

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Semenjak bergulirnya era reformasi yang ditandai dengan runtuhnya rezim otoriter Orde Baru pada tahun 1998, bangsa Indonesia memasuki babak baru dalam sistem pemerintahannya. Reformasi merupakan buah dari ketidaksabaran rakyat atas tindakan sewenang-wenang yang telah mengebiri hak-hak rakyatnya, seperti hak politik, hak kepemilikan atas sesuatu dan harkat martabat rakyat yang sudah tidak dihargai lagi. Tuntutan reformasi adalah terbentuknya tatanan kehidupan kenegaraan yang berkeadilan, berperadaban, demokratis dan humanis serta pemerintahan yang berkedaulatan rakyat menuju Indonesia baru.

Otoritarianisme yang diterapkan selama tiga dekade di dalam pemerintahan Orde Baru telah memendam rasa kekecewaan kepada rakyat dikarenakan ketidakadilan dan pemasangan semangat pemerintahan lokal. Hal ini di artikulasikan dalam frase Pusat-Daerah, ataupun tentang hubungan Daerah Jawa dan luar Jawa. dan berbagai strotip yang kedengarannya tidak adil, mewakili antara yang menang-kalah, kaya-miskin, pintar-bodoh dan berbagai strotip yang lainnya yang menandakan ketidakharmonisan hubungan antara pusat

dan daerah sehingga pusat diidentikkan dengan kekuasaan jawa¹. Kedua tolak ukur tersebut dapat dikristalisasi ke dalam tiga pola hubungan sebagai berikut :²

- a. *Zero sum game*, di mana derajat ketahanan daerah ditentukan oleh pusat dan sebaliknya.
- b. *Positife sum game*, di mana diterapkan win-win solution karena pusat dan daerah berada dalam derajat yang sama dan cenderung memecahkan masalah pusat dan daerah dengan dialog.
- c. *Negatife sum game*, pola ini terbangun dikarenakan menurunnya posisi tawar-menawar pusat seiring dengan menurunnya kapasitas dan legitimasi kekuasaan yang dimilikinya.

Pola-pola hubungan ini merefleksikan konfigurasi hubungan Pusat-Daerah. Dikarenakan di dalam berbagai kajian historisnya berbagai hal menyangkut tuntutan otonomi di daerah beserta segala implikasi yang ditimbulkannya adalah dikarenakan salah satu pihak (pemerintah pusat) cenderung memformulasikan posisinya yang dominan. Hal ini mengakibatkan daerah mengalami stagnasi dalam mengembangkan kreatifitasnya karena berbagai konsep yang memberikan penekanan pada keseragaman, serentak, target, dan berbagai pola kebijakan yang sangat sentralistik. Maka dalam konteks demikian daerah menjadi sub ordinasi yang kaku, lambat, kurang kreatif dan inovatif.

Sebelumnya sistem pemerintahan Indonesia bersifat sentralistik atau terpusat. Pemerintah berasumsi bahwa keadaan yang stabil dan kondusif sehingga tercipta kesejahteraan rakyat pada akibatnya nanti adalah dengan menjalankan

¹ Tim Lapera, "Otonomi Pemberian Negara", Lapera Pustaka Utama. Cetakan II. Hal 156, 2003.

² I Keloh, "Menegri Bentuk Otonomi Daerah", Penerbit Pustaka Cipta, Hal 12.

pemerintahan dengan sistem sentralistik baik dari tingkat pusat sampai pada tingkat pemerintahan desa yang menempati pada level terendah. Ternyata yang diteorikan pemerintah dahulu itu meleset dan menemui kegagalan, sehingga pada akhirnya terjadi pergeseran pola berfikir dari pemerintah yang sentralistik menuju pola pemerintah berdasarkan sistem desentralisasi yang diberlakukan otonomi daerah sampai ketinggian desa. Perubahan sistem pemerintahan yang bersifat desentralistik ini dimulai pada era reformasi, dimana daerah diberikan kewenangan yang lebih untuk mengatur rumah tangganya sendiri melalui otonomi.

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Disamping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.

Sebagai perwujudan dari cita-cita desentralisasi, pemerintah telah melakukan langkah-langkah penting dengan membuat beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah sejak diberlakukannya Undang-undang nomor 5 tahun 1974 sampai disahkannya Undang-undang nomor 22 tahun 1999 yang terus mengalami perubahan hingga

terbentuknya Undang-undang nomor 32 tahun 2004 sebagai revisi atas Undang-undang sebelumnya.

Pergeseran penyelenggaraan roda pemerintahan daerah yang lebih menekankan berlangsungnya otonomi di tingkat lokal sebagaimana diatur dalam UU No. 22 tahun 1999, dapat dinyatakan bukan merupakan fenomena tunggal yang berdiri sendiri dalam tata pemerintahan. Pergeseran tersebut merupakan suatu fenomena yang saling terkait antara satu dengan yang lainnya sebagai suatu sebab akibat. Pergeseran penyelenggaraan pemerintahan daerah ini kemudian juga dibarengi dengan upaya penciptaan kehidupan masyarakat yang lebih demokratis serta pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat dan kultur setempat dan juga kekhususan yang dimiliki oleh suatu daerah sehingga daerah tersebut layak untuk menjadi suatu daerah yang otonom yang tercermin dalam UU No. 32 Tahun 2004 termasuk di dalamnya adalah melakukan pemekaran wilayah.

Dengan harapan-harapan akan diterapkannya penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih otonom, serta peluang masyarakat untuk lebih leluasa menyalurkan aspirasinya semakin besar dan sangat sesuai dengan hak-hak yang dimilikinya sebagai warga Negara. Yaitu dengan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan secara mandiri pada tangan pemerintah daerah, serta urusan-urusan yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat tentunya dapat di kelola oleh pemerintah setempat. Disamping itu kondisi tadi akan lebih memungkinkan cepatnya aspirasi atau tuntutan dari masyarakat ditanggapi dengan respon yang lebih cepat oleh pemerintah setempat.

Dalam rangka mewujudkan pembangunan di daerah dan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik demi kesejahteraan masyarakat, pembentukan/pemekaran wilayah merupakan hal yang sudah diatur di dalam Undang-undang, terutama di dalam undang-undang yang khusus mengatur tentang otonomi daerah yang pada dasarnya cenderung mengubah sistem yang ada untuk lebih menumbuhkan kemandirian dan pemberdayaan daerah dengan menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri, mengatasi, serta mengurus pemerintahan berdasarkan kekhasan dan kemampuan yang dimilikinya.

Aturan-aturan legal formal ini memunculkan pemikiran untuk melakukan perubahan atas keberadaan sistem pemerintahan di daerah sehingga berbagai keinginan, pendapat, gagasan, dan tuntutan reformasi bermunculan di kalangan masyarakat Indonesia. Salah satu bentuk dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah pemekaran wilayah atau pembentukan daerah baru.

Dari sekian banyak daerah di Indonesia yang mengalami pemekaran, Ende Tengah adalah salah satunya. Ende Tengah merupakan salah satu kecamatan yang terletak di Kabupaten Ende Propinsi NTT yang dibentuk melalui pemekaran wilayah. Sebelum mengalami perubahan status menjadi kecamatan, Ende Tengah terdiri dari 4 wilayah kelurahan yaitu kelurahan Kelimutu, Potulando, Onekore, dan Paupire, yang masuk ke dalam wilayah hukum kecamatan Ende Selatan. Namun pada tanggal 12 februari 2007, 4 wilayah kelurahan tersebut resmi ditetapkan menjadi satu kecamatan baru yaitu kecamatan Ende Tengah bersamaan dengan 2 wilayah kecamatan baru lainnya yaitu kecamatan Ende Timur dan Ende

Pembentukan Kecamatan Ende Tengah dan dua kecamatan lainnya tersebut dimaksudkan untuk mensiasati perkembangan Kota Ende khususnya dan Kabupaten Ende pada umumnya. Selain itu Pemekaran Ende Tengah menjadi kecamatan baru bertujuan untuk lebih mendekatkan pemerintah dengan masyarakat dan memperpendek jalur birokrasi, memperpendek rentang kendali pelayanan dan pembinaan kepada masyarakat sehingga mempermudah akses masyarakat terhadap pelayanan pemerintah³, serta sebagai persiapan atas rencana pembentukan daerah otonom Pemerintah Kota Ende yang saat ini prosesnya sudah dimulai, sehingga pada saatnya nanti, Pemerintah Kota Ende tidak hanya memiliki Ende Selatan sebagai satu-satunya kecamatan⁴.

Akhirnya pada tanggal 12 februari 2007 Ende Tengah resmi berdiri sendiri sebagai sebuah kecamatan baru di Kabupaten Ende setelah dikeluarkannya Perda Nomor 12 Tahun 2006 dan dipilihnya Drs. Sebastianus Bele sebagai kepala pemerintahan yang pertama di kecamatan Ende Tengah yang membawahi 4 Kelurahan yaitu Paupire, Potulando, Onekore, dan Kelurahan Kelimutu. Dengan adanya kecamatan baru ini diharapkan pemerintah daerah dapat memberikan keleluasaan pembangunan di segala bidang dan meningkatkan pelayanan terhadap publik agar tercapai masyarakat yang adil dan makmur seperti yang dicita-citakan.

³ SKH Flores Pos tgl 14 Februari 2007.

⁴ Situs resmi Kabupaten Ende : www.ende.co.id

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, dapat diambil perumusan masalahnya sebagai berikut :

Faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi pembentukan wilayah Kecamatan Ende Tengah, Kabupaten Ende, Propinsi Nusa Tenggara Timur tahun 2007?

C. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan-hubungan antara variabel yang didasarkan pada konsep serta defenisi tertentu. Teori merupakan suatu unsur yang amat sangat penting dan utama dalam kita melaksanakan penelitian. Dengan adanya unsur ini penyusun akan mencoba menerangkan fenomena yang ada baik sosial atau alamiah yang menjadi suatu pusat perhatian. Terkait dengan itu Masri Singarimbur, dan Sofian Effendi mengatakan :

“Bahwa sarana pokok untuk menyatakan hubungan sistematis antara fenomena sosial atau alami yang hendak diteliti adalah teori yang rangkaian yang logis dari beberapa posisi atau lebih.”

Lebih jelasnya dinyatakan lebih lanjut tentang pentingnya teori dalam penelitian tersebut, maka defenisinya diungkapkan sebagai berikut:

“Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, kontrak, defenisi, dan proporsi yang saling berkaitan dan dan bertujuan untuk memeberikan gambaran yang sistematis yang dijabarkan dengan cara menghubungkan variabel-

variabel yang satu dengan yang lain bertujuan untuk memberikan penjelasan atas fenomena tersebut.”⁵

Berdasarkan konsep uraian diatas serta melihat latar belakang dan permasalahan yang terkait maka dapat diuraikan bahwa kerangka dasar teori yang akan dipergunakan sabagai acuan didalam serta menganalisa pada nantinya adalah sebagai berikut :

1. Otonomi Daerah

Kata otonomi secara etimologis berasal dari bahasa Yunani, yaitu “Autos” yang berarti sendiri dan “nomos” yang berarti aturan. Berdasarkan arti etimologis tersebut beberapa penulis memberi arti otonomi ini sebagai “zelf wet geving” atau pengundangan sendiri, mengatur atau memerintah sendiri, atau pemerintah sendiri.

Menurut CST. Kansil dalam buku Sistem Pemerintahan Indonesia, Daerah adalah Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu, yang baik, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan Perundang-undangan yang berlaku.⁶

- a. Otonomi daerah menurut Undang-undang nomor 22 tahun 1999 adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dikatakan juga

⁵ Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi, *Metode Penelitian Survey* LP3ES. Jakarta 1989, hal 12

⁶ Drs. CST Kansil. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Bumi Aksara. Jakarta. 1993. hal 361.

bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.⁷

b. Otonomi daerah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kewajiban daerah otonom, untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom sendiri selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸

c. Otonomi Daerah menurut Drs. Budiyo dalam buku Dasar-Dasar Ilmu Tata Negara adalah : hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk membantu dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹

Menurut perkembangan sejarah Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundangan juga mengandung arti pemerintahan. Otonomi daerah merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengawasi

⁷ Undang-undang No. 22 Tahun 1999, *Tentang Otonomi Daerah*, Hal 5

⁸ Undang-undang No.32 Tahun 2004, *Tentang Pemerintah Daerah*, Citra Umbara, Bandung, 2004, Hal. 4.

⁹ Drs. Budiyo, Jakarta, 1999, *Dasar-Dasar Ilmu Tata Negara Untuk SMU kelas 3*

kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan warga Kesatuan Negara Republik Indonesia.

Otonomi daerah merupakan simbol adanya kepercayaan dari pemerintah pusat karena daerah diberi kewenangan luas untuk membuat kebijakan daerah, memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat, sehingga dalam system ini kemampuan dan kreatifitas daerah akan terpacu untuk menemukan solusi-solusi dari berbagai permasalahan yang nantinya akan muncul. Akhirnya, kapasitas daerah dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat.

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terdapat prinsip-prinsip yang dijadikan pedoman tentang pemberian otonomi daerah, yaitu:

- a. Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut sebagai pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud di dalam UUD Negara republik Indonesia tahun 1945.

- c. Otonomi adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- d. Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang dan mengatur urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- e. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan dari pemerintah kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- f. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
- g. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik secara fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah.
- h. Pelaksanaan asas demokrasi dilaksanakan pada wilayah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah.

- i. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan.

Dalam konsep otonomi daerah terkandung azas-azas dan prinsip-prinsip kemandirian daerah dalam pelaksanaannya. Walaupun otonomi itu sebagai bentuk pelimpahan yang luas atas kewenangan daerah, namun keotonomian tersebut tetap berada pada batas yang tidak melampaui wewenang pemerintah pusat. Artinya pemerintah pusat masih memiliki wewenang untuk menjaga kestabilan roda pemerintahan Negara. Hakikatnya otonomi Daerah itu adalah :

1. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber pada wewenang pangkal dari urusan-urusan pemerintah pusat yang didasarkan pada daerah, kemandirian dalam hal mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah yang di dalamnya terdapat hak penetapan kebijaksanaan sendiri, pelaksanaan sendiri, serta pembiayaan dan pertanggungjawaban sendiri.
2. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, pemerintah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonomi itu di luar batas-batas wilayah daerahnya.

3. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengurus dan mengatur rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan padanya.
4. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain. Suatu daerah otonom adalah daerah yang tidak memiliki hirarkis dengan daerah lainnya baik secara vertikal maupun secara horizontal.¹⁰

Dengan demikian otonomi daerah adalah penyerahan hak dan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah selaku daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat untuk mewujudkan kesejahteraan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

2. Pemerintah Daerah

Di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, daerah diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak dan berwenang dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat yang dilingkupinya menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dikatakan bahwa yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan pemerintah daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD

¹⁰ Soedjatmoko, *Wawasan Hukum Pemerintahan Daerah*, Djakarta: Pradja, 1994, hal. 148.

menurut asas desentralisasi, sedangkan Pemerintah Daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang berfungsi sebagai Badan Eksekutif daerah dan DPRD berfungsi sebagai Badan Legislatif daerah.

Menurut penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, dikatakan bahwa prinsip penyelenggaraan pemerintah daerah itu adalah :

- a. Digunakan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantu.
- b. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara bulat dan utuh dilaksanakan di daerah kabupaten dan daerah kota.
- c. Asas tugas pembantuan yang dapat dilaksanakan di daerah Propinsi, Kabupaten, Kota, dan Desa.

Desentralisasi di dalam Undang-undang nomor 32 tahun 2004 pasal 1 ayat 7 dijelaskan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah (pusat) kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara umum desentralisasi terbagi atas dua macam ¹¹:

- a. Desentralisasi Teritorial yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada wilayah dalam Negara.
- b. Desentralisasi Fungsional yaitu pelimpahan wewenang kepada organisasi fungsional (teknis) yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat.

¹¹ *Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Revolusi*, Riant Nugroho, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2000, hal. 42.

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai bagian dari wakil pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah. Bawahan (Gubernur) menjalankan kewenangan atasannya (Pemerintah Pusat) dan bertanggungjawab terhadap atasannya.

Asas yang terakhir adalah tugas pembantu. Menurut pasal 1 ayat 9 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah propinsi kepada kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai dengan pembiayaan, sarana, dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan. Asas tugas pembantu dapat dilaksanakan di daerah propinsi, daerah kabupaten, serta daerah kota atau desa. Antara daerah-daerah tersebut yaitu daerah propinsi, kabupaten dan kota, masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain.¹²

Di dalam Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa hubungan antara pemerintah daerah dengan DPRD merupakan hubungan kerja yang berkedudukan setara dan bersifat kemitraan. Hubungan yang bersifat kemitraan in bermakna bahwa pemerintah daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi dan tugasnya masing-masing sehingga terbangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung seperti sebuah mitra kerja dan bukan sebagai pesaing antara satu sama lain sehingga dalam hal ini

¹² Pasal 5 Undang-Undang No.32 tahun 2004.

pemerintah daerah dan DPRD tidak saling membawahi melainkan memiliki kedudukan yang sama dan sejajar.

Berdasarkan Undang-undang nomor 32 tahun 2004, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, pemerintah daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian dapat disimpulkan pengertian pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah otonom lainnya yang berfungsi sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

3. Pemekaran Wilayah

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pengertian Pemekaran Wilayah adalah : pemecahan Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota menjadi lebih dari satu Daerah. Pembentukan Wilayah adalah pemberian status pada wilayah tertentu sebagai Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota.

Perubahan status wilayah menurut CST. Kamsil adalah : suatu proses yang mengakibatkan berubahnya lingkungan tempat kerja perangkat

pemerintahan yang menyelenggarakan tugas pemerintahan umum di daerah tersebut.¹³

Adapun maksud dan tujuan pemekaran wilayah CST. Kansil dalam buku Pemerintahan Daerah di Indonesia adalah :¹⁴

- a. Meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan pembangunan dan penyelenggaraan kemasyarakatan.
- b. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pembangunan serta mempercepat pembangunan daerah melalui pengelolaan potensi yang ada.
- c. Meningkatkan pengendalian dan pengawasan sumber daya alam sebagai sumber kehidupan bagi masyarakat dengan pengelolaan secara optimal.
- d. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia dengan laju pertumbuhan pembangunan yang semakin meningkat.
- e. Mengantisipasi pembangunan kota yang saat ini cenderung tidak tertata dengan baik.
- f. Meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.

Pembentukan daerah tentunya melalui proses yang nantinya dapat mewujudkan pemerintahan daerah yang dapat membangun kinerja pemerintahan daerah ke depan dan meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat. Sedangkan

¹³ Drs. CST. Kansil, SH. *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta, Bumi Aksara, April 1993

¹⁴ Prof. Drs. CST. Kansil, SH, *Pemerintah Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2001, hal. 59.

untuk pemekaran atau pembentukan wilayah Kecamatan ada beberapa syarat yang harus dipenuhi seperti yang dinyatakan di dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2004 tentang pembentukan daerah Kecamatan yaitu luas wilayah, jumlah penduduk, banyaknya Desa atau Kelurahan yang bergabung, dan usia minimal Kecamatan induk. Selain itu pemekaran juga harus didasarkan atas keinginan atau adanya aspirasi dari masyarakat yang memang menginginkan dimekarkan atau dibentuknya kecamatan tersebut.

4. Kecamatan

Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan kecamatan adalah wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah Kabupaten dan daerah Kota. Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 126 ayat 1 disebutkan bahwa kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten atau kota dengan peraturan daerah yang berpedoman pada peraturan pemerintah.

Wasistiono dalam buku Organisasi Kecamatan mengatakan bahwa kecamatan berarti mencakup tiga lingkungan kerja, yaitu :¹⁵

- a. Kecamatan dalam arti Kantor Camat.
- b. Kecamatan dalam arti wilayah, seorang camat sebagai kepalanya.
- c. Camat sebagai bapak pengetua wilayahnya.

Berdasarkan keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 82 Tahun 1984 pasal 1 menyebutkan :

¹⁵ Dr. Wadu Wasistiono, S.sos, M.Si., *Organisasi Kecamatan*, mekar Rahayu, Bandung, 1992.

- a. Kecamatan adalah lingkungan kerja perangkat pemerintah wilayah kecamatan yang meliputi beberapa wilayah Desa atau Kelurahan
- b. Pemerintah wilayah Kecamatan adalah Camat beserta perangkat lainnya yang menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah kecamatan.
- c. Instansi otonomi adalah aparat Pemerintah Daerah Tingkat I dan atau aparat Pemerintah Daerah Tingkat II yang ditempatkan dan mempunyai lingkungan kerja di wilayah Kecamatan.
- d. Instansi vertikal adalah perangkat dari Departemen-departemen atau Lembaga-lembaga Pemerintah Non-Departemen yang mempunyai lingkungan kerja di wilayah Kecamatan.
- e. Unsur Departemen Dalam Negeri adalah aparat Agraria dan Hansip yang mempunyai lingkungan kerja di wilayah kecamatan.

Wilayah Kecamatan dipimpin oleh seorang camat yang memegang kendali dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan di wilayah kecaamtan yang tanggungjawabnya. Dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri 158 tahun 2004 pasal 5 dalam hal meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintah di tingkat kecamatan sebagai penyempurnaan dari keputusan-keputusan sebelumnya yaitu Keputusan Mendagri Nomor 82 Tahun 1984, Keputusan Mendagri Nomor 46 Tahun 1993, Keputusan Mendagri Nomor 48 Tahun 1996, tentang pemerintah kecamatan menyebutkan organisasi Pemerintah Kecamatan terdiri dari Camat, Sekretaris dan

sebanyak-banyaknya lima seksi serta kelompok jabatan fungsional dengan susunan sebagai berikut :

- a. Camat.
- b. Sekretaris Kecamatan atau Sekretaris Kepala Distrik bagi Kecamatan di Propinsi Papua.
- c. Seksi Pemerintah.
- d. Seksi Ketentraman dan ketertiban.
- e. Seksi lain dalam lingkungan Kecamatan yang nomenklaturnya disesuaikan dengan spesifikasi dan karekteristik wilayah sesuai kebutuhan daerah.
- f. Kelompok Jabatan Fungsional.

Jadi dapat disimpulkan bahwa pengertian kecamatan adalah lingkungan kerja perangkat pemerintah di wilayah kecamatan yang meliputi beberapa desa atau kelurahan yang membawahi daerah Kabupaten atau Kota.

5. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pembentukan/Pemekaran

Wilayah.

Pembentukan suatu wilayah atau pemekaran dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik juga sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Pembentukan wilayah ini tidak dilakukan begitu saja, tetapi melalui pertimbangan

- Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia kontemporer faktor adalah peristiwa, keadaan dan sebagainya yang mengakibatkan terjadinya sesuatu.¹⁶
- Faktor menurut Kamus Besar bahasa Indonesia adalah Hal (keadaan peristiwa) yang ikut menyebabkan (mempengaruhi) terjadinya sesuatu.¹⁷

Dengan demikian faktor dapat diartikan sebagai : peristiwa, keadaan, atau suatu hal yang berpengaruh terhadap berlakunya suatu kejadian.

Di dalam Undang-undang Otonomi Daerah nomor 32 tahun 2004 bab II pasal 5 tentang pembentukan daerah dan kawasan khusus menyebutkan bahwa pembentukan daerah harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan.

1. Syarat Administratif adalah syarat yang meliputi adanya persetujuan DPRD dan Bupati/Walikota/Gubernur serta mendapat rekomendasi dari pemerintah. Rekomendasi ini diberikan oleh Kabupaten atau Kota tempat di mana terjadinya pemekaran.rekomendasi diberikan setelah dilakukan kajian terlebih dahulu terhadap kelayakan pembentukan Kecamatan yang dilihat dari aspek politis, sosial budaya, ekonomi, dan aspek lainnya. Dari rekomendasi ini akan dikeluarkan kebijakan atau Peraturan Daerah yang mengatur tentang pembentukan Kecamatan tersebut

¹⁶ Drs. Peter Salim, *Kamus besar Bahasa Indonesia kontemporer*, Balai Pustaka, Jakarta, 1990, Hal.239

¹⁷ *Kamus Besar bahasa Indonesia*, balai Pustaka, Jakarta, 1990, hal. 239.

2. Syarat teknis adalah syarat yang meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor:

- a. Potensi Daerah, merupakan cerminan dari tersedianya sumber daya yang dapat dimanfaatkan dan memberikan sumbangan terhadap penerimaan daerah dan kesejahteraan masyarakat. Potensi daerah ini dapat diukur melalui ketersediaan sarana perekonomian seperti, pasar, bank, koperasi, asuransi, dan sarana lainnya yang menunjang kegiatan ekonomi masyarakat.
- b. Sosial budaya, merupakan cerminan yang berkaitan dengan struktur sosial dan pola budaya masyarakat, kondisi sosial masyarakat dapat diukur dari tempat peribadatan, tempat/kegiatan industri sosial budaya dan sarana olahraga.
- c. Sosial politik, merupakan cerminan kondisi sosial politik masyarakat yang dapat diukur dari partisipasi masyarakat dalam berpolitik dan organisasi kemasyarakatan.
- d. Jumlah penduduk, merupakan jumlah tertentu penduduk suatu daerah. Untuk pembentukan Kecamatan sesuai dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2000, jumlah Penduduk minimalnya adalah 5.000 jiwa
- e. Luas Daerah, merupakan luas tertentu suatu daerah. Untuk pembentukan Kecamatan sesuai dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2000, luas daerah minimal adalah

- f. Faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi, merupakan pertimbangan lain yang dapat diukur dari keamanan dan ketertiban, ketersediaan sarana dan prasarana pemerintah, rentang kendali, propinsi yang akan dibentuk minimal telah terdiri dari 3 kabupaten/kota, kabupaten yang akan dibentuk minimal telah terdiri dari 3 kecamatan, dan kota yang akan dibentuk minimal telah terdiri dari 3 kecamatan.
3. Syarat fisik adalah syarat yang meliputi tersedianya lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana, serta terpenuhinya jumlah wilayah pemerintahan yang akan bergabung menjadi bagian sistem pemerintahan yang baru atau akan dibentuk.

D. Defenisi Konseptual

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

1. Otonomi Daerah adalah penyerahan hak dan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah selaku daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat untuk mewujudkan kesejahteraan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

2. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah otonom lainnya yang berfungsi sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
3. Pemekaran adalah pemecahan Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota menjadi lebih dari satu Daerah.
4. Kecamatan adalah wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah Kabupaten dan daerah Kota yang meliputi beberapa wilayah Desa atau Kelurahan.
5. Faktor adalah Peristiwa, keadaan, atau suatu hal yang berpengaruh terhadap berlakunya suatu kejadian.

E. Defenisi Operasional

Defenisi operasional adalah petunjuk dan pelaksanaan untuk mengukur suatu variabel.¹⁸ Dengan membaca defenisi operasional dalam suatu penelitian seorang peneliti akan mengetahui suatu variabel sehingga dapat diketahui baik suatu buruknya pengukuran tersebut. Dengan demikian defenisi operasional merupakan indikator-indikator yang dibutuhkan penulis dalam penelitian yang digunakan untuk mendeskripsikan faktor-faktor yang mempengaruhi pembentukan kecamatan Ende Tengah.

Faktor-faktor yang mempengaruhi pembentukan wilayah kecamatan Ende Tengah dapat dilihat dari :

¹⁸ G. G. Effendy dan M. S. Siregar, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Jakarta, 1989, hal.46

1. Faktor Sosial Politik dan Sosial Budaya. Faktor sosial politik dan sosial budaya ini menyangkut adanya aspirasi atau tuntutan dari masyarakat yang menginginkan dibentuknya Kecamatan Ende Tengah.
2. Faktor Hukum dan Pemerintahan, yang meliputi :
 - Jumlah Penduduk
 - Banyaknya Desa/Kelurahan yang bergabung
 - Luas Daerah.
3. Faktor Syarat Administratif yang dapat dilihat dari rekomendasi yang diberikan oleh pemerintah daerah dalam hal ini sekretaris daerah setelah melakukan kajian atas kelayakan pembentukan Kecamatan Ende Tengah. Dari rekomendasi ini kemudian akan keluar Peraturan Daerah yang kemudian menjadi landasan hukum dibentuknya Kecamatan Ende Tengah.
4. Faktor potensi daerah yang menyangkut sumberdaya yang dapat digali dan dikembangkan di Kecamatan Ende Tengah.
5. Faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi yaitu sebagai persiapan pembentukan wilayah Pemerintah Kota Ende.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang berusaha

menggambarkan secara sistematis dari situasi, problem, fenomena, program atau penyediaan informasi tentang kondisi kehidupan masyarakat atau penggambaran mengenai sikap-sikap terhadap isu-isu tertentu.¹⁹

Tujuan dari penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis tentang proses pembentukan dan faktor-faktor yang mempengaruhi pembentukan Kecamatan Ende Tengah, Kabupaten Ende Propinsi Nusa Tenggara Timur tahun 2007.

2. Unit Analisa Penelitian

Unit analisa penelitian merupakan unit-unit yang terlibat secara langsung di dalam analisis penelitian. Unit-unit penelitian atau pihak-pihak yang terkait dengan penelitian ini adalah Sekretaris Daerah Kabupaten Ende, DPRD Kabupaten Ende, Bappeda Kabupaten Ende, Camat Ende Tengah, Panitia Pembentukan Kecamatan Ende Tengah, dan masyarakat Kecamatan Ende Tengah.

3. Lokasi Penelitian

Penelitian akan dilakukan di kecamatan Ende Tengah, Kabupaten Ende, Propinsi Nusa Tenggara Timur. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi atau melatarbelakangi pembentukan wilayah Kecamatan Ende Tengah dan secara tidak langsung akan diketahui proses terbentuknya Kecamatan Ende Tengah. Adapun alasan dipilihnya lokasi ini sebagai daerah penelitian karena kecamatan ini merupakan obyek utama

¹⁹ Chandra Sabtia Irawan, Drs. M.Si, Diktat kuliah Metodologi Penelitian Sosial, 2004.

penelitian yang baru dibentuk melalui pemekaran wilayah Kecamatan Ende Selatan pada tahun 2007.

4. Data Yang Dibutuhkan

Ada dua jenis data yang dibutuhkan dalam usaha mengumpulkan data yang tepat dan diperlukan dalam penelitian ini yaitu :

a. Data Primer.

Data Primer yaitu data yang diperoleh secara logis dari keterangan pihak-pihak terkait yang kompeten akan masalah yang akan diteliti. Data primer yang dibutuhkan di sini meliputi keterangan mengenai aspirasi/tuntutan masyarakat, proses pembentukan Kecamatan Ende Tengah, latar belakang pembentukan Kecamatan Ende Tengah, dan hal lainnya yang menyangkut keberadaan Kecamatan Ende Tengah. Data primer ini dapat diperoleh dengan cara :

1. Interview/Wawancara

Tehnik pengambilan data dengan cara mewawancarai secara langsung kepada responden. Tehnik ini digunakan sebagai pelengkap dalam memperoleh data apabila jawaban dari responden kurang sesuai dengan tujuan penelitian, serta untuk mengetahui kecenderungan yang mungkin timbul dari gejala-gejala yang diteliti.

Menurut Soetrisno Hadi, wawancara adalah : suatu proses Tanya jawab secara lisan dimana seseorang atau beberapa orang saling berhadapan dan dapat mendengar secara langsung, merupakan alat pengumpulan data atau informasi

yang langsung tentang berbagai jenis data sosial baik yang terpendam maupun termanifest.²⁰

Adapun untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pembentukan kecamatan Ende tengah, penulis akan mendapatkan informasi dengan cara bertanya langsung kepada responden yang terdiri dari : Sekretaris Wilayah Daerah Kabupaten Ende, Panitia Pembentukan Kecamatan Ende Tengah, DPRD Kabupaten Ende dalam hal ini Ketua Komisi A, Camat Ende Tengah, Kepala Dinas Bappeda Kabupaten Ende, serta tokoh-tokoh yang terkait dengan pembentukan Kecamatan Ende Tengah ini. Hal-hal yang akan ditanyakan menyangkut latarbelakang pembentukan kecamatan Ende Tengah, proses atau alur pembentukan kecamatan Ende Tengah, aspirasi atau tuntutan dari masyarakat, keterlibatan masyarakat dalam pembentukan Kecamatan Ende Tengah, potensi-potensi yang bisa digali dan dikembangkan di Kecamatan Ende Tengah, kendala-kendala yang dihadapi pada saat proses pembentukan kecamatan Ende Tengah, dan keterangan-keterangan lain yang turut mempengaruhi pembentukan Kecamatan Ende Tengah.

2. Observasi

Observasi sangat penting dalam melakukan penelitian, sebab dengan menggunakan teknik observasi ini dapat diketahui secara nyata-nyata kepada daerah penelitian baik yang menyangkut potensi, kendala, kebiasaan, keberhasilan dan sebagainya. Menurut Dra. Ratnawati, SU yang dimaksud dengan observasi adalah metode pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengadakan

²⁰ Soetrisno Hadi, *Metodologi Research Jilid II*, Andi Offset, Yogyakarta, hal 192