

EFEKTIFITAS KEBIJAKAN PEMEKARAN WILAYAH TERHADAP PENINGKATAN PELAYANAN PUBLIK

Rahmawati Kusuma¹
Fakultas Hukum Universitas Mataram

ABSTRACT

The Principle of local autonomy using the principle of broad autonomy in the sense the area is given authority to manage and regulate all the affairs of government into the affairs of government beyond that specified in the law number 32 of 2004 on regional government. Region expansion is intended to realize the welfare of the community in the area and improve local democracy, and improve the effectiveness of public service in fact deviated from the purpose. lot of problem that arise in the expansion area, ranging from the problem associated with the legislation until at such implementation.

But region expansion continues to flow and seem difficult dammed either by local government (parent) and government (interior ministry) parliaments and council representative also indicated that the space of regional area. Its not just a matter of government administration but also including with economic, political, including strong political dimension in the expansion area.

It is therefore important to have a grand design the arrangement of the regions, associated with the central government, role in controlling the formation of new autonomous regions in order to achieve the goals of establishing a new area, which realize the objectives of regional autonomy both political goals, economic and objectives of the central government and area.

Keyword : *Expansion Region*

¹ Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Mataram

A. PENDAHULUAN

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, meliputi: politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, moneter, yustisi dan agama. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi yang 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. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Prinsip-prinsip tersebut telah memuka peluang dan kesempatan yang sangat luas kepada daerah otonom untuk melaksanakan kewenangannya secara mandiri, luas, nyata dan bertanggungjawab dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan mutu pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta daya sang daerah.

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pada Pasal 6 ayat (1) disebutkan : Daerah dapat dihapus dan digabung dengan daerah lain apabila daerah yang bersangkutan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah". Pada Pasal 6 ayat (2) disebutkan: "Penghapusan dan penggabungan daerah otonom dilakukan setelah melalui proses evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah".

Kenapa pemekaran daerah? Pertanyaan diatas lengkapnya begini: Kenapa pemekaran daerah menjadi begitu deras mengalir dalam era otonomi daerah? Kenapa pemekaran daerah menjadi begitu sulit dibendung? Kenapa usulan pemekaran daerah menjadi pilihan bagi banyak daerah di Indonesia setelah otonom daerah? Kenapa politisi DPR menjadikan pemekaran daerah sebagai salah satu hal penting sehingga harus membuat RRU inisiatif DPR? Kenapa pula DPD menajdikan pemekaran daerah sebagai salah satu agendanya? Dan, kenapa Pemerintah (Departemen Dalam Negeri) begitu bersemangat mengajukan RUU pembentukan daerah baru?

Pertanyaan ini menjadi penting diajukan, karena 4 (empat) alasan mendasar, yaitu sebagai berikut:

Pertama, masih banyaknya persoalan di daerah yang mestinya lebih perlu mendapat perhatian utama dari masyarakat dan pemerintah daerah (Pemda dan DPRD), Pemerintah (Departemen Dalam Negeri), DPR, dan juga DPD, daripada pemekaran daerah. Bukanah, hal-hal seperti: penataan kewenangan/urusan, kelembagaan daerah, DPRD, keuangan daerah, personel, pengawasan, dan juga pelayanan publik belum berjalan optimal? Kenapa energi yang ada dari pemerintah daerah dan DPRD, DPR, DPD dan pemerintah (Depdagri) tidak diarahkan untuk menata elemen-elemen tersebut lebih dulu?

Kedua, demokrasi lokal melalui pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung (pilkada) yang sudah berjalan sejak Juni tahun 2005, masih menimbulkan banyak masalah, dan terutama pilkada di daerah pemekaran baru. Permasalahan-permasalahan pilkada di daerah pemekaran baru, mestinya dibenahi terlebih dahulu sebelum melanjutkan pemekaran daerah baru.

Ketiga, masih banyaknya persoalan di daerah pemekaran baru yang belum tertangani dengan baik sampai sekarang. Diantaranya adalah: konflik antara daerah induk dan daerah pemekaran; penyerahan personel, perlengkapan, pembiayaan, dan dokumentasi (P3D); kepegawaian dan pengisian jabatan; kemampuan keuangan; persoalan sosial budaya; batas wilayah; RTRW; ibu kota; batas wilayah, dan sebagainya. Kenapa tidak permasalahan ini yang dibenahi terlebih dahulu?

Keempat, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah sudah kadaluwarsa sehingga tidak sesuai lagi dengan perkembangan yang ada. PP tersebut berdasarkan pada UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Sementara UU tersebut sudah diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004. Kenapa tidak membuat PP baru yang punya dasar hukum dan lebih sesuai dengan tuntutan perkembangan?

Untuk mencapai hasil yang maksimal, pemerintahan daerah selaku penyelenggara pemerintahan daerah harus dapat memproses dan melaksanakan hak dan kewajiban berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik sesuai asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang tertuang dalam UU Nomor 32 Tahun 2004. Di sisi lain, Pemerintah berkewajiban mengevaluasi kinerja pemerintahan daerah atau di sebut sebagai evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah (EPPD) untuk mengetahui keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam memanfaatkan hak yang diperoleh daerah dengan capaian keluaran dan hasil yang telah direncanakan.

Tujuan utama dilaksanakannya evaluasi, adalah untuk menilai kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam upaya peningkatan kinerja untuk mendukung pencapaian tujuan penyelenggaraan otonomi daerah

berdasarkan prinsip tata pemerintahan yang baik. Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EPPD) meliputi evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah (EKPPD), evaluasi kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah (EKPOD), dan evaluasi daerah otonom baru (EDOB).

Dengan berbagai alasan yang dikemukakan diatas, pemekaran daerah yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal, perlu dievaluasi lagi. Benarkah pemekaran wilayah bisa mencapai tujuan mensejahterakan masyarakat? Benarkah pemekaran wilayah dapat meningkatkan efektivitas pelayanan publik?

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut diatas, dapat diidentifikasi beberapa permasalahan yang terkait dengan pemekaran wilayah di Indonesia, yaitu:

- (1) Bagaimana kebijakan wilayah dalam kaitannya dengan pelayanan publik?
- (2) Bagaimana efektivitas kebijakan pemekaran wilayah dalam peningkatan pelayanan publik?

B. PEMBAHASAN

1. Pembentukan Daerah

Maksud dan tujuan utama pembentukan daerah adalah dalam rangka meningkatkan dan mempercepat terwujudnya *kesejahteraan masyarakat*. Dalam penjelasan umum UU Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa, pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna *mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat* disamping sebagai

sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Untuk itu, maka pembentukan daerah harus mempertimbangkan berbagai faktor seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan, dan keamanan serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya daerah dan diberikannya otonomi daerah.

Dengan demikian, ada 2 (dua) tujuan pembentukan daerah, yaitu tujuan ekonomi dan tujuan politik.

Pertama, tujuan ekonomi, yaitu mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Tujuan ekonomi, untuk mencapai dua hal: (1) meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan *public good and services*, dan (2) meningkatkan efiseinsi dan efektivitas pembangunan ekonomi di daerah. Hal ini terkait dengan peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan ekonomi.

Kedua, tujuan politik, yaitu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah. Tujuan politik pembentukan daerah adalah untuk mencapai tiga hal: (1) memperkuat pemerintah daerah, (2) meningkatkan kemampuan politik para penyelenggara pemerintah dan masyarakat, dan (3) mempertahankan integrasi nasional.

Dengan demikian, tujuan pembentukan daerah adalah juga tujuan penyelenggaraan otonomi daerah, yaitu harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memerhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Hal ini tidak terlepas dari tujuan desentralisasi dan otonomi daerah.

Tujuan pembentukan daerah, adalah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui: (a) peningkatan pelayanan kepada masyarakat; (b) percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi; (c) percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah; (d) percepatan pengelolaan potensi daerah; (e) peningkatan keamanan dan ketertiban; dan (f) peningkatan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan atau "Lembaga Negara" dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan, atau mengeluarkan keputusan, selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh. Kewenangan yang bila ditinjau dari segi sumber dari mana kewenangan itu lahir atau diperoleh, akan terdapat 3 (tiga) kategori kewenangan, yaitu: (Hanif Nurcholis:2005)

1. Kewenangan Atributif

Kewenangan atributif lazimnya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan Negara oleh UUD. Istilah lain dari kewenangan atributif adalah kewenangan asli atau kewenangan yang tidak dibagi-bagikan kepada siapapun. Dalam kewenangan atributif pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan tersebut tertera dalam peraturan dasarnya.

2. Kewenangan Delegatif

Kewenangan delegatif merupakan kewenangan yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lain dengan dasar peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan kewenangan mandat, dalam kewenangan delegatif tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi limpahan wewenang tersebut.

3. Kewenangan Mandat

Kewenangan mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah.

Hubungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah merupakan hubungan pengawasan, bukan merupakan hubungan antara atasan dengan bawahan dalam menjalankan pemerintahan (Y.W.Sunindhia:1987). Adapun jenis-jenis pengawasan antara lain:

1. Pengawasan preventif yaitu pengawasan yang berbentuk pemberian pengesahan atau tidak memberikan (menolak) pengesahan. Sesuai dengan sifatnya, pengawasan preventif dilakukan setelah peraturan daerah atau peraturan kepala daerah ditetapkan, tetapi sebelum peraturan daerah dan peraturan kepala daerah tersebut mulai berlaku.
2. Pengawasan represif yaitu pengawasan yang berwujud penangguhan atau pembatalan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah yang bertentangan dengan

kepentingan umum dan pertauran yang lebih tinggi tingkatannya.

3. Pengawasan umum yaitu suatu jenis pengawasan yang dilakukan pemerintah pusat terhadap segala kegiatan pemerintah daerah untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan baik.

Pemekaran yang berasal dari kata benda (*noun*) "mekar", bahasa Inggris "*blossom*" artinya, proses, cara, perbuatan menjadikan bertambah besar (luas, banyak, lebar, dan sebagainya). Pemekaran adalah "*process of making s.t. blossom out*". Kata "*to blossom out*" artinya, menjelma menjadi.

Istilah "pemekaran daerah", dengan demikian adalah proses, cara, perbuatan menjadikan bertambah banyaknya daerah. Pemekaran daerah berarti, proses membuat "suatu daerah" mejelma menjadi "daerah baru".

Yang dimaksud dengan pemekaran daerah adalah pembentukan daerah baru dalam satu daerah. "Pembentukan", dalam bahasa Inggris *formation, establishment*, artinya proses, cara, perbuatan membentuk.

Dalam ketentuan peraturan perundang-undangan Indonesia, pemekaran daerah sebagai bagian dari pembentukan daerah. Ini artinya, pemekaran (*blossom*) merupakan bagian dari pembentukan (*formation, establishment*). Dengan kata lain: "*proses, cara, perbuatan menjadikan bertambah besar*" merupakan bagian dari "*proses, cara, perbuatan membentuk*."

Pemekaran daerah dalam peraturan perundang-undangan Indonesia, merupakan kebalikan dari “penggabungan daerah” atau “penghapusan daerah”.

Penggabungan, bahasa Inggris *fusion, merging, annexation*, adalah proses, cara, perbuatan menggabungkan. Makna “menggabungkan”, bahasa Inggris *fuse, unite* adalah mengumpulkan atau mengikatkan menjadi satu; menjadikan satu; menyatukan. Sedangkan “penghapusan”, bahasa Inggris *wiping out, erasing* artinya proses, cara, perbuatan menghapuskan; peniadaan; pembatalan. Makna “menghapuskan” adalah menghilangkan; menyatakan telah tidak berlaku lagi; menghilangkan; meniadakan. Menghapuskan artinya *eliminate s.t., wipe out*.

Dengan demikian, pemekaran daerah, artinya adalah proses, cara, perbuatan membentuk daerah baru; Peggabungan daerah, artinya, menyatukan beberapa daerah yang ada; Penghapusan daerah, maknanya adalah proses, cara, perbuatan menghapuskan daerah yang sudah ada.

Pemekaran Daerah merupakan istilah yang begitu cepat menjalar di masyarakat, dibanding dua istilah lainnya dalam ketentuan tentang pembentukan daerah, seperti: penggabungan daerah dan penghapusan daerah.

Hampir semua daerah di Indonesia, terutama luar Pulau Jawa, membicarakan pemekaran daerah, dan ingin memekarkan daerahnya dengan berbagai alasan, bukan menggabungkan daerah apalagi membicarakan penghapusan daerah.

Pemekaran Daerah adalah pembentukan daerah baru dalam satu daerah yang dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal.

Pemekaran Daerah adalah pemecahan dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih dengan mempertimbangkan berbagai faktor, seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek sosial politik atau sosial budaya, pertahanan dan keamanan serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya daerah dan diberikannya otonomi daerah.

Pemekaran Daerah juga bisa berarti “pemisahan” daerah dari daerah induknya, dengan mempertimbangkan kondisi geomorfologi dan lingkungan hidup serta faktor-faktor ekonomi dan sumber daya alam, sosial budaya dan politik, prasarana dan sarana, dan infrastruktur yang memungkinkan daerah tersebut dapat berkembang lebih cepat.

Pemekaran Daerah merupakan strategi politik untuk membuka akses publik demi berkembangnya sebuah daerah, dengan memperhatikan kemampuan daerah dari aspek potensi sumber daya alam sebagai penopang kehidupan ekonomi dan jumlah sumber daya manusia yang kompatibel sebagai administrator, serta aspek pertumbuhan wilayah.

Pemekaran Daerah adalah kebijakan pembangunan daerah dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan

pemerintahan daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah.

Pemekaran Daerah, adalah kebijakan otonomi daerah yang didasarkan pada aspirasi masyarakat dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan keklhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian, pemekaran daerah adalah sarana, alat, bukan tujuan. Dengan kata lain, pemekaran daerah adalah sarana untuk mewujudkan tujuan otonomi daerah, bukan merupakan tujuan otonomi daerah.

Dalam Undang-Undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, ketentuan yang mengatur pemekaran daerah terdapat dalam Bab II, Pembentukan Daerah dan Kawasan Khusus, yaitu pada Pasal 4 sampai dengan Pasal 8.

Pasal 4 UU 32/2004 menyebutkan: (1) Pembentukan daerah ditetapkan dengan undang-undang; (2) Undang-undang pembentukan daerah antara lain mencakup: nama, *cakupan wilayah*, batas, ibukota, kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan, penunjukan pejabat kepala daerah, pengisian keanggotaan DPRD, pengalihan kepegawaian, pendanaan, peralatan, dan dokumen, serta perangkat daerah; (3) Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian

daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih; (4) Pemekaran dari satu daerah menjadi 2 (dua) daerah atau lebih dapat dilakukan setelah mencapai *batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan*.

Dalam penjelasannya disebutkan bahwa yang dimaksud dengan "*cakupan wilayah*" dalam ketentuan ini, khusus untuk daerah yang berupa kepulauan atau gugusan pulau-pulau dalam penentuan luas wilayah didasarkan atas prinsip negara kepulauan yang pelaksanaannya diatur dengan peraturan pemerintah. Sedangkan yang dimaksud dengan "*batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan*" dalam ketentuan ini untuk provinsi 10 (sepuluh) tahun, untuk kabupaten/kota 7 (tujuh) tahun, dan kecamatan 5 (lima) tahun.

Pasal 5 UU 32/2004 menyebutkan: (1) Pembentukan daerah harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan; (2) Syarat administratif untuk provinsi meliputi adanya *persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD Provinsi induk dan Gubernur, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri*; (3) Syarat administratif untuk kabupaten/kota meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD Provinsi dan Gubernur serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri; (4) Syarat teknis meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan wilayah daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah; (5) Syarat

fisik meliputi paling sedikit 5 (lima) kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit 5 (lima) kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan 4 (empat) kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan.

Persetujuan DPRD dalam ketentuan ini diwujudkan dalam bentuk keputusan DPRD yang diproses berdasarkan pernyataan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat. Persetujuan gubernur dalam ketentuan ini diwujudkan dalam bentuk keputusan Gubernur berdasarkan hasil kajian tim yang khusus dibentuk oleh pemerintah provinsi yang bersangkutan terhadap perlunya dibentuk provinsi baru dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan. Tim dimaksud mengikut sertakan tenaga ahli sesuai dengan kebutuhan.

Yang dimaksud dengan faktor lain dalam ketentuan ini antara lain pertimbangan kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pasal 6 UU 32/2004, menyebutkan: (1) Daerah dapat dihapus dan digabung dengan daerah lain apabila daerah yang bersangkutan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah; (2) Penghapusan dan penggabungan daerah otonom dilakukan setelah melalui proses evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah; (3) Pedoman evaluasi diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Yang dimaksud dengan evaluasi terhadap kemampuan daerah dalam ayat ini adalah penilaian dengan menggunakan sistem pengukuran kinerja serta indikator-

indikatornya, yang meliputi masukan, proses, keluaran, dan dampak. Pengukuran dan indikator kinerja digunakan untuk memperbandingkan antara satu daerah dengan daerah lain, dengan angka rata-rata secara nasional untuk masing-masing tingkatan pemerintahan, atau dengan hasil tahun-tahun sebelumnya untuk masing-masing daerah. Aspek lain yang dievaluasi antara lain adalah: keberhasilan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan; upaya-upaya dan kebijakan yang diambil; ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan dan kebijakan nasional; dan dampak dari kebijakan daerah.

Pasal 7 UU 32/2004, menyebutkan: (1) Penghapusan dan penggabungan daerah beserta akibatnya ditetapkan dengan undang-undang; (2) Perubahan batas suatu daerah, perubahan nama daerah, pemberian nama bagian rupa bumi serta perubahan nama, atau pemindahan ibukota yang tidak mengakibatkan penghapusan suatu daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah; (3) Perubahan dilakukan atas usul dan persetujuan daerah yang bersangkutan.

Yang dimaksud dengan “akibat” dalam ketentuan ini adalah perubahan yang timbul karena terjadinya penggabungan atau penghapusan suatu daerah yang antara lain mencakup nama, cakupan wilayah, batas, ibukota, pengalihan personal, pendanaan, peralatan dan dokumen, perangkat daerah, serta akibat lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud rupa bumi adalah bagian-bagian wilayah yang senyatanya ada dan/atau kemudian ada, namun belum diberi nama, seperti: tanah timbul, semenanjung, bukit/gunung/pegunungan, sungai, delta, danau, lembah, selat, pulau, dan sebagainya.

Pasal 8 UU 32/2004, menyebutkan bahwa: Tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah diatur dengan PP. Tata cara yang diatur dalam peraturan pemerintah memuat mekanisme dan prosedur tentang pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah.

Dengan demikian, pemekaran daerah merupakan bagian dari pembentukan daerah, seperti juga dengan penggabungan daerah. Yang diatur dalam pemekaran dan penggabungan daerah adalah daerah provinsi, daerah kabupaten/kota dan (juga) kecamatan.

2. Maksud dan Tujuan Pembentukan Daerah

Maksud dan tujuan utama pembentukan daerah adalah dalam rangka meningkatkan pelayanan efektivitas pelayanan publik dan mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam konsideran menimbang disebutkan, bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah 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.

Disebutkan juga, bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan

lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antarpemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dalam penjelasan umum UU Nomor 32/2004 disebutkan bahwa prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam UU ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan *peningkatan kesejahteraan rakyat*.

Seiring dengan prinsip itu, penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan *kesejahteraan masyarakat* dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antardaerah untuk meningkatkan *kesejahteraan bersama* dan mencegah ketimpangan antardaerah. Hal lain yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antara daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap

tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Disamping itu diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan dengan itu, pemerintah wajib memberikan fasilitasi yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, pembentukan daerah dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna *mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat* disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Untuk itu, maka pembentukan daerah harus mempertimbangkan berbagai faktor seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan, dan keamanan serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya daerah dan diberikannya otonomi daerah.

Tujuan pembentukan daerah, pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah adalah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan

melalui: (a) peningkatan pelayanan kepada masyarakat; (b) percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi; (c) percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah; (d) percepatan pengelolaan potensi daerah; (e) peningkatan keamanan dan ketertiban; dan (f) peningkatan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah.

3. Evaluasi Dulu Otonomi Daerah Sebelum Memekarkan Wilayah

Keinginan para elite daerah untuk membentuk daerah otonom baru melalui pemekaran daerah sulit dibendung. Di sisi lain, pemerintah (pusat) belum memiliki *grand desain* tentang pemekaran sehingga jumlahnya semakin tidak terkontrol. Akibatnya, banyak daerah pemekaran yang “gagal” melaksanakan amanat otonomi daerah. Untuk menghindari masalah, pembentukan daerah otonom baru hendaknya direm atau dihentikan dulu, sebelum adanya *grand desain* yang jelas.

Ada empat institusi yang harus bertanggungjawab terhadap perlunya *grand desain* pemekaran daerah, yaitu: (1) DPR-RI (Komisi II); (2) Dewan Perwakilan Daerah (DPD); (3) Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD); dan (4) Departemen Dalam Negeri (Direktorat Jenderal Otonomi Daerah).

Dengan adanya *grand desain* pemekaran daerah, akan dapat ditentukan berapa provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia dalam

20 tahun kedepan? Kalau itu sudah ada, pemekaran daerah akan terkendali.

Persoalan lain, kenapa perlu mengendalikan pembentukan daerah otonom baru (pemekaran), adalah karena "sulitnya" melikuidasi daerah otonom yang sudah terbentuk, walaupun peraturan perundang-undangan memungkinkan suatu daerah dihapus, dibubarkan atau digabung kembali. Kendalanya antara lain terletak pada kesulitan dalam mendudukkan pejabat politik dan birokrat daerah yang dibubarkan itu, ditambah potensi partai politik yang sulit menerima para kadernya "teraniaya" oleh tindakan administratif itu.

Syarif Hidayat mengatakan, untuk mengetahui benar bagaimana kondisi daerah pemekaran, pemerintah seharusnya membuat evaluasi semua daerah pemekaran. Apakah daerah itu masih mampu berdiri sendiri. Setelah lima tahun sejak di evaluasi daerah pemekaran belum mampu berdiri sendiri, baru dilakukan penggabungan. "Jangan serta merta setelah dilakukan evaluasi sekali, dianggap tidak mampu lalu dilakukan penggabungan. Kalau begitu caranya, berarti menyelesaikan masalah jangka pendek, tetapi menambah masalah jangka panjang karena penggabungan juga pasti akan menimbulkan berbagai konflik," tuturnya (Kompas, 24 Desember 2005).

Dalam soal pemekaran wilayah, bukan cuma pemerintah yang salah, tapi juga DPR. Karena itu pemerintah dan DPR sebaiknya segera mengevaluasi dan mengontrol

sepak terjang para bupati dan menghentikan dulu pemekaran wilayah sampai evaluasi selesai.

Tolok ukur pemekaran wilayah saat ini, terlalu umum dan kurang jelas parameternya. Di beberapa daerah tujuan peningkatan kesejahteraan dan pelayanan rakyat tak terpenuhi. Pemekaran justru menjadi sumber konflik, korupsi, dan perusakan lingkungan. (Kompas, 18 September 2006).

Ketua Komisi II DPR-RI Ferry Mursyidan Baldan berpendapat, usulan mengenai pembentukan daerah baru yang diajukan sebelum UU Nomor 32/2004 mengenai Pemerintahan Daerah perlu pemutakhiran. Alasannya, parameter yang dibuat saat pengusulan pemekaran wilayah itu bisa tidak sesuai lagi dengan ketentuan yang berlaku sekarang. Lagi pula, pemerintah masih harus menyelesaikan PP-nya dulu, katanya di Jakarta Selasa (5/7) seperti dikutip Kompas (8 Juli 2005).

Pemekaran daerah dinilai lebih banyak berdampak negatif. Karena itu, pemerintah dan DPR lebih baik menghentikan sementara pemekaran daerah dan memperketat kontrol pelaksanaan pemerintahan daerah yang diduga rawan korupsi, konflik elite lokal, perusakan lingkungan, dan cenderung membuat pertumbuhan ekonomi merosot (Ryaas Rasyid seperti dikutip Kompas, 19 September 2006).

Evaluasi terhadap pemekaran daerah sudah harus dilakukan. Dari beberapa dampak negatif pemekaran, pemerintah bersama DPR bisa mencari solusinya sebelum menyetujui pemekaran baru. Bila perlu ada upaya untuk menggabungkan kembali wilayah yang dinilai gagal (Bivitri, seperti dikutip Kompas, 19 September 2006).

Menurut Ryaas, proses pemekaran wilayah mulai amburadul sejak pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri. Daerah dibiarkan bebas menafsirkan pemekaran. DPR lantas banyak memprakarsai usulan pemekaran daerah ketimbang pemerintah. Pemekaran jadi ajang permainan partai besar lewat pintu DPR. Mengapa? Karena hanya partai besar yang bisa mendapatkan kursi baru dalam pemekaran daerah.

Ryaas berpendapat, sebenarnya untuk membentuk provinsi, kabupaten, atau kota baru, pemerintah lebih memahami secara teknis dan memiliki instrumen memadai. Anehnya, justru DPR-lah yang ngotot memprakarsai UU Pemekaran daerah. Percuma mereka teriak-teriak soal ancaman disintegrasi bangsa kalau praktiknya DPR-lah yang justru menjadi sumber masalah.

Pemekaran daerah, memang bukan menjadi sumber korupsi, karena daerah yang bukan daerah pemekaran juga terjadi korupsi. Namun, pemekaran daerah merangsang korupsi. Karena itu, Menteri Dalam Negeri, Jaksa Agung, serta Komisi pemberantasan Korupsi (KPK) memberikan perhatian ekstra terhadap daerah pemekaran yang baru (Kompas, 19 September 2006).

4. Permasalahan Pemekaran Daerah

Beberapa permasalahan daerah otonom baru (pemekaran) yang belum diselesaikan antara lain: belum

diselesaikannya penyerahan personel, perlengkapan, pembiayaan, dan dokumentasi (P3D); sulitnya mutasi pegawai negeri sipil (PNS) dari daerah induk ke daerah otonom baru; dan belum selesainya keajaiban batas wilayah daerah otonom baru. Hasil evaluasi Depdagri menyatakan, dari 98 daerah otonom baru, 76 diantaranya masih bermasalah (Kompas, 7 Pebruari, 2006).

Dari 120 Daerah Otonomi Baru (DOB), tahun 2005 Depdagri melakukan evaluasi tentang pemekaran daerah di dua provinsi dan 55 kabupaten/kota. Hasilnya, terdapat beberapa permasalahan yang terjadi di daerah pemekaran, yang dapat diurutkan dari yang besar ke yang kecil sebagai berikut: (1) daerah induk belum menyerahkan personel, pembiayaan, dan dokumen kepada daerah otonom baru; (2) PNS sulit pindah dari daerah induk atau tempat lain ke daerah otonomi baru maupun sebaliknya; (3) pengisian jabatan yang tidak berdasarkan standar kompetensi; (4) memberatkan daerah induk; (5) belum pindahnya ibukota daerah sesuai undang-undang; (6) masih belum mampu menghidupi daerahnya sendiri; (7) batas wilayah masih banyak yang belum jelas; (8) sarana dan prasarana belum memadai; dan (9) belum mempunyai RTRW.

Menurut peneliti Otonomi Daerah LIPI, Syarif Hidayat, banyaknya daerah pemekaran yang bermasalah, karena tidak ada kriteria yang jelas untuk daerah yang akan dimekarkan. "Banyak daerah yang dimekarkan tidak betul-betul di dasarkan pada studi kelayakan. Padahal, suatu daerah yang akan dimekarkan harus dilihat juga potensi ekonomi, sosial, sumber daya manusia, dan politik", ujarnya (Kompas, 24 Desember 2005).

Tahun 2005 terdapat 148 daerah otonom baru (7 provinsi, 114 kabupaten, dan 27 kota) yang dibentuk sejak tahun 1999 - 2004, Departemen Dalam Negeri melakukan evaluasi terhadap 2 provinsi, 40 kabupaten, dan 15 kota.

Hasilnya, 79 persen daerah baru belum punya batas wilayah yang jelas. Masalah lain yang sering timbul, daerah induk tidak memberi dukungan dana kepada daerah bentukan barunya. Padahal, pemberian bantuan itu sudah diatur dalam UU pembentukan daerah baru. Begitu pula penyerahan pembiayaan, personel, peralatan, dan dokumen (P3D) yang memerlukan waktu panjang untuk penyelesaian (Kompas, 30 Agustus 2006).

Dari hasil evaluasi kemampuan daerah otonom baru yang dilakukan Depdagri, umumnya pengalihan aset mengalami berbagai kendala. Misalnya, ketidaklengkapan dokumen aset, tidak adanya penyerahan resmi, sebagian aset bermasalah, dan penyerahan yang dilakukan bertahap. Dari 148 daerah baru, 87,71 persen belum mendapatkan P3D dari daerah induk dan 89,48 persen daerah belum mendapat bantuan dari daerah induk. Tujuan pemekaran daerah untuk lebih menyejahterakan masyarakat belum tercapai. Departemen Dalam Negeri menyatakan, dari 104 daerah (lima provinsi dan 97 kabupaten) ditambah daerah hasil pemekaran yang terjadi dari tahun 2000 sampai 2005, sekitar 76 diantaranya masih bermasalah. Banyak daerah pemekaran yang belum mampu membiayai penyelenggaraan rumah

tangganya sendiri. Akibatnya, masyarakatpun semakin jauh dari seahtera.

Mestinya, pemekaran daerah akan mendekatkan mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat, baik daerah induk maupun daerah yang dilahirkan (daerah pemekaran). Kenyataannya, pemekaran daerah melahirkan sejumlah persoalan. Pemekaran, yang semestinya bertujuan menciptakan kemandirian, mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat, mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, dan sebagai sarana pendidikan politik lokal, justru berdampak pada pemekaran masalah dan pemekaran penderitaan. Di daerah baru dan di daerah induk banyak persoalan yang terjadi. Bahkan, tidak jarang, menimbulkan kontroversi di tengah masyarakat, yang kemudian memicu konflik horizontal ataupun konflik vertikal. Banyak daerah pemekaran yang kondisinya masih memperhatikan. Banyak masalah yang terjadi setelah pemekaran, terutama antara daerah induk dan daerah baru yang dimekarkan. Sesaat setelah proses pemekaran wilayah diresmikan, muncul beberapa masalah antara kabupaten induk dan kabupaten/kota pemekarannya. Permasalahan perebutan aset merupakan masalah tersendiri dalam pemekaran wilayah.

Dengan demikian, paling tidak ada empat dampak dari pemekaran daerah, yaitu: (1) kabupaten induk sama-sama berkembang dengan daerah pemekarannya; (2) kabupaten induk tertatih-tatih mengejar ketretinggalannya, dirugikan oleh daerah pemekaran yang dilahirkan; dan (3) kabupaten pemekaran tertinggal jauh dari kabupaten induk; dan (4) baik kabupaten induk maupun

kabupaten pemekaran tidak berpengaruh satu sama lain. Dampak paling menonjol bagi kabupaten induk akibat pemekaran wilayah adalah ekonomi. Potensi sumber daya alam yang harus dibagi dengan wilayah pemekaran mengakibatkan terjadinya pergeseran kegiatan ekonomi. Disusul oleh menurunnya nilai PDRB dan PDRB per kapita. Begitu juga dengan pendapatan asli daerah. Dampak lainnya adalah munculnya konflik perebutan aset wilayah, terutama pada beberapa kabupaten yang ibu kotanya berlokasi sama dengan daerah (kota) pemekarannya. Disamping itu, dampak yang tidak kalah pentingnya adalah kekurangan sumber daya manusia terutama pegawai negeri sipil. Bagi kabupaten yang harus pindah lokasi ibu kota, hal ini menjadi masalah serius. Pegawai pemerintah kabupaten akan berebut untuk tetap bekerja di lokasi kota.

Penataan daerah menjadi sangat penting saat ini, terutama dengan maraknya usulan pemekaran daerah yang semakin sulit dibendung oleh pemerintah dan DPR. Apalagi jika melihat kenyataan bahwa pemekaran daerah sudah semaikin jauh dari tujuan pembentukan daerah, yaitu 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. Malah sebaliknya, pemekaran daerah berbalik menjadi "pemekaran masalah di

daerah”, dan “perluasan masalah ke daerah”. Tidak hanya *grand desain* penataan daerah, dimanfaatkan oleh para elite daerah untuk membentuk daerah otonom baru melalui pemekaran di daerahnya. Di sisi lain, dengan tidak adanya *grand desain* dari pemerintah (pusat), jumlah usulan pemekaran daerah dan jumlah daerah baru yang dimekarkan menjadi terkontrol. Dampak lebih lanjut adalah, banyak daerah pemekaran yang “gagal” melaksanakan amanat otonomi daerah.

Pentingnya sebuah *grand desain* penataan daerah, juga terkait dengan peran pemerintah (pusat) dalam mengendalikan pembentukan daerah otonom baru (pemekaran). Hal sangat penting, karena “sulitnya” melikuidasi daerah otonom yang sudah terbentuk, walaupun peraturan perundang-undangan memungkinkan suatu daerah dihapus, dibubarkan atau digabung kembali. Kendalanya antara lain terletak pada kesulitan dalam mendudukkan pejabat politik dan birokrat daerah yang dibubarkan itu, ditambah potensi partai politik yang sulit menerima para kadernya “teraniaya” oleh tindakan administratif itu. Dengan demikian, *grand desain* penataan daerah sangat penting dalam rangka mencapai tujuan pembentukan daerah baru, yaitu mewujudkan tujuan otonomi daerah, baik tujuan politik tujuan ekonomi, maupun tujuan dari sisi kepentingan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

C. KESIMPULAN

Pemekaran daerah yang dimaksudkan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat di daerah dan meningkatkan demokrasi

lokal, serta meningkatkan efektivitas pelayanan publik, dalam kenyataannya melenceng dari tujuannya semula.

Banyak masalah yang timbul dalam pemekaran daerah, mulai dari persoalan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan sampai pada implementasinya.

Namun demikian, pemekaran daerah terus mengalir dan terkesan semakin sulit dibendung, baik oleh pemerintah daerah (induk), maupun pemerintah (Departemen Dalam Negeri), DPR dan juga DPD. Ini menunjukkan bahwa pemekaran daerah bukan hanya persoalan administrasi pemerintahan, tetapi juga terkait dengan ekonomi politik, termasuk kuatnya dimensi politis dalam pemekaran daerah.

D. SARAN-SARAN

1. Adalah sangat tepat bila pemekaran daerah di Indonesia memiliki desain yang jelas. Artinya, ada strategi besar yang bersifat nasional dalam menata ulang pemerintahan daerah dan pembentukan daerah dalam otonomi daerah.
2. Pintu masuk pemekaran daerah, yang selama ini bisa melalui tiga pintu, akan lebih tepat bila hanya melalui satu pintu, yaitu Departemen Dalam Negeri. Harapannya, agar melalui satu pintu, evaluasi tentang persyaratan pembentukan daerah baru dapat lebih intensif.
3. Sosialisasi tentang pemekaran daerah perlu terus ditingkatkan agar dampak buruk dari pemekaran daerah dapat dikurangi. Dengan demikian, tujuan pemekaran daerah untuk mewujudkan

kesejahteraan masyarakat dan peningkatan kualitas demokrasi lokal dapat terwujud.

DAFTAR PUSTAKA

- Bayu Surianingrat, *Desentrasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia* suatu analisa, Jilid I, Dewaruci Press, Jakarta, 1980.
- Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Fungsi & Struktur Pamongpraja*, Alumni, Bandung, 1978.
- Harian Kompas. 2005. Pemberantasan Korupsi, Sejumlah Pejabat Negara Segera Diperiksa. Tanggal 15 Juli, Jakarta.
- Harian Kompas. 2006. Desentralisasi Pemerintahan: Upaya Satukan Langkah. Tanggal 10 Pebruari 2006, Jakarta.
- Harian Kompas. 2006. Otonomi Daerah: Desain Tak Matang, Desentralisasi Jadi Beban. Tanggal 20 Maret 2006, Jakarta.
- Harian Kompas. 2006. Reformasi: Tumpang Tindih Peraturan Hambat Pembangunan Hukum. Tanggal 20 Maret 2006, Jakarta.
- Hidayat, Syarif. 2004. *Kegamangan Otonomi Daerah...* Pustaka Quantum Prima. Jakarta.
- Hoesesein, B & Syarif Hidayat. 2001. "Desentralisasi dan Otonomi Daerah", dalam Syamsuddin Haris dkk (2001), *Paradigma Baru Otonomi Daerah*. Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P-LIPI), Jakarta.

Rahmawati Kusuma. Efektifitas Kebijakan Pemekaran Wilayah 31

Rasyid, M. Riyaas. 2002. “Kontroversi Rencana Kebijakan Baru Otonomi Daerah”, dalam Swara Otonomi No.5, Maret 2002.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.