

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Peningkatan terhadap kesejahteraan masyarakat tentunya telah menjadi fokus dalam penyelenggaraan pemerintah pada setiap era yang dilalui. Tidak dapat dipungkiri bahwa era reformasi memberikan paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab secara proporsional. Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia pertama kali diatur berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang mulai diberlakukan pada tanggal 1 Januari 2001. Pelaksanaan otonomi daerah lebih lanjut diatur melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, otonomi daerah merupakan hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sistem pemerintahan dengan otonomi daerah menganut asas desentralisasi, dekosentrasi dan tugas pembantuan yang dilaksanakan secara bersama-sama. Untuk mewujudkan pelaksanaan asas desentralisasi tersebut maka dibentuklah daerah otonom yang terbagi dalam daerah provinsi, daerah

kabupaten, dan daerah kota yang bersifat otonom. Sesuai dengan ketentuan bab 1 pasal 1 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 dikatakan bahwa:

“Daerah otonom, 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”.

Dengan demikian, pembentukan daerah otonom dimaksudkan agar daerah yang bersangkutan dapat berkembang sesuai dengan kemampuannya sendiri yang tidak bergantung kepada pemerintah pusat. Hal ini diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya, serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah sesuai dengan prinsip-prinsip otonomi daerah, yaitu demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta pengelolaan sumberdaya secara efektif dan efisien. Berdasarkan dasar pembentukan daerah otonom dapat diidentifikasi adanya perubahan paradigma mengenai kemandirian daerah. Paradigma yang muncul dari pelaksanaan otonomi daerah menunjukkan besarnya peran pemerintah daerah dalam melaksanakan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya. Namun perlu disadari bahwa perubahan paradigma mengenai peran pemerintah daerah tersebut membuat segala upaya pembangunan dalam rangka mengatasi kemiskinan dan peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat menjadi tanggungjawab yang besar untuk diemban dan dilaksanakan oleh daerah.

Pada dasarnya, otonomi daerah diselenggarakan dalam rangka mendekatkan proses pengambilan keputusan kepada masyarakat bawah dengan

memperhatikan budaya dan lingkungan, sehingga dapat memberikan rasa keadilan kepada masyarakat. Dengan kondisi tersebut diharapkan seluruh aspirasi masyarakat dapat tersalurkan dalam pembangunan masyarakat. Allen (dalam Sarundajang, 1997: 30) menyatakan bahwa peluang untuk berhubungan secara langsung dengan warga masyarakat memungkinkan pimpinan daerah memperoleh lebih banyak pemahaman spesifik mengenai kebutuhan daerah, di samping fleksibilitas yang lebih tinggi dalam pengendalian sumberdaya, dan partisipasi masyarakat.

Semangat otonomi daerah dan fenomena keinginan masyarakat pada berbagai wilayah untuk membentuk daerah otonom baru terjadi di seluruh nusantara. Berbagai lapisan masyarakat menghendaki daerah yang telah ada pada saat ini untuk dimekarkan lagi menjadi satu daerah otonom baru. Pemekaran wilayah juga banyak terjadi di tingkat desa, seperti halnya pada desa-desa di Kabupaten Bulungan. Di Kabupaten bulungan terdapat 12 Satuan Pemukiman yang akan dimekarkan menjadi desa mandiri. Beberapa diantara Satuan Pemukiman yang dimekarkan di Kabupaten Bulungan adalah Desa Tanjung Indah Lestari, Desa Bukit Indah, dan Desa Salimbatu Permai. Tuntutan masyarakat yang sangat kuat tersebut tentunya didorong oleh keinginan memperoleh pelayanan yang lebih baik dari pemerintah daerah. Seiring dengan hal tersebut dan menyikapi aspirasi masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang lebih baik, cepat dan murah maka penataan pemerintahan perlu dilakukan diberbagai daerah melalui penataan wilayah pemerintahan melalui pemekaran. Hal ini

disebabkan dengan rentang kendali yang tidak lagi jauh akan dapat membuat suatu penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan lebih efektif dan efisien.

Kaloh (2007: 194) mengatakan bahwa dalam konteks pemekaran daerah / wilayah tersebut yang lebih dikenal dengan pembentukan daerah otonom baru, bahwa daerah otonom tersebut diharapkan mampu memanfaatkan peluang yang lebih besar dalam mengurus dirinya sendiri, terutama berkaitan dengan pengelolaan sumber-sumber pendapatan asli daerah, sumber daya alam, dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat setempat yang lebih baik. Pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik lokal (Widjaja, 2005: 134). Perkembangan daerah dengan adanya otonomi menunjukkan semakin banyak daerah yang terlihat lebih maju dan berkembang sejak diberikan otonomi yang lebih besar terutama daerah yang memiliki sumber daya alam cukup besar. Otonomi ternyata membeikan kepada daerah untuk mengembangkan daerahnya Seperti telah dikemukakan sebelumnya, tujuan pembentukan suatu daerah otonom pada dasarnya adalah untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan.

Dalam rangka mewujudkan sasaran atau tujuan yang diinginkan, diperlukan upaya pembinaan aparatur pemerintahan daerah, sehingga dapat bekerja secara profesional dan manajemen pelayanan publik (*public service*) dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Faktor yang perlu dikedepankan oleh pemerintah daerah adalah bagaimana pemerintah daerah mampu

membangun, meningkatkan dan mendayagunakan kelembagaan daerah yang kondusif, sehingga dapat mendesain pelayanan publik yang mudah, murah dan cepat.

Akhir-akhir ini terdapat kecendrungan terjadinya kehendak untuk pembentukan daerah baru (khususnya melalui pemekaran). Pemekaran wilayah di Indonesia terjadi dari tingkat provinsi sampai dengan tingkat desa. Contoh pemekaran yang terjadi di tingkat Provinsi adalah pemekaran Provinsi Kalimantan Utara. Di tingkat desa, pemekaran terjadi pada berbagai daerah di Indonesia. Kecenderungan tersebut seringkali kurang memperhatikan berbagai aspek yang diperlukan untuk kepentingan pembentukan daerah sekaligus dan kemungkinan perkembangan dikemudian hari. Sudah tentu, implikasi dari terjadinya pemekaran daerah tersebut, dirasakan dalam semua dimensi kehidupan dan penyelenggaraan pembangunan, karena potensi yang dimiliki oleh kedua daerah hasil pemekaran tersebut tidak homogen. Daerah yang memiliki potensi lebih besar biasanya mampu meningkatkan taraf kehidupan masyarakatnya, sedangkan daerah yang memiliki potensi lebih kecil, tidak jarang malah mengalami kemunduran, kecuali jika daerah tersebut mampu mencari solusi dengan optimalisasi potensi yang ada dan menggali potensi yang masih terpendam. Dengan pemekaran Provinsi Kalimantan Utara, maka Tanjung Selor ditunjuk sebagai ibukota dengan status Kotamadya. Dengan status tersebut maka otomatis ada peluang pemekaran bagi beberapa kecamatan. Pemekaran kecamatan ini kemudian turut memberikan peluang terhadap pemekaran desa.

Desa Tanjung Indah Lestari, Desa Bukit Indah, dan Desa Salimbatu Permai merupakan desa persiapan yang sudah layak dijadikan desa definitif. Desa ini merupakan 3 desa yang akan dimekarkan di Kabupaten Bulungan. Secara administrasi, kondisi ketiga desa tersebut sudah memenuhi persyaratan untuk dijadikan sebagai desa definitif. Desa Tanjung Indah Lestari, Desa Bukit Indah, dan Desa Salimbatu Permai merupakan 3 desa yang terletak di Kabupaten Bulungan. Kabupaten Bulungan merupakan ibukota dari Provinsi Kalimantan Utara yang baru terbentuk. Provinsi Kalimantan Utara disahkan dalam sidang paripurna DPR di Jakarta pada tanggal 25 Oktober 2012. Wilayah Kaltara mencakup lima kabupaten dan satu kota, yakni Kabupaten Nunukan, Kabupaten Malinau, Kabupaten Tana Tidung, Kabupaten Bulungan, dan Kota Tarakan. Setelah Kabupaten Bulungan dijadikan sebagai ibukota Provinsi Kalimantan Utara, Kecamatan Tanjung Selor otomatis berubah menjadi kotamadya. Perubahan status tersebut tentunya ikut menuntut pemekaran beberapa kecamatan dan desa. Proses ini segera berjalan dengan disahkannya beberapa desa persiapan menjadi desa definitif.

Desa Tanjung Indah Lestari, Desa Bukit Indah, dan Desa Salimbatu Permai merupakan lokasi transmigrasi yang sudah menjadi desa persiapan. Berubahnya lokasi transmigrasi ini menjadi desa persiapan dibuktikan melalui diakhirinya status pembinaan sebagai unit transmigrasi pemukiman transmigrasi oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Desa Tanjung Indah Lestari diakhiri status pembinaannya pada tanggal 21 Desember 2010. Desa Bukit Indah diakhiri status pembinaannya pada tanggal 12 Desember 2007. Desa Salimbatu Permai

diakhiri status pembinaannya pada tanggal 7 Mei 2010. Dokumen-dokumen persiapan pemekaran desa ini sudah diserahkan ke kecamatan, namun desa belum disahkan menjadi desa definitif. Terkait dengan persiapan tersebut, masih terjadi sejumlah permasalahan yang berhubungan dengan pemekaran wilayah. Pada dasarnya, Desa Tanjung Indah Lestari, Desa Bukit Indah, dan Desa Salimbatu Permai telah memenuhi persyaratan untuk dimekarkan. Diantaranya, dapat dilihat dari segi kecukupan jumlah penduduk. Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, disebutkan bahwa syarat minimal pemekaran desa yaitu 1000 jiwa atau 200 Kepala Keluarga (KK). Apabila dikaitkan dengan jumlah penduduk pada ketiga desa tersebut maka dapat dikatakan bahwa desa sudah sangat layak untuk dimekarkan. Begitu pula halnya dengan luas wilayah yang sangat mencukupi untuk dijadikan sebagai desa mandiri. Desa Tanjung Indah Lestari, Desa Bukit Indah, dan Desa Salimbatu Permai telah memiliki Kepala Desa, namun tidak memiliki kewenangan. Masyarakat pernah melakukan demo terkait kejelasan status desa tersebut. Sebagian anggota DPRD juga telah mengkritisi agar desa-desa tersebut dapat dijadikan sebagai desa definitif.

Berdasarkan hasil observasi pendahuluan dapat diketahui bahwa ketiga lokasi transmigrasi tersebut memang telah layak untuk dijadikan sebagai desa definitif. Selain jumlah penduduk dan luas wilayah yang telah mencukupi, Desa Tanjung Indah Lestari, Desa Bukit Indah, dan Desa Salimbatu Permai sudah memiliki Kepala Desa baik yang ditunjuk secara langsung maupun yang dipilih oleh masyarakat. Apabila dilihat dari kondisi sarana dan prasarana yang terdapat

palawija. Selain potensi pertanian, Desa Bukit Indah yang merupakan salah satu desa persiapan juga memiliki potensi sumber daya alam yang sangat baik. Desa Bukit Indah merupakan daerah yang memiliki kandungan minyak dan batubara. Pada saat ini, sudah terdapat tambang batubara di Desa Bukit Indah.

Terkait dengan perencanaan pemekaran Desa Tanjung Indah Lestari, Desa Bukit Indah, dan Desa Salimbatu Permai, telah dilaksanakan rapat antara anggota DPRD dengan masyarakat pada tanggal 8 Januari 2012. Setelah itu, rapat diadakan kembali dengan pihak kecamatan tanggal 25 Oktober 2012. Rapat yang dilaksanakan dengan pihak Kecamatan ini membahas tentang permohonan desa definitif. Akan tetapi pada rapat tersebut Pemerintah Daerah menyatakan bahwa masih menunggu moratorium. Hal ini terkait dengan larangan pemekaran desa yang tertuang dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Nomor 140/418 Tahun 2012 tentang Pemekaran Desa dan Kelurahan. Dalam surat edaran itu disebutkan, jika seluruh pemerintah daerah baik kabupaten atau kota, diharapkan melakukan penundaan sementara (moratorium) pemekaran desa atau kelurahan hingga batas waktu yang belum ditentukan.

Terbentuknya desa baru diharapkan dapat memberikan dampak yang positif bagi masyarakat. Selain itu, penataannya juga diharapkan dapat memberikan kontribusi yang besar dalam rangka peningkatan status ekonomi dan sosial yang lebih baik, sehingga dapat menjamin kesejahteraan masyarakat. Namun demikian, penataan terhadap desa yang dimekarkan tentunya berkaitan dengan berbagai regulasi dan persyaratan yang ada. Desa pemekaran tentunya juga sangat memerlukan adanya pemberdayaan desa baik dalam upaya

meningkatkan kapasitas aparatur, maupun dalam meningkatkan pengelolaan manajemen organisasi pada desa tersebut. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan perlu melakukan perencanaan yang baik dalam melakukan pemekaran terhadap Desa Tanjung Indah Lestari, Desa Bukit Indah, dan Desa Salimbatu Permai. Berdasarkan latar belakang tersebut, perlu dilaksanakan penelitian mengenai analisis desa persiapan dalam perencanaan pemekaran, khususnya pada rencana pemekaran Desa Tanjung Indah Lestari, Desa Bukit Indah, dan Desa Salimbatu Permai.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang sebelumnya, permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Bagaimanakah pelaksanaan persiapan pemekaran Desa Tanjung Indah Lestari, Desa Bukit Indah, dan Desa Salimbatu Permai berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bulungan Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa, dan Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan?
2. Apakah faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pemekaran pada Desa Tanjung Indah Lestari, Desa Bukit Indah, dan Desa Salimbatu Permai?

C. Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan dengan tujuan sebagaimana berikut.

- a. Untuk menjelaskan pelaksanaan persiapan pemekaran Desa Tanjung Indah Lestari, Desa Bukit Indah, dan Desa Salimbatu Permai berdasarkan