MODEL PEMEKARAN WILAYAH YANG MENYEJAHTERAKAN MASYARAKAT

Tijan
Jurusan HKn FIS Unnes

Abstract

Expansion of area is intended to overcome the problem of administrative, political, economic, social, cultural, and defense security faced by the autonomous regions as a result of environmental changes. However, in reality in Indonesia, not least Expansion of area actually cause new problems. Many of the new autonomous regions are not able to finance themselves, boundary dispute, local citizen conflict with new citizen because they do not agree combined with "other community", and seizure of natural resources. Normative reference in the form of Law No. 32/2004 on Regional Governance and Regulation No. 129 of 2000 on Expansion Area, during this it's read by the local elite as an opportunity to expand their region not as a responsibility to realize what is a noble goal of expansion area. Opportunities are interpreted by the elites as an opportunity to gain some benefits, such as the existence of new positions in the executive and legislative environment. Therefore, necessary to formulate a model of area by using democratic procedures, which open opportunities formation of a new area based on local demand, so participate, going from the bottom, and welfare of the people.

Keywords : Area expansion, welfare of the people

PENDAHULUAN

Gerakan Reformasi 1998 yang menjatuhkan pemerintahan Orde Baru telah mengubah sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Pada zaman Orde Baru pemerintahan diselenggarakan berdasarkan asas dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan dengan titik berat pada asas dekonsentrasi. Akan tetapi, sejak diundangkannya UU No. 22 Tahun 1999 jo UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pemerintahan diselenggarakan berdasarkan asas desentralisasi dan tugas pembantuan dengan titik berat pada desentralisasi. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, pemerintah pusat menyerahkan sebagian besar urusan pemerintahan kepada daerah otonom. Pemerintah pusat hanya memegang 6 urusan pemerintahan: politik luar negeri, keuangan dan moneter nasional, pertahanan, keamanan, yustisi, dan agama. Urusan pemerintahan di luar 6 urusan tersebut pengaturan dan pengurusannya diserahkan kepada daerah: provinsi dan kabupaten/kota.

Sistem pemerintahan daerah model baru tersebut disamping memberikan kewenangan yang luas kepada daerah juga membuka peluang adanya pemekaran daerah, yaitu memekarkan satu daerah otonom yang sudah ada menjadi dua daerah dengan cara menjadikan bagian dari daerah otonom tersebut menjadi daerah otonom baru. Sampai tahun 2007 ini telah terbentuk 173 daerah otonom yang terdiri atas tujuh provinsi, 135 kabupaten, dan 31 kota (Suara Karya, 30 Oktober 2006).

Pemekaran daerah ditujukan untuk mengatasi masalah administrasi, politik, ekonomi, sosial budaya, dan hankam yang dihadapi oleh daerah otonom sebagai akibat dari perubahan lingkungan. Masalah administrasi terkait dengan *chachtment area*, cakupan wilayah yang terlalu luas sehingga menyulitkan pemberian pelayanan kepada semua penduduk di semua bagian wilayah karena rentang kendalinya terlalu jauh. Disamping itu, ia juga menyulitkan sistem pengendaliannya. Masalah politik terkait dengan tuntutan partisipasi politik yang harus diakomodasi demi mempercepat pendemokrasian masyarakat lokal. Masalah ekonomi terkait dengan pemerataan hasil pembangunan, percepatan peningkatan kesejahteraan melalui pembangunan infrastruktur ekonomi, pengembangan sumber daya lokal strategis dan potensial, dan pembangunan kekuatan ekonomi lokal. Masalah sosial budaya terkait dengan identitas daerah yang bersangkutan sebagai bagian dari penguatan jati diri bangsa. Adapun masalah pertahanan dan keamanan terkait dengan tantangan, hambatan, ancaman, dan gangguan baik internal maupun eksternal. Dengan adanya pemekaran daerah, maka masalah-masalah tersebut dapat diatasi sehingga tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat akan lebih cepat tercapai.

Akan tetapi, dalam kenyataan tidak sedikit pemekaran daerah justru menimbulkan masalah baru. Banyak daerah otonom baru tidak mampu membiayai dirinya sendiri, berselisih batas wilayah, warga daerah induk berkonflik dengan warga daerah pemekaran karena tidak setuju disatukan dengan "komunitas lain", dan rebutan sumber daya alam. Kondisi semacam ini tentu berdampak pada kinerja pemerintahan daerah otonom baru dan daerah otonom induk. Daerah otonom baru mengalami ketidakefektifan administrasi dan daerah otonom induk mengalami defisit anggaran belanja dan penurunan kinerja.

Fenomena tersebut menunjukkan bahwa pemekaran daerah menjauh dari tujuannya. Tujuan pemekaran daerah adalah sebagai alat untuk mempercepat kesejahteraan masyarakat. Dimana dengan pemekaran daerah, diharapkan pelayanan publik dapat didekatkan dengan penerimanya, potensi daerah dapat diproduktifkan, dan pemberdayaan ekonomi masyarakat dapat lebih cepat dilakukan karena tidak terkendala dengan luasnya wilayah dan panjangnya birokrasi. Akan tetapi, yang terjadi adalah kondisi sebaliknya. Daerah otonom baru hasil pemekaran administrasinya tidak efektif, APBD-nya tergantung dari daerah induk dan pemerintah pusat, PAD tidak meningkat, solidaritas masyarakat menurun, yang pada gilirannya menurunnya tingkat kesejahteraan masyarakat.

Banyak kasus pemekaran wilayah yang telah dilakukan hasil akhirnya tidak sesuai dengan tujuan pemekaran suatu wilayah, dimana kinerja daerah menjadi lamban dan bahkan ada yang berakhir dengan konflik. Hal tersebut terkuak pada saat musyawarah perencanaan pembangunan nasional (Musrenbangnas) awal tahun 2005 di Jakarta. Pada kesempatan itu Mendagri menegaskan, "sejak otonomi daerah (otda) digulirkan, pemekaran wilayah di seluruh

Indonesia sudah mencapai kurang lebih 79 daerah. Setelah dilakukan evaluasi terhadap kabupaten/kota yang baru itu, kebanyakan hasilnya tidak memuaskan atau kinerja lamban. Sambil menunggu hasil-hasil pengkajian Depdagri itu, diputuskan usulan mengenai pemekaran akan ditunda dulu sampai batas waktu yang belum diketahui".

Sebagai contoh, Kabupaten dan Kota Tasikmalaya yang setelah dibagi dua, menurut Gubernur Jawa Barat Danny Setiawan justru mengalami penurunan pendapatan asli daerah (PAD); dimana PAD-nya juga dibagi dua dan ternyata jumlahnya jadi kecil (Pikiran Rakyat, Bandung, 19 Agustus 2004). Bagaimana mungkin kondisi tersebut dapat mendorong kesejahteraan bagi seluruh warga?

OTONOMI DAERAH

Penyelenggaraan pemerintahan daerah telah menjadi aksioma dalam sistem pemerintahan di Indonesia (Hoessein, 2000: 10). Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah dikenal dua konsep: desentralisasi dan otonomi daerah. Desentralisasi adalah kebijakan administrasi yaitu penyerahan kewenangan pemerintahan bidang politik maupun administrasi kepada daerah (Nurcholis, 2007: 3). Adapun otonomi daerah adalah kebijakan politik yang memberikan ruang dan hak kepada masyarakat lokal untuk mengatur dan mengurus urusannya berdasarkan aspirasi dan kepentingannya (Hoessein, 1993).

Koswara (2001: 48), menjelaskan bahwa kebijakan otonomi daerah berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang telah direvisi menjadi UU No. 32 tahun 2004 telah menggeser kebijakan administrasi pemerintahan daerah dari desentralisasi yang bersifat dekonsentratif ke desentralisasi yang bersifat devolutif. Akibat dari pergeseran konsepsi ini adalah gerak ke arah demokratisasi yang berkeadilan dari sistem pemerintahan yang lebih menekankan efisiensi pelayanan (Hoessein, 1995). Sistem desentralisasi yang lebih bersifat devolutif tersebut ditandai dengan dua hal: 1) dianutnya sistem prefektoral terintegrasi pada provinsi dan otonomi murni pada kabupaten/kota, 2) penyerahan kewenangan pemerintahan dengan cara *general competence* atau *open end arrangement* kepada daerah yang membawa konsekuensi pada luasnya kewenangan daerah karena merupakan residu dari kewenangan pusat yang hanya terdiri atas enam kewenangan: politik luar negeri, hankam, moneter, peradilan, agama, dan kewenangan lain (Nurcholis, 2007: 157).

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta/ partisipasi, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Batinggi (1999: 15), menjelaskan bahwa semakin lama tuntutan masyarakat semakin banyak akan bidang-bidang yang memerlukan pelayanan umum dari pemerintah. Hal ini disebabkan antara lain: 1) pendidikan masyarakat semakin meningkat, sehingga tuntutan masyarakat terhadap pelayanan umum juga terus meningkat; 2) masyarakat semakin mudah mendapatkan informasi tentang perkembangan daerah lain, sehingga masyarakat menuntut adanya perbaikan pelayanan umum dari pemerintah; dan 3) partisipasi masyarakat dalam pembangunan makin meningkat, sehingga semakin banyak anggota masyarakat yang merasa perlunya perbaikan pelayanan umum pemerintah.

Pada hakikatnya, pemerintahan baik pusat maupun daerah mempunyai tiga fungsi utama: 1) memberikan pelayanan/*services* baik perorangan maupun publik/ khalayak, 2) melakukan pembangunan fasilitas ekonomi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi (*development for economic growth*), dan 3) memberikan perlindungan/*protective* kepada masyarakat (Nurcholis, 2007: 286).

Adapun yang dapat dijadikan indikator kualitas pelayanan meliputi 5 (lima) dimensi yaitu: a) *tangibles*; kualitas pelayanan berupa sarana fisik kantor, komputerisasi administrasi, ruang tunggu, tempat informasi dan sebagainya; b) *realibility*; kemampuan dan keandalan dalam menyediakan pelayanan yang terpercaya; c) *responsivness*; kesanggupan untuk membantu dan menyediakan pelayanan secara cepat dan tepat serta tanggap terhadap keinginan konsumen; d) *assurance*; kemampuan dan keramahan dan sopan santun dalam meyakinkan kepercayaan konsumen; e) *emphaty*; sikap tegas tetapi ramah dalam memberikan layanan kepada konsumen (Rahayu, 1997).

HASRAT PEMEKARAN DAERAH

Salah satu upaya yang dapat dilakukan pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat dapat ditempuh dengan cara membentuk daerah otonom baru atau pemekaran wilayah (menumbuh kembangkan wilayah). Menurut Parr (1999), pertumbuhan dan perkembangan suatu wilayah merupakan suatu proses kontinyu sebagai hasil dari berbagai pengambilan keputusan di dalam ataupun yang mempengaruhi suatu wilayah. Proses yang terjadi sangat kompleks, melibatkan aspek ekonomi, aspek sosial, lingkungan dan politik (pemerintah) sehingga pada hakikatnya merupakan suatu "sistem" pembangunan wilayah yang tidak dapat dipisah-pisahkan. Lebih lanjut Parr (1999), mengemukakan bahwa wilayah tumbuh dan berkembang dapat didekati melalui teori sektor yang diadopsi dari Fisher dan Clark yang mengemukakan bahwa berkembangnya wilayah dihubungkan dengan transformasi struktur ekonomi dalam tiga sektor utama, yakni primer (pertanian, kehutanan, perikananan), sekunder (pertambangan, manufaktur, konstruksi, utilitas publik) dan tersier (perdangangan, transportasi, keuangan dan jasa). Perkembangan ditandai oleh penggunaan sumber daya dan manfaatnya – yang menurun di sektor primer, meningkat di sektor tersier, dan meningkat hingga pada suatu tingkat tertentu di sektor sekunder.

Nugroho (2004: 29), mengemukakan bahwa pertumbuhan dan perkembangan wilayah dalam masa sekarang tidak dapat dilepaskan dengan semakin luas dan terspesialisasinya sektor-sektor jasa. Sektor ekonomi beroperasi efisien untuk memberikan kesejahteraan kepada masyarakat sehingga memberi ruang bagi terciptanya permintaan, aspirasi dan kepuasan. Lebih lanjut Nugroho (2004: 30), mengemukakan ada beberapa penentu penting yang mencirikan pertumbuhan dan perkembangan wilayah. *Pertama*, ilmu pengetahuan dan teknologi berkembang sangat maju sehingga mampu menciptakan produk dan proses produksi baru dalam banyak sektor. Fenomena ini mengakibatkan wilayah berkembang semakin kompleks dan dinamis mengikuti bergantinya teknologi untuk memenuhi kepuasan setiap individu. *Kedua*, teknologi informasi dan mekanisme pasar secara gradual telah diterima sebagian besar orang sehingga memungkinkan aliran informasi, keuntungan ekonomi dan modal ke berbagai wilayah. *Ketiga*, perkembangan dan diterimanya kerangka pemikiran (kalangan) akademis juga mempengaruhi perkembangan wilayah. *Keempat*, faktor-faktor budaya dan permintaan sosial akan aspek kenyamanan dan kepuasan lainnya di masa mendatang akan makin menonjol seiring dengan kenaikan kesejahteraan.

Oleh karena itu, pemekaran wilayah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan melalui: peningkatan pelayanan kepada masyarakat; percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi; percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah; percepatan pengelolaan potensi daerah; peningkatan keamanan dan ketertiban; serta peningkatan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah, disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal (Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000).

Menurut Wasistiono (dalam Pikiran Rakyat, 19/8/2004), rencana pemekaran wilayah yang terus berembus dalam era otonomi daerah ini, harus benar-benar diarahkan demi semakin mendekatkan fungsi pelayanan birokrasi pemerintahan daerah terhadap rakyatnya. Seharusnya ukuran pemekaran tersebut adalah mempersempit kendali pelayanan, sehingga akan tercipta kualitas pelayanan yang semakin baik. Tanpa hal itu, persepsi yang mengaitkan wacana pemekaran wilayah sekadar euforia otonomi yang semata terkait dengan logika kekuasaan, akan semakin menguat. Dimana kalau bicara jujur tambah Sadu Wasistiono, saat ini banyak wacana pemekaran lebih diarahkan untuk memenuhi keinginan dan ambisi birokrat dan politisi.

Di sisi lain, para pakar hukum tata negara dari Universitas Padjadjaran (Pikiran Rakyat, 20/7/2004) mengatakan UU Nomor 32/2004 tentang pemerintahan daerah yang sebenarnya mengandung perbaikan bagi paradigma birokrasi pemerintahan menjadi lebih demokratis, lebih dilihat dari aspek kekuasaan dan keuntungan material semata. Selain itu, lemahnya pemaknaan esensial UU tersebut oleh aparatur pemerintahan dan para elite politik di daerah, menyebabkan tujuan hakiki meningkatkan kesejahteraan rakyat akhirnya semakin jauh dari kenyataan, karena aparatur pemerintahan daerah dan elite politik lainnya hanya berpikir logika kekuasaan belaka.

Dari kajian-kajian di atas, dapat ditarik suatu “benang merah” bahwa setiap usulan mengenai pemekaran wilayah atau pembentukan provinsi dan kabupaten/kota baru di suatu wilayah seharusnya benar-benar merupakan kebutuhan objektif masyarakat yang didukung oleh potensi ekonomi, SDM, sarana dan prasarana, dan *capital social* yang memadai bukan semata kehendak para elite. Jangan terjadi setiap upaya pemekaran wilayah, justru memunculkan kesenjangan kesejahteraan masyarakat di wilayah yang akhirnya dibagi dua.

Dengan demikian, pemekaran wilayah atau pembentukan pemerintahan daerah baru harus berdasarkan pertimbangan administratif, politik, ekonomi, dan sosial budaya. Pertimbangan administratif mengacu pada efisiensi pelayanan publik. Pertimbangan politik mengacu pada partisipasi dan tanggung jawab masyarakat lokal untuk ikut serta dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang bersifat lokal dalam lembaga pemerintahan lokal setempat. Pertimbangan ekonomi mengacu pada sejauh mana daerah yang akan dibentuk tersebut mampu membiayai diri dan mengembangkan potensi ekonominya untuk menyejahterakan rakyatnya. Pertimbangan sosial budaya mengacu pada tingkat kohesivitas masyarakat daerah yang bersangkutan dalam membentuk komunitas sebagai kesatuan masyarakat hukum.

Jika dinilai pelayanan publik pada suatu wilayah negara tidak efisien, maka bisa dipertimbangkan pembentukan pemerintahan daerah termasuk pemekaran pemerintahan daerah yang sudah ada. Untuk sampai pada keputusan membentuk pemerintahan daerah baru, harus dilihat aspek politik, ekonomi, dan sosial budayanya. Aspek politik melihat apakah masyarakat yang tinggal di daerah yang akan dibentuk satuan pemerintahan lokal tersebut mendukung sepenuhnya. Hal ini terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah itu sendiri karena masyarakatlah yang menjadi subyek/pelaku utamanya. Aspek ekonomi melihat apakah sumber daya ekonomi daerah yang bersangkutan potensial untuk membiayai diri dan dapat ditumbuhkan menjadi kekuatan yang bisa menciptakan kesejahteraan rakyat setempat. Aspek sosial budaya melihat apakah masyarakat yang tinggal di daerah yang akan dibentuk satuan pemerintahan daerah tersebut akan menjadi satu komunitas yang solid sebagai satu kesatuan masyarakat hukum.

Untuk mengetahui apakah pelayanan publik pada pemerintah daerah yang sudah ada tidak efisien bisa dilakukan pengkajian atas kinerja pelayanan, *span of control*, dan *outcome*-nya. Adapun apakah kesatuan masyarakat hukum pada daerah yang bersangkutan berkeinginan kuat untuk memecah diri menjadi dua entitas, harus dilakukan penelitian secara mendalam karena konsep kesatuan masyarakat hukum itu sendiri adalah sebuah konsep sosial politik dan budaya yang menyangkut aspek filosofis, politik, geopolitik, psikologis, dan sosial-budaya. Untuk itu, pemecahan diri menjadi dua entitas tersebut harus dikaji secara komprehensif menyangkut semua aspek tersebut.

LEGAL FRAMEWORK

Dari sisi *legal framework*, yaitu berdasarkan UU No. 32/2004 maka pemekaran daerah harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan.

Syarat administratif untuk provinsi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD provinsi induk dan gubernur, serta rekomendasi menteri dalam negeri. Syarat administratif untuk kabupaten/kota meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan gubernur serta rekomendasi menteri dalam negeri.

Syarat teknis meliputi faktor yang menjadi dasar pemekaran wilayah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Kemampuan ekonomi merupakan cerminan hasil kegiatan usaha perekonomian yang berlangsung di suatu daerah provinsi atau kabupaten/kota yang dapat diukur dari produk domestik regional bruto (PDRB) dan penerimaan daerah sendiri. Potensi daerah merupakan cerminan tersedianya sumberdaya yang dapat dimanfaatkan dan memberikan sumbangan terhadap penerimaan daerah dan kesejahteraan masyarakat yang dapat diukur dari: lembaga keuangan, sarana ekonomi, sarana pendidikan, sarana kesehatan, sarana transportasi dan komunikasi, sarana pariwisata, dan ketenagakerjaan.

Sosial budaya merupakan cerminan yang berkaitan dengan struktur sosial dan pola budaya masyarakat, kondisi sosial budaya masyarakat yang dapat diukur dari: tempat peribadatan, tempat/kegiatan institusi sosial dan budaya, serta sarana olah raga. Adapun, kemampuan faktor sosial politik merupakan cerminan kondisi sosial politik masyarakat yang dapat diukur dari partisipasi masyarakat dalam berpolitik dan organisasi kemasyarakatan.

Jumlah penduduk merupakan jumlah tertentu penduduk suatu daerah. Luas daerah merupakan luas tertentu suatu daerah. Pertimbangan lain merupakan pertimbangan untuk terselenggaranya otonomi daerah yang dapat diukur dari: keamanan dan ketertiban, ketersediaan sarana dan prasarana pemerintahan, rentang kendali. Provinsi yang akan dibentuk minimal telah terdiri atas 3 (tiga) kabupaten dan atau kota, kabupaten yang akan dibentuk minimal telah terdiri atas 3 (tiga) kecamatan, dan kota yang akan dibentuk minimal telah terdiri atas 3 (tiga) kecamatan.

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

Cara pengukuran dan penilaian persyaratan pembentukan daerah/pemekaran wilayah dilakukan berdasarkan ketentuan PP 129/2000 (lihat lampiran). Selanjutnya prosedur pembentukan daerah/pemekaran wilayah adalah sebagai berikut. *Pertama*, ada kemauan politik dari emerintah daerah dan masyarakat yang bersangkutan. Yang dimaksud dengan kemauan politik dari pemerintah daerah dan masyarakat adalah adanya pernyataan-pernyataan masyarakat melalui LSM-LSM, organisasi-organisasi politik dan lain-lain, pernyataan gubernur, bupati/walikota yang bersangkutan, yang selanjutnya dituangkan secara resmi dalam bentuk persetujuan tertulis baik melalui kepala daerah dan DPRD yang bersangkutan.

Kedua, pembentukan daerah harus didukung oleh penelitian awal yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Dalam melaksanakan penelitian awal, pemerintah daerah dapat bekerjasama dengan pihak manapun yang dapat mendukung pembentukan Daerah dimaksud.

Ketiga, usul pembentukan provinsi disampaikan kepada pemerintah melalui menteri dalam negeri dan otonomi daerah dengan melampirkan hasil penelitian daerah dan persetujuan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota yang berada dalam wilayah provinsi dimaksud, yang dituangkan dalam keputusan DPRD. Sedangkan, usul pembentukan kabupaten/kota disampaikan kepada pemerintah melalui menteri dalam negeri dan otonomi daerah melalui gubernur dengan melampirkan hasil penelitian daerah dan persetujuan DPRD kabupaten/kota serta persetujuan DPRD provinsi, yang dituangkan dalam keputusan DPRD.

Keempat, dengan memperhatikan usulan gubernur, menteri dalam negeri dan otonomi daerah memproses lebih lanjut dan dapat menugaskan Tim untuk melakukan observasi ke daerah yang hasilnya menjadi bahan rekomendasi kepada dewan pertimbangan otonomi daerah. berdasarkan rekomendasi tersebut, ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah meminta tanggapan para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dan dapat menugaskan tim teknis sekretariat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah ke daerah untuk melakukan penelitian lebih lanjut. Para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah memberikan saran dan pendapat secara tertulis kepada ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah. Berdasarkan saran dan pendapat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, usul pembentukan suatu daerah diputuskan dalam rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah.

Kelima, apabila berdasarkan hasil keputusan rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah menyetujui usul pembentukan Daerah, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah selaku Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah mengajukan usul pembentukan Daerah tersebut beserta Rancangan Undang-undang Pembentukan Daerah kepada Presiden. Apabila Presiden menyetujui usul dimaksud, rancangan undang-undang pembentukan Daerah disampaikan kepada DPR-RI untuk mendapatkan persetujuan (PP 129/2000).

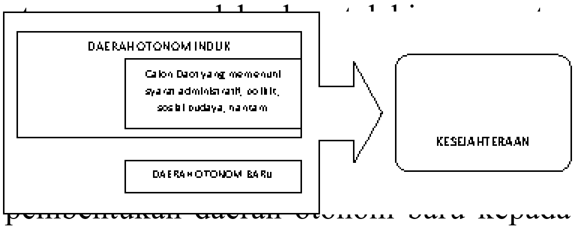
Sebagai suatu kasus pemekaran adalah apa yang dilakukan Tim Mediasi Pemekaran Banyumas (2004). Tim menarik kesimpulan bahwa wilayah Banyumas lulus untuk dimekarkan menjadi dua daerah otonom, yakni Kota Purwokerto dan Kabupaten Banyumas. Kesimpulan tersebut diperkuat dengan data-data yang digali dan diolah para pakar yang tergabung dalam tim peneliti, dua daerah tersebut dinyatakan lulus uji sesuai yang diamanatkan PP No 129 Tahun 2000 tentang Pemekaran Wilayah, sehingga tidak ada alasan lagi untuk menghentikan proses kajian pemekaran ataupun tuntutan yang berkembang di masyarakat (www.

suaramerdeka.com, Senin, 1 Maret 2004).

Di tempat lain, Pemda Serang bekerja sama dengan Pusat Kajian Pemerintahan STPDN (2005), dalam hasil penelitiannya tentang Studi Kelayakan Pembentukan Kota Otonom Serang menyimpulkan mendukung pemekaran. Dimana berdasarkan hasil pengukuran dan penilaian terhadap kemampuan daerah melalui studi kelayakan, ternyata Kabupaten Serang dinyatakan lulus bersyarat menurut kriteria satu dan lulus untuk dimekarkan menurut kriteria dua. Kriteria tersebut menggunakan skor terhadap kemampuan daerah Kabupaten Serang untuk dimekarkan berdasarkan variabel kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lainnya. Dengan kriteria pertama yang didasarkan pada PP nomor 129/2000, nilai skor pemekaran 2.950 atau dinyatakan lulus bersyarat, namun dengan kriteria kedua yang dikembangkan Depdagri dan Otda, Biro Pusat Statistik, Bappenas, dan Departemen Keuangan, pemekaran memiliki total skor 2.235 atau dinyatakan lulus. Berdasarkan hasil tersebut, keputusan pemekaran wilayah Kabupaten Serang menjadi Kota Serang dan Kabupaten Serang masih dalam proses pengusulan.

Syarat administratif adalah ketidakmampuan administrasi pemerintah daerah induk memberikan pelayanan publik yang efisien kepada publik dengan indikator-indikator: *span of control* terlalu luas dan panjang; birokrasi terlalu panjang; pengurusan layanan publik tidak tepat waktu; biaya pengurusan layanan publik mahal; serta jarak pusat pelayanan dengan masyarakat yang dilayani terlalu jauh.

Syarat politik adalah adanya aspirasi masyarakat yang menginginkan dibentuknya kesatuan masyarakat hukum baru sebagai daerah otonom yang terpisah dari daerah



pembentukan daerah otonom baru kepada DPRD; DPRD menyetuji usulan pemekaran tersebut; Kepala Daerah menyetujui usulan tersebut; Menteri Dalam Negeri menyetujui usulan tersebut; serta DPR menyetujui usulan tersebut.

Syarat ekonomi adalah keadaan ekonomi dengan indikator-indikator: kelayakan PAD jika dibagikan kepada calon daerah otonom; PDRB yang mencukupi untuk prediksi penyelenggaraan otonomi daerah; kelayakan pendapatan per kapita komunitas pengusul pemekaran daerah; serta sumber daya ekonomi potensial dan aktual yang memadai.

Syarat sosial budaya adalah keadaan sosial budaya masyarakat yang akan menjadi daerah otonom baru dengan indikator-indikator: adanya persamaan budaya; adanya persamaan suku, ras, dan golongan; adanya toleransi atas perbedaan agama, ras, suku, dan golongan; serta adanya lembaga sosial yang mengatur sistem sosial calon daerah otonom secara serasi dan harmonis.

Syarat pertahanan dan keamanan adalah keadaan pertahanan dan keamanan di calon daerah otonom dengan indikator-indikator: angka kriminalitas yang rendah; angka gangguan keamaan rendah; angka tawuran horisontal rendah; tidak ada ancaman disintegrasi; serta tidak ada ancaman dari luar negeri.

Atas dasar konsepsi tersebut dikembangkan pemikiran dalam bentuk bagan sebagai berikut.

Bagan tersebut menjelaskan bahwa daerah otonom induk dapat mengusulkan pemekaran daerah, asal calon daerah otonom baru secara obyektif memenuhi syarat adminstrasi, politik, ekonomi, sosial budaya, dan hankam. Jika demikian kondisinya maka pemekaran daerah dapat menciptakan kesejahteraan masyarakat.

PEMEKARAN DAERAH YANG MENYEJAHTERAKAN

Untuk mengetahui apakah kesatuan masyarakat hukum pada suatu daerah mempunyai kemampuan untuk memecah diri menjadi dua entitias atau lebih bisa dilakukan melalui dua pendekatan: yaitu politik dan administratif. Pendekatan politik bisa dilakukan dengan cara referendum daerah yang kemudian dilegalisasi. Pendekatan administratif dilakukan dengan pembuatan kebijakan publik oleh pemerintah dan DPR tanpa melibatkan langsung anggota kesatuan masyarakat hukum yang bersangkutan.

Pendekatan politik dipandang sebagian pihak lebih absah, *legitimate* karena mendapat dukungan langsung dari masyarakat sepenuhnya, sedangkan pendekatan administratif kurang absah karena lebih mencerminkan keinginan para elitnya daripa anggota masyarakat sendiri. Karena itu, seringkali pendekatan adminsitratif mendapat tantangan dari anggota masyarakat. Cara lain adalah gabungan antara pendekatan politik dan administratif. Dalam pendekatan gabungan ini pemerintah melakukan kajian yang mendalam atas keinginan rakyat disertai dengan data kuantitatif yang bersifat admnistratif lalu dilegalisasi.

Dengan demikian, bila pemerintah pusat ingin membuat kebijakan membentuk pemerintah daerah baru maka perlu dilakukan pengkajian administratif, politik, ekonomi, dan sosial budaya. Pengkajian administratif mencari jawaban atas pertanyaan-pertanyaan: *pertama*, apakah pemerintah daerah yang ada saat ini sudah tidak mampu memberikan pelayanan yang efektif dan efisien kepada masyarakat? Mengapa tidak mampu? Mungkin disebabkan: terlalu luas daerahnya yang menyebabkan terlalu luas *span of control*-nya sehingga menyulitkan perintah, pengawasan, koordinasi, dan laporan? terlalu sedikit SDM-nya? SDM yang tidak kompeten? Dan, atau anggaran kurang?

Kedua, apakah pelayanan masyarakat di Pemda yang sudah ada dapat dijamin lebih baik jika dimekarkan? Seberapa besar kenaikan alokasi dana untuk *public service*? Seberapa besar kenaikan alokasi dana untuk *development for economic growth*? Seberapa besar kenaikan indeks tingkat keamanan dan ketenteraman masyarakat? Seberapa mampu pemda menaikkan PDRB demi peningkatan kesejahteraan masyarakat? Apakah masyarakat akan mendapat pelayanan lebih baik oleh pemerintah daerah baru? Berapa alokasi dana yang diterima masyarakat sebagai output public service? Seberapa jauh kemampuan aparat *public servant* dalam memberikan pelayanan publik, merencanakan pembangunan untuk menumbuhkan ekonomi masyarakat, dan memberikan perlindungan masyarakat? Seberapa mampu pemerintah daerah baru menaikkan PDRB demi peningkatan kesejahteraan masyarakat? Apakah sumber daya mendukung pembentukan daerah otonom baru? Bagaimana sumber daya ekonominya? Bagaimana infrastrukturnya? Bagaimana kelembagaannya?)

Ketiga, pengkajian politik menjawab atas pertanyaan-pertanyaan berikut ini. Apakah rakyat benar-benar menginginkan membentuk daerah otonom baru? Apakah rakyat bisa membentuk satu entitas baru sebagai kesatuan masyarakat hukum atas dasar kesamaan kepentingan, budaya, adat, dan cita-cita? Apakah rakyat mempunyai kemampuan menyelenggarakan pemerintahan daerah secara tertib, aman, dan bertanggung jawab?

Keempat, pengkajian ekonomi menjawab atas pertanyaan-pertanyaan berikut ini. Apakah PAD mencukupi? Seberapa prospektif pertumbuhan ekonomi ke depan? Berapa persen perbandingan PAD dan PDRB? Berapa *income* per kapita? Berapa sumber daya ekonomi potensial?

Kelima, pengkajian sosial budaya menjawab atas pertanyaan-pertanyaan: apakah masyarakat di daerah baru tersebut memiliki kesamaan budaya, suku, ras, dan golongan? apakah masyarakat tidak mempermasalahkan perbedaan agama, ras, suku, dan golongan dalam sistem pemerintahan daerah yang akan dibentuk? apakah masyarakat memiliki lembaga yang mapan sehingga dapat menunjang keberadaannya sebagai kesatuan masyarakat hukum baru?

Jadi, dalam pembentukan pemerintahan daerah baru pertanyaannya bukan pada apakah daerah otonom yang sudah ada dapat dimekarkan dengan melihat aspek-aspek berikut: potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, aparatur, infra struktur, keamanan, pelayanan, cakupan wilayah, dan calon ibukota. Akan tetapi, pertanyaan yang benar adalah apakah daerah otonom yang sudah ada telah tumbuh suatu komunitas baru yang berpotensi menjadi kesatuan masyarakat hukum baru dan mampu mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan pembangunan jika ia diserahi untuk mengatur dan mengurusnya.

PENUTUP

Mengacu pada apa yang telah dideskripsikan sebelumnya, maka dapatlah dirumuskan beberapa kesimpulan sebagai berikut. *Pertama*, pemekaran wilayah atau daerah, baik bagi daerah yang telah berhasil dimekarkan maupun yang sedang mengusulkan pemekaran dipicu adanya acuan normatif, dimana regulasi pemerintah memberikan peluang untuk pemekaran melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang telah direvisi dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Acuan normatif tersebut dibaca oleh elit daerah sebagai peluang untuk memekarkan daerahnya bukan sebagai tanggung jawab untuk mewujudkan apa yang menjadi tujuan mulia pemekaran wilayah. Peluang tersebut dimaknai oleh elit sebagai kesempatan untuk memperoleh beberapa keuntungan, seperti adanya jabatan-jabatan baru di lingkungan eksekutif dan legislatif. Sehingga, pertimbangan pemekaran daerah yang semata-mata disandarkan pada acuan normatif tidak selalu membawa kesejahteraan kepada masyarakat daerah secara keseluruhan melainkan dapat sebaliknya cenderung sekedar menyejahterakan elit daerah. *Kedua*, proses pemekaran wilayah dapat dilakukan melalui dua prosedur, yaitu prosedur transisi teknokratis (*top down*) dan prosedur demokratik (*bottom up*). Prosedur transisi teknokratis yang sering juga disebut prosedur elitis dan sentralistis diterapkan pada masa orde baru, dimana sebelum suatu wilayah administratif dimekarkan menjadi daerah otonom baru terlebih dulu dipersiapkan administrasi dan birokrasinya, misalnya sebelum menjadi Kotamadya dipersiapkan menjadi kota administratif terlebih dahulu. Kabupaten diberikan ruang untuk mempersiapkan kabupaten baru melalui pembentukan kawedanan dan provinsi membentuk karesidenan untuk calon provinsi baru. Prosedur demokratik membuka peluang terbentuknya suatu daerah baru berdasarkan tuntutan masyarakat setempat, sehingga partisifatif, berlangsung dari bawah. *Ketiga*, dampak pemekaran wilayah sangat tergantung dari kesiapan daerah yang baru untuk menanggung semua beban administrasi dan birokrasi pemerintahan serta pengelolaan sumber-sumber yang dimilikinya. Daerah otonom baru yang telah siap dengan administrasi, birokrasi, dan infrastrukturnya maka akan lebih mudah mengelola potensi dan persoalan yang ada, sehingga mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada masyarakatnya. Sedangkan daerah baru yang belum memiliki kesiapan administrasi, birokrasi, dan infrastruktur di daerahnya tidak akan mampu mengurus pemerintahan umum dan bahkan cenderung memproduksi permasalahan baru dalam bentuk konflik-konflik yang kontraproduktif terhadap upaya menyejahterakan masyarakat.

Berdasarkan beberapa kesimpulan di atas, maka dibutuhkan sebuah model pemekaran daerah yang secara normatif mampu memadukan antara kemauan elit dan tuntutan kebutuhan dari masyarakat. Model tersebut diharapkan memungkinkan masuknya aspek-aspek lain diluar acuan hukum formal, tetapi juga mengacu pada indikator-indikator substantif di bidang ekonomis dan sosio-kultural dalam rangka menyejahterakan masyarakat daerah secara menyeluruh.

DAFTAR RUJUKAN

Batinggi, Achmad, 1999. *Manajemen Pelayanan Umum*. Jakarta: Pusbit UT.

Bryson, John M., 1991. *Strategis Planning for Public and Non Profit Organizations*. San Fransico-Oxford: Jossey-Bass.

Chema G, Shabir, and Rondinelly, Dennis, ed, 1983. *Decentralization and Development, Policy Implementation in Development Countries*. London:

Sage.

Hoessein, Bhenyamin, 1993. *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II, Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu Administrasi***.** Disertasi Pascasarjana UI, Jakarta: tidak diterbitkan.

Hoessein, Bhenyamin, 1995. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia: Akan Berputarkah Roda Desentralisasi dari Efesiensi ke Demokrasi?*. Pidato Pengukuhan Upacara Penerimaan