

DILEMA PEMEKARAN WILAYAH DALAM ERA OTONOMI DAERAH

Oleh: Krismiyati Tasrin, ST¹

Abstract

The growth of regional expansion or newly formed regional autonomy often initiates stimulating debates starting from fundamental affairs, such as the must or must not of establishing new autonomous region, its capacity; then on technical affairs. Therefore, forming new autonomous region may become very complicated in addition to a required permit from political and social elites, it also involves prerequisites that must be fulfilled namely: technical, administrative, and regional prerequisite.

Regional development, including the formation of new autonomous region, could effect hot and commercial issues if there are various vested interests. Still, regional expansion conceptually is a customary practice that is done according to context of regional government management, that aim to achieve efficiency, effectiveness, optimized scope of control, toward an improvement in public service. The emergence of several problems at some regions after their expansion must made us realize the need to improve mechanisms, procedures, and prerequisites involved in regional government expansion or establishment of a new autonomous region.

PENDAHULUAN

Tahun lalu, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, dalam pidato kenegaraan di Sidang Paripurna DPR, menyatakan bahwa tidak akan ada pemekaran wilayah selama tahun 2006. Presiden menegaskan, pemekaran wilayah hanya menjadi beban bagi APBN karena belum tentu memberikan hasil yang sesuai untuk pelayanan publik yang lebih baik (Kompas, 28 Agustus 2006). Memang, sejak digulirkannya Otonomi Daerah pada tahun 1999, telah melahirkan banyak sekali daerah otonom baru. Hal ini terlihat dari pertambahan jumlah

daerah otonom baru; propinsi yang semula berjumlah 26 sekarang telah menjadi 33, begitu pula dengan kabupaten dan kota yang pada mulanya berjumlah 256, sekarang telah mencapai 350 lebih. Kedepannya, jumlah ini sangat dimungkinkan untuk bertambah lagi.

Berbagai alasan dikemukakan seiring dengan semangat otonomi. Sebagai sebuah konsep, pemekaran wilayah, dilihat dari beberapa tinjauan teoritis, merupakan salah satu strategi pembangunan, namun sekarang ini persoalan pemekaran wilayah menjadi

1 Staf Pelaksana Bidang Litbang KKSDA, PKP2A I LAN

semakin pelik ketika terjadi "pemaksaan" didalamnya. Terkadang, dalam pemekaran wilayah tidak jelas dasar dan kepentingan di belakangnya. Kepentingan ini bisa saja berupa kepentingan jangka panjang yang membangun (*konstruktif*) atau kepentingan jangka pendek yang justru merusak (*destruktif*).

Didasari berbagai kepentingan ini pemekaran wilayah nampaknya menjadi trend tersendiri di saat otonomi daerah. Akibatnya sejumlah kabupaten/kota bermunculan hanya dengan modal desakan dan lobi politik sekelompok orang. Hanya kurang dari satu tahun (Januari-November 2003), pernah terbentuk 48 kabupaten/kota, atau selama empat tahun tercatat telah terbentuk 110 kota/kabupaten baru hasil pemekaran.¹

Ferry Mursyidan Baldan, anggota Komisi II DPR, menyatakan bahwa pemekaran wilayah diatur dalam Undang-Undang, kalau dilarang oleh Presiden, artinya Presiden mendorong kita melanggar Undang-Undang (Kompas, 28 Agustus 2006). Tambahnya, pelayanan masyarakat yang menurun bukan disebabkan oleh pemekaran wilayah. Dalam lima hingga enam tahun pertama, pelayanan publik maupun keuangan daerah masih dalam keterbatasan, baru pada tahun kesepuluh kemajuan sebuah daerah bisa terlihat.

Ditinjau dari sisi regulasi, memang dimungkinkan untuk melakukan pemekaran wilayah atau pembentukan daerah otonom baru, karena dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004, yaitu

pada Bab II Pasal 4-9, dinyatakan bahwa apabila suatu daerah telah memenuhi syarat dan mampu menyelenggarakan pemerintahan daerah sendiri, maka daerah tersebut dapat dimekarkan, namun jika sebaliknya, tidak menutup kemungkinan suatu daerah dapat digabung. Jadi, perlu dipahami bahwa pasal tersebut memuat suatu prasyarat tertentu yang harus dipenuhi agar pembentukan daerah otonom dapat dilakukan, dan bukan hanya semata-mata karena "sekedar" ada kemauan dari segelintir orang.

Otonomi daerah telah memberikan peluang kepada daerah yang berdampak pada munculnya keinginan beberapa pihak untuk memekarkan wilayah propinsi dan kabupaten/kota yang telah ada. Usulan ini memang perlu ditanggapi dengan positif namun perlu juga dibarengi dengan bijaksana melalui serangkaian proses selektif mengingat pemekaran wilayah mengandung berbagai konsekuensi positif dan negatif.

Prinsipnya, pemekaran wilayah dilakukan dengan tujuan untuk mengoptimalkan pelayanan publik mengingat pemerintah daerah lah yang dipandang paling dekat dengan masyarakat. Namun seringkali, dalam prakteknya pemekaran wilayah tidak sesuai dengan prinsip dan tujuan dari otonomi tersebut. Pemekaran wilayah tidak boleh mengabaikan hal tersebut karena dapat berakibat pada tidak tercapainya tujuan dari otonomi yaitu kesejahteraan rakyat. Pemekaran daerah tidak boleh menjadi beban baru bagi pemerintah dan masyarakat.

2 Terbuai di Bawah Payung Otonomi, *kompas*, 15 Oktober 2005.

Tulisan ini dimaksudkan untuk membahas mengenai pembentukan daerah otonom baru dalam berbagai perspektif atau tinjauan teoritis dan empiris, dan untuk melihat aspek pembelajaran (*leason learn*) terkait dengan berbagai praktek pemekaran wilayah yang telah dilakukan.

TINJAUAN TEORITIS TERHADAP PEMEKARAN WILAYAH

Disini akan dijelaskan mengenai beberapa tinjauan teoritis terhadap persoalan pemekaran wilayah, yang meliputi tinjauan dari sudut pandang perencanaan wilayah (*regional planning*), tinjauan dari sudut pandang administrasi publik, dan tinjauan dari sudut pandang perundangan (*regulasi*).

A. Dari Sudut Pandang Perencanaan Wilayah (*Regional Planning*)

Adanya perbedaan, baik alamiah maupun buatan diantara daerah-daerah dalam suatu wilayah menyebabkan adanya perbedaan peluang untuk tumbuh dan berkembang. Adanya perbedaan tersebut telah mendorong terciptanya kecenderungan bagi penduduk dan aktivitas sosial ekonominya serta berbagai sarana dan fasilitas pelayanan untuk mengelompok atau beraglomerasi pada daerah-daerah tertentu yang merupakan daerah-daerah pemusatan di dalam suatu ruang wilayah.

Salah satu dari beberapa teori pertumbuhan dalam perencanaan wilayah adalah teori pusat pertumbuhan yang dirumuskan oleh Perroux (1950) yang mengemukakan bahwa pertumbuhan tidak terjadi dimana saja pada waktu yang sama, tapi hanya terjadi pada tempat-tempat tertentu yang disebutnya dengan

kutub pertumbuhan dengan intensitas yang berbeda-beda. Ia mendefinisikan kutub pertumbuhan itu hanya dan spesifik untuk hubungan-hubungan dalam ruang otonomi yang abstrak dan tidak dalam hubungan dengan ruang geografis.

Pada dasarnya menurut Perroux, ada 3 jenis ruang abstrak yang dimaksud yaitu 1) ruang yang ditentukan oleh rencana; 2) ruang sebagai medan kekuatan-kekuatan; dan 3) ruang sebagai suatu agregat homogen. Jenis yang kedua adalah yang paling sesuai dengan pengertian kutub pertumbuhan yang didefinisikan sebagai pusat-pusat darimana kekuatan-kekuatan sentrifugal memancar dan kemana kekuatan-kekuatan sentripetal ditarik. Setiap pusat yang menjadi pusat penarikan dan penolakan mempunyai daerah yang merupakan daerah pengaruhnya dan membentuk gugusan dengan daerah-daerah dari pusat lainnya.

Sependapat dengan Perroux, Hirschman (1958) menegaskan bahwa kemajuan ekonomi tidak terjadi di berbagai tempat pada waktu yang sama dan apabila di suatu wilayah terjadi pembangunan maka akan terdapat daya tarik yang lemah yang akan menciptakan konsentrasi pembangunan ekonomi di sekitar wilayah dimana pembangunan tersebut bermula. Ia berkeyakinan bahwa terjadinya konsentrasi pembangunan disebabkan oleh faktor-faktor yang timbul di wilayah maju yang akan mempengaruhi dan menghambat pembangunan di wilayah yang kurang maju. Faktor-faktor yang menghambat tersebut disebutnya sebagai efek polarisasi atau pengaruh pemusatan.

Selain itu, Hirschman juga percaya bahwa pembangunan tidak perlu

seimbang, dimana pada awalnya dibutuhkan polarisasi geografis. Ia menyetujui ketimpangan geografis pada tahap awal pembangunan melalui penciptaan pusat-pusat pertumbuhan. Pertumbuhan ekonomi pada pusat-pusat pertumbuhan berpengaruh pada daerah belakangnya melalui efek polarisasi (*polarization effects*) dan efek penetesan ke bawah (*trickling down effects*). Efek polarisasi diperkuat dengan adanya pemusatan investasi pada pusat pertumbuhan. Sedangkan efek penetesan ke bawah dapat tumbuh dengan cara meningkatkan daya tarik wilayah sekitarnya.

Ekspansi pada suatu tempat tertentu dalam hubungan diantara pusat-pusat pertumbuhan dengan daerah di belakangnya, menurut Myrdal (1957) akan mempunyai pengaruh yang merugikan (*backwash effects*) bagi tempat-tempat lain. Tempat-tempat yang mengalami pertumbuhan ekonomi akan menarik tenaga kerja dan modal dari daerah-daerah lainnya. Perpindahan modal juga cenderung mengakibatkan meningkatnya ketidakerataan.

Namun Friedman (1972) menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi dipengaruhi oleh adanya inovasi-inovasi pada daerah inti (*core*) yang selanjutnya menyebar pada daerah belakangnya (*periphery*). Pertumbuhan tersebut terjadi secara kumulatif dalam lingkup sosial dari kota-kota atau wilayah-wilayah dimana terdapat berbagai kemudahan dalam sistem informasi dan komunikasi.

Dalam skala regional, sesuai dengan peran dan fungsinya maka ada beberapa jenjang hirarki pusat-pusat pertumbuhan antara lain (Friedman, 1966):

1. Pusat Pertumbuhan Primer, sebagai pusat utama dari daerah. Dengan demikian pusat pertumbuhan primer dapat merangsang pertumbuhan dan perkembangan pusat-pusat yang lebih rendah tingkatannya. Biasanya pusat pertumbuhan primer dihubungkan dengan tempat pemusatan penduduk terbesar yang mempunyai daerah belakang yang paling kuat dan lebih multi fungsi dibandingkan dengan pusat lainnya. Pusat pertumbuhan primer sering berfungsi juga sebagai pusat pemerintahan dan perdagangan dalam wilayah secara keseluruhan.
2. Pusat Pertumbuhan Sekunder, merupakan pusat ordo kedua dalam suatu daerah dan merupakan pusat dari sub-daerah. Seringkali pusat pertumbuhan sekunder diciptakan untuk mengembangkan sub daerah yang jauh dari pusat pertumbuhan primer sehingga pengaruh penjarangan perkembangan yang tidak terjangkau oleh pusat pertumbuhan primer dapat dilakukan oleh pusat pertumbuhan sekunder. Dalam hal tertentu, pengembangan pusat pertumbuhan sekunder merupakan suatu cara mempercepat relokasi tenaga kerja dan sektor ekonomi berlebihan dari pusat pertumbuhan primer.
3. Pusat Pertumbuhan Tersier, merupakan pusat ordo ketiga dalam suatu daerah dan merupakan titik pertumbuhan terhadap daerah belakangnya. Pusat pertumbuhan tersier ini lebih banyak dipengaruhi oleh pusat yang lebih tinggi tingkatannya terutama pusat pertumbuhan sekunder. Tetapi pusat pertumbuhan tersier dapat pula berkembang karena

pengaruh langsung dari pusat pertumbuhan primer, misalnya karena keuntungan lokasinya dari pusat pertumbuhan primer.

Jadi ditinjau dari konsep perencanaan wilayah (*regional planning*), pemekaran wilayah atau pengembangan daerah otonom baru dapat dibenarkan dalam rangka membentuk pusat-pusat pertumbuhan baru. Di sini, daerah otonom baru yang terbentuk diharapkan dapat/mampu meng-generate pertumbuhan ekonomi di daerah sekitarnya (*hinterland*). Berdasarkan tinjauan teoritis dan analisis pengembangan wilayah sebagaimana dijelaskan tersebut di atas, pembentukan daerah otonom baru ini sangat dimungkinkan. Nantinya, daerah otonom baru tidak saja berfungsi sebagai pusat-pusat pemerintahan dan perekonomian, tetapi juga memainkan fungsi strategis sebagai pusat pertumbuhan untuk mendorong perkembangan dan kesejahteraan di kecamatan-kecamatan sekitarnya.

Pengembangan beberapa pusat pertumbuhan baru memang dinilai lebih strategis daripada memusatkan segala aktivitas di suatu lokasi (*teori konsentrik*). Hal ini karena pemusatan semua kegiatan dalam satu lokasi berpotensi menimbulkan kesenjangan (*disparitas*), bahkan kerusakan ekologis yang berkepanjangan. Pengembangan pusat-pusat pertumbuhan baru ini sejalan dengan pendekatan yang didasarkan kepada teori lokasi dan teori inti berganda (*Multiple Nuclei Theory*) dari Harris-Ullman, yang menghasilkan zonasi (perwilayahan) dengan kompetensi tertentu. Artinya, pusat-pusat kegiatan

tersebar ke dalam beberapa wilayah (*zonasi*).

Skenario penyebaran pusat pertumbuhan ini dimaksudkan agar pusat-pusat pertumbuhan yang masing-masing akan berfungsi menjadi kutub-kutub pertumbuhan sehingga manajemen tata guna lahan akan terintegrasi secara fungsional. Masing-masing pusat kegiatan punya peranan penting dalam pengembangan wilayah. Dampaknya, suatu wilayah tidak hanya memiliki satu pusat tetapi akan berkembang menjadi sejumlah inti kota yang terpisah dari struktur ruang.

B. Dari Sudut Pandang Administrasi Pemerintahan

Otonomi Daerah sebagai salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan, pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yaitu upaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan, sehingga akan terwujud cita-cita masyarakat yang lebih baik, lebih adil dan makmur. Demikian pula halnya dengan tujuan pemekaran wilayah atau pembentukan daerah otonom.

Dilihat dari sudut pandang administrasi pemerintahan, pemekaran wilayah atau pembentukan daerah otonom baru dilakukan dalam rangka untuk memberikan pelayanan publik yang lebih baik. Hal ini didasarkan atas pendekatan efisiensi dan pendekatan manajemen, sebagaimana dijelaskan sebagai berikut :

1. Pendekatan Efisiensi

Dalam hal ini, pemekaran wilayah dilakukan untuk membagi daerah geografi dengan tujuan agar pemberian

pelayanan publik kepada masyarakat menjadi lebih efisien.

2. Pendekatan Manajemen

Dilihat dari pendekatan manajemen, pemekaran wilayah memungkinkan pembagian wilayah suatu daerah menjadi bagian-bagian yang mudah dikelola. Hal ini sesuai dengan kriteria rentang kendali bagi organisasi pemerintah pusat. Jumlah dan lokasi daerah otonom seharusnya dibuat sesuai dengan rentang kendali optimum oleh Pemerintah Pusat atau beban kerja yang sesuai bagi masing-masing Pemerintah Daerah.

C. Dari Sudut Pandang Peraturan Perundangan (Regulasi)

Secara yuridis, pemekaran wilayah dapat dilakukan sebagai salah satu bentuk dari pembentukan daerah yang dinyatakan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Bab II Pasal 4 ayat (3) dari undang-undang tersebut mengatur tentang pembentukan daerah dan kawasan khusus, yaitu "Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah". Jika kita bandingkan dengan ketentuan dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, ada penambahan sebanyak 3 pasal dimana secara substansi tidak mengalami banyak perubahan. Secara prinsip syarat pembentukan daerah yang terdapat dalam kedua UU tersebut hampir sama yaitu :

a. Syarat administratif, ialah persetujuan DPRD Kabupaten Kota dan bupati/walikota, persetujuan DPRD Provinsi dan Gubernur serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri (Mendagri);

- b. Syarat Teknis, meliputi kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertanahan, keamanan dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi;
- c. Syarat Fisik, meliputi paling sedikit 5 kabupaten kota untuk pembentukan propinsi dan paling sedikit 5 kecamatan untuk pembentukan kabupaten dan 4 kecamatan untuk pembentukan kota.

Ketentuan lebih lanjut mengenai pemekaran daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 129 tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Menurut PP tersebut, selain pemekaran daerah, juga dimungkinkan adanya penggabungan, penghapusan daerah apabila ternyata suatu daerah tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah. Namun saat ini yang paling sering dilakukan adalah pemekaran daerah, jarang sekali kita mendengar adanya penggabungan daerah.

TINJAUAN EMPIRIK TERHADAP PEMEKARAN WILAYAH

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bila ditinjau dari sudut pandang perencanaan wilayah (*regional planning*), pemekaran wilayah 'dibenarkan' dalam rangka mengembangkan pusat-pusat pertumbuhan baru yang diharapkan akan mampu meng-generate kemampuan ekonomi daerah sekitarnya (*hinterland*). Sementara itu, bila ditinjau dari sudut pandang administrasi pemerintahan, pemekaran wilayah 'dibenarkan' dalam rangka untuk mempersempit rentang

kendali pemerintahan dan efektifitas penyelenggaraan pelayanan publik kepada masyarakat. Selanjutnya, dalam sudut pandang peraturan perundangan (*regulasi*), pemekaran wilayah atau pembentukan daerah otonom baru juga dibenarkan, namun demikian perlu dipahami bahwa 'pembenaran' tersebut memuat suatu prasyarat tertentu.

Permasalahannya adalah bahwa sekarang ini, pemekaran wilayah atau pembentukan Daerah Otonom baru, cenderung masih menggunakan pendekatan politik dan mengabaikan faktor-faktor lain terutama terkait dengan kelayakan teknisnya. Berbagai permasalahan yang muncul akibat atau berkaitan dengan pemekaran wilayah di Indonesia seperti sengketa antar wilayah karena berebut aset, tidak adanya dampak yang berarti terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat yang bisa dirasakan, semakin meningkatnya pelayanan publik kepada masyarakat. Beberapa daerah hasil pemekaran juga mengalami kesulitan untuk menyiapkan sarana dan prasarana untuk penyelenggaraan pemerintahan. Sebagai salah satu contoh, Kabupaten Banyuasin yang merupakan hasil pemekaran pertama di Propinsi Sumatera Selatan (*pecahan dari Kabupaten Musi Banyuasin) sampai dengan sekarang belum bisa memenuhi sarana dan prasarana pemerintahan yang layak. Kantor Bupati dan DPRD masih dalam proses pembangunan, bahkan beberapa kantor pemerintahan sangat tidak layak untuk disebut sebagai sebuah kantor, karena dioperasikan pada perumahan penduduk yang di"hibahkan" atau disewakan³.

Gambaran di atas baru untuk pembangunan sarana pemerintahan yang terkait langsung dengan keuangan pemerintah daerah, belum lagi fasilitas yang harus ada untuk menyesuaikan sebagai daerah kabupaten/kota seperti kantor pengadilan, Kepolisian, Tentara Nasional Indonesia, keuangan, pajak dan lain sebagainya yang mau tidak mau harus dipersiapkan untuk mengikuti perkembangan status daerah otonom baru.

Berikut ini beberapa hal yang menjadi catatan mengenai persyaratan pemekaran wilayah atau pembentukan daerah otonom baru yang diatur dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004:

A. Syarat Administratif

Secara umum, dalam pemekaran wilayah atau pembentukan daerah otonom baru mensyaratkan adanya persetujuan dari DPRD dan Kepala Daerah, serta rekomendasi Mendagri. Jadi secara rinci, untuk pembentukan propinsi harus mendapat persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang akan menjadi cakupan wilayah propinsi, persetujuan DPRD propinsi induk dan Gubernur, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri. Sedangkan untuk pembentukan kabupaten/kota harus memperoleh persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD propinsi dan Gubernur, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri.

Pemekaran wilayah atau pembentukan daerah otonom, seharusnya melibatkan partisipasi seluruh masyarakat. Maksudnya, aspirasi mengenai perlunya pemekaran wilayah tersebut

3 Amrullah, *Pemekaran Wilayah di Sumatera Selatan: "Konstruktif atau Destruktif"*, dalam *Membangun Indonesia dari Daerah*, CSIS, Maret 2006

seharusnya datang dari masyarakat di wilayah tersebut, bukan dari segelintir elit politiknya. Hal ini penting mengingat banyak kasus yang membuktikan bahwa keinginan pemekaran wilayah hanya didasarkan kepada keinginan sekelompok elit daerah saja. Sementara itu, persetujuan prinsip yang diberikan DPRD tidaklah menggambarkan partisipasi yang ada di masyarakat sekalipun DPRD disebut-sebut sebagai wakil rakyat. Pada prinsipnya, persyaratan administratif tersebut sudah benar, namun masih perlu ditambahkan bahwa dalam suatu pemekaran wilayah atau pembentukan daerah otonom, perlu adanya partisipasi masyarakat.

B. Syarat Teknis

Suatu daerah otonom yang akan dimekarkan atau dibentuk harus memenuhi persyaratan yang meliputi kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertanian, keamanan dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Persyaratan teknis ini bukanlah sesuatu yang mudah dilakukan dan diputuskan, karena untuk terpenuhinya syarat ini perlu dilakukan suatu kajian dan studi kelayakan tertentu oleh suatu lembaga independen dan berkompeten. Jika suatu daerah yang akan dimekarkan tidak memiliki kemampuan ekonomi, potensi sumber daya alamnya sedikit, SDM yang dimiliki sangat terbatas, kondisi sosial politik tidak mendukung, pertahanan dan keamanan yang kurang kondusif, penduduk yang belum begitu padat, dan daerah tersebut tidaklah begitu luas, maka pemekaran wilayah tidak perlu dipaksakan untuk dilakukan.

Syarat teknis ini seharusnya menjadi pertimbangan utama sebelum memikirkan syarat administratif dalam pembentukan suatu daerah, mengingat sebenarnya aspek-aspek teknis seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertanian, keamanan inilah yang sesungguhnya paling menentukan keberlangsungan (*sustainability*) daerah otonom baru yang terbentuk itu kedepannya. Tetapi pada prakteknya, yang terjadi justru sebaliknya, pada saat syarat administratif terpenuhi, syarat teknis ini diabaikan dan dipandang tidak penting lagi. Seharusnya setelah syarat teknis terpenuhi/layak berdasarkan kajian dan studi kelayakan yang diselenggarakan oleh lembaga independen dan kredibel baru kemudian disahkan terpenuhinya syarat administratifnya.

Dilihat dari kelayakan teknis di bidang perekonomian, pemekaran wilayah seharusnya berdampak pada meningkatnya kesejahteraan masyarakat di daerah pemekaran. Adapun indikator yang digunakan untuk mengukurnya adalah dengan melihat aspek kemampuan ekonomi masyarakat baik secara makro maupun mikro dan apabila syarat teknis ini benar-benar diperhatikan, kemungkinan hanya sedikit daerah yang bisa dimekarkan. Namun demikian, kondisi tersebut justru lebih baik dibandingkan banyak daerah yang dimekarkan tapi membebani pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat.

C. Syarat Fisik/Kewilayahan

Terkait dengan syarat fisik/kewilayahan dalam pemekaran wilayah atau pembentukan daerah baru untuk propinsi meliputi paling sedikit lima

kabupaten/kota dan paling sedikit lima kecamatan untuk pembentukan sebuah kabupaten dan empat kecamatan untuk pembentukan kota. Pada prakteknya pemenuhan syarat ini tidaklah begitu sulit, karena biasanya suatu daerah yang telah direncanakan untuk pemekaran sering telah memenuhi jumlah kabupaten/kota dan atau kecamatan.

Jika semua syarat telah terpenuhi, maka barulah suatu daerah dapat dilakukan pemekaran dan ditetapkan dengan Undang-Undang. Setelah UU pembentukan suatu daerah baik pemekaran atau penggabungan disahkan, daerah tersebut akan melaksanakan pemerintahan sendiri dan mengatur sendiri urusan pemerintahan daerahnya serta memulai pembangunan.

Secara keseluruhan dapat disimpulkan bahwa keuntungan dan kerugian pemekaran wilayah adalah sebagai berikut⁴:

A. Keuntungan yang dapat timbul dari kebijakan pemekaran daerah adalah:

- (1) mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan;
- (2) mendekatkan pelayanan publik pemerintah terhadap masyarakat;
- (3) memperpendek jarak komunikasi antara masyarakat dan pemerintah;
- (4) menciptakan kemandirian pemerintahan daerah dan masyarakat;
- (5) menciptakan suasana kompetitif antar daerah;
- (6) meningkatkan akuntabilitas, transparansi dan partisipasi

B. Kerugian yang dapat timbul dari kebijakan pemekaran daerah adalah:

- (1) struktur pemerintahan menjadi kompleks;
- (2) membangkitkan ego masyarakat (*daerahisme atau provinisme*) yang berlainan sehingga melahirkan persaingan yang tidak sehat;
- (3) memperkecil kekuasaan pemerintahan daerah secara kualitas dan kuantitas;
- (4) menjadikan kekuatan masyarakat daerah terpecah-pecah baik secara administratif, ekonomi, sosial, kultural, politik maupun pertahanan keamanan;
- (5) diperlukan biaya/subsidi yang lebih banyak bagi daerah yang belum mapan berotonomi;
- (6) meningkatkan disparitas antara daerah kaya dan miskin;

Kedua aspek tersebut di atas, baik keuntungan maupun kerugian harus dipertimbangkan secara matang. Jika lebih besar kerugian yang bakal ditimbulkan, maka keinginan untuk pemekaran daerah harus dipikirkan kembali, bahkan jika perlu dibatalkan. Sebab secara teoritis praktis, tujuan otonomi daerah tidak hanya diperoleh melalui pemekaran namun juga dapat dilakukan melalui kebijakan yang lain. Selain itu, perlu juga dipikirkan mengenai berbagai permasalahan yang kemungkinan muncul pasca pemekaran, untuk kemudian disiapkan atau diantisipasi. Beberapa permasalahan yang mungkin timbul di suatu daerah otonom baru hasil pemekaran akan meliputi penyiapan

4 Amrullah, *ibid.*

infrastruktur pemerintah daerah, pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM), anggaran, dan konflik antar wilayah.

PENUTUP

Pada prinsipnya, upaya pemekaran wilayah atau pembentukan daerah otonom memberikan peluang besar kepada daerah untuk mandiri dalam penyelenggaraan pemerintahannya, oleh karenanya usulan mengenai pemekaran wilayah ini memang perlu ditanggapi dengan positif namun tetap harus dibarengi dengan kebijaksanaan melalui serangkaian proses selektif mengingat pemekaran wilayah mengandung berbagai konsekuensi positif dan negatif.

Seiring dengan makin maraknya pemekaran wilayah atau pembentukan daerah otonom baru, sering kali hal ini menimbulkan perdebatan yang menarik, baik dari hal-hal prinsip, seperti perlu atau tidaknya pembentukan daerah otonom; tingkat kesiapan suatu daerah untuk menjadi daerah otonom, kapasitas yang dimiliki daerah tersebut, sampai kepada hal-hal yang bersifat teknis. Pembentukan daerah otonom baru, dengan demikian kemudian menjadi hal yang sangat kompleks, selain itu pembentukan daerah otonom tidak hanya memerlukan persetujuan dari seluruh elite politik dan masyarakat, tapi juga memerlukan adanya sejumlah prasyarat teknis, administratif, dan kewilayahan yang harus dipenuhi.

Penataan wilayah, termasuk didalamnya pembentukan atau pemekaran daerah otonom, bisa berkembang menjadi isu hangat dan komersial, manakala dibalikny terdapat berbagai kepentingan. Padahal, secara konseptual, penataan

wilayah dalam hal ini pemekaran atau pembentukan daerah otonom baru merupakan praktik yang wajar dilakukan dalam konteks manajemen pemerintahan daerah, yakni untuk mencapai efisiensi, efektifitas, dan rentang kendali yang optimal yang pada gilirannya dapat meningkatkan pelayanan bagi masyarakat

Munculnya berbagai permasalahan di sejumlah daerah hasil pemekaran, seharusnya menyadarkan kita mengenai perlunya melakukan perbaikan terhadap mekanisme, prosedur dan prasyarat dari pemekaran wilayah atau pembentukan daerah otonom baru. Oleh karenanya, perlu ada penyamaan persepsi bahwa :

Pemekaran wilayah harus melalui serangkaian penilaian (*assesment*) yang obyektif, partisipatif dan transparan. Dalam hal ini, pendekatan elit politik harus dihindarkan karena hanya akan bermuara pada kepentingan politis semata.

Pemekaran wilayah harus juga mampu berdampak terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah, baik daerah induk maupun daerah hasil pemekaran.

Dari segi pembiayaan pemerintahan jangan sampai pemekaran hanya akan semakin membebani daerah sehingga masyarakat yang harus menanggung beban tersebut.

Pemekaran wilayah bukanlah satu-satunya jalan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Hal lain dapat dilakukan dengan memberikan pendelegasian wewenang tertentu dari kabupaten kepada kecamatan dan desa. Pendelegasian tersebut hanya dalam hal teknis pelaksanaan, aturannya tetap dibuat di kabupaten/kota. Pendelegasian ini juga harus dibarengi dengan

pemberian fasilitas pendukungnya. Hal yang terpenting adalah bahwa pendelegasian tersebut adalah dalam mendapatkan pelayanan publik baik secara administratif maupun secara substantif.

DAFTAR PUSTAKA

- Centre for Strategic and International Studies (CSIS), 2006, *Membangun Indonesia dari Daerah*, Jakarta
- Simamora, Charles Simabura, 2006, *Problematika Pemekaran Wilayah Dalam Semangat Desentralisasi*, Jakarta.
- Amrullah, 2006, *Pemekaran Wilayah di Sumatera Selatan: Konstruktif atau Destruktif*, Jakarta
- Yohanes, Steven Pailah, 2006, *Konflik Pemekaran di wilayah Perbatasan Utara NKRI*, Jakarta.
- Sudriamunawar, Haryono, Dr, 2002, *Pengantar Studi Administrasi Pembangunan*, Bandung.
- Pusat Kajian Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I LAN, 2004, *Evaluasi Kinerja Pembangunan Pra dan Pasca Pemekaran Wilayah, Studi Kasus di Kabupaten dan Kota Tasikmalaya*, Bandung.
- Bratakusumah, Deddy Supriyady., Riyadi, 2002, *Perencanaan Pembangunan Daerah, Strategi Menggali dan Mewujudkan Otonomi Daerah*, Jakarta.
- Indonesian Regional Science Association dan Departement of Economics and Development Studies, Padjajaran University, 2004, *Regional Development in The Era of Decentralization, Growth, Poverty, and the Environment*, Bandung.
- Kompas, 28 Agustus 2006, *Pemekaran Wilayah, Kabupaten Bandung Barat ditargetkan Sebelum 2007*, www.kompas.com.
- Kompas, 15 Oktober 2005, *Terbuai Dibawah Payung Otonomi*, www.kompas.com.
- Tempo, 23 Maret 2005, *Kabupaten Bandung Barat Disetujui DPRD*, www.tempointeraktif.com.
- Kompas, 18 Juni 2005, *Kondisi dan Potensi Bandung Barat*, www.kompas.com.
- Undang-Undang 32 tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*