

SATU DASA WARSA PEMEKARAN DAERAH ERA REFORMASI: KEGAGALAN OTONOMI DAERAH?*

Tri Ratnawati

Abstrak

Pemekaran daerah memiliki 'wajah' ganda, yaitu selalu ada sisi positif dan negatifnya, ada sudut pandang kepentingan daerah, ada sudut pandang pusat. Pemekaran daerah memang relatif mampu mengatasi keterisolasian daerah dengan dibangunnya jalan-jalan baru. Namun, pemekaran juga sering menimbulkan konflik, bahkan konflik dengan kekerasan, seperti dalam kasus-kasus di Sulawesi Barat, Sulawesi Tengah, dan Sumatera Utara. Artinya, mereka yang menyetujui pemekaran sebagai alat resolusi konflik, seharusnya lebih berhati-hati, tidak membuat simplifikasi berlebihan dan generalisasi berlebihan terhadap daerah-daerah di Indonesia yang secara sosial budaya, politik, ekonomi dan geografi sangat heterogen. Konflik-konflik lokal yang masih bisa dikelola, tidak harus diakhiri dengan segregasi spasial dan sosial budaya karena pemekaran daerah yang manipulatif potensial menimbulkan konflik-konflik baru di masa datang. Meskipun demikian, konflik elit lokal hanyalah salah satu dari sejumlah faktor yang mendorong terjadinya pemekaran daerah di Indonesia era reformasi.

Kata kunci: *pemekaran daerah, otonomi daerah, desentralisasi.*

* Tulisan ini merupakan perbaikan tulisan saya dalam, Tri Ratnawati (editor). 2009. *Pemetaan Problematika Politik, Ekonomi dan Sosial Budaya*. Jakarta: LIPI. Hlm. 10-32, 209-228.

Pendahuluan

Selama 10 tahun terakhir ini di Negara kita terjadi pemekaran daerah secara besar-besaran yang menimbulkan kritik dan kecemasan di kalangan tertentu. Namun, di pihak lain, ada juga yang mendukung pemekaran, terutama dari daerah-daerah. Perlu diketahui, dari tahun 1999 hingga 2009, terbentuk 205 daerah

baru yang terdiri atas 7 provinsi, 164 kabupaten dan 34 kota. (Tabel 1) Jumlah daerah otonom di Indonesia hingga Oktober 2009 adalah 424 buah, terdiri atas 33 provinsi, 398 kabupaten dan 93 kota.¹

“Booming” pemekaran daerah era reformasi erat kaitannya dengan dua faktor utama yaitu: 1) keterbukaan dan demokrasi pasca Soeharto; dan 2) Kebijakan pemerintah yang bergeser

Tabel 1.
Perincian Jumlah Daerah-Daerah Baru (Pemekaran) Tahun 1999-2009

Tahun	Propinsi Baru	Kabupaten Baru	Kota Baru	Jumlah	Keterangan
1999	2	34	9	45	Masih mengacu pada UU No.5/74 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah
2000	3			3	Mengacu UU No.22/99 tentang Pemerintahan Daerah tetapi belum berdasarkan PP No.129/2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah
2001-2004	2	80	18	100	Berdasarkan UU No.22/99 dan PPNo 129/2000
2005-2006	-	-	-	-	-
2007	-	21	4	25	Berdasarkan PP.No. 129/2000
2008-2009	-	29	3	32	Sejak November 2008 pemekaran daerah sudah berdasarkan PP No.38/2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah.

Sumber: *Depdagri, 2009*

¹ Menteri dalam Negeri. 2009. “Kebijakan Penataan Daerah di Indonesia.” Paper disajikan dalam seminar nasional di Lembaga Ketahanan Nasional RI dengan tema *Urgensi Pemekaran Daerah Untuk Meningkatkan Pelayanan dan Kesejahteraan Masyarakat*. Jakarta, 29 September.

Telaah

dari sentralisasi ke desentralisasi.² Pemekaran daerah era reformasi bersifat *bottom-up*, dimulai dari aspirasi elit-elit daerah atau kelompok-kelompok masyarakat. Terdapat kecenderungan kuat bahwa pembentukan suatu daerah baru di era reformasi hampir selalu diawali dengan pembentukan suatu 'panitia' atau 'tim' yang beranggotakan elit-elit lokal, dilanjutkan dengan penggalangan massa sebelum akhirnya menyampaikan proposal pemekaran kepada Pemerintah Pusat melalui 'pintu' DPR, Depdagri, atau DPD.

Sejak awal pembentukannya, pemekaran daerah cenderung diwarnai dengan banyak masalah yang berupa konflik perbatasan, konflik ibukota, masalah utang-piutang dan serah terima asset-asset daerah, dan lain-lain. Dalam perkembangannya kemudian, daerah-daerah baru tersebut –antara lain berdasarkan hasil evaluasi Depdagri (2005), Bappenas (2007), Kompas (2008), Lemhannas (2009)- menunjukkan lebih banyak yang mengalami permasalahan daripada membuat kemajuan dengan meningkatkan kesejahteraan rakyat

dan kualitas pelayanan publik yang dicita-citakan Peraturan Pemerintah (PP) No.129 Tahun 2000 yang kemudian diganti dengan PP No.38 Tahun 2007.³ Kedua PP itu antara lain menetapkan beberapa tujuan pemekaran daerah, mengatur syarat-syarat serta prosedur pemekaran daerah dan mengenai penggabungan daerah.

Karena adanya kecenderungan buruknya kinerja sebagian besar daerah pemekaran, konflik-konflik lokal dan korupsi di daerah-daerah pemekaran, munculah pendapat pakar maupun kalangan tertentu pemerintahan mengenai pentingnya moratorium atau jeda pemekaran daerah. Bahkan, Presiden SBY pada 14 Juli 2010 menegaskan kembali pentingnya moratorium pemekaran daerah. Ia menyatakan bahwa hanya sekitar 20% daerah pemekaran yang berhasil. Sedangkan 80% lainnya kurang berhasil dan menimbulkan banyak masalah.⁴

Suatu tim peneliti dari Bank Dunia dalam studinya telah memetakan beberapa faktor pendorong/penyebab tingginya keinginan elit-elit lokal di Indonesia pada era reformasi untuk

² *Ibid.*

³ Peraturan Pemerintah (P) P No. 129 Tahun 2000 Tentang Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. PP No.38 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.

⁴ "80% Daerah Pemekaran Bermasalah." *Kompas*, 15 Juli 2010.

memekarkan daerah. Faktor-faktor tersebut adalah:

1. Motif untuk efektivitas dan efisiensi administrasi pemerintahan daerah mengingat luasnya wilayah, penduduk yang menyebar, dan pembangunan daerah yang tertinggal;
2. Kecenderungan untuk homogenitas (etnis, bahasa, agama, *urban-rural*, tingkat pendapatan);
3. Adanya kemandirian fiskal yang dijamin oleh Undang-Undang (UU) bagi daerah-daerah pemekaran dengan DAU (Dana Alokasi Umum), bagi hasil (*revenue sharing*) dari sumber daya alam (SDA) dan non-SDA, dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) ;
4. Motif politik ekonomi (*bureaucratic and political rent-seeking*) para elit (lokal dan pusat).⁵

Disamping faktor-faktor tersebut, masih ada satu motif “tersembunyi” dari pemekaran daerah, yaitu *gerrymandering* atau usaha-usaha pembelahan daerah secara politik.⁶ Tulisan ini me-

nyoroti pemekaran daerah era reformasi dan keterkaitannya dengan otonomi daerah.

Tinjauan Teoritik Pemekaran Daerah, Otonomi, dan Desentralisasi

Pemekaran daerah menurut Gabrielle Ferrazzi dapat dilihat sebagai bagian dari proses penataan daerah atau *territorial reform* atau *administrative reform*, yaitu “*management of the size, shape and hierarchy of local government units for the purpose of achieving political and administrative goals*”.⁷ Penataan daerah umumnya mencakup pemekaran, penggabungan, dan penghapusan daerah. Ferrazzi berpendapat bahwa *grand strategy* otonomi daerah yang optimal tidak berhenti pada menentukan berapa jumlah daerah otonom yang ideal di suatu negara, namun lebih dari itu, harus mampu menjawab pertanyaan apa sebenarnya hakekat otonomi daerah di negara bersangkutan-

⁵ Fitrani, dkk. 2005. “Unity in Diversity? The Creation of New Local Governments in A Decentralizing Indonesia,” dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 41 No.1.

⁶ Ikrar Nusa Bhakti. 2003. “Mencari Titik Temu Pemekaran Papua”, artikel, 27 Agustus.

⁷ DRSP-USAID. 2006. *Stock Taking On Indonesia's Recent Decentralization Reforms*, Jakarta: DRSP-USAID, Agustus. Hlm. 19; Gabriele Ferrazzi. 2007. *International Experiences in Territorial Reform – Implications for Indonesia*, Jakarta: USAID-DRSP, Januari. Hlm.6.

Telaah

an. Baru setelah itu mencari ‘jawaban’ untuk tujuan apa sebenarnya pemekaran daerah (dalam konteks *territorial reform*) tersebut.⁸

Selain di Indonesia, pemekaran daerah juga terjadi di beberapa negara

lain dengan alasan yang berbeda-beda.⁹ Tabel 2 memperlihatkan banyaknya alasan pemekaran daerah, mulai dari politis hingga efisiensi pemerintahan.

Tabel 2.
Pemekaran Daerah di Beberapa Negara dan Alasan-alasannya

Country	Before reform	After reform	Period of creation	Scale	Reasons
Poland	17	49	1973-1974	Voivoids	Political: if small then less threatening.
Poland	0	373	1999	Districts	Political: buy support from wide range of political actors.
Czech Republic	0	14	2001-2002	Regions	Augment capacity and add intermediary level democratic institution
Nigeria	21	30	1991	States	Social justice/balanced development
Nigeria	136	589		Districts	<i>Idem ditto.</i>
Uganda	54	72	2006	Districts	Reduce large size/remoteness
South Africa	4	9	1994	Provinces	Recognize minority economic and ethnic interests
Kenya	49	71	1992-2002	Districts	Better representation (political party considerations)
Kenya	71	108	2005-2007	Districts	<i>Idem ditto</i>
Pakistan	16	23	2001-2007	Districts	Political: bring government closer to the people-representation ('align' districts with higher parties).
Pakistan	102	160	2001-2007	Towns	<i>Idem ditto.</i>

Sumber: *Gabriele Ferrazzi (2007)*.

Dari sudut pandang desentralisasi, pemekaran daerah merupakan pelaksanaan azas desentralisasi, tepatnya desentralisasi teritorial. Desentralisasi teritorial menurut salah

satu pendapat merupakan “wewenang yang diberikan oleh pemerintah kepada suatu badan umum seperti suatu persekutuan yang berpemerintahan sendiri, untuk membina kese-

⁸ Ferrazi. 2007. *Ibid.* Hlm.19.

⁹ *Ibid.* Hlm.6.

luruhan kepentingan yang saling berkaitan dari golongan-golongan penduduk dalam suatu wilayah tertentu".¹⁰ Selain desentralisasi teritorial, juga dikenal desentralisasi fungsional dan desentralisasi administratif.¹¹ Desentralisasi fungsional adalah "pelimpahan sebagian fungsi pemerintahan kepada organ atau badan asli yang khusus dibentuk untuk itu;" desentralisasi administratif merupakan "pelimpahan wewenang yang semula dipusatkan pada penguasa di pusat, kepada pejabat-pejabat bawahannya." Desentralisasi administratif atau dekonsentrasi dapat dianggap sebagai modifikasi atau "penghalusan" dari sentralisasi".¹² Selanjutnya dikenal pula apa yang disebut desentralisasi kebudayaan, yaitu pemberian hak kepada golongan-golongan dalam masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayaan sendiri.¹³

Penggolongan desentralisasi bermacam-macam. Misalnya saja James Manor membagi desentralisasi menjadi

3 (tiga), yaitu dekonsentrasi atau desentralisasi administrasi, desentralisasi fiskal, dan devolusi (desentralisasi demokratik, desentralisasi politik), yaitu: tranfer kekuasaan dari pusat ke daerah.¹⁴ Kathleen O'Neill memperkenalkan konsep desentralisasi efektif (*effective decentralization*), yaitu desentralisasi politik dan desentralisasi fiskal secara bersama-sama dalam arti pelimpahan kekuasaan politik dan fiskal ke pemerintahan bawahan. O'Neill menulis:

*Effective decentralization requires a transfer of both political and fiscal power to subnational levels of government. The transfer of fiscal resources to appointed sub-national officials-delegation-ensures that local officials spend a significant amount of the public budget...but their primary loyalty to the national government, not local constituents.*¹⁵

Mark Turner dan David Hulme menjelaskan secara sederhana kategorisasi atau bentuk-bentuk desen-

¹⁰ E.Koswara. 2001. *Otonomi Daerah Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*. Jakarta: Yayasan Pariba. Hlm. 20.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ Ujang Bahar. 2007. "Wewenang Pemerintah Daerah Terhadap Pinjaman yang Sumber Dananya Berasal dari Luar Negeri." Dalam *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol.26 No.4. Hlm. 56.

¹⁴ James Manor.1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington DC: The World Bank. Hlm, 5.

¹⁵ Kathleen O'Neill. 2005. *Decentralizing the State*. London: Cambridge University Press. Hlm. 17.

Telaah

tralisasi seperti dapat disimak pada Tabel 3.¹⁶ Pemekaran daerah atau pembentukan daerah-daerah baru termasuk desentralisasi berbasis teritori

atau kewilayahan, atau termasuk dalam konsep devolusi atau desentralisasi demokratik atau desentralisasi politik.

Tabel 3.
Kategorisasi Desentralisasi menurut Mark Turner dan David Hulme

Nature of Delegation	Basis for delegation: Territorial	Basis for delegation
Within formal political structures	Devolution (political decentralization, local government, democratic decentralization)	Interest group representation
Within public administrative or parastatal structures	Deconcentration (administrative decentralization, field administration)	Establishment of parastatals and quangos.
From state sector to private sector	Privatization or devolved functions (deregulation, contracting out)	Privatization of national functions (divestiture, deregulation, economic liberalization)

Sumber:

Mark Turner dan David Hulme, 1997, hlm. 153.

Menurut Bagir Manan, otonomi daerah adalah desentralisasi politik tetapi desentralisasi tidak sama dengan otonomi. Saya mendukung argumen Bagir Manan bahwa otonomi merupakan inti dari desentralisasi sehingga desentralisasi dalam hal ini adalah desentralisasi yang melahirkan wewenang bagi daerah untuk mengatur (legislatif) dan mengurus

(eksekutif) urusan pemerintahan sendiri. Otonomi daerah secara substantif tercermin dalam keleluasaan daerah dalam mengelola kehidupan sosial, ekonomi, politik dan kultur lokal, serta makin rendahnya intervensi Pusat.¹⁷

Desentralisasi banyak peminatnya karena dianggap mendukung demokrasi. B.C Smith, misalnya, menulis:

The attraction of decentralization is not merely that is the opposite of

¹⁶ Mark Turner dan David Hulme. 1997. *Governance, Administration and Development*. London: Macmillan Press Ltd. Hlm. 153.

¹⁷ Pendapat Bagir Manan dalam Ujang Bahar. *Op.cit.* Hlm. 56.

centralization and therefore can be assumed to be capable of remedying the latter's defect. Decentralization has positive side. ...Decentralization is said to reduce costs, improve outputs and more effectively utilize human resources. Politically, decentralization is said to strengthen accountability, political skills and national integration. It brings government closer to people. It provides better services to client groups. It promotes liberty, equality and welfare. It provides a training ground for citizen participation and political leadership, both local and national. It has even been elevated to the role of guardian basic human values.¹⁸

Di samping sisi-sisi positif desentralisasi tersebut, juga terdapat beberapa aspek negatifnya. B.C.Smith menyatakan:

Yet decentralization is not without its critics. In the context of some theories of the state, decentralization appears parochial and separatist. It threatens the unity of the general will. It reinforces narrow, sectional interests. It is anti-egalitarian through its support for regional variation in the provision of public goods".¹⁹

Desentralisasi memang bukan panacea atau obat mujarab untuk semua jenis "penyakit" seperti kutipan berikut ini mengingatkan:

Decentralization is not a panacea... Decentralization may not be always be efficient, especially for standardized, routine, network-based services. It can result in the loss of economies of scale and control over scarce financial resources by the central government. Weak administrative or technical capacity at local levels may result in services being delivered less efficiently and effectively in some areas of the country. Administrative responsibilities may be transferred to local levels without adequate financial resources. Decentralization can sometimes make coordination of national policies more complex and may allow functions to be captured by local elites.²⁰

Desentralisasi otokratis terjadi di Indonesia di era reformasi. Vedy R.Hadiz menulis: "...decentralization policy in Indonesia after Soeharto is also a matter of power; an issue of contestation by an array of powerful interests, national and local, many of which seek to preserve old predatory relations of power, but within a

¹⁸ B.C.Smith.1985. *The Territorial Dimension of The State*. London: George Allen and Unwin. Hlm. 4-5.

¹⁹ *Ibid*. Hlm. 5.

²⁰ "Decentralization: Rethinking Government." *World Bank Report 1999/2000*. Hlm.107.

Telaah

new, decentralized and democratic political format".²¹ Senada dengan pendapat Hadiz tersebut, Denden Alicias dan Djorina Velasco menyatakan bahwa fenomena *elit capture* atau 'pembajakan' oleh elit-elit dalam sistem baru yang desentralistis dan demokratis banyak terjadi dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan desentralisasi di negara-negara di Asia Tenggara.²² Faktor *elit capture* dan *old predatory relations* merupakan salah satu faktor penyebab mengapa desentralisasi tidak menghasilkan demokrasi dan gagal mendekatkan pemerintah dengan rakyat (*to bring government close to the people*).²³

G. Gorzelak (1992) berdasar kasus Eropa Timur mengidentifikasi adanya 6 (enam) mitos desentralisasi dan pmda di negara-negara pasca-sosialis yang berpengaruh pada munculnya harapan-harapan 'palsu,' yaitu:

1. *the myth of local autonomy (unrealistic expectations toward the potential of local autonomy and the rejection of any central involvement in local*

affairs);

2. *the myth of prosperity (the belief that economic autarky will guarantee the prosperity of local communities)*;
3. *the myth of property (the belief that the restoration of municipal property will in itself guarantee local development)*;
4. *the myth of omnipotence (the belief that municipalities are both entitled to and capable of deciding all local problems by themselves)*;
5. *the myth of eagerness (the belief that zeal can compensate for knowledge and skills in local politics and administration)*; and
6. *the myth of stabilization (the belief that stable conditions are what local governments should and can attempt to reach)*.²⁴

Untuk melihat kelayakan otonomi daerah dan pemekaran daerah, beberapa kriteria di negara-negara lain barangkali dapat dipergunakan untuk menjadi bahan masukan bagi Indonesia. Tabel 4 memberikan penjelasan ringkas criteria kelayakan

²¹ Vedi R.Hadiz. 2003. "Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives." Dalam *Southeast Asia Research Centre Working Paper Series*. No.47. Hlm. 8.

²² `Denden Alicias and Djorina Velasco. 2007. "Decentralization and Deepening Democracy." Dalam Denden Alicias et.al. *Decentralization Interrupted, Studies from Cambodia, Indonesia, Philippines and Thailand* . Quezon City: Institute for Popular Democracy - Logo Link. Hlm.5.

²³ *Ibid.*

²⁴ Michal Illner. "Chapter I: Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastren Europe?" Dalam *Lgi.osi.hu/kimb1.pdf*.

tersebut di beberapa negara.

Tabel 4. Beberapa Indikator Untuk Mengevaluasi Otonomi Daerah di Beberapa Negara

No.	Estonia	Denmark	Latvia	Afrika Selatan
1.	Jumlah pelayanan yang harus disediakan	Satu kota, satu municipality	Pembangunan jangka panjang dari teritori pemda.	Pemerintah yang demokratis dan bertanggung jawab
2.	Teritori yang seragam	Municipality harus punya ekonomi yg. berkesinambungan	Basis pendapatan keuangan	Pelayanan yang adil bagi masyarakat
3.	Cukup besar utk.dapat menyediakan semua pelayanan	Municipality harus mempunyai ukuran yang cukup utk. Dapat menyediakan pelayanan-pelayanan dasar secara rasional dan berkualitas.	Infrastruktur yang cukup utk.dapat menjalankan fungsi pemda	Peningkatan pembangunan sosial dan ekonomi
4.	Memiliki lebih dari 2.000 penduduk	Jika dimungkinkan municipality hrs. memiliki basis industri dan perdagangan bagi pembangunan masa depan.	Jumlah penduduk	Peningkatan lingkungan hidup yang sehat
5.	Infrastruktur dan transport	Jika dimungkinkan municipality harus memiliki teritori geografis yang jelas dg.pusat municipality yang jelas	Kesatuan ekonomi, geografis dan sejarah dari daerah	Kemampuan menjalankan pembangunan yang terintegrasi
6.	Situasi ekonomi yang cukup baik dan berbasis pajak	Jika dimungkinkan , municipality yg. ada pd. saat ini tidak boleh dipecah selama pembentukan municipality yang baru.	Akses terhadap pelayanan	Basis pajak yang cukup
7.	Kesatuan sejarah dan budaya		Syarat-syarat lain yang diajukan oleh dewan regional	
8.	Satu kota-satu municipality			
9.	Kondisi geografis			
10.	Situasi demografis			
11.	Pusat municipality yang jelas			

Sumber: *Gabriele Ferrazzi (2007).*

Mardiyanto Wahyu Tryatmoko dengan merujuk pendapat Isabelle Janin, menyatakan bahwa ada persoalan *governability* di daerah di era *Jurnal Ilmu Politik, Edisi 21, 2010*

reformasi. Tryatmoko menyatakan: Persoalan *governability* lokal tidak hanya ditandai oleh kelemahan elite atau pemekaran hasil

Telaah

pemekaran daerah, tetapi juga kelemahan kemampuan masyarakat dalam mendukung pembangunan politik dan ekonomi lokal. Ini sesuai dengan konsep *governability* yang dikemukakan oleh Isabelle Jenin. Janin menyatakan bahwa *governability* merupakan konsep dua sisi, yaitu penekanan pada *governed* (yang diperintah-pen), dan mereka yang memegang kekuasaan. Arah dari konsep ini adalah penggunaan pendekatan fungsional untuk mencermati efektifitas dari kebijakan pemerintah, dan *consent* dari *governed* atau masyarakat. Persoalan efektivitas kebijakan pemerintah dalam *governing* menyangkut efisiensi dan legitimasi. Sedangkan persoalan *consent* dari *governed* mencakup pelibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan serta pengawasan jalannya pemerintahan.²⁵

Berdasarkan pendapat-pendapat di muka maka kualitas pelayanan publik (pendidikan, kesehatan, air bersih, dan lain-lain), ketersediaan

infrastruktur (jalan, jembatan, listrik, dan sebagainya), regulasi yang partisipatif, pemerintahan yang demokratis dan transparan (akuntabel), ketersediaan sumber-sumber keuangan daerah yang memadai, dan kesejahteraan masyarakat, dapat dijadikan parameter keberhasilan pemekaran daerah dan otonomi daerah.

Masalah-Masalah Pemekaran Daerah

Pemekaran daerah kadang dianggap sebagai sesuatu yang bermasalah. Beberapa contoh permasalahan yang muncul dari pemekaran daerah yang dikaji Cahyo Pamungkas dari LIPI, misalnya:²⁶

1. Konflik dengan kekerasan. Salah satu contoh kasusnya adalah Kabupaten Polewali-Mamasa yang dimekarkan pada tahun 2002 menjadi Kabupaten Polewali Mandar dan Kabupaten Mamasa di Provinsi Sulawesi Barat. Konflik terjadi di Kecamatan Aralle, Tebilahan dan Mambi (ATM). Ketiga kecamatan ini

²⁵ Mardiyanto Wahyu Tryatmoko. 2010. "Satu Dekade Penataan Daerah Pasca Orde Baru: Persoalan dan Solusi Pembentukan." Makalah disajikan dalam *Seminar Internasional XI Lembaga Percik Salatiga* dengan tema "Ada Apa Dengan 10 Tahun Otonomi Daerah?" Diselenggarakan di Salatiga, 21-23 Juli.

²⁶ Cahyo Pamungkas. 2007. "Pemekaran Wilayah, Otonomi Daerah, dan Desentralisasi Politik di Indonesia." Jakarta: USAID-DRSP-Percik-LIPI. Mei.

- menolak bergabung dengan Kabupaten Mamasa. Konflik dengan kekerasan juga terjadi dalam pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat. Kasus terakhir adalah demonstrasi anarkis oleh para pendukung rencana pembentukan Provinsi Tapanuli yang berujung pada kematian Ketua DPRD Provinsi Sumatera Utara.²⁷
2. Menurunnya jumlah penduduk dan PAD secara drastis. Contoh: Kasus Kabupaten Aceh Utara sebelum pemekaran penduduknya berjumlah 970.000 jiwa. Setelah pemekaran (menjadi Kota Bireuen, Kota Lhokseumawe dan Kab. Aceh Utara) penduduknya tinggal 420.000. Pembentukan Kota Singkawang menyebabkan Kabupaten Bengkayang banyak kehilangan penduduknya karena bermigrasi ke Kota Singkawang. Selain itu Bengkayang juga menderita karena menurunnya secara drastis PAD daerah tersebut pasca ditinggalkan oleh Singkawang. Kasus yang mirip terjadi pada daerah pemekaran Kota Metro (Lampung) yang berdiri pada tahun 1999.²⁸
 3. Menyempitnya luas wilayah dan beban daerah induk. Kabupaten Halmahera Barat yang setelah pemekaran wilayahnya menyempit secara drastis, saat ini dibebani oleh pembiayaan daerah-daerah baru di Kabupaten Halmahera Utara, Halmahera Selatan dan Kepulauan Sula.
 4. Perebutan wilayah dan masalah ibukota pemekaran. Kasus ini terjadi misalnya antara Pemda Kampar dan Pemda Rokan Hulu yang memperebutkan tiga desa, yaitu Tandun, Aliantan dan Kabun.²⁹ Konflik ibukota pemekaran juga terjadi dalam kasus Kabupaten Banggai (Sulawesi Tengah).
 5. Perebutan aset. Kasus ini pernah terjadi di Kabupaten Nunukan yang dimekarkan pada tahun 1999 yang kemudian berebut gedung dan peralatan dengan kabupaten induknya (Kabupaten Bulungan). Masalah ini juga terjadi antara Kota Lhokseumawe (kota pemekaran) dengan Kabupaten Lhoksukon di Aceh (daerah induk).
- Adriansyah dari Departemen

²⁷ "Polisi Periksa 13 Saksi Aksi Anarki di Medan." *Kompas*, 4 Februari 2009,

²⁸ Nyimas L. Letty. 2009. *Hasil penelitian lapangan di Kota Metro*. Mei.

²⁹ Cahyo Pamungkas. *Op.cit.*

Telaah

Keuangan RI³⁰ juga mengidentifikasi beberapa masalah dalam pemekaran daerah. Menurutnya, berpindahnya daerah penghasil dari daerah induk ke daerah pemekaran dapat menimbulkan potensi masalah pada munculnya pengakuan daerah penghasil. Contoh:

1. Kabupaten Ogan Komering Ilir dan Kabupaten Ogan Ilir (daerah penghasil migas);
2. Kabupaten Natuna dan Kabupaten Anambas (daerah penghasil migas);
3. Kabupaten Hulu Sungai Utara dan Kabupaten Balangan (daerah penghasil pertambangan umum);
4. Kabupaten Sumbawa dan Kabupaten Sumbawa Barat (daerah penghasil pertambangan umum);
5. Kabupaten Konawe dan Kabu-

paten Konawe Utara (daerah penghasil kehutanan).

Munculnya daerah baru sebagai daerah penghasil dalam realisasi penerimaan, padahal daerah tersebut tidak ditetapkan sebagai daerah penghasil dalam SK Menteri ESDM, dapat mengakibatkan penundaan penyaluran kepada daerah yang bersangkutan karena harus merubah dokumen anggaran. Contoh: Kabupaten Dharmasraya (daerah penghasil royalti pertambangan umum); Kabupaten Tuban (daerah penghasil kehutanan); Kabupaten Banyuwangi (daerah penghasil kehutanan). Selain itu menurut Adriansyah, pemekaran juga menimbulkan konflik ibukota. Contoh pengambilalihan Ibu Kota oleh daerah pemekaran:

Tabel 5.
Contoh Kasus Konflik Ibukota Pemekaran

Daerah Induk	Daerah Pemekaran
Kabupaten Bekasi	Kota Bekasi
Kabupaten Musi Rawas	Kota Lubuk Linggau
Kabupaten Tasikmalaya	Kota Tasikmalaya
Kabupaten Kerinci	Kota Sungai Penuh

Sumber:

Adriansyah, Departemen Keuangan RI, September 2009.

³⁰ Adriansyah (narasumber dari Departemen Keuangan RI). 2009. "Pemetaan Permasalahan Pemekaran dan Konsep Alternatif Pemekaran Daerah", dipresentasikan dalam *Focus Group Discussion (FGD) Tim Pemekaran Daerah P2P-LIPI (DIPA 2009)* di LIPI Jakarta. 9 September.

Pemekaran daerah juga menimbulkan masalah terkait lahan dan batas-batas wilayah seperti yang dikemukakan oleh Deddy Koespramoedyo dari Bappenas sebagai berikut:

- Pada saat pemekaran daerah tidak dihitung kebutuhan kawasan budidaya yang bisa dikembangkan sehingga daerah yang dimekarkan sebagian besar merupakan kawasan hutan lindung .
- Alih fungsi kawasan hutan menjadi kawasan non hutan dilakukan karena kurangnya kebutuhan pengembangan kawasan budidaya, sehingga hal ini melanggar UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.
- Pemekaran wilayah tidak diikuti dengan pemenuhan kebutuhan akan SDM yang memadai sehingga menyebabkan tidak konsistennya penyelenggaraan penataan ruang daerah. Daerah pemekaran belum memiliki rencana tata ruang sehingga masih mengacu pada rencana tata ruang daerah induknya yang belum tentu sesuai dengan aspirasi daerah.
- Adanya pemekaran yang tidak memperhatikan batas-batas ad-

ministrasi akan berpotensi menimbulkan sengketa pertanahan.

- Arsip tanah yang belum terkelola dengan baik di Daerah Induk berpotensi menyebabkan permasalahan pembangunan Daerah.³¹

Menurut hasil evaluasi Depdagri terhadap 148 kabupaten/kota pemekaran di Indonesia pada tahun 2005 dapat diketahui bahwa:

- 87,71 % daerah induk belum menyelesaikan penyerahan Pembiayaan, Personil, Peralatan dan Dokumen (P3D) kepada daerah otonom baru
- 79 % daerah otonom baru belum memiliki batas wilayah yang jelas;
- 89,48 % daerah induk belum memberi dukungan dana kepada daerah otonom baru sebagaimana yang dipersyaratkan dalam undang-undang pembentukan;
- 84,2 % PNS menghadapi kendala dalam mutasi daerah induk ke daerah otonom baru;
- 22,8 % pengisian jabatan tidak berdasarkan standard kompetensi;
- 91,23 % daerah otonom baru belum mempunyai Rencana Tata Ruang dan Wilayah.³²

³¹ Deddy Koespramoedyo (narasumber dari Bappenas). 2009. " Masalah Tata Ruang dan Pertanahan Dalam Pemekaran Daerah", dipresentasikan dalam *FGD Tim Pemekaran Daerah P2P LIPI (DIPA 2009)*, di LIPI Jakarta. 9 September..

³² Adriansyah, *Op.cit.*

Telaah

Studi Tim Asistensi Menteri Keuangan bidang Desentralisasi Fiskal (TADF):

- Pemekaran berdampak negatif terhadap APBN/APBD Provinsi
 - berkurangnya rata-rata DAU tiap daerah,
 - total DAK prasarana meningkat tapi DAK tiap daerah menurun,
 - pendanaan instansi vertikal,
 - pendanaan sarana pelayanan umum,
 - dana bantuan dari APBD Propinsi induk.³³

Studi Decentralization Support Facility (DSF):

- Biaya Pemekaran Daerah > Manfaatnya (Biaya pemekaran: Total Biaya terhadap APBN + Total Biaya Terhadap Daerah – Manfaat Pemekaran Terhadap Daerah: Rp7,8 Triliun)
- Saran: moratorium pemekaran dan mendorong penggabungan daerah.³⁴

Evaluasi yang dilakukan oleh BPK pada tahun 2007 menyimpulkan mengenai buruknya kinerja keuangan daerah-daerah pemekaran. Selain mengandalkan dana dari Pusat,³⁵ daerah baru hasil pemekaran juga kekurangan SDM aparatur pemerintahan. Menurut salah satu auditor di BPK, sekitar 83 persen dari 148 daerah hasil pemekaran, kondisi keuangan daerahnya tidak memenuhi syarat.³⁶

Menurut hasil evaluasi tim Kompas tahun 2008, hanya sekitar 28 persen (dari 233 daerah pemekaran dan daerah induk yang diteliti), yang sama-sama mengalami kemajuan. Selebihnya (72%) adalah daerah induk atau daerah pemekarannya justru mengalami kemunduran pasca-pemekaran.³⁷

Sejumlah indikator yang digunakan Kompas untuk menilai kemajuan/kemunduran daerah-daerah tersebut adalah kemampuan ekonomi (PDRB per kapita); potensi daerah (indeks bank, indeks pelanggan telepon,

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Analisis Hanung menunjukkan bahwa belanja pegawai daerah dalam APBN 2005-2008 meningkat dalam nilai absolut maupun prosentase khususnya untuk kabupaten. Salah satu faktor peningkatan itu adalah pemekaran daerah. Lihat, Hanung Harimba Rachman. 2010. *Hasil analisis data keuangan provinsi, kabupaten dan kota seluruh Indonesia tahun 2005-2008*. Slide presentasi. Jakarta.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ "Pemekaran Daerah Cita-cita yang Tidak Selalu Berbuah Manis." *Kompas*, 21 Mei 2008.

indeks pelanggan listrik, indeks lembaga bukan bank (KUD dan non-KUD), indeks pertokoan, indeks partisipasi sekolah 7-12 tahun, indeks partisipasi sekolah 13-15 tahun); indeks fasilitas kesehatan dan indeks tenaga medis; indeks hotel dan akomodasi, indeks restoran; sosial budaya; kepadatan penduduk; luas daerah potensial (luas wilayah bukan pemukiman dan bukan industri) dan pertumbuhan ekonomi.³⁸

Berdasarkan hasil evaluasi Tim Kompas, daerah-daerah yang mengalami kemajuan, baik induknya maupun daerah hasil pemekarannya, adalah: 1. *Aceh Singkil*; 2. Aceh Barat Daya; 3. Gayo Lues; 4. Aceh Tamiang; 5. Kepulauan Mentawai; 6. Solok Selatan; 7. Pasaman Barat; 8. Siak; 9. Rokan Hulu; 10. Rokan Hilir; 11. Muaro Jambi; 12. Ogan Kuning Ulu Selatan; 13. Kota Lubuk Linggau; 14. *Way Kanan*; 15. Bangka Tengah; 16. Natuna; 17. Lingga; 18. Kota Tanjung Pinang; 19. Kota Cimahi; 20. Kota Banjar; 21. Kota Batu; 22. Kota Bima; 23. Lembata; 24. Manggarai Barat; 25. Sekadau; 26. Melawi; 27. Lamandau; 28. Seruyan; 29. Katingan; 30. Morowali; 31. Luwu Utara; 32. Luwu Timur; 33. Konawe Selatan; 34. Wakatobi; 35. Boalemo; 36.

Bone Bolango; 37. Teluk Wondama; 38. Teluk Bintuni; 39. Raja Ampat; 40. Keerom.³⁹

Sedangkan daerah pemekaran maupun daerah induknya yang sama-sama mengalami kemunduran menurut Kompas, yaitu: 1. Simeulue; 2. Aceh Jaya; 3. Nias Selatan; 4. Pakpak Barat; 5. Tanjung Jabung Timur; 6. Tebo; 7. Seluma; 8. Mukomuko; 9. Lebong; 10. Lampung Timur; 11. Belitung Timur; 12. Kota Tasikmalaya; 13. Kota Cilegon; 14. Landak; 15. Barito Timur; 16. Balangan; 17. Kutai Barat; 18. Kutai Timur; 19. Malinau; 20. Kepulauan Talaud; 21. Minahasa Selatan; 22. Mamasa; 23. Maluku Tenggara Barat; 24. Buru; 25. Kaimana; 26. Mimika; 27. Boven Digoel; 28. Mappi; 29. Pegunungan Bintang; 30. Waropen.⁴⁰

Hasil evaluasi Depdagri terhadap 148 daerah otonom baru (daerah pemekaran) di atas 3 tahun hingga 10 tahun yang menunjukkan hasil tidak ada provinsi yang bekerja sangat tinggi, 3 berkinerja tinggi, kinerja sedang 2 provinsi, dan yang berkinerja rendah 2 provinsi. Sedangkan kabupaten yang berkinerja sangat tinggi ada 1, tinggi 33, sedang 37, dan rendah 21. Kinerja Kota yang sangat tinggi 0 (tidak ada), tinggi 12, sedang 5, dan

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

Telaah

yang rendah 5.⁴¹

Evaluasi pemekaran daerah oleh Depdagri tahun 2006 dan 2007⁴² dan oleh Bappenas-UNDP tahun 2007⁴³ dan evaluasi-evaluasi lain secara umum mendukung kesimpulan bahwa kinerja daerah pemekaran secara umum perlu mendapat perhatian khusus dari pemerintah pusat. Presiden SBY pada 14 Juli 2010 menyatakan bahwa hanya sekitar 20% daerah pemekaran yang berhasil. Sedangkan, selebihnya (sekitar 80%), diperlukan moratorium pemekaran daerah⁴⁴

Mendagri pada tahun 2009 juga mengakui adanya beberapa implikasi negatif pemekaran daerah era reformasi, yaitu:

1. Kebijakan pembentukan daerah otonom baru belum memberikan dampak yang signifikan bagi perwujudan kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik, dan daya saing daerah, baik kepada daerah otonom baru maupun kepada daerah induk.
2. Pembentukan daerah berpengaruh terhadap fungsi pemerataan DAU dengan menurunnya alokasi

riil DAU bagi daerah lain yang tersebar secara proporsional kepada seluruh daerah di Indonesia karena bertambahnya jumlah daerah;

3. Pembentukan daerah akan semakin memberatkan beban keuangan negara, karena adanya penambahan kantor-kantor vertikal untuk mendanai urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah, seperti kantor Kepolisian, Kodim, Kanwil Depag, Pengadilan, Kejaksaan, Bea Cukai, Pajak, Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN); Badan Pertanahan Negara (BPN) dan Badan Pusat Statistik (BPS);
4. Pembentukan daerah menimbulkan persoalan batas wilayah karena pada saat pembentukannya belum didapat kesepakatan yang bulat mengenai cakupan wilayah, yang dipicu oleh potensi SDA yang menjadi sengketa daerah induk dan daerah pemekaran dan keengganan entitas masyarakat untuk bergabung

⁴¹ "Evaluasi Selesai Maret, Desain Besar 2010." *Kompas*. 12 November 2009.

⁴² "Daerah Pemekaran Ditertibkan." Dalam www.depdagri.go.id. Lihat juga www.riauterkini.com/politik. Diakses 13/2/2009.

⁴³ Building and Reinventing Decentralized Governance Project Bappenas bekerjasama dengan United Nation Development Program (Bappenas-UNDP). 2010. *Studi Evaluasi Pemekaran Daerah*. Jakarta, Mei.

⁴⁴ *Kompas*, 15 Juli 2010.

Tabel 6.
Perbandingan Belanja Pemerintah Pusat dan Transfer ke Daerah (2005-2010)

Tahun	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Belanja Pusat	361.155,2	440.032,0	504.623,3	693.355,9	716.376,4	699.688,1
Transfer ke daerah	150.463,9	226.179,9	253.263,2	292.433,5	320.691,0	309.797,6
a. Dana Perimbangan	143.221,3	222.130,6	243.967,2	278.714,7	296.952,4	292.979,6
b. Dana otsus dan penyesuaian	7.242,6	4.049,3	9.296,0	13.718,8	23.738,6	16.818,0

Sumber:

Data Pokok APBN 2005-2010 Departemen Keuangan RI. www.fiskal.depkeu.go.id, diakses 26 Juni 2010.

dengan daerah otonom baru.⁴⁵

Transfer dana dari Pusat ke Daerah (termasuk daerah pemekaran, tentunya), juga terus meningkat dari tahun 2005 hingga 2009, dan sedikit menurun pada 2010. Perhatikan tabel 6.

Data tersebut membuktikan adanya *political will* dan *good will* dari Pusat yang semakin besar mengalokasikan anggaran negara ke daerah di era otonomi daerah ini. Oleh karena itu, kecerdasan, kesungguhan, profesionalitas, dan akuntabilitas pemda-pemda pemekaran untuk mengalokasikan anggaran yang besar untuk publik dan memberdayakan PNS nya sehingga mampu melayani publik secara efektif, efisien, dan ramah, sungguh-sungguh diuji saat ini. Sudah semestinya keuangan daerah tidak

diboroskan hanya untuk belanja rutin (gaji pejabat dan pegawai daerah, belanja dinas dan untuk birokrasi), plus membangun gedung-gedung dinas, membeli mobil-mobil dinas mahal yang seperti yang selama sepuluh tahun ini banyak terjadi. Jalan-jalan utama di Kabupaten Way Kanan, misalnya, sudah diaspal pemda. Namun, jalan-jalan ke pedesaan sebagian besar belum tersentuh oleh pembangunan hingga cukup banyak warga dusun menyatakan tidak merasakan manfaat 10 tahun pemekaran daerah.⁴⁶

Membuka keterisolasian

Uraikan di muka secara umum menunjukkan problematika pemekar-

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Observasi lapangan dan wawancara mendalam di pedesaan Way Kanan, Mei 2009.

Telaah

an daerah. Namun, tidak semua daerah pemekaran kurang menggem-birakan kinerjanya. Kabupaten Kutai Timur dan Kabupaten Pelalawan Riau yang berdiri pada tahun 1999, misal-nya, banyak menarik kaum investor. Selain karena faktor melimpahnya SDA, kedua daerah tersebut telah membangun sistem pelayanan satu atap.⁴⁷ Kabupaten Tanah Bumbu di Kalimantan Selatan yang baru tujuh tahun berdiri dan merupakan salah satu daerah pemekaran yang cukup berhasil di Indonesia, juga cukup pesat pembangunan infrastrukturnya hingga ke pelosok pedesaan. Salah satu *best practice* dari daerah yang kaya dengan tambang batubara ini adalah kebijakan pemerintah kabupaten yang memberikan subsidi pembangunan desa Rp.250.000.000,- per tahun untuk pemberdayaan masyarakat pedesaan.⁴⁸ Meskipun begitu, ada masalah-masalah *clean government* yang dipertanyakan masyarakat di daerah pemekaran ini.

Daerah Kabupaten Landak di Kalimantan Barat juga merupakan kabupaten pemekaran yang berdiri pada tahun 1999 -lepas dari Kabupaten Pontianak sebagai induknya- yang

berhasil membuka keterisolasian daerah yang mayoritas bersuku Dayak ini dengan membangun jalan-jalan raya beraspal. Namun, sayang sekali, setelah 10 tahun pemekaran daerah, wilayah-wilayah terpencilnya masih minim sentuhan pembangunan Pemkab Landak.⁴⁹

Dalam kasus Kabupaten Way Kanan (Lampung) yang berdiri pada tahun 1999, karena potensi perkebunan yang cukup baik, daerah 'miskin' / 'tertinggal' ini cukup berhasil meng-undang sejumlah investor untuk me-nanamkan modalnya. Namun realisasi-nya seringkali terkendala oleh masalah pembebasan lahan. Lahan di Way Kanan sebagian masih merupakan tanah adat (tanah ulayat) yang artinya tidak bersertifikat dari BPN (Badan Pertanahan Nasional). Selain itu Pemda Way Kanan juga belum membangun sistem pelayanan satu atap yang sangat dibutuhkan oleh para calon investor.⁵⁰ Menurut Hanung Harimba Rachman dari Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) Pusat, merupakan kecenderungan umum di Indonesia bahwa masalah pembebasan lahan menjadi salah satu faktor penyebab

⁴⁷ Tri Ratnawati, Afadlal, Nyimas L..Letty. 2009. "Penanaman Modal dan Otonomi Daerah." *Laporan Sementara Penelitian P2P LIPI-DIKTI*. Oktober.

⁴⁸ Tri Ratnawati. 2009. *Hasil penelitian lapangan*. Oktober.

⁴⁹ Tri Ratnawati. 2010. *Hasil penelitian lapangan*. Mei/Juni.

⁵⁰ Tri Ratnawati 2009a. *Hasil penelitian lapangan*. Mei.

minimnya realisasi investasi di sejumlah daerah.⁵¹

Sedangkan Kota Metro (Lampung) yang kecil daerahnya cukup berhasil dalam mengembangkan sektor jasa seperti pendidikan dan perdagangan. Kota Metro merupakan daerah pemekaran yang berdiri pada tahun 1999.⁵² Artinya, pemekaran daerah juga mempunyai dampak positif terhadap beberapa daerah tertentu.

Yang jelas, dengan pemekaran daerah maka keterisolasian daerah-

daerah di luar Jawa sedikit banyak terpecahkan oleh dibangunnya jalan-jalan dan jembatan-jembatan, serta mendekatkan kantor pemda dengan masyarakat sehingga pelayanan administrasi dan pelayanan publik diharapkan lebih baik. Masalahnya kemudian, apakah pemekaran daerah cukup dengan membangun jalan-jalan beraspal dan memberi pekerjaan kepada pegawai-pegawai pemda? Bukankah kemiskinan tidak cukup diatasi dengan membuat jalan-jalan

Tabel 7.
Pemetaan Permasalahan Umum (Politik, Ekonomi, dan Sosial Budaya) di Daerah-daerah Pemekaran Era Reformasi

Bidang	Sebelum Pemekaran	Setelah Pemekaran
Politik	<ul style="list-style-type: none"> a) Sentralisasi kekuasaan oleh Pemerintah Pusat. b) Konstitusi dan Regulasi yang longgar c) Dukungan politisi-politisi di DPR/DPD dg mengatasnamakan 'aspirasi rakyat', 'demokrasi' d) Presiden, Depdagri dan DPOD yang lemah. e) 'Gap' pembangunan Jawa-Luar Jawa. f) Marginalisasi kelompok/suku/agama tertentu g) <i>Gerrymandering</i> (pembelahan daerah berdasar partai) h) hasrat elit lokal untuk pemberdayaan daerah pasca Soeharto. 	<p><i>Positif:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ terserapnya putra daerah sbg. tenaga kerja/ pegawai pemda sehingga memberikan cukup kepuasan pada psikologi lokal. ▪ adanya kebanggaan lokal bahwa putra-putri daerah dapat memerintah dan membangun daerahnya sendiri. ▪ adanya rasa relatif kebebasan dari Pusat <p><i>Negatif:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Terjadinya konglomerasi kekuasaan/oligarki di tangan Bupati/Walikota dan politisi-politisi yang beraliansi dengan pengusaha ▪ Birokrasi pemda yang 'gemuk' dijadikan sumber dukungan kekuasaan pemda/ elit-elit lokal (<i>beamtenstaat</i> di tkt lokal). ▪ Maraknya KKN dalam rekrutmen pegawai daerah; tidak terjadi '<i>the right men in the right place</i>'.

⁵¹ Hanung Harimba Rachman (narasumber dari Badan Koordinasi Penanaman Modal/BKPM). 2009. Dalam *FGD Tim Pemekaran Daerah P2P LIPI (DIPA 2009)*, di LIPI Jakarta. 9 September.

⁵² Nyimas L. Letty. *Op.cit.*

Telaah

Bidang	Sebelum Pemekaran	Setelah Pemekaran
Ekonomi	a) Kemiskinan, ketertinggalan pembangunan b) jarak yang jauh dari ibukota provinsi/ kabupaten/kota c) hasrat mendapat DAU d) <i>rent-seeking motives</i>	<i>Positif:</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ munculnya kegiatan-kegiatan ekonomi/pusat-pusat ekonomi baru ▪ kemajuan pembangunan infrastruktur (jalan, jembatan, gedung-gedung pemerintah, sekolah-sekolah, puskesmas, dll.) ▪ mendekatkan jarak ibukota daerah dengan masyarakat, efisiensi pengurusan administrasi. <i>Negatif:</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang karena nafsu elit lokal (termasuk pengusaha) untuk memaksimalkan keuntungan ekonomi dengan segala cara karena kontrol masyarakat yang rendah ▪ Pembangunan rumah-rumah/kantor-kantor bupati/mobil-mobil dinas yang menguras banyak uang rakyat ▪ Munculnya perda-perda bermasalah dengan alasan meningkatkan PAD.
Sosial Budaya	a) Identitas lokal, adat-istiadat b) daerah bekas kerajaan c) bahasa lokal d) perbedaan asal-usul (pantai-gunung; kepulauan-daratan).	<i>Positif:</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Adanya rasa bebas masyarakat dalam mengembangkan adat-istiadat/budaya setempat ▪ Terjadinya revitalisasi peran elit-elit tradisional di masyarakat dan pemerintahan lokal. <i>Negatif:</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ egoisme primordial yang kebablasan di tengah-tengah era globalisasi.

Sumber: Tri Ratnawati (editor), P2P LIPI, 2009.

beraspal? Bagaimana dengan masalah pasokan aliran listrik ke pedesaan? Bagaimana dengan program-program pemberdayaan ekonomi kerakyatan, peningkatan kualitas pendidikan, kesehatan, pertanian, perindustrian, perikanan, pariwisata, pengembangan dan peningkatan kebudayaan manusia, dan sebagainya? Secara umum dan sederhana, problematika pemekaran daerah era reformasi dapat “dipeta-

kan” sebagaimana dapat dilihat pada tabel 7.

Kesimpulan

Berdasarkan uraian di muka dapat disimpulkan bahwa pemekaran daerah yang “amburadul” tersebut dapat dijadikan salah satu parameter dari buruknya otonomi daerah era reformasi.

Meskipun demikian, pemekaran daerah juga telah berdampak positif, yaitu paling tidak telah membuka keterisolasian daerah-daerah terpencil dengan dibangunnya jalan-jalan dan jembatan-jembatan. Faktor ini sangat penting untuk pertumbuhan ekonomi daerah dan daya tarik bagi investor untuk menanamkan modal ke daerah-daerah pemekaran. Di samping itu, pemekaran daerah juga telah membuka lapangan kerja baru bagi calon-calon PNS, pejabat dan politisi di tingkat lokal; memberikan pelayanan pendidikan dan kesehatan minimal kepada warga masyarakat setempat. Namun, dampak positif pemekaran ini menurut saya masih terlalu kecil bila dibandingkan *cost* ekonomi, politik dan sosial dari pemekaran daerah selama sekitar 10 tahun terakhir ini.

Dari sisi integrasi nasional, pemekaran daerah dan otonomi daerah saat ini mampu menjadi 'pilihan kebijakan' jangka pendek untuk mengatasi kegagalan Orde Baru di masa lalu dalam menciptakan pemerataan keadilan dan pembangunan Jawa-Luar Jawa. Agar solusi jangka pendek ini mampu menjadi solusi jangka menengah dan panjang, mau tidak mau, kebijakan-kebijakan dan implementasi otonomi daerah dan pemekaran daerah di masa datang harus berorientasi kerakyatan, didasari penelitian dan kajian yang mendalam dan menye-

lamatkan bangsa dan negara Indonesia (termasuk kajian mengenai penggabungan daerah).

Daftar Pustaka

- "Pemekaran Daerah Cita-cita yang Tidak Selalu Berbuah Manis." *Kompas*, 21 Mei 2008.
- "Polisi Periksa 13 Saksi Aksi Anarki di Medan." *Kompas*, 4 Februari 2009.
- "Evaluasi Selesai Maret, Desain Besar 2010." *Kompas*, 12 November 2009.
- Bahar Ujang. 2007. "Wewenang Pemerintah Daerah Terhadap Pinjaman yang Sumber Dananya Berasal dari Luar Negeri." Dalam *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol.26, No.4.
- Building and Reinventing Decentralized Governance Project Bappenas bekerjasama dengan United Nation Development Program (Bappenas-UNDP). 2007. *Studi Evaluasi Pemekaran Daerah*. Jakarta. Mei.
- Cahyo Pamungkas. 2007. "Pemekaran Wilayah, Otonomi Daerah, dan Desentralisasi Politik di Indonesia." Jakarta: USAID-DRSP-Percik-LIPI. Mei.
- Denden Alicias and Djorina Velasco. 2007. "Decentralization and Deepening Democracy." Dalam Denden Alicias et.al, *Decentralization Interrupted, Studies from Cambodia, Indonesia, Philippines and*

Telaah

- Thailand. Quezon City: Institute for Popular Democracy - Logo Link.
- DRSP-USAID. 2006. *Stock Taking On Indonesia's Recent Decentralization Reforms*. Jakarta: DRSP-USAID. Agustus.
- Ferrazzi, Gabriele. 2007. *International Experiences in Territorial Reform – Implications for Indonesia*. Jakarta: USAID-DRSP. Januari.
- Fitrani, dkk. 2005. "Unity in Diversity? The Creation of New Local Governments in A Decentralizing Indonesia." Dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Vol. 41, No.1.
- Hanung Harimba Rachman. 2010. *Hasil analisis data keuangan provinsi, kabupaten dan kota seluruh Indonesia tahun 2005-2008*. Slide presentasi. Jakarta.
- James Manor. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington DC: The World Bank.
- Kathleen O'Neill. 1997. *Decentralizing the State*. London: Cambridge University Press.
- Kompas, 15 Juli 2010
- Koswara. E. 2001. *Otonomi Daerah Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*. Jakarta: Yayasan Pariba.
- Mark Turner and David Hulme. 1997. *Governance, Administration and Development*. London: Macmillan Press Ltd.
- Menteri dalam Negeri. 2009. "Kebijakan Penataan Daerah di Indonesia." Paper disajikan dalam seminar nasional di Lembaga Ketahanan Nasional RI dengan tema *Urgensi Pemekaran Daerah Untuk Meningkatkan Pelayanan dan Kesejahteraan Masyarakat*. Jakarta, 29 September.
- Michal Illner. "Chapter I: Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastren Europe?" Dalam *Lgi.osi.hu/kimb1.pdf* .
- Ratnawati, Tri (ed.). 2009. *Pemetaan Problematika Politik, Ekonomi dan Sosial Budaya*, Jakarta: LIPI.
- Smith. BC. 1985. *The Territorial Dimension of The State*. London: George Allen and Unwin.
- Tri Ratnawati, Afadlal, Nyimas L..Letty. 2009. "Penanaman Modal dan Otonomi Daerah." *Laporan Sementara Penelitian P2P LIPI-DIKTI*. Oktober.
- Tryatmoko, MardyantoWahyu. 2010. "Satu Dekade Penataan Daerah Pasca Orde Baru: Persoalan dan Solusi Pembentukan." Makalah disajikan dalam *Seminar Internasional XI Lembaga Percik Salatiga* dengan tema "Ada Apa Dengan 10 Tahun Otonomi Daerah?" Di-selenggarakan di Salatiga, 21-23 Juli.
- Vedi R.Hadiz. 2003."Decentralization *Jurnal Ilmu Politik, Edisi 21, 2010*

and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives." Dalam *Southeast Asia Research Centre Working Paper Series*. No. 47.

World Bank Report 1999/2000. "Decentralization: Rethinking Government".

www.depdagri.go.id

www.riauterkini.com/politik

KETENTUAN PENULISAN NASKAH JURNAL ILMU POLITIKA IPI

JENIS NASKAH

Jenis naskah yang dapat dikirimkan ke Jurnal Ilmu Politik AIPI adalah:

1. Naskah atau artikel hasil penelitian
2. Naskah atau artikel setara hasil penelitian

FORMAT NASKAH

1. Abstrak dan Kata Kunci
2. Pendahuluan (Latar Belakang Masalah, Teori dan Metode)
3. Analisis
4. Kesimpulan

CARA PENULISAN NASKAH

1. Naskah atau artikel harus orisinal, belum pernah dipublikasi, dan diketik dalam format *Ms. Word* versi 2000 ke atas dengan ukuran kertas A4, spasi 1.5 dan font *Times New Roman* atau *Arial* ukuran 12;
2. Panjang artikel minimum 4500 kata dan maksimum 6000 kata, tidak termasuk daftar pustaka;
3. Panjang Abstrak tidak lebih dari 150 kata;
4. Bahasa yang digunakan dalam jurnal ini adalah bahasa Indonesia dengan menggunakan Ejaan yang Disempurnakan (EYD). Istilah dalam bahasa daerah atau bahasa asing lain hendaknya disertai pedoman pelafalannya dan ditulis dalam huruf miring;
5. Pengutipan sumber tercetak (Referensi) dituliskan dalam catatan kaki (*footnote*) dengan ketentuan penulisan sebagai berikut:
 - ✓ untuk buku: nama penulis (tahun terbit), *judul buku*, kota: penerbit. Nomor halaman. Contoh: Larry Diamond (1999), *Developing Democracy Toward Consolidation*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press. Hlm. 70-73.
 - ✓ untuk artikel buku: nama penulis (tahun terbit), "judul tulisan," dalam editor buku, *judul buku*, kota: penerbit. Nomor halaman. Contoh: Susan C. Stokes (2000), "What Do Policy Switches Tell Us about Democracy?" dalam Adam Przewarski, Susan C. Stokes, Benard Manim (editors): *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge: Cambridge Univeristy Press. Hlm. 99-101.
 - ✓ Untuk artikel jurnal: nama penulis (tahun terbit), "judul tulisan," dalam *nama jurnal*, edisi terbit. Nomor halaman. Contoh: Febiana Rima (2009), "Kekerasan Terhadap Perempuan Dan Rekonstruksi Budaya," dalam *Respons Jurnal Etika Sosial*, Volume 14 Nomor 2 Desember. Hlm. 16-20.
6. Penulisan Daftar Pustaka dilakukan sebagai berikut:
 - ✓ untuk buku: nama belakang, nama depan penulis (tahun terbit), *judul buku*, kota: penerbit. Contoh: Diamond, Larry (1999), *Developing Democracy Toward Consolidation*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

- ✓ untuk artikel buku: nama belakang, nama depan penulis (tahun terbit), "judul tulisan," dalam editor buku, *judul buku*, kota: penerbit. Contoh: Stoke, Susan C. (2000), "What Do Policy Switches Tell Us about Democracy?" dalam Adam Przewarski, Susan C. Stokes, Benard Manim (editors): *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge: Cambridge Univeristy Press.
 - ✓ Untuk artikel jurnal: nama belakang, nama depan penulis (tahun terbit), "judul tulisan," dalam *nama jurnal*, edisi terbit. Contoh: Febiana Rima (2009), "Kekerasan Terhadap Perempuan Dan Rekonstruksi Budaya," dalam *Respons Jurnal Etika Sosial*, Volume 14 Nomor 2 Desember.
7. Naskah dikirim ke: jurnal.aipi@gmail.com atau dalam bentuk *print out* disertai CD dan dikirim ke alamat Redaksi Jurnal Ilmu Politik AIPI. Widya Graha LIPI, Lt. VII. Jl. Jend. Gatot Subroto 10, Jakarta 12710.
 8. Penulis agar menyertakan keterangan diri yang meliputi jenjang pendidikan terakhir, kedudukan tetap, karyat tulis yang dianggap penting, alamat lengkap yang mudah dihubungi, alamat e-mail dan nomor telepon.