saran dan pertimbangan DPOD.
- 2) Dalam hal presiden menyetujui usulan pembentukan daerah, menteri menyiapkan rancangan undang-undang tentang pembentukan daerah.

Pasal 21.

- 1) Setelah UU pembentukan daerah diundangkan, pe-merintah melaksanakan peresmian daerah dan me-lantik pejabat kepala daerah.

Mengenai pembiayaan pemekaran daerah dapat dilihat pada tabel ini.

Tabel 2
Perbandingan Peraturan Pembiayaan Pemckaran Daerah Menurut Peraturan
Pemerintah No. 129 Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun
2007¹⁴⁴

| Pasal 181 ¹ No. 129 tahun2000 | PP No. 78 Tahun 2007 |
|---|--|
| 1) Untuk kelancaran penyclenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, terhitung sejak dircsmikannya pembentukan provinsi yang baru dibentuk, pembiayaan yang diperlukan pada tahun pertama sebelum dapatdisusun APBD Provinsi yang baru dibentuk, dibebankan kepada APBD Provinsi induk, berdasarkan hasil pendapatan yang dipcroleh dari Provinsi yang baru dibentuk, APBD Kabupaten/Kota yang masuk dalam wilayah provinsi yang baru dibentuk dan dapat dibantu melalui APBN. | 1) Dana yang diperlukan dalam rangka pembentukan provinsi dibebankan pada APBD provinsi induk dan APBD kabupaten/kota yang menjadi cakupan calon provinsi. |
| 2) Untuk kelancaran <i>d&l.iidem</i>), terhitung sejak dircsmikannya kabupaten/kota yang baru dibentuk, pembiayaan yang diperlukan pada tahun pertama sebelum dapat disusun APBD kabupaten/kota | 2) Dana yang diperlukan dalam rangka pembentukan kabupaten/kota dibebankan pada APBD kabupaten/kota induk dan APBD provinsi. |
| 3) Segala biaya yang berhubungan dengan penghapusan dan penggabungan Daerah, dibebankan kepada APBN. | 3) Dana yang diperlukan dalam rangka penghapusan dan penggabungan daerah dibebankan pada APBN. |

Berdasarkan tabel tersebut tampak bahwa beban provinsi bertambah dengan adanya keharusan ikut mendanai pembentukan provinsi/kabupaten/kota baru. Sebaliknya beban pemerintah pusat berkurang karena APBN tidak lagi ikut mendanai pembentukan provinsi baru. Namun, insentif bagi daerah-daerah baru berupa dana perimbangan secara jelas diatur

¹⁴⁴ www.mendagri.com. Di akses tanggal 30 Januari 2011

dalam pasal 27 Peraturan Pemerintah No.78 Tahun 2007. Pasal tersebut menyatakan:

- 1) Dana perimbangan bagi daerah otonom baru di-perhitungkan setelah undang-undang pembentukan-nya ditetapkan.
- 2) Perhitungan dana perimbangan sebagaimana di-maksud pada ayat (1) dilakukan setelah data kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal daerah otonom baru tersedia secara lengkap sesuai peraturan perundang-undangan.
- 3) Apabila data sebagaimana dimaksud pada ayat (2) belum tersedia, besaran dana perimbangan diperhitungkan secara proporsional berdasarkan jumlah penduduk, luas wilayah, dan belanja pegawai dari daerah induk.¹⁴⁵

Tetapi Peraturan Pemerintah No. 78/2007 tidak akan berjalan efektif kalau dalam praktiknya yang terjadi adalah politisasi dan/atau *politicking* pemekaran daerah sehingga pemekaran ber-langsung tidak terkontrol dan tidak terarah seperti yang terjadi dalam sepuluh tahun terakhir ini. Oleh karena itu Pemerintah perlu membuat *grand design* penataan daerah (*territorial reform*) berbasis ilmu pengetahuan ilmiah sebagai solusi atas berbagai permasalahan yang timbul akibat pemekaran daerah selama ini.

Pasal 18

¹⁴⁵ Pasal 127 PP No. 78 Tahun 2007. Perlu diterangkan, dana perimbangan mencakup dana alokasi umum (DAU), dana bagi hasil, dan dana alokasi khusus (DAK).

- 1) Menteri melakukan penelitian terhadap usulan pembentukan provinsi atau kabupaten/kota;
- 2) Penelitian tersebut dilakukan oleh tim yang dibentuk oleh menteri;
- 3) Berdasarkan hasil penelitian tersebut menteri me-nyampaikan rekomendasi usulan pembentukan daerah kepada DPOD.

Pasal 19

- 1) Berdasarkan rekomendasi usulan pembentukan daerah, menteri meminta tanggapan tertulis para anggota DPOD pada sidang DPOD.
- 2) Dalam hal DPOD memandang perlu dilakukan klarifikasi dan penelitian kembali terhadap usulan pembentukan daerah, DPOD menugaskan tim teknis DPOD untuk melakukan klarifikasi dan penelitian;
- 3) Berdasarkan hasil klarifikasi dan penelitian, DPOD bersidang untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada presiden mengenai usulan pembentukan daerah;

Pasal 20

- 1) Menteri menyampaikan usulan pembentukan suatu daerah kepada Presiden berdasarkan saran dan pertimbangan DPOD.
- 2) Dalam hal presiden menyetujui usulan pembentukan daerah, menteri menyiapkan rancangan undang-undang tentang pembentukan daerah.

Berdasarkan tabel tersebut tampak bahwa beban provinsi bertambah dengan adanya keharusan ikut men-danai pembentukan provinsi/kabupaten/kota baru. Sebaliknya beban pemerintah pusat berkurang karena APBN tidak lagi ikut mendanai pembentukan provinsi baru. Namun, insentif bagi daerah-daerah baru berupa dana perimbangan secara jelas diatur dalam pasal 27 Peraturan Pemerintah No.78 Tahun 2007. Pasal tersebut menyatakan:

- 1) Dana perimbangan bagi daerah otonom baru di-perhitungkan setelah undang-undang pembentukan-nya ditetapkan.
- 2) Perhitungan dana perimbangan sebagaimana di-maksud pada ayat (1) dilakukan setelah data kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal daerah otonom baru tersedia secara lengkap sesuai peraturan perundang-undangan.
- 3) Apabila data sebagaimana dimaksud pada ayat (2) belum tersedia, besaran dana perimbangan diperhitungkan secara proporsional berdasarkan jumlah penduduk, luas wilayah, dan belanja pegawai dari daerah induk.¹⁴⁶

Tetapi Peraturan Pemerintah No. 78/2007 tidak akan berjalan efektif kalau dalam praktiknya yang terjadi adalah politisasi dan/atau *politicking* pemekaran daerah sehingga pemekaran ber-langsung tidak terkontrol dan tidak terarah seperti yang terjadi dalam sepuluh tahun terakhir ini. Oleh

¹⁴⁶ Djoko Harmantyo, "Pemekaran Daerah dan Konflik Ke-ruangan, Kebijakan Otonomi daerah dan Implementasinya di Indonesia", artikel dalam Jurnal *Mnkam Sains* Vo.11 .No.1, April, 2007, him. 16-22.

karena itu Pemerintah perlu membuat *grand design* penataan daerah (*territorial reform*) berbasis ilmu pengetahuan ilmiah sebagai solusi atas berbagai permasalahan yang timbul akibat pemekaran daerah selama ini.

G. Pengaturan Pemekaran Wilayah Yang Ideal Dalam Wadah NKRI

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang telah di rubah menjadi Undang-Undang No. 32 tahun 2004, dan Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 tentang syarat-syarat penggabungan, penghapusan, dan pembentukan daerah baru. Peraturan pemerintah tersebut mengatur tentang pembentukan, penghapusan, dan penggabungan, namun yang terjadi hanya pembentukan daerah baru, sedang penggabungannya tidak pernah terjadi, apalagi penghapusan.

Pemekaran pada tingkat kabupaten dan propinsi merupakan fenomena setelah keluarnya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 . Observasi yang melahirkan satu pemikiran bahwa para perancang undang-undang ini memiliki satu perspektif tersendiri yang di sebut sebagai *public administration school approach* Mereka yang menganut pemikiran ini sangat menekankan relasi-relasi yang bersifat kewenangan antar berbagai institusi, dan menekankan pentingnya hubungan-hubungan yang bersifat legal. Asumsinya kalau bisa menciptakan aturan tertentu, maka masyarakat akan bisa hidup dengan teratur, bisa direkayasa

sesuai dengan aturan itu. Dalam kasus pemekaran, ternyata ini tidak terjadi.¹⁴⁷

Ide dasar pemekaran wilayah adalah rentang kendali. Logikanya Indonesia begitu luas, butuh rentang kendali yang lebih pendek. Yang kedua, adalah untuk memperkuat potensi. Yang ketiga, apa yang menjadi latar belakang pemekaran. Fakta yang sering muncul, pemekaran itu berbau SARA. Orang bisa melihat proses pemekaran di Maluku, di Gorontalo, yang terindikasikan seperti itu. Asmat, berpisah dari kabupaten karena sukunya berbeda. Dahulu Banyumas juga begitu. Problem pertama yang muncul dalam pemekaran sangat kental dengan aspek SARA. Yang kedua, ada pemekaran yang dilakukan karena gesekan elite pada aras lokal. Yang sekarang masih panas adalah proses di Kabupaten Tual dan Kabupaten Banggai, sampai terjadi pembakaran kantor bupati. Yang ketiga, pemekaran dilakukan tanpa penelitian terhadap banyak hal secara mencukupi. Ada 150 daerah yang sudah dievaluasi, ternyata sekitar 80 % daerah dari hasil investigasi BPK maupun Depdagri, menunjukkan bahwa mereka tidak punya kecukupan sumber daya. Pameri nomer tiga, berkata bahwa hanya dua propinsi yang pertumbuhannya baik. Artinya dari 33 ternyata hanya dua propinsi. yang pertumbuhan ekonominya membaik. Fakta yang lain, pemekaran ternyata tidak mampu- mendorong perkembangan kesejahteraan. Dan yang terakhir, pemekaran ternyata makin memperkuat gesekan antara pusat dan daerah, siapa sebenarnya punya kewenangan dan bagaimana logika

¹⁴⁷ *Ibid*

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang No. 32. Tahun 2004¹⁴⁸

Hukum yuridis formal. Undang-undang Dasar menyebutkan bahwa negara menguasai bumi, air, dan tanah. Artinya negara punya hak dan kewajiban untuk melakukan segalanya demi negara yang dalam hal ini pemerintah. Dalam *state based* ada beberapa problema yang muncul. Pertama adalah konflik kepentingan negara, pasar, dan rakyat. Itu sering muncul ketika *centralized* menjadi kuat. Problem berikutnya adalah, sumber daya yang melimpah tidak didukung oleh sumber daya manusia ataupun sumber daya kelembagaan yang mencukupi di level pemerintah.¹⁴⁹

Terlepas dari ide negara untuk meredam kemungkinan munculnya gerakan separatis dan ketidakpuasan daerah terhadap pusat, munculnya UU No. 22 Tahun 1999 telah membawa perubahan yang luar biasa. Sejak 1998 sampai April 2007, tercatat tujuh provinsi baru, 154 kabupaten baru, dan 26 kota baru. Namun demikian dampak dari munculnya provinsi, kabupaten, dan kota yang baru dibentuk, belum terlalu jelas. Sebagian besar elite politik pusat merasa bahwa pembentukan daerah baru banyak yang berdampak negatif, seperti inefisiensi pelayanan publik, konflik antar daerah, menguatnya *etnocentrisme* dan kelompok keagamaan, menguatnya *feodalisme*, disamping beban negara menjadi lebih besar untuk membiayai daerah-daerah baru. Namun dipihak elite lokal, pembentukan daerah baru

¹⁴⁸ Tri Ratnawi. *Op.cit.* hal 67

¹⁴⁹ *Ibid*

dianggap berdampak positif, seperti menguatnya eksistensi etnis adanya perasaan lepas dari perlakuan tidak adil dari daerah induk, pelayanan publik yang lebih dekat, dan lain-lain.¹⁵⁰

Seminar Internasional ke delapan mengambil tema "Penataan Daerah dan Dinamikanya" Seperti lima tahun lalu, seminar ini dilaksanakan di Percik dan diikuti 75 peserta, berasal dari berbagai daerah. Seminar berlangsung dari tanggal 17 sampai 19 Juli 2007, dengan membahas 38 makalah dan satu makalah dari *Keynote-Speaker*. Akhir dari seminar ini akan dilanjutkan dengan diskusi meja bundar untuk kelompok terbatas, yang akan membahas "Kebijakan Penataan Daerah Yang Peka Terhadap Perspektif Lokal" Dengan rangkaian acara seperti itu diharapkan seminar ini akan memberi manfaat - manfaat berikut:¹⁵¹

- a. Mengembangkan pemahaman tentang makna penataan daerah beserta dinamika yang menyertainya.
- b. Pengembangan konsep dan strategi untuk melaksanakan penataan daerah secara lebih bertanggung jawab.
- c. Pengembangan kesepakatan kerjasama institutional atau kerjasama individual peserta seminar di dalam proses-proses penataan daerah yang dapat lebih mensejahterakan rakyat.
- d. Penataan daerah merupakan wacana yang digunakan oleh para penguasa namun pemahamannya berbeda-beda. Pada masa pemerintahan Kolonial Hindia Belanda, konsep penataan daerah dimaknai sebagai usaha untuk mengatur kekuasaan wilayah yang terlalu luas, demi untuk mencapai efisiensi dan efektifitas proses over eksploitasi sumber daya alam. Pada masa Sukarno, penataan daerah dikembangkan dalam rangka *nation building* untuk memperoleh

¹⁵⁰ www.Depdagri. Diakses tanggal 21 Januari 2011

¹⁵¹ Baca tulisan-tulisan Ikrar Nusa Bhakti mengenai Papua, misalnya dalam artikelnya berjudul "Hak Menentukan Diri-Sendiri Jenis Baru di Papua: Pilihan Antara Kemerdekaan dan Otonomi", dalam Dewi Fortuna Anwar dkk., *Konflik Kekerasan Internal*. Jakarta: Yayasan Obor-LIPI-KITLV Jakarta, 2005, him. 241-269.

pengakuan sebagai negara yang berdaulat. Pada masa Suharto konsep penataan daerah dimaknai sebagai usaha untuk mensukseskan program-program "pembangunan ekonomi" yang disertai dengan usaha untuk melakukan kontrol secara institusional dan menyeluruh baik pada aras provinsi, kabupaten, kecamatan, desa, bahkan sampai aras individu.

Pada masa Orde Baru inilah konsep Penataan Daerah lebih ditekankan pada proses pengintegrasian yang utuh dan penunggal-ikaan semua aspek kehidupan rakyat menuju pengamanan konsep NKRI, sekalipun harus mengorbankan kebhinekaan, atau heterogenisasi sosial budaya bangsa Indonesia. Dengan demikian pada masa itu Indonesia selaku bangsa mempunyai masalah serius dalam hal penataan daerah. Melalui mesin birokrasi dan TNI, Orde Baru yang seharusnya netral menjadi mesin yang membela kepentingan elite dan partai tertentu, dengan dalih penataan daerah menuju pengamanan NKRI. Semua perbedaan dan kenyataan kebhinekaan ditutup dan diabaikan.¹⁵²

Jatuhnya Rejim Suharto dan munculnya era reformasi, tidak hanya menyebabkan jebolnya "tanggul" kemunafikan tentang kenyataan kebhinekaan, tetapi juga menyebabkan jebolnya "tanggul" rasa ketidakpuasan daerah terhadap perlakuan yang tidak adil oleh pusat di berbagai bidang kehidupan. Pada masa inilah konsep penataan daerah dimaknai sebagai suatu proses untuk mengekspresikan ketidakpuasan daerah, dengan lebih memaknainya sebagai pemecahan katimbang penggabungan. Munculnya pemaknaan konsep semacam ini tidak lepas dari kompromi politik pihak pusat terutama TNI, yang mencoba membuka kran kebebasan sejauh tidak

¹⁵² *Ibid*

mengembangkan gerakan separatis. Sejak itulah Konsep penataan daerah memperoleh pemaknaan yang kurang tepat. Pada masa sebelumnya, pemaknaan dimonopoli oleh kekuasaan pusat sedangkan pada era reformasi, pemaknaan lebih banyak dilakukan oleh elite daerah.¹⁵³

Pelaksanaan dari penataan daerah dinilai lebih banyak kegagalannya terutama bila dilihat dari sudut kesejahteraan rakyat. Kegagalan itu disebabkan oleh banyak hal, seperti: *money politics*, menguatnya politik identitas dan primordialisme, *free riders*, *rent seekers*, dll. Namun, secara teoritis dapat dikatakan kegagalan tersebut disebabkan oleh kuatnya pengaruh pola pikir *Public Administration School* (PAS) di kalangan pembuat keputusan, baik pada aras pusat maupun daerah. Pola pikir PAS yang memang cenderung bersifat yuridis formal ini, seringkali melupakan dan mengabaikan adanya persoalan-persoalan di daerah yang menyangkut etnisitas, heterogenisasi agama, potensi SDM dan SDA, dimensi spasial, kondisi ekonomi, struktur sosial, sistem budaya, politik lokal, dan masalah *bioregion*.¹⁵⁴

Konsep Penataan Daerah pada saat ini masih cenderung dimaknai hanya sebagai: *administrative decentralization*, *financial decentralization*, *territorial decentralization*, dan *political decentralization*, namun tidak memaknainya sebagai *cultural decentralization*. Kegagalan kasus penataan daerah yang terjadi di Aceh, merupakan contoh diabaikannya desentralisasi

¹⁵³ *Ibid*

¹⁵⁴ *Ibid*

kebudayaan di aras daerah. Nilai - nilai (kearifan) lokal, dan struktur budaya lokal harus menjadi perhatian utama dalam melaksanakan penataan daerah.¹⁵⁵

Konsep penataan daerah nampaknya tidak bisa dilepaskan dari makna penataan dan pengembangan institusi baik di aras pusat maupun daerah. Pengembangan institusi ini meliputi pengembangan institusi politik (seperti partai politik, masyarakat sipil, dan institusi pembuat kebijakan), pengembangan institusi sosial ekonomi, dan institusi budaya. Pada akhirnya pengembangan institusi harus dapat bersinergi termasuk dengan pemerintahan agar penataan daerah dapat berjalan baik.¹⁵⁶

Proses penataan daerah nampaknya tidak harus menjadi suatu konsep final yang dapat menyelesaikan permasalahan di daerah. Hal ini disebabkan, tujuan penataan daerah tidak bisa ditetapkan secara sepihak, namun harus melihat semua kepentingan yang ada. Dengan demikian penataan daerah harus berlangsung sebagai proses institutionalisasi tatanan politik dan sekaligus merupakan proses transformasi kelembagaan yang terjadi dalam ruang dan waktu tertentu. Di dalam hal ini keberhasilan penataan daerah sangat ditentukan oleh adanya kesadaran *environmental constraint* (norma, struktur, dan unit organisasi), adanya kemauan dan partisipasi bersama untuk melakukan *collective designing*.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Bungaran Antonius Simanjutak. *Op.Cit.* hal 202

¹⁵⁶ *Ibid*

¹⁵⁷ *Ibid.*

Penataan Daerah yang dapat dimaknai sebagai desentralisasi atau pemekaran di wilayah oleh perancang di aras pusat, sebenarnya diberi batasan yaitu harus tetap dalam wadah atau "tunduk" pada NKRI. Dengan demikian NKRI dianggap sesuatu konsep yang sudah final dan tidak dapat diganggu gugat. Namun demikian sejumlah intelektual dan elite daerah menganggap bahwa NKRI adalah suatu *political construction* dan *social construction*, sehingga NKRI dianggap belum final. Dari sini wacana yang menonjol adalah munculnya konsep federalisasi, separatis/ memisahkan diri, atau bahkan merdeka. Dari sini muncul sejumlah masalah dalam implementasinya.¹⁵⁸

Berkaitan dengan hal di atas maka pemaknaan lain yang juga menimbulkan permasalahan di dalam implementasi Penataan Daerah adalah adanya kontroversi antara Penataan Daerah sebagai jalan keluar dari ketidakpuasan daerah (oleh adanya perlakuan tidak adil oleh adanya proses-proses peminggiran daerah) dengan bertambahnya beban pemerintah pusat akibat pemekaran, disamping menjadi ajang mencari keuntungan bagi elite daerah.

Semua konsep Penataan Daerah yang memunculkan permasalahan di dalam implementasinya menjadi semakin bermasalah, ketika aspek-aspek kedaerahan mendominasi pelaksanaan penataan daerah. Pada kenyataannya banyak proses pemekaran menjurus kepada bentuk-bentuk etnosentrisme baru. Wacana pembentukan provinsi baru selalu terkait dengan makna etnosentrisme. Demikian pula wacana putra daerah yang memang belum

¹⁵⁸ *Ibid*

terlalu jelas, lebih diwarnai oleh makna etnosentrisme. Dengan demikian maka hasil akhir Penataan Daerah adalah semakin menguatnya etnosentrisme yang apabila tidak berhati-hati akan memunculkan konflik antar etnis dan antar agama pada masa mendatang.¹⁵⁹

Kenyataan di sebagian besar wilayah pemekaran, adalah ketidakberhasilan, apabila diukur dengan indikator yang lebih bersifat ekonomis. Sebagai gambaran dapat dikemukakan bahwa Kinerja Anggaran di Wilayah Pemekaran hanya 38% yang lebih baik dari Kinerja Anggaran di Wilayah Induk, juga Kinerja PDRB 38% yang lebih baik. Kinerja Kesejahteraan Masyarakat di Wilayah Pemekaran hanya 47% yang lebih baik dari induk. Gambaran ini menunjukkan bahwa Penataan Daerah bukanlah solusi ampuh untuk mengatasi permasalahan ekonomi.¹⁶⁰

Perlu dicari solusi baru yang terkait dengan proses "konsolidasi" yang lebih tepat. Namun demikian hasil diskusi menunjukkan bahwa konsolidasi yang bermakna Penggabungan Daerah juga belum dapat menjadi jalan keluar yang baik. Selain itu Penggabungan Wilayah menjadi sulit dilakukan karena belum ada niat bersama dari rakyat untuk bergabung secara faktual. Indonesia memang lebih mencirikan heterogenitas di berbagai pihak.¹⁶¹

Salah satu jalan lain yang ditawarkan untuk mengatasi permasalahan Pemekaran Daerah, adalah dengan mendasarkan pada aspek penguasaan dan

¹⁵⁹ *Ibid.* Hal 207

¹⁶⁰ www.mendagri.com . Diakses tanggal 30 Januari 2010

¹⁶¹ Ning Retnaningsih. *Op.Cit.* hal 220

penataan lahan dengan tujuan kesejahteraan rakyat. Di sini yang ditekankan bukan kepemilikan, tetapi penguasaan. Diperlukan aktor yang mampu mengelola dengan jujur; aturan pengelolaan dan lokasi pengelolaan SDA yang jelas, kesepakatan serta semangat melestarikan lingkungan. Semua persyaratan ini bermuara pada perlu dibangunnya institusi dan perubahan pandang yang lebih tepat. Permasalahannya, penerapan dari tawaran ini memang harus memperoleh dukungan dan kesadaran, baik dari pihak pemerintahan, elite, maupun rakyat. Penataan Daerah yang terjadi selama ini dirasakan kurang menghadirkan makna negara di daerah. Kehadiran negara di daerah nampaknya perlu lebih diperjelas dengan membangun fasilitas pendidikan, fasilitas kesehatan, fasilitas keamanan, dan infrastruktur yang lebih baik. Dengan cara ini maka proses-proses peminggiran daerah atau perlakuan yang tidak adil terhadap daerah menjadi tidak ada. Pemekaran Daerah memang merupakan suatu proses pemaknaan kerangka integrasi nasional. Dengan cara ini, Pemekaran Daerah tetap dapat diwadahi dalam kerangka NKRI. Secara teoritis dan filsafati, semua konsep di atas sudah ada namun di dalam implementasinya seringkali terkendala oleh berbagai tindakan yang tidak terpuji, bahkan bertentangan dengan ide kesejahteraan rakyat dalam wadah NKRI.¹⁶²

Pemekaran nampaknya tidak bisa ditolak karena muncul dari keinginan rakyat di daerah, namun lebih banyak oleh adanya kemampuan elite lokal dalam menggerakkan semua potensi, serta loby untuk memekarkan

¹⁶² *Ibid.* 224

diri. Sejumlah alasan dapat dikemukakan, namun alasan-alasan yang dikemukakan seringkali lebih mementingkan elite lokal. Beberapa usaha pemekaran tidak menunjukkan adanya perubahan di segala aspek. Semua penindasan dan peminggiran di Luar Jawa (NTB), nampaknya tidak mengalami perubahan apapun. Lebih-lebih kalau dilihat dari aspek kesejahteraan rakyat, nampak tidak menunjukkan perkembangan yang berarti. Yang paling diuntungkan adalah elite lokal, bahkan dengan adanya Pemekaran Daerah, jalan untuk mengeksploitasi sumber daya alam yang melupakan aspek pelestarian daerah, menjadi semakin bebas. Dengan demikian maka yang lebih merasakan manfaat dari Pemekaran Daerah adalah elite politik dan pengusaha dari Jakarta. Untuk itu konsep dan implementasi Pemekaran Daerah nampaknya perlu ditinjau dan diperbaiki dengan lebih mengorientasikan pada kesejahteraan rakyat di daerah. Jangan sampai konsep Pemekaran Daerah hanya merupakan replika eksploitasi dan kontrol yang sangat kuat, yang selama ini dilakukan oleh Rejim Orde Baru.

Sejumlah wilayah menunjukkan bahwa sesudah Pemekaran Daerah, pertentangan (konflik) etnis menjadi lebih kentara dan meluas. Persaingan yang semakin kentara ini selain disebabkan oleh pengkotakan, juga oleh menguatnya perasaan se etnis. Untuk itu diperlukan suatu media penengah yang dapat dipercaya. Institusi pemerintahan, Partai, LSM, ataupun institusi baru sebenarnya dapat dijadikan institusi penengah. Persoalannya adalah apakah institusi tersebut mempunyai integritas yang dipercaya oleh etnis

yang ada. Selain itu institusi yang bersangkutan juga harus mampu memanfaatkan nilai-nilai lokal yang dapat meredakan kompetisi antar etnis.

Berdasar permasalahan yang muncul di dalam implementasi Konsep Otonomi Daerah, dilihat dari sudut nasional nampak bahwa aspek etnisitas belum terlalu dibahas dan disadari oleh para pembuat konsep Penataan Daerah. Etnisitas sebenarnya sudah banyak diteliti oleh peneliti dari dalam maupun luar negeri. Tetapi ketika ilmuwan sosial merancang kebijakan negara, aspek etnisitas menjadi tidak muncul atau diabaikan. Dengan kata lain etnisitas dan agama menjadi pokok yang harus mendasari pemikiran Penataan Daerah. Kekosongan tentang wacana etnisitas ini, di satu sisi justru dimanfaatkan oleh aktor (elite) untuk memobilisasi persoalan etnisitas demi kepentingan politiknya. Di lain pihak, etnisitas memang pada kenyataannya sudah ada bahkan dibutuhkan oleh rakyat.¹⁶³

Di lihat dari aspek Regional-Provinsional, makna pemekaran menunjukkan adanya keinginan yang lebih memperhatikan kepentingan daerah. Di sini pemekaran harus sejalu mengakomodasikan kepentingan dan identitas lokal. Rentang kendali harus diperpendek sehingga partisipasi publik dapat lebih efektif dan berujung pada kesejahteraan rakyat. Masalah ideologi pemekaran sering hanya dijadikan jargon untuk mobilisasi massa oleh elite lokal. Pelibatan masyarakat lokal dalam proses pemekaran menjadi

¹⁶³ *Ibid*

tidak penting. Oleh sebab itu pola pengambilan pendapat seluruh rakyat perlu dipikirkan sebelum suatu wilayah diusulkan untuk dimekarkan.¹⁶⁴

Pembentukan kabupaten baru seringkali beragenda pada pembentukan Provinsi Baru. Permasalahannya ada wilayah yang secara kesejarahan (adanya ingatan kolektif) sudah lama bermaksud untuk membentuk Provinsi, seperti Luwu. Namun karena aspek kesejarahan juga, ide untuk membentuk provinsi tidak pernah memperoleh dukungan dari elite politik. dan pemerintah pusat. Di wilayah lain seperti Flores, proses pembentukan Provinsi memperoleh dukungan dari pusat dan dari rakyat. Selain itu potensi SDA dan SDM Flores yang memang tinggi, menyebabkan proses pembentukan provinsi memperoleh peluang yang besar. Sayangnya perbedaan kepentingan antar daerah menyebabkan proses pembentukan provinsi agak terhambat.¹⁶⁵

Perbedaan pandang antar elite di aras regional tidak hanya terjadi antar kabupaten tapi juga antara elite provinsi dengan elite kabupaten/kota. Masuknya investor dari Jakarta ke Kendari yang menggunakan media kekuasaan elite Provinsi, pada akhirnya menimbulkan konflik antar elite di aras Provinsi dan Kabupaten. Demikian pula proses pemisahan Semen Padang dari Semen Gresik menunjukkan adanya konflik kepentingan antara Elite daerah dan pusat. Gambaran pemekaran Daerah dilihat dari sudut Provinsi nampaknya selalu terkait dengan Politik Identitas kesukuan dan

¹⁶⁴ *Ibid*

¹⁶⁵ *Ibid*

Politik Elite, baik di aras regional maupun nasional. Oleh sebab itu pemaknaan konsep Penataan Daerah dan implementasinya sudah seharusnya melibatkan elite dan rakyat secara bersinergi dengan tetap memperhatikan identitas masing-masing wilayah.

Permasalahan Penataan Daerah di Aras Sub Regional nampaknya lebih banyak berkaitan dengan penanganan kelompok-kelompok yang terpinggirkan, seperti orang miskin, perempuan, dan anak. Penataan kelembagaan di Pemerintah Kabupaten/Kota yang menangani kelompok marginal dan mengatas namakan gender tidak ada atau lemah. Ini menyebabkan upaya peningkatan taraf hidup kelompok marginal tidak terfokus. Pembentukan instansi tidak diberi kewenangan yang cukup, koordinasi antar lembaga lemah, fungsi program dan kegiatan yang dapat mengangkat (*leverage*) kondisi kelompok miskin tumpang tindih. Kondisi semacam ini menyebabkan kebijakan yang ada didominasi oleh pihak eksekutif yang kurang terkoordinasi. Lemahnya koordinasi memiliki konsekuensi terhadap penataan kelembagaan, kebijakan dan alokasi anggaran yang tumpang tindih, tidak efisien, dan tidak tepat sasaran.¹⁶⁶

Penataan Wilayah yang berkaitan dengan perubahan status wilayah selalu diikuti oleh asumsi bahwa kesejahteraan akan meningkat. Namun dalam kenyataannya tidak selalu terjadi. Tidak adanya penyerahan aset daerah oleh wilayah induk, menyebabkan kesejahteraan rakyat tidak meningkat. Dengan demikian kepastian peralihan aset, personil, dan wilayah

¹⁶⁶ *Ibid*

harus menjadi prasyarat sebelum dilakukan pemekaran daerah, sehingga bukan hanya pemberian status kewenangan.

Perluasan atau pemekaran wilayah tidak hanya menyangkut masalah fisik saja (perubahan garis batas, penyerahan aset daerah induk), tetapi juga berkaitan dengan masalah politik dan administrasi pemerintahan terutama kepemimpinan. Pemekaran wilayah selalu menjadi ajang pertarungan politik populis namun sering tidak menghasilkan tujuan secara optimal karena mereduksi banyak kepentingan rakyat. Meskipun persyaratan administrasi, teknis dan fisik lebih memenuhi syarat tetapi harus didukung oleh kemauan politik dan optimalisasi dukungan stakeholder yang menjadi unsur penting dalam keberhasilan pemekaran.¹⁶⁷

Wacana Penataan Daerah di aras Sub regional memiliki implikasi terhadap; pihak-pihak penerima manfaat di aras Sub Regional, pergulatan kepentingan antara elit dan massa, pemecahan wilayah, dan kebijakan yang memihak kepada kelompok marjinal. Permasalahannya bagaimana agar rentang kendali (yang menjadi argumen untuk mempertahankan dan mendukung pemekaran) tidak mengurangi kemanfaatan yang menjadi hak masyarakat umum, oleh sebab itu penataan Daerah tetap harus memperhatikan kepentingan kelompok terpinggirkan.¹⁶⁸

Permasalahan dan dinamika Penataan Daerah di Aras Lokal lebih banyak berhubungan dengan aspek etnisitas, kearifan lokal, dan elite lokal.

¹⁶⁷ Bungaran Antonius Simanjutak. *Op. Cit.* Hal 222

¹⁶⁸ *Ibid*

Terlepas dari perhitungan ekonomis, maraknya reent seekers yang mengambil keuntungan terbesar, ataupun semakin beratnya beban Pemerintah Pusat, masyarakat di aras lokal mempunyai pandangan yang berbeda tentang proses dan dampak pemekaran.¹⁶⁹

Dari sudut pandang kepentingan daerah dengan menggunakan indikator non ekonomi (kesejahteraan, kepuasan, keamanan, kebanggaan akan etnis, dan indikator budaya lain), sebagian besar masyarakat lokal merasa puas dengan Pemekaran Wilayah. Rentang kendali pelayanan publik dirasakan menjadi lebih dekat dan murah (terlepas dari ketidak efisienan, ketidak efektifan serta mutu pelayan yang rendah), mereka juga merasa secara etnis, existensi mereka menjadi lebih diakui dan mempunyai peluang besar untuk masuk dalam arena kekuasaan. Mereka juga merasa mendapat kesempatan lebih besar untuk ikut menikmati kekayaan negara lewat turunnya DAU (biarpun yang menikmati bagian terbesar adalah elite lokal, juga lepas dari terbukanya ruang partisipasi publik di aras lokal).¹⁷⁰

Masyarakat lokal merasakan banyak manfaat positif, namun harus diakui bahwa ada gejala dampak negatif. Dampak negatif itu seperti: menguatnya etnosentrisme (bisa mendorong munculnya konflik antar etnis atau antar agama), menguatnya feodalisme lokal, maraknya korupsi di aras lokal. Bisa juga terjadi konflik antar elite dan antar penduduk dari etnis yang sama karena perbedaan kepentingan; dan tidak berubahnya nasib masyarakat

¹⁶⁹ *Ibid*

¹⁷⁰ *Ibid*

yang terpinggirkan. Oleh sebab itu perlu ada kesadaran diantara elite dan penguasa lokal serta partisipasi masyarakat, agar munculnya dampak negatif tersebut dikurangi.¹⁷¹

Kesuksesan Penataan Daerah di pandang dari sudut masyarakat lokal sangat ditentukan oleh beberapa hal, diantaranya dengan: memperkuat masyarakat sipil, memperhatikan keberadaan etnis lain, membuka partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, penegakan hukum tanpa pandang bulu, memperhatikan wilayah dan kelompok yang terpinggirkan, serta memanfaatkan kearifan lokal dalam penyelesaian masalah.¹⁷²

Yang menggembirakan ide ini sudah dilaksanakan oleh beberapa daerah dan elite lokal. Sebagai penutup dapat dikemukakan bahwa, hasil diskusi selama tiga hari ini telah memunculkan kesadaran bersama betapa kompleksnya permasalahan yang muncul dan betapa pentingnya kelanjutan Penataan Daerah. Di samping itu permasalahan kekuasaan politik elite lokal dan kuatnya politik existensi etnisitas, nampaknya mewarnai seluruh proses dan dampak Penataan Daerah Pemekaran di aras lokal

F. Pemekaran Wilayah Ditinjau Darei Aspek Demokrasi

Proses demokrasi dalam terbentuknya otonomi daerah ini di mulai pada tahun 1999 dengan ditetapkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999

¹⁷¹ *Ibid*

¹⁷² *Ibid*

tentang Otonomi Daerah, dalam beberapa pasal membenarkan bahwa otonomi daerah merupakan suatu wilayah otonom dengan kewenangan mengatur, mengurus kepentingan masyarakatnya, oleh karena itu otonomi daerah sebagai suatu sistem demokrasi dalam mewujudkan kepentingan pemerintah pusat dalam menanggulangi perbaikan sistem perekonomian nasional yang hampir bangkrut dikarenakan beban utang luar negeri yang melambung tinggi.

Sehingga tidak heran jika pengertian otonomi daerah menjadi urusan bagaimana mengeruk uang negara dan sumber-sumbernya, dan juga karena adanya desakan reformasi sehingga banyak daerah meminta untuk dimekarkan. Dipihak lain dengan adanya undang-undang tersebut banyak daerah dimekarkan dengan harapan adanya perbaikan sistem demokrasi akan tetapi lebih dari sekedar otonomi daerah, bahkan ada yang meminta referendum untuk menjadi suatu negara dan daerah meminta otonomi khusus, hal ini mengakibatkan terpecahnya wilayah Indonesia.

Sedangkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana pasal 1, pengertian otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Otonomi Daerah sebagai salah satu prasyarat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis merupakan salah satu cara dalam

meminimalisir ketimpangan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan, serta mempermudah mekanisme layanan kepada masyarakat. Dan klausul inilah yang menjadi salah satu point penting, baik dalam pembukaan pembukaan UU No 22/99 Tentang pemerintahan daerah No 22/99 Tentang pemerintahan daerah No. 22 Tahun 1999 maupun pembukaan UU No 22/99 Tentang pemerintahan daerah No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah¹⁷³

Jika kita review kembali pengelolaan negara kita selama kurun waktu 32 tahun dibawah rezim Orde Baru, tentu premis awal yang termuat adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah bersifat sentralistik dan top-down dan bahkan otoritarianisme. Pasca runtuh rezim Suharto, rezim reformasi melahirkan konsep baru tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah atau tentang hubungan pemerintah daerah dan pusat yaitu konsnep desentralisasi. Secara singkat sistem desentralisasi merekomendasikan pemerintah daerah memiliki kewenangan dan kekuasaan otonom untuk menyelenggarakan pemerintahannya sesuai dengan aspirasi dan inisiatif masyarakat daerah, kecuali beberapa hal yang telah diatur dalam perundang-undangan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, antarlain agama, pertahanan dan keamanan, moneter dan fisikal, serta kebijakan luar negeri.

¹⁷³ Pembukaan Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang pemerintahan daerah

Kewenangan daerah yang dimiliki melalui sistem desentralisasi tersebut bertujuan terselenggaranya pemerintahan yang partisipatif dan responsif, khususnya dalam memberikan pelayanan dan pemenuhan hak hak dasar masyarakat. Oleh sebab itu prinsip desentralisasi yang konkritkan dalam bentuk otonomi daerah, juga merupakan mekanisme mempercepat proses penataan kelembagaan ditingkat daerah yang berorientasi pada pelayanan yang holistik terhadap masyarakat. Sehingga setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah memberikan implikasi positif terhadap kemajuan masyarakat daerah tersebut, khususnya dalam memperpendek cara dan sistem pelayanan kepada masyarakat, yang sebelumnya berpusat di Jakarta (*top-down*) dan pada era otonomi (*bottom-up*), berbagai bentuk inisiatif dan kreativitas layanan publik dapat dilakukan oleh pemerintahan daerah.

Sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No.8 Tahun 2003, harapan dari pemekaran wilayah terselenggaranya pemerintahan daerah yang aspiratif dan demokratis. Bahwa dalam menghadapi perkembangan keadaan, baik di dalam maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan global, dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan,

serta potensi dan keanekaragaman daerah yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia¹⁷⁴

Secara substantif bahwa point penting yang harus dipahami dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah (otonom) bahwa segala sesuatu yang berkaitan perencanaan, pelaksanaan pembangunan daerah harus berbasis pada aspirasi dan pemenuhan hak-hak masyarakat di daerah. Pemerintah daerah harus mampu menjawab dan menyelesaikan berbagai persoalan layanan publik, seperti layanan di bidang pendidikan, kesehatan, sosial, ekonomi, politik dan budaya, sebagai daerah pemekaran (otonom) sudah seharusnya memberikan layanan publik yang baik (good public service), karena secara administratif, luas wilayah layanan telah di perpendek (melalui pemisahan/pemekaran).

¹⁷⁴ Undang-Undang No 32/2004; tentang Pemerintahan Daerah, hal 1

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari uraian yang telah penulis paparkan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Perkembangan pemekaran wilayah pasca reformasi bukanlah solusi untuk mengatasi masalah ekonomi di daerah. Indikator ekonomi bukanlah parameter tunggal untuk menilai keberhasilan/kegagalan pemekaran wilayahnya ada empat faktor utama pendorong pemekaran wilayah di masa reformasi yaitu: 1) motif untuk efektivitas/efisiensi administrasi pemerintahan mengingat wilayah daerah yang begitu luas, penduduk yang menyebar, dan ketertinggalan pembangunan; 2) Kecenderungan untuk homogenitas (etnis, bahasa, agama, *urban-rural*, tingkat pendapatan, dan lain-lain); 3) adanya kemandirian fiskal yang dijamin oleh Undang-Undang (disediakkannya dana alokasi umum/ DAU, bagi hasil dari sumber daya alam, dan disediakan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah/PAD); 4) Motif pemburu rente (*bureaucratic and political rent-seeking*) para elit.
2. Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 telah mengoreksi kelemahan Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 dengan memperketat pemekaran, antara lain meng-ubah persyaratan dari 3 (tiga) kecamatan menjadi 5 (lima) kecamatan untuk membentuk kabupaten baru. Sedangkan untuk membentuk kota pemekaran minimal harus terdiri dari 4 kecamatan

(cukup 3 kecamatan menurut Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000). Provinsi baru dapat dibentuk minimal terdiri dari 5 kabupaten/kota (cukup 3 kabupaten/kota menurut Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000). Di samping itu Peraturan Pemerintah No. 78 tahun 2007 juga mensyaratkan adanya batas usia minimal. Pemekaran dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan 7 tahun untuk kabupaten/kota, dan 10 tahun untuk provinsi. Ketentuan baru ini tidak dijumpai dalam Peraturan Pemerintah No.129 Tahun 2000. Mengenai pendanaan pemekaran daerah, menurut Peraturan Pemerintah baru tersebut, pemerintah pusat tidak lagi ikut menanggungnya.

3. Pengaturan pemekaran wilayah yang ideal dalam wadah NKRI :

- a. Mengembangkan pemahaman tentang makna penataan daerah beserta dinamika yang menyertainya.
- b. Pengembangan konsep dan strategi untuk melaksanakan penataan daerah secara lebih bertanggung jawab.
- c. Pengembangan kesepakatan kerjasama institutional atau kerjasama individual peserta seminar di dalam proses-proses penataan daerah yang dapat lebih mensejahterakan rakyat.
- d. Penataan daerah merupakan wacana yang digunakan oleh para penguasa namun pemahamannya berbeda-beda. Pada masa pemerintahan Kolonial Hindia Belanda, konsep penataan daerah dimaknai sebagai usaha untuk mengatur kekuasaan wilayah yang

terlalu luas, demi untuk mencapai efisiensi dan efektifitas proses over eksploitasi sumber daya alam. Pada masa Sukarno, penataan daerah dikembangkan dalam rangka *nation building* untuk memperoleh pengakuan sebagai negara yang berdaulat. Pada masa Suharto konsep penataan daerah dimaknai sebagai usaha untuk mensukseskan program-program "pembangunan ekonomi" yang disertai dengan usaha untuk melakukan kontrol secara institusional dan menyeluruh baik pada aras provinsi, kabupaten, kecamatan, desa, bahkan sampai aras individu.

4. Pemekaran wilayah ditinjau dari aspek demokrasi, pemekaran wilayah terselenggaranya pemerintahan daerah yang aspiratif dan demokratis. Bahwa dalam menghadapi perkembangan keadaan, baik di dalam maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan global, dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan, serta potensi dan keanekaragaman daerah yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia

B. Saran-saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas, penulis mengemukakan saran-saran sebagai berikut :

1. Diberikannya berbagai kewenangan memungkinkan setiap daerah untuk secara leluasa mengurus dan mengatur daerahnya sesuai dengan aspirasi masyarakat di daerah. Tentu saja kesemuanya itu demi kelancaran pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat.
2. Memungkinkan penyelenggaraan kebebasan tersebut dan sekaligus mencerminkan otonomi sebagai satuan demokratis, maka otonomi senantiasa memerlukan kemandirian atau keleluasan. Mewujudkan kemandirian dan keleluasan, meliputi berbagai segi yaitu hubungan kewenangan, hubungan pengawasan dan hubungan keuangan
3. Menjalankan pelaksanaan otonomi daerah seperti yang disepakati sangat diperlukan kesiapan setiap daerah. Masalah-masalah yang harus diperhatikan dalam persiapannya adalah kemampuan daerah dan keadaan daerah
4. Perlu dibinanya kerjasama antar daerah, harmonisasi pengaturan dan harmonisasi kebijakan antara daerah, dengan harmonisasi itu akan didapati kemudahan kegiatan antar daerah. Kerjasama dan harmonisasi hubungan antar daerah akan memperluas jangkauan pemanfaatan sumber daya dan berbagai hasil suatu daerah

DAFTAR PUSTAKA

A. Literature

- Abdurahman,1987 *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Jakarta : Media Sarana Press
- A.V. Dicey,1952. *Introduction to Study of The Law of The Constitution, Ninth Edition, Macmillan And Co*, Limited ST. Martin's Street, London, 1952
- B. Hestu Ciptohandoyo.2003. *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan & Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta : Universitas Atma Jaya Yogyakarta
- Bagir Manan,2002. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta
- Budiono Kusumohamidjojo, 2004. *Filsafat Hukum; Problemтика Ketertiban Yang Adil*, Jakarta : Grasindo
- Bungaran Antonius Simanjutak. 2011. *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, Dan Masa Depan Indonesia*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.
- Dunn,W.N.2000 *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (terjemahan/ Penyunting Muhadjir Darwin dkk),Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- Darwin,M.Tanpa Tahun. *Teori Organisasi Publik*, Yogyakarta : Magister Administrasi Publik-UGM
- Djoko Harmantyo, "*Pemekaran Daerah dan Konflik Keruangan, Kebijakan Otonomi daerah dan Implementasinya di Indonesia*", artikel dalam Jurnal *Mnkam Sains* Vo.11 .No.1, April, 2007
- , "*Pemekaran Daerah dan Konflik Ke-ruangan, Kebijakan Otonomi daerah dan Implementasinya di Indonesia*", artikel dalam Jurnal *Mnkam Sains* Vo.11 .No.1, April, 2000
- 'Djohermansyah Djohan,Juli 2006 "*Mengkaji Kembali Konsep Pemekaran Daerah Otonom*", dalam Indra J. Piliang, M. Zaki Mubarak dkk, *Blue Print Otonomi Daerah Indonesia*. Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa-Partnership,
- Harsono Suwardi dkk, 2002. *Politik, Demokrasi dan Manajemen Komunikasi*. Yogyakarta : Galang Press

- Joko J.Prihatmoko, 2005, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung : Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan Di Indonesia*, Cetakan Pertama, Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Josef Riwu Kaho.2002. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*. Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada
- Jimly Asshiddiqie, 1999. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta : Ichtiar Baru van Hoeve
- Kacung Marijan.1999 "*Wajah Demokrasi Kita*", <http://www.republika>, 23 Januari 1999.
- Komarudin Hidayat.2004. *Kata Pengantar dalam buku Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*. Jakarta : PT.Raja Grafindo Persada
- Miriam Budiarjo.1999. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta : PT Gramedia
- Mahadi Sinambela dan Azhari. S,2000. *Dilema Otonomi Daerah & Masa Depan Nasionalisme Indonesia*, Yogyakarta : Balairung & Co
- Ni'Matul Huda. 2005. *Otonomi Daerah : Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar Offset
- Nukthoh Arfawie Kurde,2005 *Telaah Kritis Teori Negara Hukum : Konstitusi dan Demokrasi Dalam Kerangka Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945*, Pustaka Pelajar : Yogyakarta,
- Ning Retnaningsih. 2008. *Dinamika Politik Lokal Di Indonesia. Penataan Daerah (Territorial Reform) Dan Dinamikannya*.Salatiga : Persemaian Cinta Kemanusiaan (Percik).
- Pemekaran Daerah: *Kesejahteraan atau Beban*", dalam jurnal *Update Indonesia* Vol.02/Tahun I-Maret 2006 him. 17, The Indonesian Institute, Jakarta.
- Syaukani, HR., Afan Gaffar., M. Ryaas Rasyid.2003. *Otonomi Daerah, Dalam Negara Kesatuan*, Yogaykarta : Pustaka Pelajar
- Syahla Guruh L.S, 2000. *Menimbang Otonomi Vs Federal*, Bandung : PT. Remaja Rosdakarya
- S.F. Marbun, 1997. Negara *Hukum dan Kekuasaan Kehakiman*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, No. 9 Vol 4 – 1997,

Sobirin Malian, 2001 *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, Yogyakarta : FH UII Press

Tri Ratnawi, 2009. *Pemekaran Daerah; Politik Lokal dan Beberapa Isu Terseleksi*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

Wibawa, S. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*, Jakarta : Raja Grafindo Persada

Wahab, S.A. 2002. *Analisis Kebijaksanaan*. Jakarta : Bumi Aksara: Jakarta.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-undang Dasar 1945

Undang-Undang No. 22 tahun 1999 Tentang *Pemerintah Daerah*.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*

Peraturan Pemerintah No. 129 tahun 2000 Tentang *Prosedur Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan Dan Penggabungan Daerah*

Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 Tentang *Prosedur Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan Dan Penggabungan Daerah*

www.Mendagri.com.