

POLICY PAPER

PEMBENAHAN MEKANISME PENATAAN DAERAH DI INDONESIA

Oleh:

R. Siti Zuhro, Mardyanto Wahyu Tryatmoko,
Heru Cahyono, Nyimas Latifah Letty Aziz



Pusat Penelitian Politik
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P-LIPI)

Jakarta, 2014

Perpustakaan Nasional RI. Data Katalog dalam Terbitan (KDT)

Pembenahan Mekanisme Penataan Daerah di Indonesia:

Policy Paper/oleh: R. Siti Zuhro... [et al.]-- Jakarta:

Pusat Penelitian Politik LIPI, 2014.

viii + 68 hlm.; 14 x 19,5cm

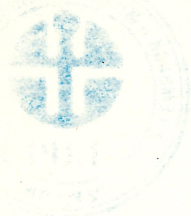
ISBN: 978-979-3384-68-9

1. Pembinaan daerah.

2. Tata kota dan daerah.

I. Siti Zuhro, R.

307.1



Disain dan Layout oleh: Prayogo

Diterbitkan oleh:



Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P - LIPI)

Gedung Widya Graha LIPI, Lt.XI

Jl. Jend. Gatot Subroto, Kav. 10, Jakarta Selatan

Telp: (021) 5251542, ext: 2757, 2763 ; Telp/Fax: (021) 5207118

Twitter: @PolitikLIPI | Email: politik@mail.lipi.go.id

Website: www.politik.lipi.go.id

DAFTAR ISI

Kata Pengantar ____V

Pendahuluan ____1

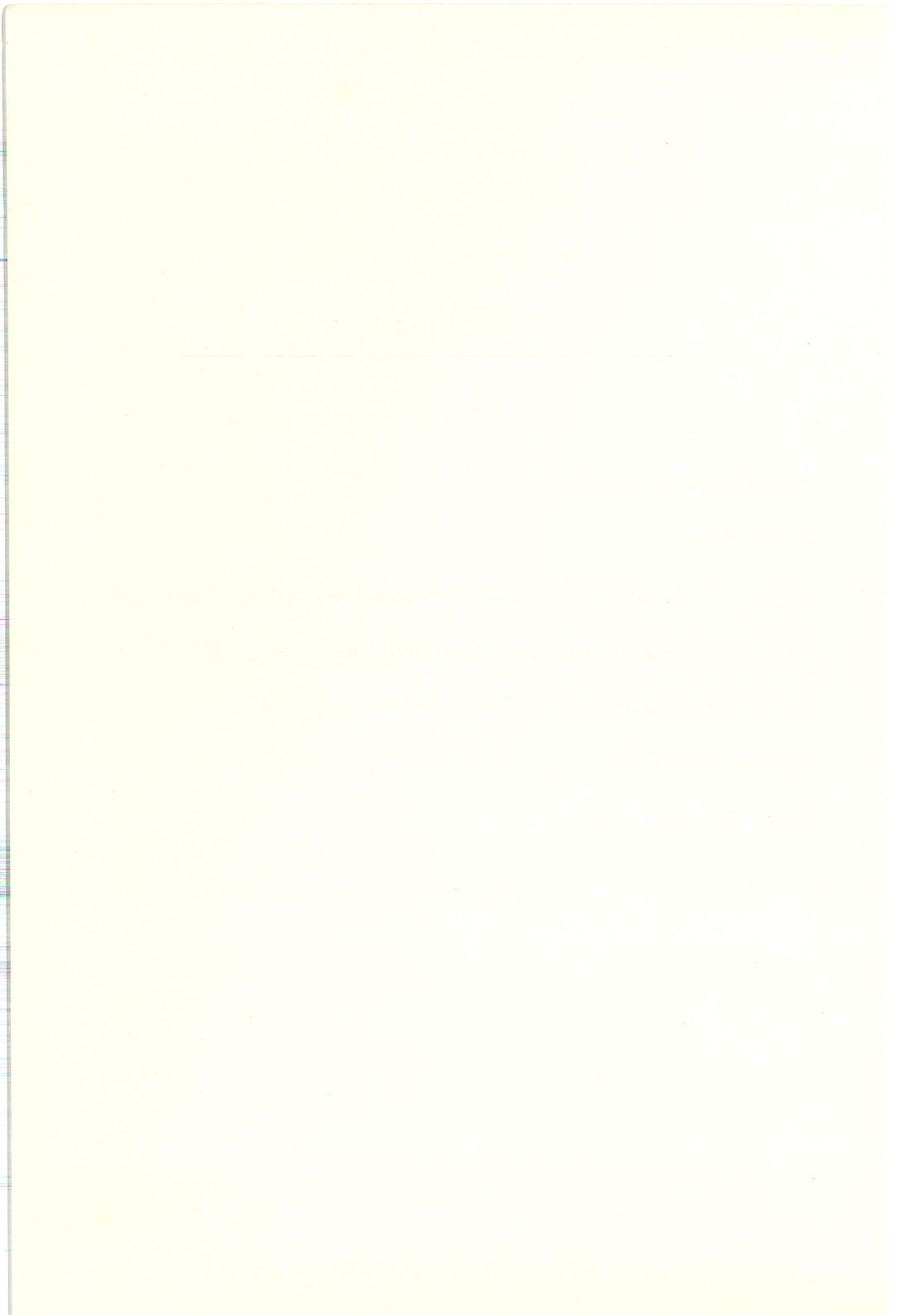
Urgensi Pembentukan Mekanisme Penataan Daerah di Indonesia __4

Dinamika Pengaturan Penataan Daerah di Indonesia ____15

Praxis Penataan Daerah Otonom di Indonesia ____24

Rekomendasi Kebijakan ____44

Daftar Pustaka ____66



KATA PENGANTAR

Karena bertitik tolak dari jumlah daerah yang sedikit dengan wilayah yang luas, pemekaran atau pembentukan daerah pemerintahan baru merupakan hal yang lumrah di Indonesia sejak bangsa ini berdiri. Hal ini tidak terlepas dari keinginan masyarakat yang menganggap pemekaran sebagai jalan terbaik untuk memiliki pemerintahan lokal yang efektif, mampu memberikan pelayanan optimal bagi mereka.

Namun demikian, carut marut pengelolaan pemerintahan marak terjadi semenjak pemerintah nasional memberikan kelonggaran terhadap pembentukan daerah otonom baru. Terlepas dari perdebatan usia pemerintahan, nyatanya tidak sedikit pemerintah daerah otonom baru maupun daerah induknya

kesulitan atau tidak mampu merumuskan kewenangan atau urusan daerah sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat lokal. Justru setelah sekian lama terbentuk, banyak pemerintah daerah hasil pemekaran belum mampu mengelola anggaran untuk mendorong perekonomian daerah. Dampaknya, pemerintah daerah justru tidak dapat memberikan pelayanan publik secara optimal sebagaimana diharapkan oleh masyarakat dari kebijakan pemekaran daerah.

Kualitas *governability* lokal justru semakin melemah akibat dampak buruk pemekaran. Kualitas lembaga legislatif daerah semakin rendah karena banyak politisi baru yang tidak berpengalaman dan minim kualitasnya duduk di parlemen lokal. Kinerja birokrasi

pemerintahan daerah juga mengalami penurunan karena keterbatasan jumlah sumber daya manusia yang berkualitas. Pemekaran menyebabkan birokrasi pemerintahan terbagi sehingga kualitas aparatur terutama di daerah baru tidak cukup memadai. Selain itu, kekuatan kelompok masyarakat sipil cenderung terkonsentrasi di daerah induk, sehingga pemerintahan daerah baru tidak dapat terpantau dengan baik. Korupsi dan patologi birokrasi lainnya di dalam pemerintahan tidak terpantau dengan baik.

Pemekaran dalam praktiknya "memaksa" lembaga-lembaga yang ada di daerah berkonsentrasi membangun pusat pemerintahan baru dan abai dengan pengembangan lembaga-lembaga ekonomi, sosial, dan budaya. Anggaran pemerintah justru banyak tersedot untuk pembangunan gedung-gedung baru dan belanja pegawai. Pemerintah nasional pun mengaku kewalahan

mengucurkan anggaran daerah yang semakin meningkat.

Atas dasar persoalan tersebut naskah kebijakan (*policy paper*) ini disusun oleh tim peneliti Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia dengan dukungan dari Kedeputian Bidang Politik, Sekretariat Wakil Presiden Republik Indonesia. Sebagai hasil dari kajian mendalam mengenai problematika pemekaran daerah, naskah ini memberikan alternatif solusi pembenahan mekanisme penataan daerah otonom di Indonesia yang dianggap oleh banyak kalangan masih bermasalah.

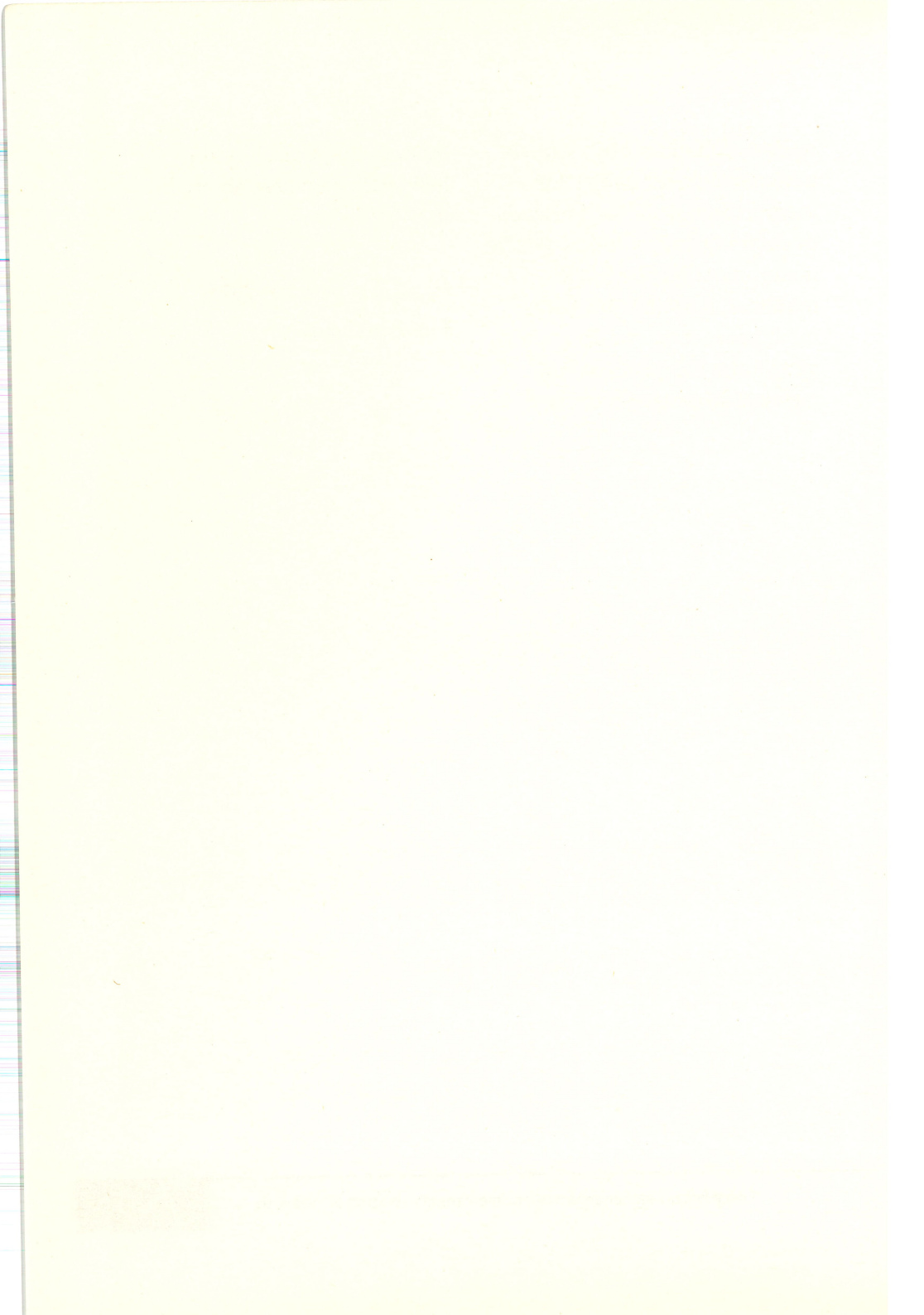
Naskah kebijakan ini tidak akan tersusun tanpa masukan yang konstruktif baik dari kalangan pemerintahan, lembaga swadaya masyarakat, maupun dari para akademisi. Karena kami sadar bahwa rekomendasi pembenahan di dalam naskah ini bukan murni dari ide atau pikiran tim, kami mengucapkan

terimakasih khususnya kepada para narasumber yang telah memberikan masukan berharga di dalam diskusi terfokus (FGD) maupun audiensi. Mudah-mudahan naskah kebijakan ini dapat membantu para pengambil kebijakan dalam melakukan penataan daerah

otonom di Indonesia yang lebih baik bagi kesejahteraan masyarakat. ❖

Jakarta, September 2013

Tim Penyusun



PEMBENAHAN MEKANISME PENATAAN DAERAH DI INDONESIA

I. Pendahuluan

Demokratisasi telah membawa pengaruh yang besar terhadap kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah terutama dalam hal penataan daerah otonom di Indonesia. Besarnya akomodasi terhadap usulan-usulan dari bawah dan kebijakan penataan daerah yang memberikan insentif berlebihan kepada pemekaran daerah menyebabkan penambahan jumlah provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, dan bahkan desa yang signifikan sejak 1999. Jumlah daerah otonom baru (DOB) dalam kurun waktu 1999-2013 telah mengalami penambahan sejumlah 217. Penambahan tersebut terdiri dari delapan provinsi, 175 kabupaten, dan 34 kota.

Meskipun kebijakan penataan daerah dapat berupa pembentukan, penghapusan, dan penggabungan, hingga saat ini bangsa Indonesia lebih memilih pembentukan daerah baru atau yang sering disebut sebagai pemekaran daerah daripada opsi penghapusan atau penggabungan. Ada beberapa hal yang menyebabkan kebijakan pembentukan atau pemekaran daerah ini lebih populer dibandingkan dengan penghapusan atau penggabungan daerah. *Pertama*, dari sisi kepentingan publik, pemekaran atau pembentukan daerah baru menjanjikan pelayanan publik menjadi lebih efektif dan efisien. Faktor geografis menjadi alasan utama untuk lebih mendekatkan jangkauan wilayah pelayanan

publik. *Kedua*, tidak ada kekhawatiran bagi daerah yang baru dibentuk karena pemerintah memberikan 'jaminan hidup' baginya. Selain pemberian jaminan fiskal berupa dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK), pemerintah juga memberikan jaminan pengembangan daerah berupa asistensi dari daerah induk maupun provinsi bagi kabupaten baru. *Ketiga*, dari sisi kepentingan elite, terutama bagi elite birokrasi yang tidak memiliki posisi strategis di daerah induk, pembentukan atau pemekaran daerah dapat menyediakan lahan atau kursi baru baginya. Pemekaran daerah juga memberikan peluang yang lebih besar kepada para politisi untuk dapat duduk dalam kursi lembaga perwakilan di daerah dan pusat.

Karena itu, pembentukan daerah otonom baru cenderung didorong oleh kepentingan politik daripada untuk peningkatan efisiensi pemerintahan. Anehnya,

kebijakan penggabungan tidak ditempatkan sebagaimana halnya pemekaran. Penggabungan daerah justru diatur sebagai kebijakan kuratif (administratif) bagi daerah-daerah yang tidak mampu menyelenggarakan pemerintahan, termasuk yang terbelakang secara finansial. Kebijakan yang demikian jelas menutup kemungkinan penggabungan karena ditempatkan pada *mainstream* negatif. Kenyataan ini membuktikan bahwa negara tidak memiliki konsepsi mendasar tentang penataan daerah yang efektif, yang mengarahkan pada perbaikan desentralisasi dan otonomi daerah.

Karena tidak memiliki konsep yang jelas, kebijakan penataan daerah mudah terdistorsi di dalam implementasinya. Pasal dalam regulasi menyebutkan bahwa proses pembentukan daerah baru dilakukan mulai dari tingkat bawah/lokal (*bottom-up*).

Dalam praktiknya, meskipun proses pemekaran memang berasal dari daerah, inisiasinya sangat jarang berasal dari masyarakat. Elite lokal selalu mendominasi proses pemekaran. Dengan mengatasnamakan masyarakat, elite-elite lokal seringkali memanipulasi data untuk kemudahan verifikasi daerah baru. Dampak dari proses pembentukan yang elitis ini adalah hadirnya kekuasaan yang oligarkis di daerah baru. Oleh karena itu, praktik penyelenggaraan pemerintahan di daerah baru sangat rentan terhadap penyalahgunaan kekuasaan, cenderung mengalami stagnasi pembangunan, dan sulit mandiri.

Pelbagai upaya telah dilakukan untuk mengurangi dan mencegah dampak buruk pemekaran daerah. Beberapa diantaranya adalah melalui revisi regulasi dengan memperketat syarat pembentukan DOB, moratorium pemekaran, dan penyusunan

Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia (Desartada).

Meskipun demikian, upaya pembenahan ini tampak sia-sia karena kepentingan politik dan permainan ekonomi agen masih mendominasi proses pembentukan DOB.

Kajian ini berupaya mengulas kembali persoalan penataan daerah di Indonesia, terutama yang berkaitan dengan praksis pelaksanaan pemekaran daerah. Dari pelbagai persoalan yang muncul sebagai dampak dari implementasi kebijakan pemekaran daerah, kajian ini mencoba menguraikan akar persoalan dan pelbagai distorsi dalam proses pembentukan daerah otonom. Tentu saja kajian ini tidak hanya menganalisa persoalan dari sisi legal-formal tetapi juga membedah motif ekonomi-politik di balik kebijakan penataan daerah otonom yang hingga saat ini terlihat kontraproduktif dari tujuan desentralisasi dan otonomi daerah.

Di bagian akhir dari tulisan ini, tim peneliti mencoba menghadirkan beberapa rekomendasi kebijakan pembenahan mekanisme penataan daerah di Indonesia, baik secara umum maupun khusus. Upaya pembenahan tentu saja tidak hanya difokuskan pada perbaikan proses pemekaran daerah. Lebih komprehensif dari itu, perhatian juga diarahkan pada upaya pembenahan kelembagaan penataan daerah, perbaikan dan penguatan legitimasi Desartada, serta mekanisme penggabungan dan pemekaran daerah.

II. Urgensi Pembenahan Mekanisme Penataan Daerah di Indonesia

Pelaksanaan otonomi daerah telah mengubah paradigma pemerintahan, dari yang sangat sentralistis menjadi relatif desentralistis. Perubahan tersebut dapat dilihat dari pergeseran model dan paradigma pemerintahan

daerah yang berlangsung sejak 2001. Hal ini antara lain terlihat dari ditinggalkannya model '*structural efficiency*' yang menekankan efisiensi dan keseragaman (uniformitas) pemerintahan daerah dan diterapkannya model '*local democracy*', yang menekankan nilai-nilai demokrasi dan keberagaman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Seiring dengan perubahan model tersebut terjadi pula pergeseran sistem dari yang mengedepankan dekonsentrasi ke sistem desentralisasi.

Hubungan antara kabupaten/kota dan provinsi yang semula '*dependent*' dan '*subordinate*' berubah menjadi '*independent*' dan '*coordinate*'. Pola hubungan tersebut tercipta sebagai konsekuensi perubahan dari '*integrated prefectoral system*' yang sentralistis ke '*integrated prefectural system*' yang memperhatikan dan mengakomodasi suara-suara lokal. Sebagai konsekuensinya, apabila pengawasan pemerintah

terhadap daerah otonom di era Orde Baru cenderung koersif, di era reformasi sekarang ini bergeser ke persuasif sehingga diskresi dan prakarsa daerah otonom lebih terakomodasi. Dengan konsepsi seperti itu, hubungan antarjenjang pemerintahan (pusat, provinsi, kabupaten/kota) sifatnya koordinatif, sinergis, mengawasi, dan mendampingi/membimbing (korbinwas). Artinya, hubungan antarjenjang pemerintahan tersebut saling terkait dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Sebagai konsekuensi logis penerapan konsepsi tersebut, setiap permasalahan yang timbul berkenaan dengan otonomi dan desentralisasi seharusnya dikembalikan pada tujuan esensinya sebagai suatu sistem yang hendak memajukan daerah, yaitu mewujudkan kesejahteraan rakyat, pelayanan publik yang efektif, dan penyelenggaraan pemerintahan lokal yang demokratis. Penataan

daerah otonom sebagai bagian dari penyelenggaraan otonomi daerah dan desentralisasi hendaknya juga diarahkan pada tujuan itu. Sayangnya, pemekaran sebagai bagian dari penataan daerah otonom dianggap sebagai satu-satunya cara mencapai tujuan itu.

Dampaknya, selama periode 1999-2013 telah terbentuk 220 DOB (baik di provinsi, kabupaten maupun kota). Pertumbuhan jumlah yang sangat masif dalam sejarah perkembangan daerah otonom di Indonesia. Persoalannya, hasil yang dicapai dari pemekaran yang masif itu tidak sesuai dengan tujuan otonomi daerah. Sebagai contoh, penyelenggaraan pemerintahan di DOB tersebut kurang efektif, di mana kapasitas *management* pemerintahan tidak memadai, kualitas SDM aparat pemda dan DPRD rendah, sarana dan prasarana pemerintah minim, munculnya konflik perbatasan/

lokasi ibukota, pelayanan publik tetap buruk, kesejahteraan rakyat tidak meningkat, dan demokrasi lokal juga tidak membaik.

Alasan pemekaran, baik secara internal maupun eksternal dinilai tidak cukup mendukung dan memberikan prospek positif pasca pemekaran daerah. Alasan-alasan yang sifatnya normatif dan teknis acapkali digunakan semata-mata hanya untuk mendukung argumen agar DPR dan Pemerintah mengabulkan tuntutan daerah untuk memekarkan daerah.¹ Hal ini menafikan realitas adanya sejumlah permasalahan yang dihadapi DOB. Beberapa masalah tersebut

adalah *pertama*, pemekaran menciptakan perluasan struktur yang mengakibatkan beban berat pembiayaan. Padahal, untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat tidak harus dijawab dengan pemekaran. *Kedua*, kesamaan karakteristik sosial-budaya dan historis masyarakat merupakan komitmen mayoritas warga, tetapi aspek politiknya terlalu dominan. *Ketiga*, rendahnya kapasitas fiskal dan banyaknya retribusi yang dilakukan dengan berbagai cara justru merugikan masyarakat dan berakibat pada munculnya kesenjangan. *Keempat*, penambahan jumlah DOB secara simultan meningkatkan belanja daerah dalam APBN.

Atas dasar itu, perbaikan mekanisme penataan daerah sangat diperlukan Indonesia saat ini, mengingat jumlah pemekaran daerah sudah sangat banyak dan tidak berkorelasi positif terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik dan

1 Alasan-alasan internal acapkali digunakan daerah untuk menggolkan tuntutan, seperti memperpendek rentang kendali antara pengambil kebijakan dan masyarakat, untuk menciptakan pemerataan pembangunan, karena konsentrasi kegiatan dan pertumbuhan pembangunan berada di ibukota Pemda, padahal tujuan sebenarnya lebih pada bagi-bagi kekuasaan di tingkat lokal.

kesejahteraan rakyat.² Studi empirik selama ini menunjukkan bahwa pemekaran berkorelasi negatif terhadap kemajuan ekonomi dan secara umum tidak mampu mendorong pembangunan DOB dan membebani APBN. Maraknya pemekaran daerah menjadi bukti konkret bahwa ada masalah serius dengan proses dan mekanisme pemekaran daerah selama ini. Oleh karena itu, pemahaman terhadap arti pentingnya penataan mekanisme pemekaran daerah diperlukan, baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dan semua *stakeholders* terkait.

- 2 Hal ini menunjukkan bahwa secara umum para elit kurang memahami esensi pemerintahan, yaitu mengurus dan melayani kepentingan penduduk atau masyarakat luas yang mencakup kehidupan seluruh warga. Prinsipnya adalah bahwa pemerintah harus bersih, tidak korup, tidak menyalahgunakan kekuasaan dan tidak menipu rakyat. Pemerintah harus memiliki kemampuan mengelola (*management*) untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Dalam tulisan ini yang dimaksud penataan daerah adalah tindakan untuk membina, membentuk dan menghapus daerah otonom. Ruang lingkungnya mencakup pemekaran dan pembentukan daerah, penggabungan daerah, pengalihan status daerah, penyesuaian batas daerah dan pemindahan ibukota suatu daerah otonom. Tujuannya agar pemerintah daerah mampu melayani publik dengan baik, mempercepat pertumbuhan ekonomi, memperkuat kehidupan demokrasi, meningkatkan keamanan dan ketertiban serta hubungan antardaerah yang harmonis.

Setidaknya ada empat aspek utama yang harus diperhatikan dalam pembangunan daerah: efisiensi ekonomi, demokrasi (partisipasi, transparansi, akuntabilitas), efektivitas pelayanan publik, dan distribusi atau kinerja pembangunan (mendorong pertumbuhan

ekonomi). Mengingat ukuran optimal daerah tidak bisa ditentukan secara definitif, perbaikan mekanisme penataan daerah urgen dilakukan. Ukuran optimal seharusnya dikaitkan dengan fungsi utama pemerintahan daerah dan bukan semata-mata didasarkan atas lingkup geografis dan jumlah penduduk.

Persoalannya, kebijakan pemerintah sejauh ini lebih terfokus pada penciptaan daerah baru ketimbang mekanisme lain seperti optimalisasi pemerintahan daerah termasuk juga penggabungan daerah. Pemerintah cenderung kurang tegas dalam menata daerah dan mengendalikan pemekarannya. Selama sewindu pelaksanaan (2005-2013) pilkada langsung, misalnya, pemekaran daerah bahkan menjadi komoditas politik yang mengundang keprihatinan banyak kalangan.

Tak sedikit institusi yang telah melakukan evaluasi terhadap pemekaran, termasuk Kementerian Dalam Negeri,

Kementerian Keuangan, LIPI dan beberapa institusi nonpemerintah, seperti lembaga donor (USAID, UNDP, ADB, World Bank) dan LSM pemerhati otonomi daerah (KPPOD). Hasil evaluasinya secara umum menyebutkan bahwa hasil pemekaran masih kontraproduktif dengan tujuan awalnya. Merespons hasil evaluasi itu, pemerintah mengumumkan moratorium. Namun tetap saja pemekaran sulit dibendung. Di tengah kebijakan moratorium itu, DPR bersama Pemerintah telah menyetujui 5 DOB, 2012. Bahkan, menjelang akhir 2013 DPR mengusulkan lagi 83 RUU DOB.

Hal tersebut menunjukkan bahwa moratorium dan peraturan-peraturan yang ada tak mampu menghambat syahwat pemekaran yang lebih bermuatan politis. Meningkatnya usulan pemekaran inisiatif DPR makin membuktikan bahwa isu pemekaran menjadi komoditas politik, sebagai barter dukungan

bagi anggota dewan yang ingin mencalonkan kembali dalam pemilu legislatif. Dalam hal ini komitmen dan konsistensi DPR dan pemerintah sangat minim. Perbedaan perspektif dalam memaknai moratorium dan dalam melaksanakan amanat UU membuat masing-masing lembaga negara berjalan sendiri-sendiri. Meskipun Pemerintah memberlakukan moratorium, komitmennya melemah ketika didesak oleh DPR untuk mengabulkan rancangan undang-undang pembentukan DOB. Hal ini tentunya sangat membingungkan publik, tapi membuat daerah makin mendapat angin untuk tetap mengajukan usulan pemekaran daerah karena mekanisme pemekaran yang longgar dan memungkinkan daerah bermain mata dengan DPR dan pemerintah.

Dalam konteks pemekaran daerah tersebut, meskipun peran DPD belum terlalu menonjol dibandingkan dengan DPR, lembaga yang mewakili daerah

ini tampaknya tak jarang pula dilobi oleh elite daerah untuk mendukung usulannya. Idealnya peran DPD adalah menjadi penyeimbang untuk merespon permasalahan pemekaran. *Checks and balances* di internal parlemen yang dilaksanakan antara DPR dan DPD semestinya bisa meningkatkan kualitas seleksi daerah pemekaran. Dengan efektifnya mekanisme *checks and balances* di internal parlemen diharapkan akan mengurangi kedigdayaan DPR, sehingga RUU inisiatif DPR tentang pemekaran bisa lebih dipertanggungjawabkan, baik dari perspektif hukum, ekonomi, pertahanan keamanan, maupun SDM, geografi, dan demografi. Dengan demikian, usulan pemekaran yang sarat dengan pertimbangan politik terlalu mengedepan. Karena itu, diperlukan peran ketiga lembaga (DPR-Pemerintah-DPD) untuk memutuskan masalah pemekaran.

Pengalaman Indonesia menunjukkan bahwa

pembentukan daerah lebih didasarkan atas pertimbangan politis dan historis ketimbang ekonomi. Pertimbangan ekonomi diperlukan agar penda dapat melaksanakan pelayanan kepada masyarakat lebih efisien dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pembentukan daerah di negara-negara berkembang dan negara transisi mempunyai beberapa persamaan. Dibandingkan dengan Thailand dan Filipina, Indonesia lebih ramping jumlah daerahnya. Ini karena adanya perbedaan sistem politik, latar belakang sejarah, keragaman suku, budaya dan ketidakmerataan SDA dan SDM antar pulau yang cukup tinggi. Dalam proses pemekaran, indikator kinerja pembangunan daerah belum dipertimbangkan secara signifikan. Oleh karena itu, hasil pemekaran kurang memuaskan. Realitas rata-rata jumlah penduduk kabupaten/kota lebih kecil daripada jumlah penduduk minimal dan optimal. Pemekaran daerah kabupaten/kota merupakan kebijakan yang

kontradiktif dan sangat tidak tepat.

Dengari kata lain, telah terjadi distorsi proses pemekaran karena menyalahi aspek filosofis dan yuridis. Selain itu, pemekaran juga telah membentuk kaveling-kaveling kawasan etnis yang homogen. Sebagai pilar penyangga pluralisme, idealnya keragaman daerah dalam NKRI bisa dijumpai melalui otonomi daerah. Sebab, NKRI dibangun bukan untuk menyeragamkan kebijakan dan masyarakat, melainkan untuk menghormati eksistensi keberagaman (pluralitas lokal).

Hal tersebut memberikan konsekuensi logis bahwa penataan daerah otonom di Indonesia paralel dengan praktik desentralisasi dan otonomi daerah yang mengedepankan keterkaitan antarjenjang pemerintahan dalam wadah *unitary state*. Kekhasan desentralisasi dan otonomi daerah yang dilaksanakan Indonesia tersebut

juga mempertimbangkan alasan geografi dan geopolitik Indonesia sebagai negara kepulauan yang lekat dengan isu bencana alam, konflik sosial, pertahanan dan keamanan.

Dalam kaitannya dengan pemekaran tersebut, perlu dipahami juga bahwa otonomi daerah merupakan transfer kewenangan dalam cabang kekuasaan eksekutif. Terbukanya dua pintu inisiatif pemekaran menimbulkan beberapa permasalahan, yaitu: (a) pembahasan ganda baik oleh Pemerintah maupun DPR tentang daerah yang dimekarkan menimbulkan inefisiensi anggaran dan tumpang tindih pembahasan terhadap isu yang sama; (b) pemerintah pusat memiliki otoritas penuh dan tanggung jawab penuh terhadap pemerintahan daerah sehingga inisiatif semestinya berasal dari pemerintah dan bukan DPR; (c) daerah yang gagal melalui pintu pemerintah dapat mengusulkan kembali melalui DPR dan atau sebaliknya. Lobi-

lobi dan penggunaan cara-cara yang tak transparan sangat dimungkinkan dalam proses pemekaran ini.

Implikasi Pemekaran dan Prioritas Pembinaan

Bila pemekaran daerah sejauh ini kurang konsisten dalam mempertimbangkan beberapa kriteria penting yang sudah dicanangkan dalam regulasi, ke depan diperlukan pembenahan yang didasarkan atas kekeliruan yang dilakukan dalam memekarkan daerah. Sebagian besar daerah yang dimekarkan menafikan beberapa poin penting seperti kapasitas manajemen pemerintahan, kesiapan SDM aparat pemerintah dan legislatif, ketersediaan sarana dan prasarana pemerintah, tahapan pembelajaran berpemerintahan dan kapasitas pembinaan oleh pemerintah atasan. Secara umum pembenahan mekanisme penataan daerah otonom perlu adanya terobosan signifikan antara lain dengan

mempertimbangkan secara sungguh-sungguh masalah teknis manajemen pemerintah dan mengurangi pertimbangan politik untuk mengembangkan tata kelola pemerintah yang baik. Selain itu, perlu pula penguatan kapasitas pemerintah di atasnya terkait dengan SDM, dana dan metode dalam melakukan pembinaan.

Secara khusus, pembenahan mekanisme penataan daerah otonom setidaknya harus fokus pada kriteria pemekaran dengan semua indikatornya dan tahapan yang harus dilalui sebelum daerah itu dimekarkan. Artinya, bahwa usulan pemekaran harus dikembalikan ke tujuan esensial pemekaran daerah yaitu untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik (memperpendek rentang kendali/*span of control* antara pengambil kebijakan dan masyarakat) dan untuk menciptakan pemerataan pembangunan/kesejahteraan rakyat. Seiring dengan itu, konsentrasi kegiatan dan

pertumbuhan pembangunan yang selama ini berada di ibu kota pemda perlu dicarikan solusinya, agar bagi-bagi kekuasaan di tingkat lokal tak semestinya mendominasi alasan pemekaran yang oleh kalangan tertentu disebut sebagai 'aspirasi rakyat'.

Lebih dari itu, masyarakat berhak mendapatkan informasi yang memadai tentang pemekaran daerah dan akibatnya. Mereka tidak boleh hanya menjadi obyek saja, di mana perannya diabaikan. Elite tidak sepatutnya memobilisasi rakyat untuk mempromosikan kepentingannya sendiri. Sebaliknya, rakyat harus mendapatkan perlindungan bila mereka dirugikan. Pada saat yang sama perlu dicermati juga mobilisasi dukungan terhadap kelompok-kelompok dalam masyarakat terkait isu etnisitas, agama, percepatan pembangunan dan tuntutan otonomi yang lebih besar.

Semua penataan danantisipasi tersebut dilakukan

untuk memastikan agar daerah-daerah yang dimekarkan mampu menunjukkan kemajuan dan bukan keterbelakangan. *Mindset* berpikir sekarang ini mestinya tidak lagi terpaku pada isu pemekaran, tapi justru perlu mendorong penggabungan daerah. Karena penggabungan daerah juga diamankan oleh undang-undang. Sejauh ini fakta menunjukkan bahwa “semakin banyak daerah yang dimekarkan, semakin meningkat pula jumlah daerah tertinggal”. Perlu ada terobosan memberlakukan penggabungan daerah sebagai sarana memajukan daerah. Dengan kata lain, program penggabungan daerah tidak harus dilihat sebagai sanksi terhadap daerah pemekaran yang gagal.

Di bidang finansial, penggabungan daerah berpengaruh terhadap penguatan akumulasi dan alokasi dana daerah. Meskipun program penggabungan daerah tidak mudah, aspek positif akan jauh lebih besar, berupa harapan

akan terjadinya pembangunan di daerah-daerah miskin melalui DAU dan DAK yang cukup. Penggabungan daerah memungkinkan daerah mampu membangun daerahnya berkat dukungan daerah yang sudah relatif mapan. Memadainya infrastruktur dan SDM/aparat birokrasi lokal membuat daerah yang digabungkan cepat membangun. Artinya, dana yang diberikan pemerintah pusat ke daerah tak hanya untuk kantor pemerintah dan pegawai saja, tapi juga untuk membangun daerah.

Lepas dari itu, perbedaan persepsi antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat termasuk DPR dan DPD membuat masalah pemekaran terkesan makin tak jelas dan sulit diatasi.³ Pemerintah

3 Padahal PP 78/2007 (tentang Tata Cara Pembentukan dan Penggabungan Daerah Otonom) sudah dikeluarkan 10 Desember 2007 untuk menggantikan PP 129/2000 yang dinilai sangat longgar sebagai rujukan pemekaran. Tapi ini belum bisa membendung maraknya pemekaran.

daerah dalam hal ini cenderung mendukung dan positif dalam melihat pemekaran. Sementara itu, pemerintah pusat tidak menetapkan kebijakan yang jelas dan tidak mengambil tindakan/langkah tegas untuk mengendalikan pemekaran. Sedangkan DPR dan DPD melihat pemekaran sebagai tuntutan dari bawah (aspirasi masyarakat), meskipun realitanya rakyat diabaikan.

Studi empirik menunjukkan bahwa persoalan kesejahteraan rakyat bukan semata-mata terkait kedekatan fisik masyarakat dengan pemerintah daerahnya, melainkan lebih merupakan masalah manajemen birokrasi dan organisasi kerja pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik. Tidak sedikit masyarakat yang tinggal di kota sekalipun tidak memperoleh pelayanan memadai. Oleh karena itu, keliru bila dikatakan bahwa pemekaran daerah adalah jimat yang jitu dalam mempercepat kesejahteraan rakyat.

Argumen tersebut menunjukkan bahwa pembentukan DOB harus dilandasi oleh pertimbangan bahwa daerah ini akan memenuhi kriteria mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat pasca pemekaran. Semata-mata hanya mempertimbangkan aspek politik akan menyesatkan. Karena itu, aspek ekonomi dan SDM birokrasi menjadi prasyarat penting agar daerah mampu membangun. Hal yang sama juga berlaku bagi daerah yang akan digabungkan yaitu memenuhi syarat untuk digabungkan dengan daerah induk atau daerah tetangganya yang memiliki kriteria ekonomi mumpuni sehingga pascapenggabungan daerah ini akan lebih baik, tidak menjadi daerah bermasalah atau tertinggal.

Meskipun demikian, bukan berarti otoritas pemerintah pusat untuk membentuk DOB dengan mempertimbangkan aspek pertahanan keamanan

atau aspek lainnya secara *top-down* tidak dimungkinkan.

Otoritas pemerintah pusat tersebut dilindungi secara undang-undang. Karena pada dasarnya pemerintah nasional bertanggungjawab dalam menjaga stabilitas nasional dan juga menjaga pertahanan dan keamanan Indonesia dari ancaman luar, penataan daerah secara *top-down* mutlak diperlukan.

Sebagai contoh, Pemerintah Orde Baru mendirikan Otorita Batam dengan maksud untuk memajukan ekonomi kawasan Sumatera, khususnya Batam dan Riau. Hal ini tidak menimbulkan masalah, tetapi justru diapresiasi sebagai suatu cara untuk menciptakan kluster ekonomi baru.

III. Dinamika Pengaturan Penataan Daerah di Indonesia

Persoalan penataan daerah (administrasi dan otonom) di Indonesia tentu tidak hanya dilihat dari perkembangan jumlah daerah itu dari waktu ke

waktu. Perkembangan jumlah hanyalah merupakan dampak dari kebijakan negara yang merespons kondisi dan tuntutan sosial-politik masyarakat. Atas dasar itu, pemahaman atas persoalan penataan daerah di Indonesia saat ini tidak dapat dilepaskan dari perkembangan paradigma di balik kerangka kebijakan (*legal framework*) yang mengalami perubahan dari waktu ke waktu.

Pada dasarnya, negara telah mengatur komposisi, fungsi, hak, dan kewajiban daerah sejak Indonesia merdeka. Hal ini dapat dilihat dalam pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen) yang pada prinsipnya memuat empat hal pokok yaitu (a) seluruh daerah Indonesia dibagi atas daerah besar dan kecil yang terikat dalam NKRI; (b) daerah besar dan kecil ada yang bersifat otonom dan administratif; (c) daerah yang mempunyai hak asal-usul yang bersifat istimewa adalah Swapraja (*Zelfbesturende Landschappen*) dan desa atau

nama lain semacam itu disebut *Volksgemeenschappen*; (d) pemerintah RI menghormati kedudukan daerah yang mempunyai hak asal-usul yang bersifat istimewa itu (Manan, 1989).

Meskipun di dalam konstitusi dijelaskan bahwa pemerintah menghargai kedudukan daerah yang mempunyai asal-usul, daerah pemerintahan di Indonesia berawal dari jumlah yang sangat sedikit dan tampak tidak sebanding dengan luas wilayahnya. Penataan daerah di awal kemerdekaan Indonesia dilakukan untuk mengisi kekosongan pemerintahan setelah ditinggalkan oleh Jepang dan untuk melengkapi susunan pemerintahan RI sampai ke daerah-daerah dengan segera.

UU No. 1 Tahun 1945 sebagai UU pertama pemerintahan daerah di Indonesia membagi wilayah pemerintahan RI dalam susunan territorial provinsi, karesidenan, *kooti* (swapraja), dan kota

(*gementee*). Selain tingkatan itu, terdapat juga wilayah kawedanan, kecamatan, dan desa. Meskipun pada waktu itu hanya terdapat delapan provinsi yaitu Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera, Kalimantan (Borneo), Sulawesi, Maluku, dan Sunda Kecil, di dalam UU ini tidak diatur mengenai pembentukan daerah baru. UU ini hanya mendudukkan karesidenan sebagai daerah otonom karena dilengkapi dengan KNID. Sedangkan tingkatan daerah lainnya hanya bersifat administratif.

UU No. 22 Tahun 1948 yang menggantikan UU No. 1 Tahun 1945 tentang Pemerintahan Daerah menyederhanakan tingkatan wilayah pemerintahan menjadi tiga tingkatan yaitu provinsi (tingkat I), kabupaten/kota besar (tingkat II), dan desa/kota kecil/negeri/marga (tingkat III). Kesemua tingkatan daerah ini memiliki hak otonomi. UU ini mulai memberikan peluang bagi munculnya

DOB. Di dalam pasal 1 ayat 2 disebutkan bahwa daerah yang memiliki hak dan asal-usul dapat ditetapkan sebagai DOB setingkat provinsi, kabupaten atau desa. Selanjutnya di dalam ayat 2 di pasal yang sama disebutkan bahwa pembentukan daerah tersebut ditetapkan dalam undang-undang pembentukan. Sejak saat itu, jumlah daerah otonom bertambah sebagai konsekuensi dari penyederhanaan tingkatan wilayah pemerintahan dan terbukanya peluang pembentukan daerah baru sebagaimana telah dijamin dalam UU.

Di bawah konstitusi RIS sejak 27 Desember 1949 Indonesia memiliki 16 negara bagian yang disebut Daerah Bagian dan Daerah Bukan Bagian. Ini menunjukkan bahwa pembentukan wilayah pemerintahan baru sudah mulai muncul dari daerah. Berakhirnya sistem federal memang ditandai oleh bergabungnya kembali negara-negara bagian

ke dalam NKRI tetapi tidak lantas entitasnya dihapuskan atau digabungkan. Wilayah ini justru mengalami penataan yang disesuaikan lagi dengan tingkatan daerah otonom sebagaimana diatur di dalam UU No.22 Tahun 1948.

Akibat aspirasi masyarakat daerah, beberapa daerah otonom di semua lapis pemerintahan mulai banyak terbentuk. Pembentukan daerah otonom di saat itu terlihat sangat sistematis. Sebelum dibentuk, provinsi menyelenggarakan persiapan-persiapan pembentukan daerah otonom kabupaten dan yang setingkat dengannya. Daerah persiapan ini dibentuk sementara dengan keputusan gubernur sebelum pemerintah pusat secara resmi memastikan bahwa daerah ini berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Setelah mempertimbangkan perkembangan kemandirian, ketersediaan jumlah kabupaten, dan tuntutan aspirasi masyarakat lokal, pemerintah

pusat mulai membentuk daerah otonom provinsi baru.

UU No.1 Tahun 1957 yang menggantikan UU No. 22 Tahun 1948 tidak hanya memberikan penamaan yang berbeda pada ketiga tingkatan wilayah pemerintahan tetapi juga mengatur beberapa hal mengenai pembentukan DOB. Di dalam pasal 4 UU ini disebutkan bahwa pembentukan kotapraja berpedoman pada syarat jumlah penduduk sekurang-kurangnya 50.000 jiwa. Di dalam kotapraja tidak dapat dibentuk daerah swatantra yang lebih rendah. Pembentukan DOB pada masa diberlakukannya UU ini dilakukan dengan sangat cermat. Pemerintah menghindari pembentukan kesatuan otonomi yang asal-asalan dengan tidak berdasar pada kesatuan masyarakat hukum yang ada. Sebagaimana disebutkan di dalam penjelasan UU ini, pemerintah membentuk dan memberikan otonomi suatu daerah dengan sungguh-sungguh memperhatikan faktor-

faktor pengikut kesatuannya.

Memasuki era Orde Baru, susunan pemerintahan daerah pada masa UU No. 5 Tahun 1974 hanya mengenal dua tingkatan yaitu Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Wilayah administrasi dan otonom berimpit. Pembentukan DOB diatur di dalam UU ini dengan klausul sepanjang memenuhi persyaratan kemampuan ekonomi, jumlah penduduk, luas daerah, pertahanan dan keamanan, dan syarat-syarat lainnya yang memungkinkan daerah untuk melaksanakan pembangunan, pembinaan stabilitas politik dan kesatuan bangsa dalam pelaksanaan otonomi daerah. Pengaturan penghapusan daerah otonom juga sudah ada di dalam UU tersebut bila ternyata suatu daerah tidak memiliki syarat-syarat sebagai daerah otonom. Pemerintah Orde Baru sangat menjaga jumlah daerah tingkat I dan II dan lebih fokus pada pertumbuhan pembangunan di daerah yang telah ada. Pada

era itu, pemekaran secara masif hanya terjadi di tingkat desa karena adanya stimulasi pemberian dana inpres.

UU No. 22 Tahun 1999 yang muncul di era reformasi memberikan kesempatan bagi daerah secara lebih luas dalam menyelenggarakan otonomi daerah. UU ini mengatur penataan daerah otonom dengan menyebutkan klausul mengenai pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah. Persoalannya, PP No. 129 Tahun 2000 yang mengatur lebih lanjut mengenai penataan daerah ternyata memiliki banyak kelemahan. Kelemahan utamanya terletak pada terlalu longgarnya persyaratan pembentukan DOB baik provinsi maupun kabupaten/kota. Beberapa kelemahan PP No.129 Tahun 2000 lainnya antara lain:

a. Persyaratan pemekaran daerah didasarkan atas kriteria ekonomi, sosial budaya, sosial politik, dan demografi yang dilihat

secara kuantitatif daripada kualitatif. Kapasitas politik calon DOB, misalnya, hanya dilihat dengan pendekatan administrasi publik yang memperhatikan jumlah partai politik, LSM, dan sebagainya. Detail persyaratan pemekaran yang bersifat kuantitatif ini mengabaikan kualitas nyata seperti potensi demokrasi lokal dan *good local governance* (Ratnawati, 2007). Persyaratan kuantitatif seperti ini tentu saja sangat rentan dimanipulasi.

b. Regulasi ini tidak mengatur secara rinci mengenai kriteria penghapusan dan penggabungan daerah. Padahal persyaratan untuk penggabungan dan penghapusan telah dimuat dalam pasal-pasal nya tetapi kriterianya sendiri belum ditentukan.

- c. Tidak mengatur secara jelas mengenai batas minimal waktu pemekaran untuk DOB yang akan dimekarkan dari induknya, dan ketentuan penentuan ibukota DOB.

UU No. 32 Tahun 2004 sebagai revisi atas UU No. 22 Tahun 1999 tidak hanya mengatur pemerintahan daerah sesuai UUD 1945 hasil amandemen tetapi juga termasuk mengatur ketentuan mengenai penataan daerah otonom. UU tersebut menegaskan ketentuan hasil amandemen UUD 1945 bahwa NKRI dibagi menjadi daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan UU. Dalam hal pembentukan DOB, UU ini mengatur lebih ketat persyaratan administratif, teknis, dan fisik kewilayahan.

PP No. 78 Tahun 2007 sebagai revisi dari PP No. 129 Tahun 2000 berupaya memperketat aturan pembentukan DOB antara lain mengenai persyaratan pembentukan kabupaten baru yang semula mensyaratkan tiga kecamatan menjadi lima kecamatan. Pembentukan kota pemekaran yang semula mensyaratkan tiga kecamatan menjadi empat kecamatan. Pembentukan provinsi yang tadinya hanya tiga kabupaten kemudian diperketat menjadi minimal lima kabupaten/kota.

Selanjutnya PP No. 78 Tahun 2007 juga memperketat mengenai batas usia minimal daerah otonom untuk dapat dimekarkan lagi, yaitu sepuluh tahun untuk pembentukan provinsi baru dan tujuh tahun untuk pembentukan kabupaten/kota baru. Dari sisi anggaran, beban pemerintah pusat berkurang karena tidak lagi membiayai pembentukan provinsi baru. Sementara beban provinsi justru bertambah

Perkembangan Pembentukan Provinsi, Kabupaten dan Kota (1950-2013)		
Periode	Penambahan Provinsi	Penambahan Kabupaten dan Kota
1950-1955	6	99
1956-1960	16	145
1961-1965	3	16
1966-1970	1	11
1971-1998	1	33
1999-2009	7	198 (164 kabupaten, 34 kota)
2012-2013	1	14 kabupaten

Sumber: Kemendagri, 2009 dan 2013

karena harus ikut membiayai pembentukan provinsi, kabupaten dan kota baru.

PP No. 78 Tahun 2007 juga mengatur proses pembentukan DOB yang bersifat *bottom up* dimana aspirasi masyarakat yang diusulkan melalui BPD (Badan Permusyawaratan Desa) kepada kepala daerah dan DPRD induk. Apabila usulan disetujui maka akan diteruskan kepada kepala daerah dan DPRD di atasnya yang kemudian diteruskan kepada pemerintah pusat (nasional) melalui Menteri Dalam Negeri, Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD), dan DPR. Namun dalam perkembangannya, usulan pembentukan DOB lebih

banyak dipolitisasi dan bukan murni dari masyarakat bawah.

Dalam operasionalisasinya, regulasi tersebut masih memiliki kelemahan yakni mudahnya manipulasi data prasyarat, verifikasi atau validasi data yang tidak transparan, dan pengesahan DOB secara politis. Tidak heran jika pembentukan daerah-daerah otonom baru masih sangat masif di bawah regulasi ini.

Kepentingan politik memang lebih mendominasi dalam pembentukan DOB daripada perhatian pada kapasitas riil daerah. Moratorium yang ditetapkan oleh pemerintah pada tahun

2009 pun tidak mampu membendung pembentukan DOB. Kepentingan politik mendominasi pembentukan DOB. Hal ini terbukti dari banyaknya DOB yang terbentuk pada masa moratorium yang sebagian besar berasal dari inisiatif DPR.

Meskipun moratorium diberlakukan namun usulan-usulan pemekaran masih terus diproses karena menurut sebagian politisi di DPR moratorium tidak dapat sepenuhnya membatasi pemekaran wilayah. Hal ini menunjukkan tidak adanya sinergi kebijakan antara eksekutif dan legislatif. Seharusnya selama masa moratorium pemerintah dan DPR sama-sama melakukan perbaikan dalam rangka pembenahan DOB dengan menyusun suatu desain kebijakan penataan daerah di Indonesia yang strategis.

Sementara untuk penghapusan dan penggabungan daerah meskipun

telah diatur dalam regulasi namun dalam praktiknya hanya sebatas wacana saja. Padahal berdasarkan data kemendagri 2012 banyak daerah-daerah pemekaran yang gagal menyejahterahkan masyarakat lokal. Hampir 78 persen daerah pemekaran dinilai gagal.

Dalam hal evaluasi terhadap daerah-daerah pemekaran pemerintah menetapkan aturan berupa pedoman evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur lebih lanjut dalam PP No.6 Tahun 2008. Namun kelemahan utama dari aturan ini adalah penggunaan scoring untuk penilaian kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tidak adanya *cross check* dari pemerintah pusat maupun lembaga independen lainnya sehingga data yang dihasilkan sangat rawan dengan manipulasi.

Untuk merespons pemekaran yang cenderung tidak terkendali yang memunculkan *governability* lokal yang rendah dan beban APBN yang semakin meningkat, pemerintah telah menyusun Desartada pada 2010. Setidaknya, ada empat hal pokok yang dicakup dalam Desartada.

1. Pembentukan daerah persiapan sebagai prosedur pembentukan daerah otonom yang mencakup pengembangan parameter pembentukan daerah persiapan, tahapan, dasar hukum, pendampingan, dan pengajuan perubahan status menjadi daerah otonom yang definitif.
2. Penggabungan dan penyesuaian daerah otonom, yang mencakup pola insentif dan fasilitasi khusus penggabungan daerah otonom, penegasan

batas wilayah, penetapan ibukota daerah otonom, dan menjadikan kecamatan sebagai pusat pelayanan.

3. Pengaturan daerah otonom yang memiliki karakteristik khusus tertentu, yang mencakup penegasan atas kekhususan beberapa daerah otonom yang sudah ada (DKI, DIY, Aceh, Papua, dan Papua Barat)
4. Penetapan estimasi jumlah maksimal daerah otonom yang akan dijadikan rujukan bagi proses kebijakan pembentukan DOB, yang mencakup estimasi jumlah maksimal daerah otonom provinsi, kabupaten, dan kota hingga tahun 2025.

Desartada ini bisa dijadikan acuan untuk menata daerah, meskipun belum menjadi bagian dari DPR. Masalahnya, DPR belum merasa memiliki Desartada yang dibuat oleh

pemerintah tersebut karena dalam pembahasannya dianggap kurang melibatkan DPR. Selain itu, DPR juga masih menemukan beberapa titik lemah di dalam Desartada. Beberapa hal yang dipersoalkan DPR adalah pertama, mengenai jumlah estimasi DOB sampai dengan 2025 yang diperkirakan mencapai 589 DOB (44 provinsi, 545 kabupaten/kota). Apakah jumlah tersebut sudah merupakan jumlah ideal dari pembentukan provinsi, kabupaten/kota di Indonesia? Karena dengan jumlah yang telah ditentukan justru akan semakin memicu maraknya pemekaran. Masalah kedua adalah terkait pintu masuk pemekaran apakah cukup melalui jalur pemerintah atau DPR (hak inisiatif)? Hal-hal yang demikian masih belum dipaparkan dengan jelas dalam Desartada tersebut. Dengan demikian Desartada masih dianggap lemah jika akan digunakan sebagai dasar segala aturan penataan daerah.

IV. Praksis Penataan Daerah Otonom di Indonesia

Dapat dikatakan bahwa pemekaran sebagai bagian dari kebijakan penataan daerah di Indonesia dilaksanakan secara tergesa-gesa di dalam suasana euforia reformasi politik. Ilusi tentang peningkatan kesejahteraan dan kedekatan pelayanan publik, di antara faktor pendorong pemekaran, telah memicu hasrat yang kuat dari para elite dan sebagian masyarakat lokal untuk membentuk DOB secara masif sejak 1999. Beberapa DOB hasil pemekaran memang telah berhasil menyejahterakan masyarakatnya melalui peningkatan pembangunan dan pelayanan publik. Namun, jumlah daerah yang berhasil tersebut jauh lebih sedikit dibanding kabupaten/kota yang justru mengalami kemunduran pembangunan pasca-pemekaran daerah.

Pemekaran daerah membawa berkah bagi sebagian

Salah satu daerah baru yang tergolong sukses adalah Kota Bau-Bau. Kota hasil pemekaran dari Kabupaten Buton ini merupakan salah satu dari sembilan bintang yang dipilih Tempo sebagai daerah yang inovatif. Revolusi yang dilakukan kota ini adalah menata Kali Bau-Bau yang tadinya sebagai “tong sampah”, sehingga menunjang konsep kota menghadap ke laut (*waterfront city*) (Tempo, 2009).

Cerita sukses juga dialami oleh Kabupaten Musi Banyuwasin, sebagai daerah yang membentuk Kabupaten Banyuwasin. Sebagai daerah induk yang berhasil, pemerintah Kabupaten Musi Banyuwasin mampu menyediakan pendidikan gratis hingga pendidikan tinggi bagi masyarakatnya. Program ini mampu mengubah citra daerah ini yang tadinya memiliki 1.200 jiwa buta aksara dan 4.500 jiwa tidak bersekolah menjadi berpredikat lima persen di atas target nasional (Tempo, 2009).

kabupaten/kota baik yang berstatus sebagai daerah baru maupun daerah induk. Beberapa daerah hasil pemekaran melakukan serangkaian inovasi hingga mampu menata infrastrukturnya secara lebih baik untuk kenyamanan masyarakatnya. Kemajuan

yang dicapai daerah ini dalam beberapa tahun bahkan mampu mengalahkan prestasi daerah induknya. Demikian juga dengan beberapa kabupaten induk, setelah pemekaran justru kabupaten ini mampu memberikan pelayanan yang lebih baik dibanding sebelum pemekaran. Keberhasilan daerah ini tentu saja bukan hanya karena dampak langsung dari pemekaran tetapi juga dipengaruhi oleh faktor lain, termasuk kepemimpinan daerah.

Cerita sukses daerah tersebut tidak banyak dialami oleh daerah baru hasil pemekaran daerah lainnya. Beberapa hasil evaluasi maupun studi yang dilakukan baik oleh lembaga pemerintah maupun swasta justru menunjukkan keterpurukan yang lebih besar dibanding cerita sukses daerah hasil pemekaran. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono berdasarkan hasil evaluasi kinerja daerah yang dilakukan oleh Kementerian Dalam

Negeri (Kemendagri) bahkan menyatakan bahwa 80% dari daerah hasil pemekaran belum menunjukkan kinerja yang baik.

Berdasarkan hasil penelitian berbagai lembaga (UNDP-Bappenas, LIPI, Kemendagri, dan UGM), pemekaran daerah justru menimbulkan problematik *governability* di tingkat lokal yang semakin luas. Kompas juga pernah mencatat bahwa tidak sedikit daerah pemekaran yang justru mengalami kemunduran. Dari jumlah daerah yang justru mengalami kemunduran pasca pemekaran dapat disimpulkan bahwa hasil kebijakan pemekaran daerah justru kontraproduktif dari cita-cita semula.

Beberapa persoalan yang sering dihadapi di daerah pemekaran antara lain dapat diuraikan secara singkat sebagai berikut.

a. *Nasionalisme etnis dan dominasi oligarki*

Dalam praktiknya, pemekaran daerah cenderung semakin

Konflik komunal sering terjadi akibat proses elitis pemekaran daerah.

Diantaranya terjadi di Maluku Utara, Sulawesi Barat, Irian Jaya Barat, dan Sumatera Utara. Di Maluku Utara, warga dari Suku Kao menolak sebagian wilayahnya dimasukkan ke dalam wilayah yang didominasi oleh Suku Makian. Di Sulawesi Barat, konflik komunal terjadi di Kecamatan Aralle, Tebilahan dan Mambi (ATM). Masyarakat di tiga kecamatan ini menolak bergabung dengan Kabupaten Mamasa.

mendorong meluasnya nasionalisme etnis (*ethnic nationalism*) disamping lebih menguatkan oligarki kekuasaan di tingkat lokal daripada memperkuat demokrasi. Inisiasi pembentukan DOB banyak ditentukan oleh kepentingan-kepentingan etnosentrisme. Pembentukan provinsi atau kabupaten baru dilatarbelakangi oleh keinginan kelompok-kelompok etnis membuat kaveling yang homogen.

Di beberapa wilayah konflik, kebijakan pemekaran karena latar belakang ini memang efektif menghentikan konflik. Namun demikian, masyarakat yang relatif homogen di suatu daerah tidak benar-benar imun dari konflik. Di beberapa kasus, persoalan muncul di awal pemekaran karena sebagian masyarakat yang merasa akan menjadi golongan minoritas menolak bergabung dengan kelompok mayoritas. Konflik sering muncul dari persoalan ini karena kelompok yang menolak pemekaran tidak ingin menjadi kelompok minoritas di daerah baru atau terpisah dari kelompok besarnya. Persoalannya batas wilayah administrasi tidak dapat segaris dengan batas wilayah etnis, sehingga tidak dapat dipisahkan begitu saja.

Kaveling-kaveling yang homogen sebagai dampak pemekaran akan semakin mengentalkan rasa nasionalisme etnis dan berpotensi

menimbulkan konflik yang lebih besar ketika ada pemicu konflik yang melibatkan dua daerah yang dominan. Pemicu yang

sering muncul berawal dari persoalan batas atau pengelolaan SDA di antara dua daerah itu. Konflik tidak hanya akan muncul antarkabupaten/kota, tetapi juga konflik meluas dapat dipicu oleh perseteruan elite di tingkat provinsi dengan elite di tingkat kabupaten. Sebagaimana dicontohkan dari perseteruan elite yang memiliki perbedaan ideologi antara elite provinsi dan elite di beberapa kabupaten di Papua dan Aceh terkait diskriminasi pembagian dana otsus.

Dominasi mayoritas di dalam suatu daerah juga berpotensi memunculkan diskriminasi terhadap kelompok minoritas yang tinggal di daerah itu. Pembakaran masjid di Toba Samosir atau pelarangan pendirian gereja di Solok merupakan contoh yang dapat terjadi di DOB yang terbentuk

karena etnosentrisme ini. Orang-orang dari kelompok yang terpinggirkan juga tidak akan mendapat tempat di dalam lembaga perwakilan dan pemerintahan daerah karena dikuasai kekuatan oligarki Putra Asli Daerah.

b. Pelemahan lembaga-lembaga lokal

Pemekaran daerah ternyata memecah soliditas kekuatan lembaga-lembaga sosial, politik, dan pemerintahan di daerah sehingga demokrasi dan sistem pemerintahan lokal tidak dapat berjalan dengan baik. Beberapa lembaga yang jelas mengalami degradasi sebagai dampak pemekaran daerah antara lain partai politik termasuk DPRD, birokrasi pemerintahan, dan lembaga masyarakat sipil (LSM). Meskipun telah melalui lebih dari satu dekade masa transisi, kualitas lembaga-lembaga ini baik di DOB maupun daerah induknya tidak menunjukkan peningkatan kualitas yang

berarti. Di beberapa daerah, bahkan kualitas dan soliditasnya semakin memburuk.

Kebijakan pemekaran merupakan momentum yang digunakan partai politik untuk membuat kantong-kantong baru sehingga kursi kekuasaannya bertambah luas. persoalannya, pertambahan luas jangkauan kekuasaan partai politik tidak diimbangi dengan peningkatan kualitas lembaga ini. Kualitas anggota parlemen lokal justru menurun karena seleksi kader partai semakin longgar. Semakin banyak politisi baru yang tidak berpengalaman dan minim kualitasnya duduk di parlemen lokal, maka semakin rendah kualitas lembaga legislatif daerah.

Birokrasi pemerintahan daerah juga mengalami penurunan kinerja karena kualitas SDM yang menurun. Pemekaran menyebabkan birokrasi pemerintahan terbagi sehingga kualitas aparatur terutama di daerah baru tidak

cukup memadai. Pengembangan SDM birokrasi membutuhkan waktu yang lama untuk setara dengan daerah-daerah lain.

Kelemahan kapasitas politisi dan birokrasi pemerintahan menyebabkan kesemrawutan pengaturan daerah, terutama terkait maraknya perda bermasalah. Kategori perda bermasalah yang ditemukan di DOB bervariasi. Diantaranya adalah DOB yang setelah sekian lama resmi terbentuk ternyata masih menggunakan perda lama milik daerah induk, lahirnya perda tentang pajak dan retribusi yang justru memberatkan masyarakat atau menimbulkan ekonomi biaya tinggi, dan perda-perda tentang tata ruang wilayah yang terkadang tidak terpantau dengan baik.

Sementara itu, kekuatan kelompok masyarakat sipil terkonsentrasi di daerah induk, sehingga pemerintahan daerah baru tidak dapat terpantau dengan baik. Korupsi dan tindakan penyelewengan lainnya

di pemerintahan tidak terpantau dengan baik. Fenomena yang paling memprihatinkan sebagai buah maraknya pemekaran di Indonesia adalah banyaknya kasus korupsi di DOB.

Pemekaran dalam praktiknya “memaksa” lembaga-lembaga yang ada di daerah berkonsentrasi membangun pusat pemerintahan baru dan abai dengan pengembangan lembaga-lembaga ekonomi, sosial, dan budaya. Dengan demikian untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat tampaknya akan membutuhkan waktu yang cukup lama.

c. Lemahnya pengelolaan pemerintahan lokal

Pemekaran daerah yang tidak memperhitungkan kapasitas pemerintahan daerah baru justru menunjukkan hasil yang kontraproduktif dari tujuan ideal. Setidaknya ada tiga hal yang menunjukkan problem kinerja DOB. Pertama, pemerintah DOB kesulitan atau

Konflik komunal sering terjadi akibat proses elitis pemekaran daerah. Diantaranya terjadi di Maluku Utara, Sulawesi Barat, Irian Jaya Barat, dan Sumatera Utara. Di Maluku Utara, warga dari Suku Kao menolak sebagian wilayahnya dimasukkan ke dalam wilayah yang didominasi oleh Suku Makian. Di Sulawesi Barat, konflik komunal terjadi di Kecamatan Aralle, Tebilahan dan Mambi (ATM). Masyarakat di tiga kecamatan ini menolak bergabung dengan Kabupaten Mamasa.

tidak mampu merumuskan kewenangan atau urusan daerah sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat lokal. Struktur kelembagaan yang dibentuk oleh pemerintah daerah setempat belum sesuai dengan jenis urusan daerah yang sesungguhnya. Dampaknya, struktur kelembagaan menjadi gemuk dan tidak menunjang efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran daerah.

Kedua, pemerintah DOB tidak optimal memberikan pelayanan publik. Meskipun telah berjalan lebih dari satu dekade, kinerja pelayanan publik di banyak daerah hasil pemekaran masih berada di bawah kinerja pelayanan publik di kabupaten pada umumnya. Problem kinerja ini sepertinya juga dipengaruhi oleh kualitas aparatur pemerintahan di daerah hasil pemekaran yang masih berada di bawah potensi yang dimiliki daerah induk. Satu hal yang sering ditemui di banyak DOB adalah birokrasi eksekutif pemerintah daerah yang justru tidak optimal bekerja baik karena persoalan jarak tempat tinggal mereka dengan kantor kabupaten baru maupun karena terbaginya SDM sehingga jumlah birokrat yang berkualitas menurun. Oleh sebab itu, pelayanan publik yang tidak merata justru mengakibatkan jarak ketimpangan dan ketertinggalan semakin lebar, disamping beban penduduk

miskin yang semakin meningkat.

Ketiga, pemerintah daerah hasil pemekaran belum mampu mengelola anggaran untuk mendorong perekonomian daerah. Persoalan ini dihadapi oleh daerah yang tidak hanya memiliki keterbatasan sumber daya ekonomi tetapi juga daerah yang berlimpah tetapi belum dapat memanfaatkannya. Kemampuan pemerintah daerah dalam hal ini masih rendah dalam menggali sumber-sumber pendapatan asli daerah (PAD). Bahkan, terjadi pemborosan penggunaan APBD untuk kepentingan birokrasi daerah dan pembangunan etalase bangunan fisik yang irrasional, tidak berdasarkan kebutuhan publik.

Pemekaran daerah justru merupakan jalan bagi elite bisnis daerah untuk mempermudah eksploitasi sumber daya alam. Dengan alasan peningkatan pendapatan asli daerah, pemerintah daerah dapat dengan mudah mengeluarkan

peraturan-peraturan yang memberikan insentif bagi para pebisnis. Dengan demikian, alih-alih mendapat manfaat dari sumber daya alam yang ada, justru yang terjadi adalah kerusakan potensi daerah tanpa timbal balik yang sepadan.

Pelbagai persoalan yang muncul dari implementasi pemekaran daerah tersebut tampaknya berawal dari kesalahan dari pilihan kebijakan hingga pelaksanaan kebijakan penataan daerah. Beberapa faktor penyebabnya yaitu:

a. Arah kebijakan penataan daerah otonom belum jelas

Meskipun pemekaran daerah terbukti tidak berhasil meningkatkan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat, anehnya RUU pemekaran daerah terus bermunculan. Ada dua hal mendasar yang tampaknya menjadi sumber dari problematik masifnya pemekaran. Pertama, para pengambil kebijakan tetap

perpajak pada paradigma penataan daerah yang sepertinya kurang tepat. Setelah sekian banyak dampak buruk yang dialami, pemekaran masih ditempatkan oleh pengambil kebijakan sebagai kebijakan dominan penataan daerah. Pemekaran masih dianggap paling sesuai untuk mendekatkan pelayanan publik dan menyejahterakan masyarakat. Ironisnya, kebijakan peningkatan kapasitas pemerintahan daerah sangat minim dilakukan dan pemerintah seperti mengamini bahwa pemekaran merupakan jalan pintas terbaik untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Sementara itu, kebijakan penggabungan daerah yang didorong oleh banyak negara untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pemerintahan daerah justru ditempatkan oleh para pengambil kebijakan sebagai hukuman bagi daerah yang dinyatakan gagal. Ketimpangan pilihan kebijakan

ini tentu saja menempatkan pemekaran daerah sebagai kebijakan primadona dan serta merta berusaha menjauhkan diri dari pilihan penggabungan daerah.

Kedua adalah pemerintah terlalu longgar membuka aspirasi dari bawah yang menuntut pemekaran. Euforia reformasi tampaknya berimplikasi pada akomodasi yang berlebihan atas suara-suara dari bawah (*bottom-up*) dan memandulkan otoritas kebijakan dari atas (*top-down*). Selama ini kebijakan penataan daerah berupa pemekaran tidak pernah diinisiasi oleh pemerintah pusat secara *top-down* atas dasar kepentingan strategis nasional.

Selain itu, meskipun tidak diinisiasi sejak awal, Desartada telah disusun oleh pemerintah terutama untuk mencegah semakin kronisnya dampak buruk pemekaran daerah. Desartada yang sudah berhasil diselesaikan oleh pemerintah pada tahun 2010, namun hingga kini *blueprint* itu belum

aktor pemekaran tampaknya sudah terlembagakan dan bersifat *multistakeholders*. Elite eksekutif, legislatif, pengusaha, dan akademisi sangat mudah berkompromi untuk kepentingan parsial dan sesaat atau jangka pendek. Fenomena ini semakin menjamur dan bahkan tidak ada *horizontal learning* atas dampak-dampak negatif pemekaran sehingga kesalahan-kesalahan berulang dan bahkan bertambah kronis.

Persoalannya menjadi akut ketika kepentingan-kepentingan parsial tersebut bertemu dan akhirnya pemekaran itu sendiri menjadi lahan rebutan atau pertarungan antar elite. Pertarungan ini cenderung mereduksi kepentingan rakyat. Atas nama kepentingan pula, masyarakat dijadikan slogan dan senjata oleh para elite untuk meloloskan obsesinya.

Titik awal persoalan kebijakan pemekaran daerah di Indonesia adalah dari proses pembentukan daerah baru. Meskipun proses pembentukan

daerah baru terkesan berawal dari lokal (*bottom-up*), dalam praktiknya proses ini lebih banyak didominasi oleh elite. Dengan mengatasnamakan masyarakat, elite-elite lokal seringkali memanipulasi data untuk kemudahan verifikasi daerah baru. Dampak dari proses pembentukan DOB yang elitis tersebut adalah hadirnya kekuasaan yang oligarkis di daerah baru. Oleh karena itu, praktik penyelenggaraan pemerintahan di daerah baru sangat rentan terhadap penyalahgunaan kekuasaan untuk kepentingan pribadi dan golongan elit saja. Pemerintah lokal cenderung kurang transparan dan akuntabel khususnya dalam pengambilan keputusan.

Proses pembentukan daerah baru yang sangat masif sejak 1999 didominasi oleh keinginan elite politik dan birokrasi untuk menciptakan kaveling kekuasaan baru. Dominasi tersebut tampak mengabaikan aspirasi masyarakat dengan

sepenuhnya dapat dijadikan acuan kebijakan umum maupun operasional. Terlepas dari kebutuhan revisi, DPR menganggap pemerintah kurang pro-aktif melibatkan dirinya dalam pembahasan substansi Desartada. Bagi DPR, Desartada belum dapat digunakan sebagai pijakan kebijakan penataan daerah karena DPR belum sepakat. Selain itu, Desartada perlu disepakati bersama antara pemerintah dan DPR karena menyangkut kebijakan strategis. Perdebatan mengenai kebijakan penggabungan daerah, pintu masuk usulan pemekaran, pengaturan daerah persiapan, dan jumlah daerah otonom hendaknya segera diselesaikan dan kesepakatan titik temunya segera dimasukkan dalam revisi Desartada.

Tidak adanya legitimasi yang kuat, di samping substansinya yang masih diperdebatkan, membuat Desartada belum bisa dijadikan landasan kebijakan dari tingkatan umum (UU) hingga

peraturan operasionalnya. Pemerintah juga akan kesulitan menentukan langkah selanjutnya ketika menghadapi persoalan-persoalan yang muncul sebagai dampak kebijakan penataan daerah. Sebagai contoh, pemerintah tampak kerepotan mengurus banyak DOB yang justru terpuruk pasca-pemekaran. Meskipun di dalam regulasi disebutkan penggabungan sebagai solusi atas persoalan pemekaran, kebijakan penggabungan daerah tentu tidak dapat begitu saja dilaksanakan mengingat resistensi lokal yang berpotensi konflik.

b. Kepentingan parsial elite

Seringkali pemekaran hanya merupakan agenda elite, baik elite daerah maupun elite pusat yang mencari keuntungan ekonomi dan politik dari buah pemekaran. Sebagaimana disebut sebelumnya DOB yang terbentuk lebih banyak dihasilkan atas dasar pertimbangan politik. Aktor-

memanipulasi data-data lokal sebagai prasyarat pembentukan daerah baru. Dampaknya, konflik komunal merebak di berbagai daerah sebagai akibat proses pembentukan daerah baru yang elitis tersebut.

c. Prasyarat pemekaran yang longgar

Problem berikut yang menyebabkan munculnya dampak buruk pemekaran terletak pada syarat pembentukan daerah baru. Meskipun PP No.78/2007 lebih ketat mengatur tentang syarat pemekaran dibanding PP No.129/2000, kedua aturan tersebut hanya mempersoalkan syarat kelayakan administratif kuantitatif (jumlah penduduk, luas wilayah, jumlah partai politik, dan sebagainya) saja. Parameter prasyarat pembentukan DOB hanya dipenuhi dengan pemberian skor yang rawan manipulasi. Alih-alih menggunakan tenaga ahli untuk mendapatkan dan

sekaligus memvalidasi data, pemberian skor seringkali tidak didasarkan fakta yang ada dan sekedar menyajikannya untuk memenuhi prasyarat teknis. Oleh sebab itu, syarat administratif kuantitatif ini dapat diajukan dengan mudah oleh semua daerah tanpa terkecuali.

Kelonggaran prasyarat pemekaran daerah disertai juga dengan minimnya tanggungjawab daerah pengusul. Usulan pembentukan DOB, misalnya, seolah-olah cukup hanya dengan memberikan secarik kertas dan biaya sepenuhnya dari pemerintah pusat. Tidak ada beban yang harus ditanggung oleh daerah pengusul, kecuali biaya lobi informal untuk para pejabat di tingkat pemerintahan yang lebih atas. Karena itulah, pemekaran seolah-olah menjadi barang dagangan.

Dalam pemenuhan prasyarat pembentukan DOB sama sekali tidak ada

identifikasi dan penilaian komprehensif terhadap potensi ekonomi daerah bersangkutan, terlebih lagi sektor unggulan daerah. Padahal identifikasi dan penilaian komprehensif ini penting dalam rangka melihat fisibilitas kemandirian daerah. Penilaian atas sektor unggulan daerah juga penting dijadikan sebagai lampiran tidak terpisahkan dari usulan pembenahan DOB.

Persyaratan pembentukan DOB tidak memperhatikan perbedaan ukuran kapasitas dan karakter daerah untuk lingkup provinsi, kabupaten, dan kota. Parameter kriteria DOB yang seragam (*one fit for all*) tersebut juga masih ditentukan oleh satu kementerian, dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri. Parameter prasyarat pembentukan DOB belum ditentukan secara sektoral oleh kementerian/lembaga terkait. Parameter sektoral ini penting

untuk mengukur secara cermat kapasitas sektoral calon DOB.

Begitu longgarnya persyaratan administratif pembentukan DOB berdampak pada kecenderungan pemekaran berlapis. Daerah akan berupaya melakukan pemekaran desa pada awalnya, kemudian pemekaran kecamatan, kabupaten, dan akhirnya provinsi. Ini sebagai dampak dari syarat pemekaran yang didasarkan atas jumlah wilayah administratif. Jumlah daerah otonom akan semakin membengkak, apalagi kekhawatiran pusat terhadap pemekaran provinsi yang mengancam disintegrasi NKRI sudah mulai surut.

Penilaian kelayakan pemekaran daerah tidak pernah dilihat dari urgensi atas rasionalitas yang kuat. Rasionalitas yang dimaksud misalnya adalah persoalan keamanan, pembentukan zona ekonomi khusus, atau pengembangan unggulan sektor tertentu untuk suatu daerah.

Pembentukan DOB selalu saja mengedepankan alasan mendekatkan dan memperbaiki kualitas pelayanan publik. Alasan ini selalu ditoleransi padahal mendekatkan pelayanan publik dapat dilakukan dengan penguatan pusat-pusat pelayanan publik di tingkat kecamatan misalnya, tanpa harus membentuk kabupaten baru.

Jika alasan efektivitas pelayanan publik dapat diterima sebagai rasionalitas pemekaran daerah, penggabungan daerah seharusnya juga dipikirkan dan diatur sebagai rasionalitas efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Alasan efektivitas pelayanan publik seharusnya dapat diterima sebagai rasionalitas pemekaran daerah selama daerah induk memiliki kemampuan ekonomi yang kuat.

Selain persyaratan administratif untuk pemekaran dinilai sangat ringan, tuntutan dan keputusan pembentukan daerah baru justru banyak didesak oleh aspek politik.

Indikasi yang kuat dari persoalan ini dapat dicermati dari banyaknya usulan pemekaran yang melalui pintu DPR dibandingkan yang melalui pintu pemerintah (Kemendagri). Melalui anggota atau lembaga DPR, prasyarat administratif seperti lebih mudah dimanipulasi atau diperingan dengan desakan-desakan politik terutama terhadap DPOD. Ada sejumlah hal yang tampaknya menjadi alasan menguatnya desakan politik yang akhirnya mengabaikan prasyarat administratif. Pertama, sukses meloloskan pembentukan daerah baru merupakan investasi politik bagi politisi maupun partai politik untuk mendapatkan tambahan suara pada pemilihan berikutnya. Kedua, ada kepentingan ekonomi personal dari proses pemekaran terutama jika berhasil meloloskan pemekaran daerah. Ketiga, anggota DPR mengaku didesak konstituennya yang ada di daerah.

Persyarat teknis administratif serta kepentingan elite yang praktis dan parsial mengabaikan persoalan-persoalan nyata di daerah baik berupa persoalan struktur sosial, kemampuan dan disparitas ekonomi, maupun dinamika politik lokal. Seringkali pemekaran sebenarnya bukan kebutuhan nyata suatu daerah untuk mengatasi persoalan-persoalan tersebut. Justru dengan kebijakan pemekaran, persoalan yang ada di daerah bertambah rumit atau bahkan muncul masalah baru karena batas wilayah administrasi tidak segaris dengan batas wilayah etnisitas apalagi dengan batas-batas kekuatan politik lokal.

Selain tidak memperhatikan masalah kebudayaan (*cultural decentralization*), pemekaran juga abai dengan persoalan pengembangan institusi baik di tingkat nasional maupun lokal. Pemekaran atau pembentukan DOB semestinya memerhatikan penguatan partai politik dan

birokrasi eksekutif dalam rangka memperkuat sistem pemerintahan presidensiil. Pemekaran juga seharusnya dapat digunakan untuk memperkuat masyarakat sipil sehingga berjalannya pemerintahan dapat mengarah pada tata kelola pemerintahan yang baik. Selain persoalan politik-pemerintahan, institusi terkait sosial-ekonomi dan budaya juga perlu diperhatikan agar tingkat kesejahteraan masyarakat meningkat seiring penataan daerah.

d. Kelemahan uji kelayakan DOB

Peran lembaga-lembaga dalam proses pembentukan DOB tidak cukup optimal menjalankan tugas dan fungsinya. Sebut saja DPOD yang banyak dikritik karena tidak berperan optimal dalam proses penataan daerah otonom. Dalam proses pemekaran, misalnya, penelitian

dalam rangka penilaian kelayakan daerah baru tidak dilakukan dengan baik oleh DPOD. *Assessment* hanya dilakukan melalui monitoring singkat 1-2 hari dan hanya mendasarkan pada informasi elite. Uji publik tidak dilakukan. Jelas bahwa metode untuk merekomendasikan suatu daerah layak untuk dimekarkan seperti ini sangat lemah.

Kelemahan metode uji kelayakan sebagaimana dilakukan oleh DPOD ternyata juga sejalan dengan pembuktian kelayakan daerah baru yang diberikan oleh daerah. Pembuktian dari daerah ini biasanya merupakan hasil dari "kajian" perguruan tinggi setempat atau perguruan tinggi ternama yang secara khusus "dipesan" atau didesak oleh pemerintah daerah yang mengusulkan pemekaran. Dengan demikian validitas atau keabsahan metodologi dari kajian yang menyatakan bahwa suatu daerah layak

untuk dimekarkan masih sangat diragukan. Hasil kajian yang tidak obyektif ini tentu akan sangat membahayakan perkembangan daerah baru maupun induknya itu sendiri.

e. Asistensi daerah otonom baru tidak terarah

Kesalahan berikut dari kebijakan pemekaran daerah di Indonesia adalah upaya *capacity building* yang sangat rendah di daerah-daerah baru. Mustahil bagi daerah-daerah yang baru dibentuk, terutama yang memiliki sumber daya manusia yang rendah, meningkatkan kapasitas penyelenggaraan pemerintahan relatif otonom tanpa asistensi dari pihak luar. Padahal di dalam regulasi disebutkan bahwa pembinaan daerah baru menjadi tanggungjawab kabupaten induk, pemerintah provinsi, dan pusat. Pembinaan seperti yang disebutkan dalam regulasi tersebut tidak pernah berlangsung dengan baik dalam praktiknya. Terkesan, pihak-

pihak yang bertanggungjawab melepas begitu saja daerah-daerah yang baru terbentuk. Untuk kabupaten baru misalnya, provinsi tidak dapat membina kabupaten ini selama tiga tahun berturut-turut selama tidak ada perintah dan anggaran dari pemerintah pusat. Selain itu, kabupaten/kota induk juga terkadang tidak mampu melakukan pembinaan karena kapasitasnya yang sama lemah atau lebih parah dari kabupaten baru. Ironisnya, beberapa kabupaten induk justru mengalami krisis manajemen pemerintahan karena sumber dayanya tersedot ke daerah pemekarannya. Oleh karena itu, penting bagi daerah untuk memperkuat kapasitasnya terlebih dahulu sebelum membentuk daerah otonom. Prasyarat kapasitas ini juga berlaku bagi daerah induk sebelum dimekarkan.

Pembinaan terhadap DOB faktanya tidak terukur dengan baik. Daerah yang berbeda pertumbuhannya, ada yang cepat, sedang, dan lambat, tidak terpantau dengan baik. Di beberapa kasus, pembinaan terhadap DOB telah diupayakan dilakukan secara berjenjang tetapi masih banyak kelemahan. Provinsi yang diberi kewajiban membina kabupaten/kota baru terkadang tidak cukup memiliki kapasitas untuk itu sehingga hanya berfungsi menerima *progress report* dari daerah baru yang seharusnya dibinanya. Dalam hal DOB yang tidak terbina baik oleh daerah induk atau provinsi, pemerintah pusat tidak pernah mengambil alih dengan baik pembinaan itu sehingga perkembangan DOB sangat lambat dan bahkan terpuruk.

Akibat dari tidak adanya asistensi/pembinaan, maka

sebagian besar daerah-daerah baru mengalami krisis manajemen pemerintahan. Krisis manajemen pemerintahan yang dimaksud adalah lemahnya kapasitas pemerintah dalam melakukan fungsi utamanya. Kelemahan manajerial pemerintah di daerah baru mencakup beberapa indikator. *Pertama*, pemerintah daerah baru tidak mampu merumuskan dengan tepat kewenangan ataupun urusan yang seharusnya dilaksanakan sesuai dengan kondisi dan karakteristik daerah serta kebutuhan masyarakat. *Kedua*, rendahnya kemampuan pemerintah daerah baru dalam menggali sumber-sumber penerimaan daerah. *Ketiga*, struktur kelembagaan pemerintahan daerah (SKPD) yang telah ditentukan oleh pemerintah daerah baru belum memperhitungkan kriteria efisiensi dan efektivitas kelembagaan yang baik. *Keempat*, pembangunan potensi ekonomi

yang direncanakan maupun dilaksanakan oleh pemerintah daerah baru tidak merata. *Kelima*, pemerintah daerah terlihat kesulitan, atau bahkan sengaja, dalam menentukan prioritas pembangunan, sehingga yang terlihat adalah tiadanya konsistensi pembangunan.

Pemerintah terlalu memanjakan daerah baru dengan memberikan insentif. Hal ini menyebabkan daerah tidak dapat segera mandiri, dan cenderung terus tergantung pada pemerintah pusat. Daerah-daerah yang tergantung ini tidak dapat memberikan kontribusi pada peningkatan pembangunan nasional, malahan menjadi beban nasional.

f. Lemahnya evaluasi perkembangan daerah otonom baru

Berulangnya dampak buruk pemekaran daerah disebabkan

oleh lemahnya evaluasi terhadap daerah pemekaran, baik DOB maupun daerah induknya. Hingga saat ini evaluasi terhadap daerah-daerah pemekaran yang seharusnya dilakukan setiap tahun tidak pernah dilakukan dengan baik. Persoalan evaluasi ini ada tiga, yaitu menyangkut konsistensi pelaksanaan, kriteria evaluasi, dan tindak lanjut dari evaluasi. Jika evaluasi kinerja daerah pemekaran di daerah baru dan induk dilakukan secara konsisten seperti yang diatur dalam regulasi dengan kriteria yang jelas dan ditinjaulanjuti dengan serius, penyakit *governability* tidak akan menjadi kronis.

Evaluasi yang dilakukan pemerintah (Kemendagri) terhadap daerah-daerah hasil pemekaran dalam praktiknya belum dilakukan secara berkala dengan metode yang obyektif. Evaluasi yang kini dilakukan oleh pemerintah dirasa memiliki banyak cacat metodologi.

Evaluasi terhadap daerah-daerah pemekaran lebih banyak diukur dari kacamata kuantitatif, dan tidak memperhatikan faktor substantif demokrasi, hukum dan pemerintahan.

Akibat terlalu banyak persoalan yang muncul sebagai dampak pemekaran daerah, pemerintah melakukan penghentian sementara atau moratorium pemekaran sejak 2009. Namun sayangnya, inisiatif pemekaran yang datang dari pintu DPR sepertinya tidak dapat terbendung. Akibatnya, kebijakan moratorium tidak konsisten dilaksanakan karena masih banyak daerah baru yang disahkan. Moratorium juga tidak menghasilkan *tools* yang dapat digunakan untuk perbaikan penataan daerah di Indonesia.

g. Lemahnya koordinasi antarlembaga

Di samping mengidentifikasi dan memperbaiki titik lemah proses penataan daerah,

perbaikan kapasitas lembaga yang terkait dengan proses itu mutlak dilakukan. Memperbaiki proses termasuk juga membenahi kapasitas institusi yang terkait dalam proses itu. Selama ini, lembaga yang paling lemah berperan dalam proses penataan daerah adalah DPOD. Padahal, berdasarkan PP No.28 Tahun 2005 Tentang DPOD, lembaga ini paling sentral dalam memberikan saran dan pertimbangan kepada presiden terkait kelayakan pemekaran daerah.

DPOD terdiri dari Menteri Dalam Negeri (selaku ketua), Menteri Keuangan, Menteri Pertahanan, Menteri Hukum dan Hak Azasi Manusia, Menteri Sekretaris Negara, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Negara Perencanaan Pembangunan/KBPPN, Sekretaris Kabinet, perwakilan pemerintah daerah (gubernur, bupati, walikota), dan 3 (tiga) orang pakar otonomi daerah dan keuangan dengan masa

tugas anggota selama 2 (dua) tahun dan dapat diperpanjang. Namun demikian selama ini DPOD cenderung didominasi oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Keuangan. Pendapat dari lainnya hanya didengar tetapi belum tentu diakomodasi.

DPOD dinilai lemah dalam melakukan verifikasi dan evaluasi pemekaran daerah. Verifikasi data yang dilakukan Kemendagri dianggap cukup sehingga tidak memerlukan lagi verifikasi ulang oleh DPOD. Penilaian atas potensi tertentu suatu daerah tidak dikaji secara seksama dengan melibatkan kementerian teknis terkait. Oleh karena Kemendagri terlihat melakukan monopoli seleksi teknis, banyak tuduhan termasuk dari DPR bahwa terdapat penyimpangan jual-beli pemekaran di dalam lembaga ini. Oleh karena itu, peningkatan kapasitas lembaga ini penting. Misalnya dengan melalui penggantian dan penyempurnaan

komposisi keanggotaan, serta meningkatkan anggaran untuk mengoptimalkan fungsi. Namun, jika dirasa tidak lagi diperlukan, lembaga ini dapat dihapus saja.

Dominasi Kemendagri di dalam kelembagaan DPOD dan bahkan dalam seleksi teknis kelayakan pemekaran daerah menunjukkan tidak adanya koordinasi antarlembaga pemerintah. Pekerjaan parsial lembaga-lembaga pemerintah juga terlihat misalnya dalam kajian evaluasi pemekaran daerah. Kemendagri, Bappenas, KPDT, LAN, LIPI dan lembaga-lembaga lainnya melakukan kajian evaluasi pemekaran daerah tetapi tidak ada integrasi pemikiran dan koordinasi tindakan pembenahan.

V. Rekomendasi Kebijakan

Kebijakan penataan daerah selama ini masih didominasi oleh pemekaran (pembentukan DOB) dibandingkan penggabungan daerah.

Maraknya pemekaran daerah dan bertambahnya jumlah DOB yang "gagal" menjadi bukti konkret bahwa ada masalah serius dengan penataan daerah. Strategi kebijakan nasional mengenai penataan daerah tampak masih memberi peluang kepada pemekaran daerah. Padahal di dalam undang-undang, pemerintah juga menyebutkan penggabungan dan penghapusan daerah, disamping pembentukan daerah. Kecenderungan kebijakan itu dapat dicermati di dalam kemudahan dan bahkan insentif dari pemerintah pusat terhadap pembentukan daerah baru. Hal ini berbeda dengan agenda penghapusan dan penggabungan daerah yang mengesankan bahwa kebijakan semacam ini diambil hanya jika daerah tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah. Penghapusan dan penggabungan daerah pun tidak pernah dilaksanakan.

Di samping itu, penataan daerah masih mengandung

sejumlah kelemahan sehingga gagal menyejahterakan rakyat. Hal mana terjadi karena pembentukan DOB lebih banyak dimanipulasi oleh kepentingan-kepentingan elite politik di daerah, disamping maraknya praktik terselubung berupa percaloan yang melibatkan oknum di lingkungan parlemen dan model setoran lembaga yang dinikmati oleh oknum kementerian yang justru berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap daerah-daerah otonom baru.

Lemahnya instrumen regulasi pembentukan DOB terlihat pula dari sangat longgarnya persyaratan teknis yang ditetapkan. Menyadari kelemahan tersebut, sebenarnya Desartada 2010-2025 telah mengusulkan perlunya pengembangan parameter pembentukan DOB berdasarkan parameter geografis, demografis, dan kesisteman. Akan tetapi parameter demikian juga belum mampu menjawab

tantangan yang sesungguhnya, yakni bagaimana mendorong peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

Kelemahan penataan daerah dapat terlihat dari banyaknya DOB yang gagal dan tidak mandiri, sehingga pada satu sisi justru semakin membuat membengkaknya pembiayaan pemerintah. Data empirik menunjukkan bahwa sebagian besar DOB tidak berhasil mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Yang muncul kemudian adalah daerah-daerah yang memekarkan diri cenderung terbelakang, sehingga menambah jumlah daerah tertinggal. Di pihak lain, tidak jarang daerah-daerah pemekaran mengalami guncangan politik akibat tidak lancarnya penyerahan SDM birokrasi ke DOB (Zuhro, 2011).

Segenap carut-marut ini berawal dari kelemahan mekanisme pemekaran daerah yang terlalu didominasi oleh

proses *bottom up* yang cenderung parsial. Mekanisme pemekaran daerah yang selama ini lebih didasarkan pada prinsip *bottom up* telah menjadikannya cenderung menjadi kebijakan yang parsial, karena lebih mengutamakan kepentingan daerah perdaerah, sehingga cenderung mengabaikan kepentingan strategis nasional. Hal ini diperburuk dengan kenyataan bahwa mekanisme pemekaran kerap terdistorsi lantaran tidak terdapatnya mekanisme pengawasan yang memadai. Tidak dapat dipungkiri sejauh ini bahwa pemekaran lebih banyak menggunakan jalur DPR dan DPD daripada jalur Kemendagri. Di satu sisi, itu membuat proses pemekaran daerah menjadi kurang mempertimbangkan kebijakan nasional mengenai pemekaran daerah, di sisi lain telah menimbulkan tanda tanya besar mengenai obyektivitas dan transparansi proses pengusulan itu sendiri. Hal ini tentu terkait erat dengan kepentingan jangka

pendek dari elite-elite politik di daerah yang telah mendorong terciptanya situasi distortif – baik itu berupa merebaknya praktek percaloan maupun politik uang – dalam mekanisme pemekaran daerah di Indonesia.

Dengan demikian disadari pula bahwa desain penataan daerah yang berpihak pada kesejahteraan rakyat tidak dapat terselenggara tanpa adanya perbaikan kelembagaan, baik itu di Kemendagri, DPOD, maupun DPR. Sebagai apapun desain penataan daerah yang dirumuskan tidak akan berarti tanpa pembenahan pada lembaga-lembaga pelaksanaannya. Selama ini, peran elite (pusat dan daerah) sangatlah menonjol dan mereka menjadi pendorong terjadinya pemekaran daerah. Tidak jarang pemekaran daerah dijadikan sebagai alat untuk memantapkan orientasi elite dalam mengejar keuntungan ekonomi (proyek-proyek) dan politik (kekuasaan, posisi), sementara masyarakat cenderung menjadi obyek dan

perannya diabaikan, serta tidak mendapat informasi memadai tentang dampak pemekaran.

Bukti empiris menunjukkan bahwa kebijakan pemekaran daerah di Indonesia selama lebih dari satu dekade terakhir cenderung kontraproduktif dengan tujuan desentralisasi dan otonomi daerah. Untuk itu, guna mendukung efektivitas pelaksanaan desentralisasi, pemerintah perlu segera melakukan pembenahan terhadap kebijakan penataan daerah (*teritorial reform*). Pembenahan mekanisme penataan daerah perlu dilakukan dengan langkah-langkah (*roadmap*) yang jelas dan terarah guna meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, meningkatkan kesejahteraan rakyat, mempercepat pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pelayanan publik, di samping memperkuat kehidupan demokrasi, keamanan dan ketertiban, serta hubungan antar-daerah yang harmonis.

A. Rekomendasi Umum

Kebijakan penataan daerah sepenuhnya merupakan kebijakan pusat yang bertujuan mengembangkan suatu pemerintahan daerah untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Pusat tetap bertanggung jawab penuh di bidang penyelenggaraan negara, sedangkan pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/kota merupakan aktor negara di daerah. Pembaharuan terhadap sistem pengelolaan pemerintahan melalui restrukturisasi kekuasaan negara oleh dan merupakan inisiatif pusat, dan bukan semata-mata merupakan kepentingan-kepentingan privat dan partikular masyarakat lokal. Oleh karena itu, pemenuhan tuntutan-tuntutan pemekaran yang terus berlanjut tidak dapat disamakan dengan kewajiban melaksanakan otonomi daerah kalau penyelenggaraannya tidak berhubungan dengan peningkatan pembangunan ekonomi. Dengan kata lain,

pemekaran daerah harus mengakomodasi cita-cita penyempurnaan sistem pemerintahan di Indonesia dan peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat lokal (Afadlal, 2009).

Peranan negara dalam politik tetap sentral. Oleh karenanya, pembaharuan-pembaharuan sistem pemerintahan, termasuk kebijakan penataan daerah, harus dipandang sebagai sebuah pembaharuan tata pemerintahan yang melibatkan hubungan negara-masyarakat di daerah kabupaten/kota. Dalam pengertian ini, penataan daerah bukan semata-mata sebagai pembagian kembali wilayah di daerah karena ada peluang, namun seharusnya berjalan wajar dan sebagai fondasi penting dari penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih demokratis dan wahana pembentukan daerah yang lebih baik.

Hal ini sejalan dengan logika bahwa kendati telah

ada sistem pilkada langsung, pada hakekatnya dalam negara kesatuan (unitary state) daerah-daerah adalah bagian dari sebuah hierarki yang tetap tunduk kepada pusat. Hierarki tersebut dilakukan secara berjenjang melalui provinsi. Penyelenggaraan pemerintahan dengan demikian berarti melaksanakan kewajiban-kewajiban yang dibebankan oleh pusat kepada daerah. Daerah-daerah harus bertanggung jawab penuh melaksanakan program nasional dan menerima pengawasan oleh pusat. Mereka tidak harus bertanggung jawab kepada masyarakat secara nyata melalui proses politik karena masyarakat dianggap bukan konstituen yang mengatur negara. Implikasi nyata dari hierarki kekuasaan adalah penyelenggaraan program pembangunan nasional oleh daerah. Program daerah merupakan program pusat yang dilaksanakan oleh daerah. Otonomi daerah pada dasarnya diarahkan untuk

memperlancar pembangunan di seluruh pelosok Indonesia. Pembangunan daerah merupakan rangkaian pembangunan nasional secara menyeluruh.

Oleh karenanya, proses penataan daerah (termasuk pemekaran daerah) harus berjalan menurut rancangan besar agar tujuan otonomi daerah – paling tidak versi pusat – dapat tercapai. Perlunya dirumuskan suatu desain besar (*grand design*) bagi penataan daerah yang bersifat lebih komprehensif menyangkut dimensi-dimensi strategis penataan daerah. Ini guna mencegah proses penataan daerah, khususnya pemekaran daerah, yang terlalu mengedepankan proses *bottom up* yang dimanipulasi karena masyarakat sesungguhnya cenderung diabaikan, proses pemekaran yang bersifat parsial, dan cenderung mengabaikan kepentingan strategis nasional. Desartada tersebut merupakan pijakan dasar bagi seluruh

undang-undang tentang penataan daerah.

Desartada dengan demikian akan sekaligus menetapkan kebijakan yang jelas dan mengambil sikap tegas guna mengendalikan pemekaran daerah. Guna mencegah manipulasi oleh elite politik dan praktek percaloan maka Desartada juga seyogyanya mampu memayungi syarat-syarat pemekaran yang lebih ketat dan dapat diukur, di samping menerapkan secara simultan penataan daerah: baik itu pemekaran daerah, penghapusan daerah, maupun penggabungan daerah. Pada prinsipnya kita tidak menutup diri pada salah satu bentuk penataan. Namun, untuk Indonesia pemekaran daerah hendaknya lebih diarahkan pada wilayah provinsi, sementara penggabungan daerah lebih diarahkan pada wilayah kabupaten. Pemekaran pada provinsi masih dimungkinkan khususnya menyangkut pertimbangan rentang kendali

pada wilayah-wilayah di luar Jawa, dimana permasalahan tersebut dapat muncul bila suatu provinsi memiliki lebih dari 30 kabupaten/kota. Sementara itu, kabupaten/kota lebih didorong untuk melakukan penggabungan khususnya guna mencapai sinergi antara kabupaten-kabupaten yang secara ekonomi berpeluang untuk mencapai efisiensi ekonomi.

Desartada hendaknya telah menentukan konsep dan arah penataan daerah secara jelas yang akan memayungi kebijakan penataan daerah di Indonesia sejalan dengan tujuan utama desentralisasi dan otonomi daerah. Dengan kata lain, Desartada di Indonesia mestinya mampu menjawab permasalahan pokok penataan daerah yakni bagaimana meningkatkan kesejahteraan rakyat dan memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Oleh karena itu, Desartada juga harus mampu mendorong kinerja pemerintahan daerah yang optimal serta mendorong

peningkatan prakarsa dan kemandirian daerah otonom.

B. Saran Kebijakan Umum

1. Kebijakan Penataan Daerah

secara Top Down dan Bottom Up
Mekanisme pemekaran daerah selama ini gagal mengedepankan kepentingan nasional akibat penekanan proses *bottom up* yang cenderung parsial dan lebih mengutamakan kepentingan daerah masing-masing. Untuk itu, pemerintah pusat hendaknya perlu memantapkan kebijakan penataan daerah yang bersifat *top down*. Kebijakan top-down tetap diambil dengan selalu memperhatikan persoalan krusial yang dihadapi nasional maupun daerah. Dalam penataan yang didesain dari atas ini, pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk menentukan prioritas pemekaran maupun penggabungan daerah berdasarkan pertimbangan kepentingan strategis nasional di bidang politik dan ekonomi. Selain itu, dengan sekaligus



pula mencermati pelbagai permasalahan strategis yang tengah berkembang, khususnya terkait dengan masalah persebaran penduduk satu wilayah dengan wilayah lain (isu demografi), konfigurasi etnik (sosial budaya), dan persebaran kualitas SDM, serta pertimbangan aspek hankam dan kedaulatan nasional.

Penataan daerah juga mesti senantiasa memperhatikan kapasitas manajemen pemerintahan, kesiapan SDM aparat pemerintah dan legislatif, ketersediaan sarana dan prasarana pemerintah, tahap pembelajaran tata kelola pemerintahan dan kemampuan pembinaan oleh jenjang pemerintah di atasnya.

2. *Perlu Pengaturan mengenai Penggabungan dan Penghapusan Daerah*
Kebijakan penataan daerah (*territorial reform*) merupakan manajemen penyusunan tingkatan atau besaran (*size/*

number) unit pemerintah daerah sesuai tujuan administrasi dan politik (Ferrazi, 2007). Bentuk dari kebijakan ini dapat berupa penggabungan (*amalgamation*), pemekaran (*proliferation*), dan penghapusan daerah.

Indonesia pada prinsipnya dapat menggunakan pilihan pemekaran, penghapusan, dan penggabungan daerah sekaligus untuk menyesuaikan kebutuhan negara. Namun, dengan memperhatikan kondisi elite yang cenderung memfokuskan diri dan memiliki kepentingan yang berlebihan terhadap praktek pemekaran daerah, maka negara dapat melakukan semacam pembatasan yang lunak atas kebijakan penataan daerah. Dalam hal ini, negara dapat lebih memprioritaskan pemekaran untuk level provinsi dengan alasan guna memelihara kepentingan etnis dan ekonomi minoritas tertentu, di samping pertimbangan rentang kendali apabila suatu provinsi memiliki begitu banyak kabupaten/ kota; adapun kebijakan

penggabungan daerah dapat dilakukan untuk wilayah setingkat kabupaten/kota dengan alasan kepentingan integrasi politik dan efisiensi.

Guna lebih mendorong penggabungan daerah, maka diusulkan untuk memberikan sejumlah insentif bagi daerah yang mau melakukan penggabungan wilayah. Selain itu, perlu disosialisasikan secara luas guna menghapus stigma buruk tentang penggabungan daerah, seolah-olah hanya identik dengan “hukuman” bagi daerah yang gagal. Padahal, penggabungan daerah merupakan langkah yang dapat diambil bila dua daerah yang semula terpisah menghendaki terbentuknya sebuah sinergi, yang mana diharapkan kelak justru akan melahirkan gabungan kekuatan sumber daya alam dan sumber daya manusia, guna lebih dapat mencapai peningkatan efektivitas pelayanan publik, efisiensi ekonomi, dan peningkatan kesejahteraan rakyat.

Terkait dengan efisiensi harus disosialisasikan bahwa penyediaan dan pemeliharaan infrastruktur atau fasilitas publik akan lebih murah jika mencakup wilayah yang lebih luas dengan penduduk yang lebih padat. Dengan penggabungan, suatu daerah akan dapat menghindari duplikasi dan pemborosan dalam penggunaan keuangan daerah. Jumlah pegawai dan belanja administrasi akan dapat dikurangi, karenanya anggaran untuk itu dapat dialokasikan secara optimal untuk peningkatan layanan publik. Selain itu, Pemda dapat mengatur dengan mudah wilayahnya untuk mendapatkan keseimbangan wilayah yang kaya dan miskin di satu wilayah administrasi. Selain itu, penggabungan daerah dapat menurunkan pengeluaran per kapita per tahun (Tryatmoko, 2011).

C. Saran Kebijakan Khusus

1. Mekanisme Pengusulan di Daerah

Instrumen regulasi pembentukan daerah otonomi baru tampak lemah karena longgarnya persyaratan teknis yang ditetapkan, baik mencakup jumlah penduduk, cakupan wilayah, maupun potensi ekonomi. Di luar itu, parameter yang digunakan dalam persyaratan pembentukan daerah, baik itu persyaratan administratif, teknis, fisik kewilayahan, sifatnya belum komprehensif dan terintegrasi.

Untuk itu perlu dikembangkan parameter penataan daerah yang mampu menjawab tantangan sesungguhnya, yakni bagaimana mendorong peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Dalam hal ini ialah merumuskan bagaimana strategi penataan daerah di Indonesia yang mampu mendorong kinerja pemerintahan daerah yang optimal dalam menyejahterakan rakyat, memperlancar pelayanan publik, dan mendorong demokratisasi lokal.

Dengan memperhatikan pula bahwa pengusulan pembentukan DOB di daerah selama ini telah banyak dimanipulasi dan sesungguhnya hanya merupakan kepentingan segelintir elite di daerah, namun seakan-akan merupakan kepentingan rakyat di daerah itu secara umum. Kendati telah ada mekanisme baru ternyata belum mampu meredam fenomena tersebut. PP 78/2007 telah memperkenalkan mekanisme baru dimana aspirasi masyarakat harus dituangkan dalam bentuk Keputusan BD atau Forkom kelurahan, dimana aspirasi akar rumput ini menjadi dasar lanjutan bagi DPR untuk membuat keputusan yang akan ditindaklanjuti oleh kepala daerah. Oleh sebab itu, perlu diintrodusir mekanisme baru lain yang lebih kuat guna mencegah manipulasi oleh elite, dimana mekanisme pengusulan DOB yang berasal dari bawah (*bottom up*) hanya dapat dilakukan apabila telah memenuhi persyaratan teknis

dan politis berikut:

1. Daerah induk mengusulkan pembentukan DOB berdasarkan musyawarah berbagai eksponen di masyarakat. Usulan tersebut dapat disampaikan melalui DPR, DPD, atau langsung ke pemerintah (Kemendagri).
2. Usulan yang disampaikan melalui DPR dan DPD akan tetap diseleksi secara teknis di bawah koordinasi Kemendagri (bagian dari DPOD). Kemendagri tidak dapat memonopoli seleksi teknis calon DOB. Kemendagri harus melibatkan kementerian teknis terkait terutama dalam menilai kelayakan potensi sektoral yang dimiliki calon DOB beserta daerah induknya. Dalam melakukan penilaian teknis, beberapa faktor harus mendapat perhatian, antara lain:
 - a. Faktor kemampuan ekonomi dan potensi daerah
Faktor kemampuan ekonomi dan potensi daerah lebih diutamakan katimbang faktor jumlah penduduk. Alasannya jumlah penduduk yang besar, tanpa didukung oleh faktor kemampuan ekonomi dan potensi daerah justru akan mengandung risiko bila daerah tersebut dimekarkan. Pentingnya analisa pertumbuhan dan perkembangan ekonomi dijadikan sebagai dasar pertimbangan penataan daerah.
 - b. Sosial budaya dan politik
 - c. Geografi
 - d. Problem rentang kendali (*span of control*) pemerintahan dijadikan pertimbangan hanya bila provinsi bersangkutan memiliki jumlah kabupaten/kota lebih dari 30.
 - e. Demografi
 - f. Mengurangi titik berat persyaratan yang terlalu mengedepankan

aspek kuantitatif, mengingat hal itu mudah dimanipulasi dalam proses pengajuan DOB yang syarat distorsi.

3. Sementara seleksi teknis dikoordinasikan oleh Kemendagri, penilaian kelayakan politik dilakukan di bawah arahan dan pengawasan DPOD. DPOD akan menunjuk lembaga tersertifikasi untuk memfasilitasi pemenuhan syarat politis dimaksud. Dalam hal *assessment* politis perlu dibuat peraturan yang dapat membuktikan adanya dukungan rakyat terhadap usulan DOB dan bukan hanya semata-mata kepentingan elite politik daerah, di antaranya dengan tahapan:
 - a. Menyelenggarakan jajak pendapat yang memperlihatkan bahwa rakyat setempat memang menghendaki daerahnya menjadi DOB. Hasil jajak pendapat dimana
 - terdapat mayoritas rakyat menghendaki DOB bukan berarti daerah ini serta-merta dapat menjadi DOB, namun hasil itu hanya merupakan salah satu prasyarat untuk dapat mengajukan usulan ke tahap berikutnya. Biaya jajak pendapat ditanggung oleh daerah yang bersangkutan.
 - b. Usulan pemekaran di tingkat provinsi harus disetujui oleh 2/3 dari DPRD kabupaten/kota yang ada di provinsi tersebut. Persyaratan serupa berlaku bagi usulan pemekaran di tingkat kabupaten/kota.
4. Perlu ada batasan waktu tertentu bagi suatu daerah yang baru dimekarkan untuk dimekarkan lagi guna menghindari dua kali melakukan pemekaran dalam waktu berdekatan. Waktu minimal untuk pemekaran lagi adalah 10 tahun untuk

provinsi dan 25 tahun untuk kabupaten/kota.

2. *Mekanisme Pengusulan di Pusat (Top Down)*

1. Keputusan hasil kesepakatan antara pemerintah dan DPR bisa berupa inisiatif pemerintah atau inisiatif DPR
 2. Pertimbangan yang dilakukan meliputi:
 - a. Mengutamakan kepentingan strategis nasional di bidang politik dan ekonomi, seperti untuk tujuan pembentukan sinergi ekonomi antara satu daerah dengan daerah lain, guna kepentingan peningkatan daya saing global;
 - b. Memperhatikan permasalahan strategis di dalam negeri, khususnya dengan memperhatikan persebaran penduduk satu wilayah dengan wilayah lain (isu demografi), konfigurasi etnik (sosial budaya), dan persebaran kualitas SDM.
- c. Pertimbangan aspek hankam dan kedaulatan nasional.
- i. Contoh demi pertimbangan ketenangan kehidupan masyarakat yang pernah terlibat konflik, bila suatu daerah karena pertimbangan hankam dipisah justru akan memberi ketenangan untuk membangun, maka daerah ini diberi peluang.
 - ii. Sebaliknya, bila pemekaran daerah justru berpotensi menimbulkan konflik maka menjadi tidak layak untuk dimekarkan dan/atau digabungkan.
 - iii. Penataan daerah di wilayah-wilayah perbatasan;

3. *Pintu Masuk Pengusulan*

- a. Usulan pemekaran dapat melalui DPR, DPD, maupun Kemendagri, namun dalam hal ini Kemendagri bertindak sebagai koordinator untuk melakukan seleksi administratif, pelaksanaan *assessment* politis, maupun *assessment* teknis dan studi kelayakan. Hal ini guna mencegah terjadinya pelembagaan faktor politik dan dominasi kalkulasi politik dalam pemekaran daerah, yang telah membuat dikesampingkannya obyektivitas.
- b. Guna mencegah Kemendagri melampaui kewenangannya maka:
 - i. DPOD diketuai oleh Wakil Presiden.
 - ii. Sebagai lembaga *assessor*, komposisi DPOD harus diubah dengan memperbanyak unsur tenaga ahli dari kalangan universitas dan lembaga riset yang independen.
- iii. Di samping beberapa menteri yang menjadi anggota tetap (Menkeu, Menteri Hukum dan HAM, Mensesneg, Kepala Bappenas, dan Sekretaris Kabinet), unsur DPOD dari kementerian diperluas dengan keanggotaan tambahan yang melibatkan kementerian-kementerian sektoral yang sifatnya teknis (seperti Menteri Pariwisata, Menteri Pertanian, Menteri Perikanan dan Kelautan, Menteri Kehutanan, Menteri Perindustrian, dan Polri). Kementerian yang merupakan anggota tambahan terutama difokuskan untuk menilai potensi daerah dari DOB yang akan dimekarkan. Khusus Menteri PAN bertugas melakukan penilaian

dan evaluasi teknis terhadap kesiapan SDM dari DOB, sementara Kapolri yang akan melakukan evaluasi bidang keamanan.

- iv. Tahap validasi data mesti diperketat.
- v. Harus ada parameter yang tepat dalam melakukan penilaian usulan DOB, khususnya penilaian dari sisi teknis yang didasarkan kajian akademik guna melihat kelayakan dari suatu daerah yang akan dimekarkan atau digabungkan. Kajian terutama difokuskan pada sisi potensi ekonomi daerah tersebut. Dalam kaitan ini DOB yang menyatakan diri memiliki potensi daerah pariwisata harus dinilai oleh Kementerian Pariwisata. Guna

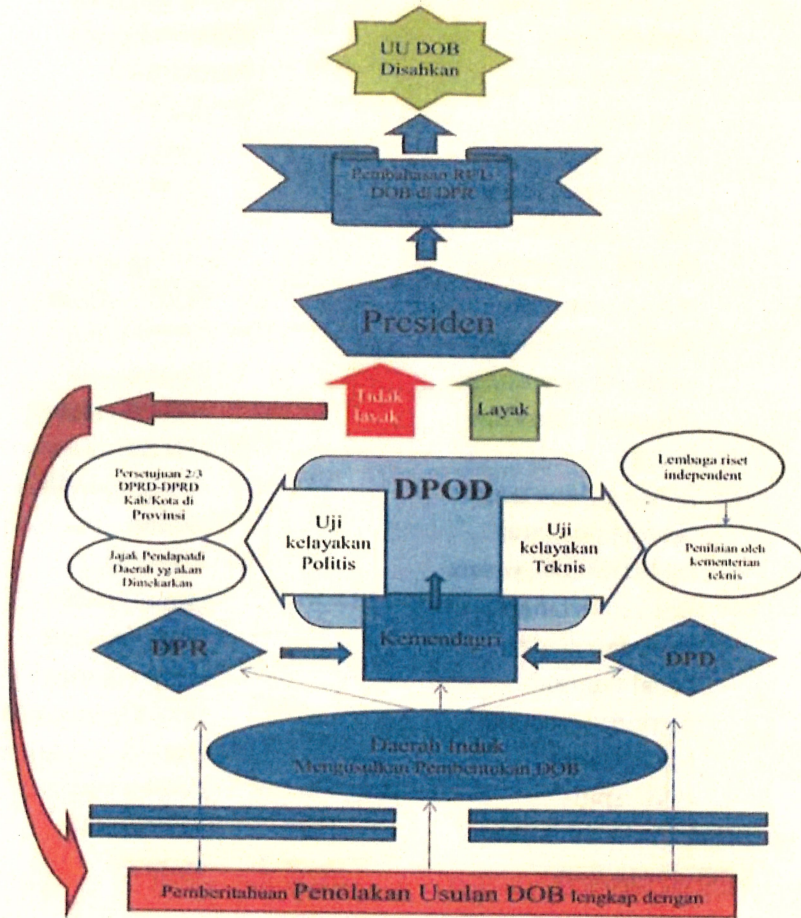
lebih memperbesar bobot akademiknya, pihak kementerian-kementerian dimaksud mesti melibatkan kalangan yang ahli di bidangnya yang berkompeten/tersertifikasi dan independen. Kajian tentang potensi perikanan, umpamanya, harus melibatkan ahli dari IPB yang akan membuat studi kelayakannya. Sementara penilaian tentang kapasitas dan kemampuan SDM birokrasinya dilakukan oleh Kementerian PAN.

- vi. DPOD dikepalai oleh Wakil Presiden, sedangkan Kemendagri sebagai koordinator harian.
- c. Assesment teknis dan kelayakan yang dikoordinasikan oleh Kemendagri harus didukung

oleh assesment politis di tingkat daerah sebelum usulan DOB dapat dibahas sebagai RUU di DPR. Mekanisme kelembagaan

dalam pengusulan pemekaran daerah secara sederhana tergambar dalam bagan di bawah.

Bagan Alur Pengusulan DOB



4. *Pembinaan secara berjenjang*

- o Keuangan:
 - i. Pada tahap awal pemerintah pusat berkewajiban memberikan kecukupan dana melalui DAK atau DAU yang memadai.
 - ii. Pada tahap selanjutnya, setelah beberapa tahun, daerah diharuskan untuk mandiri dan menjadi tidak terlalu bergantung lagi pada dana dari pusat.
 - iii. Alokasi dana untuk belanja pegawai maksimal 60 persen.
 - iv. Secara bertahap ketergantungan fiskal daerah otonom terhadap pusat harus dikurangi
- o SDM: Perlu dilakukan pembinaan dan

pemantauan secara berjenjang oleh level pemerintahan di atasnya:

- i. Pemerintah pusat membuat *grand design* penataan daerah secara nasional dan sekaligus pembinaan:
 - 1. Daerah-daerah yang memiliki potensi ekonomi yang sama mungkin bisa didorong untuk bergabung agar membentuk sebuah sinergi;
 - 2. Daerah-daerah yang memiliki kemampuan, kapasitas pemerintahan baik, sumber daya manusia (SDM) memadai, dan didukung oleh potensi kekayaan sumber

- daya alam (SDA), boleh dimekarkan. Pemekaran itupun sebaiknya diprioritaskan untuk level provinsi, dan bukan untuk level kabupaten.
- ii. Provinsi membuat *grand design* penataan daerah di lingkup pemerintahannya untuk kabupaten/kota, baik berupa pemekaran daerah maupun penggabungan, secara obyektif dan terarah. Setiap usulan pemekaran atau penggabungan daerah yang sifatnya *bottom up* harus memperhatikan dan sesuai dengan *grand design* penataan daerah yang dibuat oleh provinsi.
 - iii. Provinsi memberi penilaian dan pembinaan terhadap kinerja DOB yang ada di level pemerintahan kabupaten/kota yang ada di lingkungannya;
 - iv. Terhadap provinsi yang memiliki kinerja dan kapasitas lebih buruk dibandingkan DOB kabupaten/kota, maka pembinaannya diambil alih oleh pemerintah pusat.
 - v. Pemerintah pusat melakukan penilaian dan pembinaan terhadap kinerja DOB yang ada di level pemerintahan provinsi.
 - vi. Pembinaan juga meliputi

penyerahan urusan secara asimetris:

1. Pemerintah secara berkala terus memantau perkembangan kemampuan daerah. Bagi daerah yang dinilai telah mengalami peningkatan kapasitas pemerintahannya, dapat ditambah urusannya. Sementara daerah yang sebaliknya (menurun) maka jumlah urusan yang diserahkan kepada daerah tersebut dapat dikurangi.
2. Dengan demikian, penyerahan urusan kepada DOB tidak dipukul

rata, tetapi tergantung pada kapasitas dan kemampuan daerah bersangkutan. DOB yang dinilai memiliki kapasitas yang memadai bisa diberi kewenangan dalam jumlah banyak, namun DOB yang kapasitas kelembagaan dan SDM-nya belum terlalu memadai cukup disertai urusan sesuai dengan kemampuannya.

5. *Evaluasi*

- A. Penyerahan urusan kepada DOB dilakukan secara bertahap dan tidak serta-merta semua urusan diserahkan kepada DOB:
 - a. Pada kondisi kapasitas

- pemerintahan, kelembagaan, dan SDM belum memadai, maka untuk 5 tahun pertama DOB melaksanakan 5-9 urusan saja;
- b. Dilakukan evaluasi oleh instansi yang berwenang menilai, dengan melibatkan provinsi bila menilai DOB kabupaten/kota. Hasil penilaian berimplikasi terhadap urusan yang diserahkan kepada DOB untuk 5-10 tahun berikutnya:
- i. Bila stagnan, urusan yang diserahkan kepada DOB tersebut tetap 5-9 urusan untuk kemudian dievaluasi kembali 5 tahun berikutnya;
 - ii. Bila mengalami kemajuan, DOB tersebut berhak menerima tambahan urusan sehingga menjadi 10-15 urusan untuk 5 tahun berikutnya untuk kemudian dievaluasi kembali;
 - iii. Bila mengalami kemunduran, urusan yang diserahkan kepada DOB tersebut dapat dikurangi atau bahkan bila hasilnya memang amat buruk, maka otonomi yang diberikan bisa dicabut (diambil kembali oleh Pusat). Untuk selanjutnya daerah bersangkutan digabung dengan daerah lain. Pemerintah pusat perlu melakukan upaya penggabungan terhadap daerah-daerah otonom

yang gagal mandiri yang tidak mampu menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat. Pemerintah pusat secara berkala (setiap tahun) senantiasa melakukan evaluasi yang mendalam terhadap tingkat keberhasilan dan kegagalan penyelenggaraan otonomi daerah sebagai tolok ukur bagi penyusunan rancangan yang menjadi dasar kebijakan pemerintahan daerah selanjutnya.

B. Daerah Persiapan

Membentuk DOB adalah pekerjaan besar, karena tidak hanya menyangkut bagi-bagi kekuasaan dan gelontoran subsidi dari pusat ke daerah, tapi juga menyangkut masa depan sebuah wilayah, potensi alam dan manusia di dalamnya. Apabila hanya didasarkan pada pertimbangan sesaat, jangka pendek dan pragmatis, maka daerah tersebut tidak akan mampu maju dan mandiri.

Untuk itu, sebelum ditetapkan sebagai DOB sebuah daerah menjalani tahapan sebagai daerah persiapan – dengan sebutan kota/ kabupaten administratif atau provinsi administratif. “Daerah persiapan” diberlakukan selama lima tahun sebagai pertimbangan untuk memutuskan layak tidaknya daerah tersebut menjadi DOB. Lima tahun merupakan masa kritis yang cukup untuk mengevaluasi sebagai peralihan dari pemerintah induk ke pemerintahan yang baru.

Indikator yang diukur

meliputi: sejauh mana peningkatan kesejahteraan masyarakat, pendapatan perkapita, pendapatan domestik regional bruto, indeks pembangunan manusia, penurunan tingkat kemiskinan, pelayanan publik, daya saing daerah di bidang ekonomi, peningkatan pelayanan publik, kemampuan mengatur dan mengurus daerahnya sendiri, dan peningkatan pendapatan asli daerah.

Target utama yang harus dicapai oleh sebuah daerah persiapan ialah:

- Daerah tersebut harus mampu mensejahterakan rakyatnya;
- Mengurangi ketergantungan DOB kepada pemerintah pusat agar ke depan daerah ini memiliki kemampuan membiayai sebagian besar pengeluarannya dari hasil pengembangan potensi daerah. Tujuan ini hanya dapat dicapai dengan menaikkan kemampuan daerah tersebut dalam mencari sumber pendapatan sendiri. ❖

DAFTAR PUSTAKA

- Afadlal. 2009. "Desentralisasi, Otonomi Daerah dan Pemekaran Daerah", dalam Tri Ratnawati (Ed.), *Studi Tentang Pemekaran Daerah: Pemetaan Problematika Politik, Ekonomi, dan Sosial Budaya di Daerah-daerah Pemekaran Era Reformasi*. Jakarta: LIPI.
- Djohan, Djohermansyah, 2013. *Kebijakan Penataan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Kemendagri. _____ 2013. *Perkembangan Pembentukan Daerah Otonom Baru*. Jakarta: Kemendagri.
- Jaweng, Robert Endi. *Menimbang Regulasi Baru Pemekaran Daerah*, <http://elshamnewservice.wordpress.com>, 29 Februari 2008, diakses 21 Maret 2013.
- Manan, Bagir. 1989. *Bahan Penataran Administrative Organization and Planning*, Nederlandse Raad voor Juridische Samenwerking met Indonesie, Yogyakarta. Dalam Max Boli Sabon. *Hukum Otonomi Daerah*. Edisi Kedua. Penerbit Universitas Atma Jaya-Jakarta. 2011
- Muhammad, Farouk. "Menata Kembali Pemekaran Daerah". Artikel, tanpa tahun.
- Nurdiansah, Arif. Daerah (Persiapan) Otonomi. http://www.politik.lipi.go.id/18_Maret_2013, diakses 20 Maret 2013.
- Ratnawati, Tri (Ed.). 2009. *Studi Tentang Pemekaran Daerah: Pemetaan Problematika Politik, Ekonomi, dan Sosial*

*Budaya di Daerah-daerah
Pemekaran Era Reformasi.*
Jakarta: LIPI.

Ratnawati, Tri. *Pemekaran
Daerah di Indonesia
Era Reformasi: Tinjauan
Umum. Jurnal CSICI-Vol.
IV/September-Oktober
2007-No. 19.*

Tenjuri, Boy. "*Kebijakan Penataan
Daerah di Indonesia*",
*disampaikan pada FGD 6
November, di P2P LIPI,
Jakarta.*

Tryatmoko, Mardiyanto Wahyu.
2010. *Problematika
Penggabungan Daerah.*
Jakarta: LIPI Press.

Wasistiono, Sadu, (Ed.). 2012.
*Parameter Daerah Persiapan:
Penjelasan Teknis*

*Pembentukan Daerah Otonom
Baru dalam Desain Besar
Penataan Daerah.* Jakarta:
Kemitraan.

Zuhro, R Siti.
"Realitas Pemekaran
Daerah di Indonesia:

Masalah, Implikasi, dan
Solusinya, di dalam *Jurnal
Negarawan*, No.22, Tahun
2011.

Dokumen-dokumen

Badan Perencanaan

Pembangunan Nasional
(Bappenas) dan *United
Nation Development
program (UNDP), Studi
Evaluasi Pemekaran Daerah
2001-2007 (Juli, 2008),
[http://www.undp.or.id/
pubs/docs/pemekaran_
ID.pdf](http://www.undp.or.id/pubs/docs/pemekaran_ID.pdf) (diakses 27 Januari
2010).*

PP 129 Tahun 2000 tentang
Persyaratan Pembentukan
dan Kriteria Pemekaran,
Penghapusan dan
Penggabungan Daerah
Otonom.

PP 78 Tahun 2007 tentang Tata
Cara Pembentukan,
Penghapusan, dan
Penggabungan Daerah.

PP No. 6 Tahun 2008 tentang
Pedoman Evaluasi
Penyelenggaraan
Pemerintahan Daerah.

UU No. 1 Tahun 1945 tentang
Peraturan mengenai
Kedudukan Komite
Nasional Daerah.

UU No. 22 Tahun 1948 tentang
Penetapan Aturan-
aturan Pokok Mengenai
Pemerintahan Sendiri
di Daerah-daerah yang
Berhak Mengatur dan
Mengurus Rumah
Tangganya Sendiri.

UU No. 1 Tahun 1957
tentang Pokok-pokok
Pemerintahan Daerah.

UU No. 18 Tahun 1965
tentang Pokok-pokok
Pemerintahan Daerah.

UU No. 5 Tahun 1974
tentang Pokok-pokok
Pemerintahan Daerah.

UU No. 22 Tahun 1999 tentang
Pemerintah Daerah.

UU No. 32 Tahun 2004 tentang
Pemerintah Daerah.

Surat Kabar

Kompas, "Mencari Solusi atas
Dilema Pemekaran", 21
Mei 2008.

Kompas, "80 Persen
Bermasalah", 15 Juli 2010.

Tempo, 9 Daerah Bintang,
Edisi Khusus Hari
Kemerdekaan, 17-23
Agustus 2009.