

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemekaran wilayah adalah salah satu hal yang menarik di otonomi daerah. Tujuannya tentu saja adalah untuk menjadikan wilayah hasil pemekaran tersebut menjadi lebih maju dan mensejahterakan masyarakatnya. Pemekaran suatu wilayah menjadi hal yang menarik untuk ditunggu, apakah tujuan awal dari pemekaran itu dapat terlaksana dengan baik atau sebaliknya.

Hasil studi evaluasi dampak pemekaran daerah oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) yang bekerja sama dengan United Nations Development Programme (UNDP) menyebutkan, daerah pemekaran baru ternyata tidak berada dalam kondisi yang lebih baik dibandingkan daerah induk. Studi Bappenas dan UNDP ini, secara keseluruhan dilakukan di 6 provinsi dan 72 kabupaten/kota, meliputi 10 kabupaten induk, 10 kabupaten daerah otonom baru dan 6 kabupaten kontrol. (Bappenas & UNDP. 2008:iv).

Studi selama 2002-2007 itu difokuskan untuk melihat aspek ekonomi daerah pemekaran, keuangan daerah, pelayanan publik dan aparatur pemerintah daerah. Hasilnya, selama lima tahun di mekarkan, kondisi daerah otonom baru masih berada di bawah kondisi daerah induk atau daerah kontrol. Penduduk miskin menjadi terkonsentrasi di daerah

otonomi baru, ujar Harry. Studi UNDP juga menemukan, penyebab kondisi tersebut didominasi keterbatasan sumber daya alam dan sumber daya manusia daerah-daerah hasil pemekaran.

Berdasarkan hasil studi tersebut, Bappenas dan UNDP meminta pemerintah menghentikan sementara pemekaran daerah hingga dilakukan evaluasi secara menyeluruh terhadap provinsi dan kabupaten hasil pemekaran dalam 10 tahun terakhir.

Pemekaran wilayah di Indonesia yang didengungkan sejak pasca reformasi sepuluh tahun silam ternyata masih jauh dari harapan masyarakat untuk membawa perekonomian daerah dan kesejahteraan rakyat menjadi lebih baik. Bahkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengungkapkan dari 205 pemekaran wilayah yang dihasilkan, 80% di antaranya mengalami kegagalan.

Gagalnya daerah otonom baru dikarenakan ada beberapa syarat yang mungkin dapat dikatakan jarang diperhatikan dalam proses pemekaran wilayah yaitu: (Harian Ekonomi Neraca.2011:1).

1. Mengenai pelayanan publik dari birokrasi kepada masyarakatnya. Sebenarnya langkah awal yang harus menjadi tolak ukur dalam usaha pemekaran wilayah adalah bagaimana birokrasi setempat dalam melayani dan memberikan keterbukaan informasi yang diperlukan oleh masyarakat. Artinya ketika suatu daerah telah memberikan pelayanan yang baik bagi masyarakatnya dan masyarakatnya merasa

puas dengan pelayanan tersebut kenapa tidak jika dilakukan pemekaran nantinya citra sebagai birokrasi yang berpihak kepada rakyat dapat tetap dipertahankan.

Namun sebaliknya jika dalam tatanan pemerintahan yang lebih kecil, birokrasi setempat malah tidak melakukan hal yang justru sangat bertentangan dengan harapan dari masyarakat itu sendiri. Pelayanan kepada masyarakat sangat buruk, masih banyak pungli yang terjadi, keterbukaan dan akuntabilitas kepada masyarakat sangat minim sekali. Sehingga dualisme fungsi birokrasi ini kembali terjadi, birokrasi menjadi suatu hal yang berdiri sendiri tanpa adanya masyarakat. Nah dari paparan seperti diatas apakah layak birokrasi seperti itu yang mengurus lingkup lebih kecil saja tidak becus, yang kemudian akan mengurus masyarakat yang lebih banyak dengan masalah yang lebih kompleks tentunya.

2. Bahwa pemekaran wilayah selama ini lebih banyak merugikan negara ketimbang menghasilkan manfaat besar bagi rakyat. Pasalnya, dari pemekaran wilayah lebih banyak dinikmati para elit politik di daerah.
3. Pemekaran wilayah bisa lolos karena ada dana yang dibagikan elit politik di daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) sehingga hasilnya jauh dari harapan masyarakat.
4. Kebanyakan proposal pemekaran yang masuk kepada pemerintah pusat, banyak daerah yang tidak layak atau tidak memenuhi

persyaratan serta belum siap di mekarkan. Namun, karena para pembuat kebijakan diiming-imingi uang dan juga di bawah tekanan penguasa, sehingga tidak mengherankan banyak daerah yang di mekarkan tidak berhasil.

5. Minimnya kemampuan kepala daerah dalam memimpin daerah otonom baru, sehingga mengakibatkan daerahnya tidak mampu memberikan pelayanan maksimal kepada masyarakatnya. Hal ini di sebabkan persyaratan terkait kapasitas kompetensi aparatur yang ditunjuk menduduki jabatan penting tidak sesuai yang dibutuhkan. Sehingga pengangkatan pegawai yang dilakukan daerah otonom baru lebih sering melihat dari kedekatan secara emosional bukan dari kualitas yang ada pada para calon pegawai.

Mantan Wakil Presiden Jusuf Kalla menegaskan, pemerintah dan DPR telah memutuskan untuk melakukan jeda pemekaran daerah hingga akhir 2009. Selain mengantisipasi pemilu 2009 jeda dilakukan untuk evaluasi hasil-hasil pemekaran daerah. Kita sedang teliti, daerah yang tidak maju karena pemekaran kita kembalikan lagi ke daerah induk, katanya.

Mantan Wapres menegaskan, penggabungan kembali daerah otonom juga menjadi salah satu opsi yang akan dipilih bila kondisi daerah otonom baru lebih buruk di bandingkan dengan sebelum pemekaran. Penggabungan juga menjadi opsi karena UU berbunyi begitu, di samping

bisa di mekarkan, bisa juga digabungkan lagi, katanya. Kalla juga meminta desakan penghentian pemekaran disampaikan kepada DPR. Sebab, rencana pembentukan 27 daerah otonom baru selama 2007-2008 merupakan usul DPR. Sebanyak 12 diantaranya diusulkan akhir 2007 dan 15 calon kabupaten yang lain baru diusulkan 2008.

Apabila pemekaran wilayah sudah diperbolehkan lagi, maka hal utama yang harus dilakukan oleh pemerintah terkait adalah memperketat 3 syarat dalam PP No. 78 Tahun 2007 tentang cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah. 3 syarat tersebut adalah :

1. Persyaratan administratif didasarkan atas aspirasi sebagian besar masyarakat setempat untuk ditindak lanjuti oleh pemerintah daerah dengan melakukan kajian daerah terhadap rencana pembentukan daerah.
2. Persyaratan secara teknis didasarkan pada faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Adapun faktor lain tersebut meliputi pertimbangan kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan.
3. Persyaratan fisik kewilayahan dalam pembentukan daerah meliputi cakupan wilayah, lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan.

Dengan persyaratan dimaksud diharapkan agar daerah yang baru dibentuk dapat tumbuh, berkembang dan mampu menyelenggarakan otonomi daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan publik yang optimal guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan dalam memperkokoh keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Studi evaluasi ini disusun oleh BRIDGE BAPPENAS atas dukungan penuh UNDP Indonesia, dalam rangka mencari gambaran hasil-hasil yang dicapai oleh daerah pemekaran yang dikhususkan dalam bidang ekonomi, keuangan daerah, pelayanan publik dan aparatur pemerintah daerah selama periode 2001-2005.

Secara umum, daerah otonom baru ternyata tidak berada dalam kondisi awal yang lebih baik dibandingkan daerah induk atau daerah kontrol. Bahkan evaluasi setelah lima tahun perjalanannya, daerah otonom baru secara umum masih tertinggal.

Di sisi ekonomi, ketertinggalan daerah otonom baru terhadap daerah induk maupun daerah lainnya pada umumnya disebabkan keterbatasan sumber daya alam dan sumber daya manusia yang tersedia, selain dukungan pemerintah yang belum maksimal dalam mendukung Bergeraknya perekonomian melalui investasi publik.

Di sisi keuangan daerah, disimpulkan bahwa peran anggaran pemerintah daerah pemekaran dalam mendorong perekonomian, relatif kurang optimal dibandingkan daerah kontrol.

Di sisi pelayanan publik, kinerja daerah otonom baru masih berada di bawah daerah induk. Kinerja pelayanan publik daerah otonom baru dan daerah induk secara umum masih di bawah kinerja pelayanan publik di daerah kontrol maupun rata-rata kabupaten.

Di sisi kinerja aparatur pemerintah daerah otonom baru dan daerah induk menunjukkan fluktuasi meskipun dalam dua tahun terakhir posisi daerah induk masih lebih baik dari pada daerah otonom baru. Jumlah aparatur cenderung meningkat selama lima tahun pelaksanaan kebijakan pemekaran, namun acap ditemukan masih rendahnya kualitas aparatur di daerah otonom baru.

Kabupaten Seruyan merupakan salah satu dari daerah hasil pemekaran di Indonesia. Kabupaten Seruyan resmi menjadi sebuah Kabupaten baru pada tanggal 5 Agustus 2002 dengan Ibukota Kuala Pembuang. Daerah ini memiliki luas 16.404 Km² dan memiliki 10 kecamatan. Kabupaten Seruyan merupakan salah satu Kabupaten baru hasil pemekaran di Provinsi Kalimantan Tengah yang ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2002.

Kabupaten Sukamara merupakan salah satu dari daerah hasil pemekaran di Indonesia. Kabupaten Sukamara resmi menjadi sebuah Kabupaten baru pada tanggal 2 Juli 2002 dengan Ibukota Sukamara. Daerah ini memiliki luas 3.807 Km² dan memiliki 5 kecamatan. Kabupaten Sukamara merupakan salah satu Kabupaten baru hasil

pemekaran di Provinsi Kalimantan Tengah yang ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2002.

Kabupaten Seruyan dan Kabupaten Sukamara dibentuk berdasarkan pertimbangan sebagai berikut:

1. Mempersingkat rentang kendali pemerintah, sehingga asas efektifitas dan efisiensi pelaksanaan bidang pemerintahan dapat terwujud.
2. Meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat.
3. Meningkatkan kemampuan daerah melalui eksploitasi sumber daya alam yang ada di Kabupaten Seruyan dan Kabupaten Sukamara bisa secara optimal, guna kesejahteraan masyarakat dan mempercepat pembangunan.
4. Meningkatkan fungsi pengawasan yang efektif terhadap sistem Hankam wilayah sebagai bagian integral dari sistem Hankamnas.

Rencana pembentukan Kabupaten Seruyan dan Kabupaten Sukamara sudah dipikirkan dari jauh-jauh hari. Semua elemen masyarakat yang ada di Seruyan sangat mendukung pemisahan diri dari Kabupaten Kotawaringin Timur. Sedangkan semua elemen masyarakat yang ada Sukamara juga sangat mendukung pemisahan diri dari Kabupaten Kotawaringin Barat. Keinginan tersebut sangat kuat karena Seruyan dan Sukamara sangat kaya akan sumber daya alam yang tentu dibutuhkan untuk kesejahteraan masyarakat.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2010 Tentang Pedoman Evaluasi Daerah Otonom Hasil Pemekaran Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Dijelaskan bahwa dalam rangka pembinaan dan menjamin terselenggaranya pemerintahan daerah pada daerah otonom hasil pemekaran setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah secara efektif, meningkatnya kualitas pelayanan publik, dan pemerataan pembangunan daerah serta percepatan terwujudnya kesejahteraan masyarakat, perlu melakukan evaluasi daerah otonom hasil pemekaran.

Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah, yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah Otonom Hasil Pemekaran yang selanjutnya disingkat DOHP adalah daerah otonom yang dibentuk setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Daerah otonom baru yang terbentuk harus segera melakukan proses evaluasi dari pemekaran yang telah dilakukan. Evaluasi ini bertujuan untuk mengetahui tercapai atau tidaknya tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Evaluasi adalah proses yang sistematis untuk mengukur, memberi nilai secara obyektif dan valid, mengetahui dampak dari suatu

kegiatan, dan untuk membantu dalam pengambilan keputusan, dengan membandingkan realisasi masukan (input), keluaran (output), dan hasil (outcome) terhadap keberhasilan yang diharapkan.

Untuk melakukan evaluasi tersebut Kementerian Dalam Negeri harus membentuk sebuah tim evaluasi. Tim evaluasi ini adalah tim yang dibentuk sesuai tugas dan fungsinya untuk melakukan persiapan, memfasilitasi, melaksanakan, dan menindaklanjuti hasil evaluasi daerah otonom hasil pemekaran setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Tim evaluasi yang dibentuk oleh Kemetrian Dalam Negeri terdiri atas:

a. Tim Pengarah.

➤ Tim Pengarah terdiri atas unsur:

- 1) Sekretariat Jenderal Kementerian Dalam Negeri.
- 2) Direktorat Jenderal Otonomi Daerah.
- 3) Direktorat Jenderal Bina Administrasi Keuangan Daerah.
- 4) Direktorat Jenderal Bina Administrasi Pembangunan Daerah.
- 5) Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa.
- 6) Deputi Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Daerah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

➤ Tim Pengarah mempunyai tugas:

- 1) Menyusun kebijakan, strategi, dan sasaran evaluasi DOHP setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

2) Memberikan arahan umum dan teknis kepada Tim Pelaksana, Tim Penilai Teknis, dan Tim Kesekretariatan dalam melakukan evaluasi DOHP setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

b. Tim Pelaksana.

➤ Tim Pelaksana terdiri atas unsur:

- 1) Direktorat Pengembangan Kapasitas dan Evaluasi Kinerja Daerah Direktorat Jenderal Otonomi Daerah.
- 2) Sekretariat Direktorat Jenderal Otonomi Daerah.
- 3) Direktorat Penataan Daerah dan Otonomi Khusus Direktorat Jenderal Otonomi Daerah.
- 4) Direktorat Urusan Pemerintahan Daerah Direktorat Jenderal Otonomi Daerah.
- 5) Direktorat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dan Hubungan Antar Lembaga Direktorat Jenderal Otonomi Daerah.
- 6) Direktorat Pejabat Negara Direktorat Jenderal Otonomi Daerah.
- 7) Biro Hukum Sekretariat Jenderal.
- 8) Sekretariat Inspektorat Jenderal.
- 9) Deputi Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Daerah Wilayah I Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

- Tim Pelaksana mempunyai tugas:
 - 1) Merumuskan pelaksanaan evaluasi DOHP sejak proses persiapan, perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi serta penanganan pasca evaluasi DOHP.
 - 2) Melakukan kerjasama dengan pihak-pihak lain yang terkait demi kelancaran kegiatan evaluasi DOHP setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

c. Tim Pelaksan Teknis.

- Tim Pelaksana Teknis terdiri atas unsur:
 - 1) Perguruan tinggi/akademisi.
 - 2) Perwakilan dunia usaha/asosiasi profesi.
 - 3) Organisasi kemasyarakatan/peneliti/pemerhati otonomi daerah.
 - 4) Lembaga swadaya masyarakat/non government organization/ lembaga donor.
 - 5) Perwakilan media massa (cetak dan/atau elektronik).
- Tim Pelaksana Teknis mempunyai tugas:
 - 1) Melakukan evaluasi DOHP setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
 - 2) Melakukan analisis kebijakan pemekaran daerah dalam kerangka penanganan pasca evaluasi DOHP.
 - 3) Merumuskan peta kapasitas penyelenggaraan pemerintahan DOHP.

4) Merekomendasikan penanganan DOHP.

d. Tim Kesekretariatan.

➤ Tim Kesekretariatan terdiri atas unsur:

- 1) Sub Direktorat pada Direktorat Pengembangan Kapasitas dan Evaluasi Kinerja Daerah Direktorat Jenderal Otonomi Daerah.
- 2) Bagian Perencanaan Sekretariat Direktorat Jenderal Otonomi Daerah.
- 3) Dosen Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN).
- 4) Seksi dan/atau Sub Bagian pada Direktorat Pengembangan Kapasitas dan Evaluasi Kinerja Daerah Direktorat Jenderal Otonomi Daerah.
- 5) Staf pada Direktorat Jenderal Otonomi Daerah.

➤ Tim Kesekretariatan mempunyai tugas:

- 1) Membantu Tim Pengarah, Tim Pelaksana, dan Tim Penilai Teknis dalam proses persiapan, perencanaan, pelaksanaan, monitoring-evaluasi, analisis kebijakan pemekaran daerah otonom, dan penanganan pasca evaluasi DOHP.
- 2) Memberikan dukungan administratif, mendokumentasikan, dan mempublikasikan kegiatan Tim Pengarah, Tim Pelaksana, dan Tim Penilai Teknis.

Oleh karena itu melalui penelitian ini dengan menggunakan beberapa variabel untuk mengukur dampak pemekaran wilayah di Kabupaten Seruyan dan Kabupaten Sukamara Provinsi Kalimantan Tengah. Kemudian akan dibahas dalam laporan akhir mengenai “**Analisis Dampak Pemekaran Wilayah Di Kabupaten Seruyan Dan Kabupaten Sukamara Provinsi Kalimantan Tengah**”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana dampak pemekaran wilayah sesudah ditetapkannya Kabupaten Seruyan dan Kabupaten Sukamara sebagai daerah otonom baru?
2. Bagaimana perbedaan di antara kedua Kabupaten tersebut?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Adapun tujuan dan manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui dampak pemekaran wilayah terhadap aspek ekonomi daerah pemekaran, keuangan daerah, pelayanan publik dan aparatur pemerintah daerah, sesudah ditetapkannya Kabupaten Seruyan dan Kabupaten Sukamara sebagai daerah otonom baru.

2. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Sebagai sumbangan ilmu pengetahuan tentang dampak pemekaran wilayah.
- b. Memberikan kontribusi kepada pemerintah Kabupaten Seruyan dan pemerintah Kabupaten Sukamara untuk mengevaluasi pemekaran wilayah.
- c. Memberikan bahan bacaan atau kepustakaan baik untuk penulis maupun untuk pihak-pihak lain yang memerlukan bahan referensi.

D. Kerangka Dasar Teori

1. Desentralisasi

Menurut Marbun B.N dari sudut pandang terminologi, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. (Marbun, 2005:195).

Dari teori di atas, penulis berusaha memberikan kesimpulan mengenai teori desentralisasi, secara terminologi desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan dari pemerintah kepada daerah otonom baru, dalam mengurus pemerintahan di daerah.

Menurut Tjahya Supriatna, dari sudut pandang etminologi, desentralisasi berarti melepaskan diri dari pusat. Kondisi ini mencerminkan adanya kewenangan dari bagian atau bawahannya untuk melaksanakan sesuatu yang diserahkan dari pusat, dengan tetap adanya hubungan antara pusat dan bagian bawahannya (daerah). (Supriatna, 1996:5).

Dari teori di atas, penulis berusaha memberikan kesimpulan mengenai teori desentralisasi, Secara etminologi desentralisasi adalah upaya untuk mandiri dan melepaskan diri dari pusat yang artinya adanya kewenangan untuk melakukan sesuatu tetapi masih ada keterkaitan dengan pusat.

Menurut Rondinelli, yang dikutip oleh (Dede Rosyada, 2005: 150) desentralisasi merupakan sebagai transfer tanggung jawab dalam perencanaan, manajemen dan alokasi sumber-sumber dari pemerintah pusat dan agen-agensya kepada unit kementerian pemerintah pusat, unit yang ada di bawah level pemerintah, otoritas atau korporasi publik semi otonom, otoritas regional atau fungsional dalam wilayah yang luas, atau lembaga privat non pemerintah dan organisasi nirlaba. (Rosyada, 2005:150).

Dari teori di atas, penulis berusaha memberikan kesimpulan mengenai teori desentralisasi, Desentralisasi adalah pemindahan kekuasaan dan tanggung jawab dalam segala urusan pemerintahan.

Menurut Philipus M. Hadjon, yang dikutip oleh (Titik Tri Wulan Tutik, 2004:185.) desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah diserahkan dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan. (Tutik, 2004:185).

Dari teori di atas, penulis berusaha memberikan kesimpulan mengenai teori desentralisasi, Desentralisasi adalah pemindahan kekuasaan dan tanggung jawab dalam segala urusan pemerintahan.

Menurut Joniarto, yang dikutip oleh (Titik Tri Wulan Tutik, 2004:178) desentralisasi adalah dalam Negara kesatuan semua urusan negara menjadi wewenang sepenuhnya dari pemerintah (pusat)-nya. Kalau negara yang bersangkutan mempergunakan asas desentralisasi di mana di daerah-daerah dibentuk pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, kepadanya dapat diserahkan urusan tertentu untuk diurus sebagai rumah tangganya sendiri. (Tutik, 2004:178).

Dari teori di atas, penulis berusaha memberikan kesimpulan mengenai teori desentralisasi, desentralisasi disini menekankan bahwa pemerintahan tidak hanya dilakukan oleh pemerintah pusat tapi juga

dilakukan oleh level pemerintah yang lebih rendah baik dan bentuk teritorial atau fungsional.

Menurut M. Turner dan D. Hulme, dikutip oleh (Dede Rosyada, 2005: 151) desentralisasi adalah transfer kewenangan untuk menyelenggarakan beberapa pelayanan kepada publik dari seseorang atau agen pemerintah pusat kepada beberapa individu atau agen lain yang lebih dekat ke publik yang dilayani. (Rosyada, 2005:151).

Dari teori di atas, penulis berusaha memberikan kesimpulan mengenai teori desentralisasi, jika suatu negara menganut paham desentralisasi maka akan dibentuk pemerintahan lokal di daerah-daerah yang berhak untuk mengatur urusan tertentu untuk diurus sebagai urusan rumah tangganya sendiri.

Menurut Shahid Javid Burki dkk, dikutip oleh (Dede Rosyada, 2005:150) desentralisasi untuk menunjukkan adanya proses perpindahan kekuasaan politik, fiskal dan administrasi kepada unit pemerintah sub nasional. Oleh karena itu yang terpenting adalah adanya pemerintah daerah yang terpilih melalui pemilihan lokal (*elected sub-national government*). (Rosyada, 2005:150).

Dari teori di atas, penulis berusaha memberikan kesimpulan mengenai teori desentralisasi, desentralisasi disini menekankan adanya proses pemindahan kekuasaan politik, fiskal dan administrasi

dan yang terpenting adalah diadakannya pemilihan langsung kepala daerah.

Menurut Parson, yang dikutip oleh (Syamsuddin Haris, 2006: 68) desentralisasi mengandung pengertian sebagai *sharing of the governmental power by a central ruling group with other groups, each having authority within a specific area of state*. (Haris, 2006:68).

Dari teori di atas, penulis berusaha memberikan kesimpulan mengenai teori desentralisasi, desentralisasi adalah adanya pembagian kekuasaan pemerintah pusat pada bagian-bagian yang lebih kecil, secara spesifikasi bagian dari negara

Menurut Harry Friedman yang dikutip oleh (Syamsudin Haris, 2007:40) desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal (local government), sebagai di sana terjadi “...., a ‘superior’ government assigns responsibility, authority, or function to ‘lower’ government unit that is assumed to have some degree of authority”. (Haris, 2007:40).

Dari teori di atas, penulis berusaha memberikan kesimpulan mengenai teori desentralisasi, desentralisasi akan menghasilkan pemerintahan lokal yang lebih responsive guna mengurangi superior pemerintah pusat.

Menurut Mawhood, desentralisasi adalah penciptaan badan yang terpisah (bodies separated) oleh aturan hukum (undang-

undang) dari pemerintah pusat, di mana pemerintah (perwakilan) lokal diberi kekuasaan formal untuk memutuskan ruang lingkup persoalan publik. Jadi di sini basis politiknya ada di tingkat lokal, bukan nasional. Dalam pengertian ini, meskipun era otoritas pemerintah lokal terbatas, namun hak untuk membuat keputusan diperkuat melalui undang-undang dan hanya dapat diubah lewat legislasi baru baru. Dengan begitu, prinsip desentralisasi dapat disinonimkan dengan istilah 'diet', yakni untuk mengurangi obesitas akut yang diderita sebuah negara. Untuk konteks, obesitas tersebut terpantul dalam wujud jumlah penduduk yang besar, wilayah yang teramat luas, dan ragam multikultur masyarakat yang sangat variatif. Dengan pemahaman ini, yang dimaksud dengan program diet adalah mencoba menurunkan level pelayanan masyarakat ke tingkat wilayah administratif yang paling rendah. Dengan desentralisasi diharapkan kemampuan pemerintah daerah untuk mengatur pembangunan menjadi lebih lincah, akurat, dan cepat. (Mawhood, 1983:71).

Dari teori di atas, penulis berusaha memberikan kesimpulan mengenai teori desentralisasi, desentralisasi disini menciptakan badan yang terpisah oleh aturan hukum dari pemerintah pusat sehingga pemerintah lokal mendapatkan kekuasaan formal yang nantinya basis politiknya ada ditingkat lokal. Dan akhirnya kemampuan pemerintah daerah untuk mengatur pembangunan lebih efektif dan efisien.

Menurut Bagir Manan, bahwa desentralisasi dilihat dari hubungan pusat dan daerah yang mengacu pada UUD 1945, maka: *Pertama*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta (secara bebas) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. *Kedua*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak (rakyat) daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa. *Ketiga*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda-beda antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. *Keempat*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah. (Manan, 1990:125).

Dari teori di atas, penulis berusaha memberikan kesimpulan mengenai teori desentralisasi, desentralisasi merupakan hubungan pusat dan daerah yang mengacu pada UUD 1945, maka desentralisasi tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat dalam turut serta mengikuti penyelenggaraan pemerintah di daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk berinisiatif dan berprakarsa. Oleh karena itu hubungan antara pusat dan daerah adalah meningkatkan keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah.

Menurut Agussalim Andi Gadjong, pemaknaan asas desentralisasi dapat diklasifikasi dalam beberapa hal, diantaranya: *Pertama*, desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan. *Kedua*, desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan

kewenangan. *Ketiga*, desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan. *Keempat*, desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan. (Gadjong, 2007.)

Dari teori di atas, penulis berusaha memberikan kesimpulan mengenai teori desentralisasi, desentralisasi pada intinya merupakan penyerahan, pelimpahan, pembagian, penyebaran, dan pemberian kekuasaan atau kewenangan.

Menurut The Liang Gie, yang dikutip oleh (Dede Rosyada, 2005:153) asas desentralisasi diterapkan bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah, meliputi : *Pertama*, dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani. *Kedua*, dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi. *Ketiga*, dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, pengurusannya di serahkan kepada daerah. *Keempat*, dari sudut kultur, desentralisasi perlu diadakan supaya adanya perhatian dapat sepenuhnya

ditumpukan kepada kekhususan sesuatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya. *Kelima*, dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut. (Rosyada, 2005:153).

Dari teori di atas, penulis berusaha memberikan kesimpulan mengenai teori desentralisasi, desentralisasi ditetapkan sebagai penyelenggaraan pemerintah meliputi: *Pertama*, dari segi politik yaitu mencegah penumpukan kekuasaan. *Kedua*, desentralisasi dianggap sebagai upaya pendemokrasian. *Ketiga*, secara sudut pandang teknik organisatoris pemerintahan yaitu untuk mencapai pemerintahan yang efisien. *Keempat*, dari sudut pandang kultur, desentralisasi merupakan bentuk perhatian kepada kekhususan suatu daerah seperti geografi, penduduk, ekonomi, budaya, dan latar belakang sejarahnya.

Menurut CST Kansil, asas desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah tingkat yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu. (Kansil dan Cristine, 2003:142).

Dari teori di atas, penulis berusaha memberikan kesimpulan mengenai teori desentralisasi, desentralisasi merupakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan, hal ini berupaya meringankan beban

pemerintah pusat sehingga urusan-urusan tersebut di atas menjadi urusan rumah tangga daerah itu.

Menurut Stigler, yang dikutip oleh (Vidyattama, 2002:4), desentralisasi memiliki dua prinsip yaitu : *Pertama*, pemerintah sebagai wakil akan bekerja semakin baik apabila ia bekerja semakin dekat dengan masyarakatnya. *Kedua*, masyarakat harus memiliki hak untuk menentukan jenis dan jumlah fasilitas publik yang mereka inginkan. Oleh karena itu, pengambilan keputusan harus dilakukan ditingkat yang paling rendah dalam pemerintahan seiring dengan tujuan dari efisiensi alokasi.

Dari teori di atas, penulis berusaha memberikan kesimpulan mengenai teori desentralisasi, dua prinsip utama desentralisasi: *Pertama*, pemerintah sebagai wakil akan bekerja lebih baik jika dekat dengan masyarakatnya. *Kedua*, masyarakat memiliki hak menentukan jumlah fasilitas publik yang diinginkan. Oleh karena itu, pemerintahan dalam mengambil keputusan akan lebih efektif dan efisien.

2. Tujuan Desentralisasi

Menurut Smith, yang dikutip oleh (Abdul Gaffar Karim, 2006:78)

Tujuan desentralisasi meliputi :

- a. Untuk pendidikan politik. Desentralisasi memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang peran debat politik, penyeleksian para wakil rakyat dan pentingnya kebijakan, perencanaan, dan anggaran dalam suatu sistem demokrasi.
- b. Untuk latihan kepemimpinan politik. Desentralisasi menciptakan sebuah landasan bagi pemimpin politik prospektif di tingkat lokal untuk mengembangkan kecakapan dalam pembuatan kebijakan, menjalankan partai politik, serta menyusun anggaran. Dari para pemimpin di tingkat lokal ini di harapkan mampu melahirkan politisi-politisi nasional yang handal.
- c. Untuk memelihara stabilitas politik. Partisipasi masyarakat dalam politik formal melalui voting dan praktek-praktek lain (misalnya dukungan aktif terhadap partai-partai politik) dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Dengan cara ini dapat diharapkan tercapainya harmoni sosial, semangat kekeluargaan dan stabilitas politik.
- d. Untuk mencegah konsentrasi kekuasaan di pusat. Kesetaraan politik dan partisipasi politik akan mengurangi kemungkinan konsentrasi kekuasaan. Kekuasaan politik akan terdistribusi secara

- luas sehingga desentralisasi merupakan sebuah mekanisme yang dapat mencakup kelompok miskin atau kelompok marjinal.
- e. Untuk memperkuat akuntabilitas politik. Akuntabilitas diperkuat karena perwakilan setempat lebih accessible terhadap penduduk setempat dan oleh karenanya akan lebih bertanggung jawab terhadap kebijakan dan hasil-hasilnya, dibanding pemimpin politik nasional atau pegawai pemerintah. Satu yang unik bagi penduduk untuk menunjukkan kepuasan/ketidakpuasannya terhadap kinerja para wakil rakyat.
 - f. Untuk meningkatkan kepekaan elit terhadap kebutuhan masyarakat. Sensitifitas pemerintah meningkat karena perwakilan lokal ditempatkan secara tepat untuk mengetahui kebutuhan-kebutuhan lokal dan agar bagaimana kebutuhan tersebut terpenuhi dengan cara-cara yang efektif. (Karim, 2006:78).

Dari beberapa tujuan desentralisasi di atas, dapat saya simpulkan, bahwa tujuan desentralisasi adalah agar wilayah otonom baru dapat mengembangkan potensi daerahnya sendiri, dan dapat mempercepat pembangunan daerah baru.

3. Otonomi Daerah

Menurut Dharma Setyawan Salam, otonomi secara *etimologi* berasal dari kata bahasa Yunani, yaitu *auto* (sendiri), dan *nomos* (peraturan) atau “undang-undang” (Salam, 2004:88).

Dari teori di atas, penulis berusaha memberikan kesimpulan mengenai teori otonomi daerah, otonomi daerah adalah pemerintah daerah mengatur kepentingan pemerintahan daerahnya sendiri secara mandiri tanpa bantuan dari pihak lain dan di atur dalam suatu aturan.

Menurut Fernandez, yang dikutip oleh (Dharma Setyawan Salam, 2004:89) otonomi daerah adalah pemberian hak, wewenang, dan kewajiban kepada daerah yang memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. (Salam, 2004:89).

Dari teori di atas, penulis berusaha memberikan kesimpulan mengenai teori otonomi daerah, otonomi daerah adalah mengatur dan mengurus urusan daerahnya sendiri dengan maksud untuk meningkatkan daya pembangunan di daerahnya dan untuk lebih bisa meningkatkan daya guna hasil penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat.

Konsep dasar otonomi daerah yang melandasi lahirnya undang-undang, dikutip oleh (Syamsudin Haris, 2007:10) merangkum hal-hal sebagai berikut :

a) Penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestik kepada daerah. Kecuali untuk bidang keuangan dan moneter, politik luar negeri, peradilan, pertahanan, keagamaan, serta beberapa bidang kebijakan pemerintahan yang bersifat strategis-nasional, maka pada dasarnya semua bidang pemerintahan yang lain dapat di desentralisasikan. Dalam konteks ini, pemerintahan daerah tetap terbagi atas dua ruang lingkup, bukan tingkatan, yaitu daerah kabupaten dan kota yang diberi status otonomi penuh, dan propinsi yang diberi status otonomi terbatas. Otonomi penuh berarti tidak adanya operasi pemerintah pusat di daerah kabupaten dan kota, kecuali untuk bidang-bidang yang dikecualikan tadi. Otonomi terbatas berarti adanya ruang yang tersedia bagi pemerintah pusat untuk melakukan operasi di daerah propinsi. Ini alasan mengapa Gubernur Propinsi, selain berstatus kepala daerah otonom, juga sebagai wakil pemerintah pusat. Karena sistem otonomi tidak bertingkat (tidak ada hubungan hierarki antara pemerintah propinsi dengan kabupaten/kota), maka hubungan propinsi dengan kabupaten bersifat koordinatif, pembinaan dan pengawasan. Sebagai wakil pemerintah pusat, Gubernur mengkoordinasikan tugas-tugas pemerintah

kabupaten/kota atas pelaksanaan berbagai kebijakan pemerintah pusat, serta bertanggung jawab mengawasi penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan otonomi daerah di wilayahnya.

- b) Penguatan peran DPRD dalam pemilihan dan penetapan kepala daerah. Kewenangan DPRD dalam menilai keberhasilan atau kegagalan kepemimpinan kepala daerah harus dipertegas. Pemberdayaan fungsi-fungsi DPRD dalam bidang legislasi, representasi dan penyalur aspirasi masyarakat harus dilakukan. Untuk itu, optimalisasi hak-hak DPRD perlu diwujudkan, seraya menambah alokasi anggaran untuk biaya operasinya. Hak penyelidikan DPRD perlu dihidupkan, hak prakarsa perlu diaktifkan, dan hak bertanya perlu didorong. Dengan demikian produk legislasi akan dapat ditingkatkan dan pengawasan politik terhadap jalannya pemerintahan bisa diwujudkan.
- c) Pembangunan tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur setempat demi menjamin tampilnya kepemimpinan pemerintahan yang berkualifikasi tinggi dengan tingkat akseptabilitas yang tinggi pula.
- d) Peningkatan efektifitas fungsi-fungsi pelayanan eksekutif melalui pembenahan organisasi dan institusi yang dimiliki agar lebih sesuai dengan ruang lingkup kewenangan yang telah di desentralisasikan, setara dengan beban tugas yang dipikul, selaras dengan kondisi daerah, serta lebih responsive terhadap kebutuhan daerah. Dalam

- kaitan ini juga, diperlukan terbangunnya suatu sistem administrasi dan pola karir kepegawaian daerah yang lebih sehat dan kompetitif.
- e) Peningkatan efisiensi administrasi keuangan daerah serta pengaturan yang lebih jelas atas sumber-sumber pendapatan negara dan daerah, pembagian *revenue* (pendapatan) dari sumber penerimaan yang berkait dengan kekayaan alam, pajak dan retribusi, serta tata cara dan syarat untuk pinjaman dan obligasi daerah.
 - f) Perwujudan desentralisasi fiskal melalui pembesaran alokasi subsidi dari pemerintah pusat yang bersifat *block-grant*, pengaturan pembagian sumber-sumber pendapatan daerah, pemberian keleluasaan kepada daerah untuk menetapkan prioritas pembangunan, serta optimalisasi upaya pemberdayaan masyarakat melalui lembaga-lembaga swadaya pembangunan yang ada.
 - g) Pembinaan dan pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai-nilai lokal yang bersifat kondusif terhadap upaya memelihara harmoni sosial sebagai suatu bangsa. Untuk menjamin suksesnya pelaksanaan konsep otonomi daerah tersebut, sekali lagi, diperlukan komitmen yang kuat dan kepemimpinan yang konsisten dari pemerintah pusat. Dari daerah juga diharapkan lahirnya pemimpin-pemimpin pemerintahan yang demokratis, DPRD yang mampu menjembatani antara tuntutan rakyat dengan kemampuan pemerintah, organisasi masyarakat yang mampu memobilisasi

dukungan terhadap kebijakan yang menguntungkan masyarakat luas, kebijakan ekonomi yang berpihak pada pembukaan lapangan kerja dan kemudahan berusaha, serta berbagai pendekatan sosial dan budaya yang secara terus menerus menyuburkan harmoni dan solidaritas anatar warga. (Haris, 2007:10).

Dari teori di atas, penulis berusaha memberikan kesimpulan mengenai teori otonomi daerah, otonomi daerah adalah pemerintah pusat memberikan tanggung jawab ke pemerintah daerah dengan cara memberikan kewenangan pemerintahan secara sepenuhnya ke pemerintah daerah kecuali pada bidang keuangan dan moneter, politik luar negeri, peradilan, pertahanan, keagamaan, serta beberapa bidang kebijakan pemerintahan yang bersifat strategis-nasional.

4. Hubungan Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Menurut Syarif Hidayat, (disampaikan pada seminar revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Prospeknya, 2010:2). Hubungan desentralisasi dan otonomi daerah, dalam kerangka berfikir perspektif *state-society relation*, secara tegas di artikulasi bukan sebagai tujuan akhir, tetapi hanya sebagai alat atau sarana untuk mendekatkan negara (*state*) kepada masyarakat (*society*), sehingga antara keduanya dapat tercipta interaksi yang dinamis, baik dalam proses pengambilan keputusan, maupun pada tahap implementasi kebijakan. Tujuan akhir yang hendak dicapai, dalam hal ini, tidak lain

adalah demokratisasi, kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Dengan kerangka berfikir seperti ini, maka sulit dipungkiri, bila kemudian perspektif *state-society relation* cenderung tidak memisahkan antara konsep dan implementasi kebijakan desentralisasi dengan sistem politik dan/atau tipe rezim yang sedang berkuasa.

Dari pernyataan di atas penulis berusaha memberikan kesimpulan mengenai hubungan desentralisasi dan otonomi daerah. Adapun kesimpulannya sebagai berikut, pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk ikut andil dalam penentuan kebijakan yang ada di pusat. Karena pemerintah daerah lebih mengetahui kebijakan apa dan bagaimana yang harus di terapkan di daerah. Sehingga masyarakat yang di daerah dapat memperoleh manfaat dari kebijakan tersebut. Di samping itu, demokratisasi yang diinginkan dapat terwujud dengan adanya desentralisasi dan otonomi daerah.

5. Pemekaran Wilayah

Menurut E. Herman Salim, yang dikutip oleh (Tri Ratnawati, 2009:35) pemekaran wilayah merupakan instrument penting untuk memberdayakan daerah, memperpendek *span of control*, dan merebut dana perimbangan dari pusat. (Ratnawati, 2009:35).

Dari teori di atas, penulis berusaha memberikan kesimpulan mengenai teori pemekaran wilayah, pemekaran wilayah adalah

memberdayakan daerahnya sendiri dengan cara merebut semua dana perimbangan dari pusat untuk tujuan pembangunan daerahnya sendiri.

Menurut Agung Gde Agung, yang dikutip oleh (Tri Ratnawati, 2009:35) pemekaran adalah cara pusat untuk memecah belah daerah dan menguasainya (*divide and rule*) seperti yang banyak di praktikan oleh kolonialisme belanda di masa lalu. Contoh yang paling jelas adalah ketika Van Mook membentuk negara-negara boneka guna menghancurkan Republik Indonesia. (Ratnawati, 2009:35).

Dari teori di atas, penulis berusaha memberikan kesimpulan mengenai teori pemekaran, pemekaran adalah pemecahan daerah yang dilakukan oleh pemerintah pusat untuk menjadikan daerah lebih banyak lagi.

Menurut Gabriel Ferazzi, yang dikutip oleh (Tri Ratnawati, 2009:35) pemekaran wilayah perlu dilakukan secara serius dan komprehensif karena akan terkait dengan konseptualisasi reformasi kewilayahan (atau '*territorial reform*' atau *administrative area reform*'), yaitu manajemen tentang ukuran, bentuk dan hierarki unit-unit pemerintahan daerah untuk mencapai tujuan-tujuan administrasi dan politik suatu negara. (Ratnawati, 2009:35).

Dari teori di atas, penulis berusaha memberikan kesimpulan mengenai teori pemekaran wilayah, pemekaran wilayah adalah mengatur agar pemerintah daerah dapat mencapai tujuannya dalam hal administrasi dan politik di dalam suatu negara.

Menurut Jacques Bertrand, yang dikutip oleh (Tri Ratnawati, 2009:36) pemekaran wilayah juga penting untuk menyempurnakan konsep otonomi daerah dan pembangunan bangsa yang multikultural di Indonesia. Selanjutnya semangat ‘nasionalisme lokal’ atau segregasi lokal perlu dikelola oleh pusat dengan bijak sehingga tidak menjadi ancaman bagi *nation bulding* dan integrasi nasional. (Ratnawati, 2009:36).

Dari teori di atas, penulis berusaha memberikan kesimpulan mengenai teori pemekaran wilayah, pemekaran wilayah adalah penyempurnaan pembangunan bangsa yang multikultur dengan semangat nasionalisme sehingga pembangunan itu dapat berjalan dengan lancar dan tidak mengancam dalam hal integrasi nasional.

Pemekaran wilayah Kabupaten menjadi beberapa wilayah Kabupaten baru pada dasarnya merupakan upaya meningkatkan kualitas dan intensitas pelayanan pada masyarakat. Dari segi pengembangan wilayah, calon kabupaten baru yang akan dibentuk perlu memiliki basis sumber daya harus seimbang antara satu dengan yang lain. Hal ini perlu di upayakan agar tidak muncul terjadi disparitas yang mencolok pada masa datang. Selanjutnya dalam suatu usaha pemekaran wilayah akan di ciptakan ruang publik baru yang merupakan kebutuhan kolektif semua warga wilayah baru. Ruang publik baru akan mempengaruhi aktivitas orang atau masyarakat ada merasa diuntungkan dan sebaliknya dalam memperoleh pelayanan

dari pusat pemerintah baru disebabkan jarak pergerakan berubah. (P4N, UGM, 1997:78).

Dari teori di atas, penulis berusaha memberikan kesimpulan mengenai teori pemekaran wilayah, pemekaran wilayah adalah pembentukan wilayah berupa Kabupaten baru yang tujuannya adalah untuk meningkatkan kualitas dan intensitas pelayanan kepada masyarakat sehingga masyarakat merasa diuntungkan.

Menurut PP Nomor 78 Tahun 2007, Pemekaran wilayah adalah pemecahan Provinsi atau Kabupaten/Kota menjadi dua daerah atau lebih.

Dari teori PP atas, penulis berusaha memberikan kesimpulan mengenai teori pemekaran wilayah, pemekaran wilayah adalah pembentukan wilayah administratif baru di tingkat provinsi maupun kota dan kabupaten dari induknya

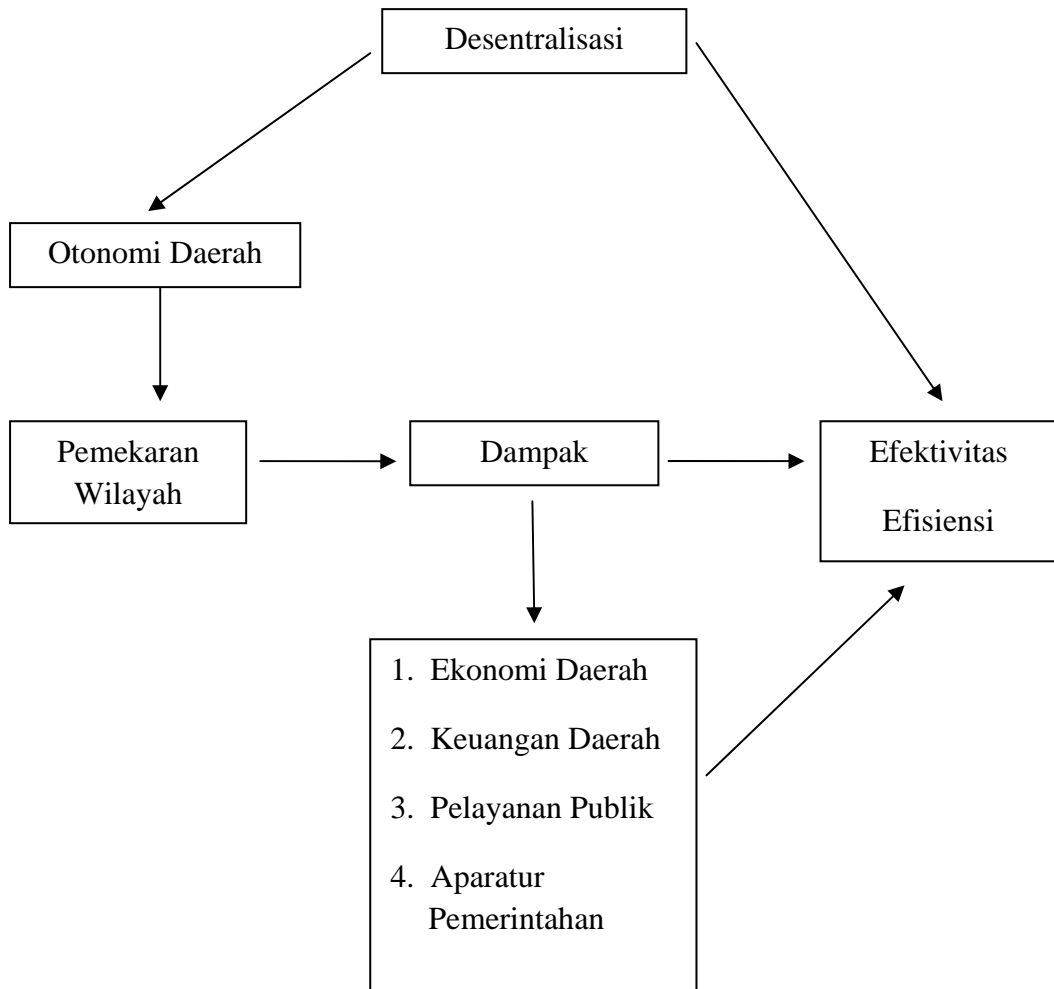
Pemekaran wilayah adalah suatu kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota untuk memekarkan wilayahnya menjadi lebih kecil. Tujuannya adalah agar wilayah yang baru memekarkan diri bisa membangun dan mengembangkan potensi-potensi yang ada di wilayahnya.

Pemekaran wilayah adalah pembentukan Provinsi, Kabupaten/Kota baru yang bertujuan meningkatkan pelayanan publik, mempercepat pembangunan, kemandirian daerah dan kesejahteraan masyarakat

6. Dampak Pemekaran

Dampak pemekaran adalah hasil dari pembentukan daerah baru baik mengalami peningkatan ataupun mengalami kemunduran untuk daerah yang melakukan pemekaran dilihat dari sektor kinerja ekonomi daerah, kinerja keuangan pemerintah daerah, kinerja pelayanan publik dan kinerja aparatur pemerintahan daerah.

E. Kerangka Pemikiran



F. Definisi Konseptual

Definisi konseptual merupakan suatu pengertian dari gejala yang menjadi pokok perhatian. Definisi konseptual merupakan suatu abstraksi dari kerangka teori.

- a. Desentralisasi adalah pemerintah nasional memberikan kepercayaan kepada pemerintah lokal, untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan.
- b. Otonomi daerah adalah penyerahan hak dan wewenang dari pemerintah nasional kepada pemerintah lokal. Akan tetapi pemerintah Nasional tidak memberikan hak dan kewenangan sepenuhnya kepada pemerintah lokal. Adapun yang menjadi hak dan kewenangan pemerintah nasional meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moeter dan fiskal nasional, dan agama. Pemerintah lokal bisa sepenuhnya melaksanakan urusan pemerintahannya di luar dari 7 urusan pemerintah nasional.
- c. Pemekaran wilayah adalah pemisahaan wilayah dari daerah induk, setelah itu melakukan pengembangan dan peluasan wilayah baru dengan maksud agar wilayah tersebut bisa mandiri.
- d. Dampak pemekaran adalah hasil dari pembentukan daerah baru baik mengalami peningkatan ataupun mengalami kemunduran untuk daerah yang melakukan pemekaran.

G. Definisi Operasional

Suatu daerah hasil dari pemekaran perlu dilakukan semacam pengukuran. Apakah daerah otonom baru dapat berhasil atau gagal. Penulis berpedoman pada Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) yang bekerja sama dengan United Nations Development Programme (UNDP) untuk mengukur keberhasilan daerah otonom baru, adapun indikator serta perhitungannya dapat dijelaskan sebagai berikut. (Bappenas & UNDP. 2008:6).

1) Kinerja Ekonomi Daerah

Ekonomi daerah atau perekonomian daerah adalah kemampuan ekonomi tiap daerah yang dapat di ukur dari pendapatan daerah, rencana pengeluaran/anggaran belanja daerah dan tingkat pendapatan per kapita daerah tersebut.

Fokus kinerja ekonomi digunakan untuk mengukur, apakah setelah pemekaran terjadi perkembangan dalam kondisi perekonomian daerah atau tidak. Indikator yang akan digunakan sebagai ukuran kinerja ekonomi daerah adalah:

a. Pertumbuhan PDRB Non-migas (ECGI)

Indikator ini mengukur gerak perekonomian daerah yang mampu menciptakan lapangan pekerjaan dan kesejahteraan masyarakat. Pertumbuhan ekonomi dihitung dengan menggunakan PDRB harga konstan 2000.

b. PDRB per Kapita (WELFI)

Indikator ini mencerminkan tingkat kesejahteraan masyarakat di daerah yang bersangkutan.

c. Rasio PDRB Kabupaten Terhadap PDRB Propinsi (ESERI)

Indikator ini melihat seberapa besar tingkat perkembangan ekonomi di satu daerah dibandingkan dengan daerah lain dalam satu wilayah propinsi. Besarnya tingkat perkembangan dikorelasikan dengan perbaikan pada kinerja ekonomi.

d. Angka Kemiskinan (POVEI)

Pembangunan ekonomi seyogyanya mengurangi tingkat kemiskinan yang di ukur menggunakan *head-count index*, yaitu persentase jumlah orang miskin terhadap total penduduk.

Untuk mengetahui secara umum perkembangan ekonomi daerah maka di buat **Indeks Kinerja Ekonomi Daerah (IKE)** yang pada prinsipnya adalah rata-rata dari keempat indikator di atas. Untuk kabupaten i di tahun t, indeks ini secara formal di rumukan sebagai berikut:

$$IKE_{i,t} = \frac{(ECGI_{i,t} + WELFI_{i,t} + ESERI_{i,t} + (100 - POVEI_{i,t}))}{4}$$

2) Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Keuangan pemerintah daerah tidak saja mencerminkan arah dan pencapaian kebijakan fiskal dalam mendorong pembangunan di daerah secara umum, tetapi juga menggambarkan sejauh mana tugas dan kewajiban yang di embankan pada pemerintah daerah (kabupaten) dalam konteks desentralisasi fiskal itu dilaksanakan. Oleh karena itu, evaluasi kinerja keuangan pemerintah daerah dalam konteks pemekaran daerah ini menggunakan indikator-indikator kinerja keuangan yang tidak saja merefleksikan kinerja keuangan dari sisi keuangan pemerintah daerah secara mikro tetapi juga secara makro, sehingga diperoleh indikator-indikator yang terukur, berimbang dan komprehensif. Indikator-indikator yang dimaksud adalah :

a. Ketergantungan Fiskal (FIDI)

Indikator ini di rumuskan sebagai persentase dari Dana Alokasi Umum (yang sudah dikurangi Belanja Pegawai) dalam Total Pendapatan anggaran daerah.

b. Kapasitas Penciptaan Pendapatan (FGII)

Proporsi PAD tidak dinyatakan dalam total nilai APBD, namun dinyatakan sebagai persentase dari PDRB kabupaten yang bersangkutan. Hal ini diperlukan untuk menunjukkan kinerja pemerintah daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah berdasarkan kapasitas penciptaan pendapatan (*income generation*) masing-masing daerah.

c. Proporsi Belanja Modal (FCAPEXI)

Indikator ini menunjukkan arah pengelolaan belanja pemerintah pada manfaat jangka panjang, sehingga memberikan multiplier yang lebih besar terhadap perekonomian. Indikator ini dirumuskan sebagai persentase dari Belanja Modal dalam Total Belanja pada anggaran daerah.

d. Kontribusi Sektor Pemerintah (FCEI)

Indikator ini menunjukkan kontribusi pemerintah dalam menggerakkan perekonomian. Nilainya dinyatakan sebagai persentase Total Belanja Pemerintah dalam PDRB Kabupaten yang bersangkutan.

Untuk mengetahui secara komprehensif kinerja keuangan pemerintah ini, maka di buat **Indeks Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (IKKPD)** yang pada prinsipnya adalah angka rata-rata dari ke empat indikator di

atas. Untuk kabupaten i di tahun t , indeks ini secara formal di rumuskan sebagaiberikut:

$$IKKPD_{i,t} = \frac{((100 - FID_{i,t}) + FGII_{i,t} + FCAPEX_{i,t} + FCEI_{i,t})}{4}$$

3) Kinerja Pelayanan Publik

Menurut Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009, Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Evaluasi kinerja pelayanan publik akan difokuskan kepada pelayanan bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur. Namun harus diingat bahwa dalam waktu yang relatif singkat (5 tahun setelah pemekaran) bisa jadi belum terlihat perubahan yang berarti dalam capaian (outcome) kinerja pelayanan publik ini. Karena itu indikator kinerja pelayanan publik yang dirumuskan dalam studi ini akan lebih menitikberatkan perhatiannya pada sisi input pelayanan publik itu sendiri. Indikator yang akan digunakan ialah sebagai berikut:

a. Jumlah Siswa per Sekolah

Indikator ini mengindikasikan daya tampung sekolah disatu daerah. Rasionya dibedakan antara tingkat pendidikan dasar SD dan SMP (**BEFI**) dan tingkat lanjutan SLTA (**AEFI**).

b. Jumlah Siswa per Guru

Indikator ini menyangkut ketersediaan tenaga pendidik. Indikator ini dibedakan juga atas pendidikan dasar (SD dan SLTP) dan pendidikan tingkat lanjut (SLTA). Rasio siswa per guru ini juga dibedakan antara tingkat pendidikan dasar SD dan SMP (**BETI**) dan tingkat lanjutan SLTA (**AETI**).

c. Ketersediaan Fasilitas Kesehatan (PHFI)

Ketersediaan fasilitas kesehatan dinyatakan dalam rasio terhadap 10 ribu penduduk (jumlah ini digunakan untuk mendekatkannya dengan skala kecamatan). Fasilitas kesehatan dimaksud adalah rumah sakit, puskesmas, puskesmas pembantu (pustu), dan balai pengobatan.

d. Ketersediaan Tenaga Kesehatan (PHOI)

Ketersediaan tenaga kesehatan dinyatakan dalam rasio terhadap 10 ribu penduduk (jumlah ini digunakan untuk mendekatkannya dengan skala kecamatan). Tenaga kesehatan yang dimaksud adalah dokter, tenaga paramedis dan pembantu paramedis.

e. Kualitas infrastruktur (PRQI)

Indikator ini menyangkut besarnya persentase panjang jalan dengan kualitas baik, terhadap keseluruhan panjang ruas jalan di Kabupaten yang bersangkutan.

Untuk mengetahui secara komprehensif kinerja pelayanan publik ini, maka di buat **Indeks Pelayanan Publik (PPI)** yang pada prinsipnya adalah rata-rata dari keempat indikator di atas. Untuk kabupaten i di tahun t, indeks ini secara formal di rumuskan sebagai berikut:

$$PPI_{i,t} = \frac{(BEF_{i,t} + (100 - BET_{i,t}) + AEF_{i,t} + (100 - AET_{i,t}) + PHF_{i,t} + PHO_{i,t} + PRQ_{i,t})}{7}$$

4) Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah

Sehubungan dengan aparaturnya Pemerintah Daerah, Joseph Riwo Kaho menyatakan salah satu atribut penting yang memadai suatu daerah otonom adalah memiliki aparaturnya tersendiri yang terpisah dari aparaturnya pemerintah pusat yang mampu untuk menyelenggarakan urusan-urusan rumah tangganya. Sebagai unsur pelaksana, aparaturnya pemerintah daerah menduduki posisi vital dalam keseluruhan proses penyelenggaraan otonomi daerah. Oleh karena itu tidak berlebihan bila dikatakan bahwa keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah sangat tergantung pada kemampuan aparaturnya. (Kaho, 1990.)

Aparatur pemerintah menjadi hal pokok yang di evaluasi, untuk mengetahui seberapa jauh ketersediaan aparatur dapat memenuhi tuntutan pelayanan kepada masyarakat. Semakin banyak jumlah aparatur yang berhubungan langsung dengan pelayanan publik, semakin baik pula ketersediaan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Dalam evaluasi pemekaran daerah terdapat tiga indikator utama yang dapat menunjukkan ketersediaan dan kualitas aparatur pemerintah, yakni :

a. Kualitas Pendidikan Aparatur (PPNSI)

Tingkat pendidikan merefleksikan tingkat pemahaman dan pengetahuan. Semakin tinggi tingkat pendidikan aparatur, semakin besar pula potensi untuk meningkatkan kualitas kerjanya. Indikator ini dinyatakan dalam persentase jumlah aparatur yang berpendidikan minimal sarjana, dalam total jumlah aparatur (PNS).

b. Persentase Aparatur Pendidik (EPNSI)

Indikator ini mencerminkan seberapa besar fungsi pelayanan masyarakat di bidang pendidikan berpeluang untuk dijalankan. Data yang digunakan dalam studi ini adalah jumlah aparatur yang berprofesi guru dalam total jumlah aparatur (PNS) di satu daerah.

c. **Persentase Aparatur Paramedis (HPNSI)**

Indikator ini mencerminkan seberapa besar fungsi pelayanan masyarakat di bidang kesehatan berpeluang untuk dijalankan. Data yang digunakan dalam studi ini adalah jumlah aparatur tenaga kesehatan dalam total jumlah aparatur (PNS) di satu daerah. Tenaga kesehatan yang dimaksud adalah dokter, bidan maupun perawat yang bekerja di rumah sakit, puskesmas, puskesmas pembantu serta polindes.

Akhirnya, di rumuskan **Indeks Kinerja Aparatur (IKA)** yang menggabungkan masing-masing indikator sebelumnya, yang di rumuskan sebagai berikut :

$$IKA_{i,t} = \frac{(PPNSI_{i,t} + EPNSI_{i,t} + HPNSI_{i,t})}{3}$$

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan Deskriptif Kualitatif Sekunder. Penelitian ini tentang Analisis Dampak Pemekaran Wilayah Di Kabupaten Seruyan Dan Kabupaten Sukamara Provinsi Kalimantan Tengah.

2. Lokasi Penelitian dan Waktu Penelitian

Lokasi penelitian berada di Kabupaten Seruyan dan Kabupaten Sukamara, Provinsi Kalimantan Tengah. Kemudian penelitian ini tidak melakukan observasi langsung ke lapangan melainkan menggunakan data sekunder. Adapun alasan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Dengan adanya pemekaran wilayah, Kabupaten Seruyan dan Kabupaten Sukamara harus mampu untuk berkembang sebagai daerah otonom baru dan bertanggung jawab terhadap pelaksanaan otonomi daerah.
- b. Penulis dapat mengenalkan daerah si peneliti yaitu Kabupaten Seruyan dan Kabupaten Sukamara, dengan penulis mengambil daerah ini supaya kedua Kabupaten di atas bisa dikenal oleh banyak orang.

Waktu penelitian ini berlangsung dari tahun 2003-2007. Penelitian ini dilaksanakan setelah ditetapkannya Kabupaten Seruyan dan Kabupaten Sukamara sebagai daerah otonom baru.

3. Unit Analisis Penelitian

Dari pokok bahasan dan permasalahan yang ada, maka akan menjadi unit analisis dalam penelitian ini adalah Kabupaten Seruyan dan Kabupaten Sukamara.

4. Data Yang Dibutuhkan

Jenis data yang di butuhkan dalam usaha mengumpulkan data yang tepat dan diperlukan dalam penelitian yaitu:

- a. Data sekunder adalah data yang di peroleh melalui dokumentasi berupa buku-buku ilmiah, kutipan hasil penelitian, data statistik, media masa/elektronik dan dokumentasi yang diperlukan dalam penelitian. Adapun perincian data-data yang digunakan untuk penelitian sebagai berikut:
 - a) Ekonomi daerah meliputi: Pertama, PDRB Provinsi atas dasar harga konstan 2000 menurut Kabupaten/Kota. Kedua, PDRB per kapita atas dasar harga berlaku di Provinsi Kalimantan Tengah menurut Kabupaten/Kota.

Sumber: Badan Pusat Statistik. 2003-2007. Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten/Kota Di Indonesia, Jakarta.

- b) Keuangan daerah meliputi: Pertama, Realisasi penerimaan pemerintah daerah Kabupaten Seruyan dan Kabupaten Sukamara Provinsi Kalimantan Tengah. Kedua, Realisasi pengeluaran pemerintah daerah Kabupaten Seruyan dan Kabupaten Sukamara Provinsi Kalimantan Tengah.

Sumber: Badan Pusat Statistik. 2003-2007. Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, Jakarta.

- c) Pelayanan publik meliputi pendidikan dan kesehatan. Pendidikan: Pertama, Banyaknya murid dan guru menurut jenis dan status sekolah 2003-2007 di Kabupaten/Kota. Kedua, banyaknya sekolah, murid dan guru SD menurut Kabupaten/Kota dan Status Sekolah. Ketiga, banyaknya sekolah, murid dan guru SMP/MTS menurut Kabupaten/Kota dan Status Sekolah. Keempat, banyaknya sekolah, murid dan guru SMU menurut Kabupaten/Kota dan Status Sekolah. Kelima, banyaknya sekolah, murid dan guru SMU kejuruan menurut Kabupaten/Kota dan Status Sekolah.

Kesehatan: Pertama, banyaknya rumah sakit menurut kapasitas tempat tidur Kabupaten/Kota. Kedua, jumlah puskesmas dan puskesmas pembantu menurut Kabupaten/Kota. Ketiga, banyaknya tenaga kerja kesehatan menurut Kabupaten/Kota di

Kalimantan Tengah. Keempat, banyaknya dokter menurut Kabupaten/Kota. Kelima, banyaknya tenaga medis, paramedic, dan non medis di rumah sakit menurut Kabupaten/Kota.

Sumber: Pertama, Kalimantan Tengah dalam angka tahun 2003-2007. Kedua, Dinas Pendidikan Nasional Provinsi Kalimantan Tengah. Ketiga, Dinas Kesehatan Provinsi Kalimantan Tengah.

d) Aparatur pemerintahan daerah meliputi: Pertama, banyaknya pegawai negeri sipil daerah menurut Kabupaten/Kota dan tingkat pendidikan.

Sumber: Pertama, Kalimantan Tengah dalam angka tahun 2003-2007. Kedua, Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Kalimantan Tengah.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah:

a. Dokumentasi, yaitu dengan mengumpulkan bahan-bahan tertulis terkait dengan penelitian yaitu media masa/elektronik, jurnal, laporan penelitian, peraturan perundang-undangan dan lain sebagainya.

6. Teknik Analisis Data

Tujuan dari analisis data pada dasarnya adalah menyederhanakan data dalam bentuk yang mudah dibaca dan dipahami. Sesuai dengan jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian deskriptif, maka data yang diperoleh dalam penelitian tersebut di analisis dengan menggunakan teknik analisis data kualitatif.

Menurut Faried Ali, analisa data kualitatif adalah suatu analisis yang didasarkan pada argumentasi kualitatif logika, namun materi argumentasi didasarkan pada data yang diperoleh melalui kegiatan teknik perolehan data. (Ali, 2005.)

Analisa data merupakan suatu tahap mengatur, mengurutkan, mengelompokkan, memberikan kode dan mengkategorikannya serta menafsirkan data tersebut sebelum menarik kesimpulan. Jadi langkah-langkah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pengumpulan data, penelitian data, penafsiran data dan penarikan kesimpulan.

Pada tahap awal, penyusunan mengumpulkan data yang diperoleh dengan melakukan studi kelayakan atau (*library research*) dari berbagai kepustakaan. Tahap kedua yaitu penilaian data. Dalam penelitian data ini penyusunan berpedoman pada prinsip validitas, otentitas dan reabilitas, sehingga hanya data-data yang relevan saja yang akan di pakai.

Tahap berikutnya adalah penafsiran data. Dalam usaha penafsiran data atau menginterpretasikan data, penyusunan berusaha menganalisisnya dengan menggunakan perspektif yang di pakai dalam penelitian ini. Dan tahap akhir adalah penarikan kesimpulan. Penarikan kesimpulan ini merupakan langkah terakhir dalam menganalisis data, setelah semua data yang di perlukan terkumpul, di nilai, dan ditafsirkan.