

MENATA ULANG KEBIJAKAN PEMEKARAN DAERAH DI INDONESIA

Mardyanto Wahyu Tryatmoko
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
E-mail: mardyanto@gmail.com

Diterima: 16-6-2014

Direvisi: 15-7-2014

Disetujui: 15-7-2014

ABSTRACT

Many evaluations and even research show that proliferation policy in Indonesia for more than a decade tends to counterproductive. There were so many adjustments having been done, but distortion in the implementation of regional proliferation policy is still large. In order to support effectiveness on decentralization, government has to revise systematically territorial reform. Besides elaborating problems of territorial reform in Indonesia, this paper suggests some strategic solutions. The main reform should be put on the changing of paradigm, revision on regulations, and strengthening institutions related to territorial reform.

Keyword: *Regional division, changing of paradigm, revision on regulations, and strengthening institutions*

ABSTRAK

Banyak hasil evaluasi dan penelitian menunjukkan bahwa kebijakan pemekaran daerah di Indonesia selama lebih dari satu dekade terakhir cenderung kontraproduktif dari tujuan desentralisasi dan otonomi daerah. Berbagai upaya pembenahan sudah dilakukan, tetapi distorsi implementasinya masih sangat besar. Untuk itu, pembenahan mekanisme penataan daerah secara sistematis perlu segera dilakukan untuk mendukung efektivitas pelaksanaan desentralisasi di Indonesia. Tulisan ini tidak hanya mengulas persoalan dampak buruk pemekaran daerah dan akar persoalannya, tetapi juga mengajukan beberapa solusi strategis pembenahannya. Upaya pembenahan mendasar terutama diarahkan pada perubahan paradigma, pembenahan regulasi, dan penguatan kelembagaan penataan daerah.

Kata Kunci: *Pemekaran daerah, perubahan, paradigma, perubahan regulasi, penguatan kelembagaan*

PENDAHULUAN

Karut-marut pengelolaan pemerintahan, terutama di daerah, semakin marak terjadi sejak pemerintahan nasional memberikan kelonggaran terhadap pembentukan daerah otonom baru (DOB). Terlepas dari perdebatan usia pemerintahan, nyatanya tidak sedikit pemerintah DOB ataupun daerah induknya kesulitan atau tidak mampu merumuskan kewenangan atau urusan daerah sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat lokal. Selain itu, setelah sekian lama terbentuk, banyak pemerintah daerah hasil pemekaran belum mampu mengelola anggaran untuk mendorong optimalisasi perekonomian daerah. Dampaknya, pemerintah daerah justru tidak dapat memberikan pelayanan publik secara optimal sebagaimana diharapkan oleh masyarakat dari kebijakan pemekaran daerah.

Berbagai dampak buruk pemekaran sudah sangat disadari oleh pemerintah. Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) tidak sedikit mengambil kebijakan untuk mengatasi dampak buruk pemekaran tersebut. Upaya perbaikan penataan daerah otonom yang dilakukan oleh pemerintahan SBY dalam kurun 10 tahun di antaranya adalah memperketat aturan pembentukan DOB melalui PP No. 78 Tahun 2007 yang memberlakukan moratorium pemekaran daerah dan menyusun desain besar penataan daerah di Indonesia (Desartada).

Namun, upaya-upaya yang ditempuh pada masa Pemerintahan SBY untuk membendung pemekaran daerah tidak berjalan efektif. Dalam praktiknya, regulasi baru tidak mampu menghentikan manipulasi data prasyarat, moratorium tidak mampu membatasi desakan politis pemekaran, dan Desartada belum mendapatkan legitimasi

dari DPR sebagai landasan penataan daerah lebih lanjut.

Pada bagian awal, tulisan ini mengulas kembali persoalan penataan daerah di Indonesia, terutama yang berkaitan dengan dampak buruk pemekaran daerah dan akar persoalannya. Pada bagian akhir tulisan ini, penulis mengajukan rekomendasi pembenahan kebijakan pemekaran daerah di Indonesia yang perlu dipikirkan oleh pemerintahan baru setelah SBY. Alternatif perbaikan diarahkan pada upaya pembenahan kelembagaan penataan daerah, perbaikan dan penguatan legitimasi Desartada serta mekanisme penggabungan dan pemekaran daerah. Rekomendasi pembenahan di dalam tulisan ini dikembangkan dari pemikiran tim otonomi daerah di Pusat Penelitian Politik LIPI dan masukan dari para praktisi ataupun akademisi yang peduli dengan masa depan kebijakan pemekaran di Indonesia.

URGENSI PEMBENAHAN KEBIJAKAN PEMEKARAN

Pemekaran daerah yang marak dan penambahan jumlah DOB yang “gagal” menjadi bukti nyata adanya masalah serius dalam kebijakan penataan daerah. Hasil kebijakan pemekaran daerah di Indonesia selama lebih dari satu dekade terakhir cenderung kontraproduktif dari tujuan desentralisasi dan otonomi daerah. Untuk itu, pembenahan mekanisme penataan daerah perlu dilakukan dengan langkah-langkah (*roadmap*) yang jelas dan terarah guna meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, meningkatkan kesejahteraan rakyat, mempercepat pertumbuhan ekonomi serta memperkuat kehidupan demokrasi, keamanan, dan ketertiban sosial.

Sedikitnya ada tiga hal mendasar yang harus diperhatikan dalam membenahi kebijakan pemekaran daerah atau kebijakan penataan daerah dalam arti yang lebih luas. Tiga hal mendasar tersebut adalah perubahan paradigma, pembenahan regulasi, dan penguatan kelembagaan.

Hal mendasar pertama ialah perubahan paradigma yang menekankan pentingnya meninjau kembali cara pandang negara terhadap pilihan kebijakan penataan daerah (*territorial reform*). Meskipun esensi penataan daerah dapat men-

cakup pengembangan, penyesuaian, pembinaan, dan sebagainya, ada dua *mainstream* kebijakan dalam kategori makro, yaitu pemekaran dan penggabungan daerah. Setiap negara memilih alternatif kebijakan ini dengan berpegangan pada paradigma yang sesuai dengan konteks lokal.

Tujuan setiap negara memilih penggabungan atau pemekaran dapat dikategorikan ke dalam empat tujuan besar desentralisasi, yaitu efektivitas pelayanan publik, efisiensi ekonomi, demokratisasi, dan kemandirian lokal. Pada prinsipnya, desentralisasi dalam bentuk apa pun membutuhkan pembagian wilayah negara ke dalam beberapa area (Smith 1985: 61). Optimalisasi pembagian wilayah inilah yang menunjang efektivitas pemerintahan. Ukuran (besar atau kecil) suatu wilayah pemerintahan daerah turut menentukan optimalisasi pelaksanaan kewenangan yang didesentralisasikan kepadanya.

Dengan demikian, pemilihan model *territorial reform* dapat memperkuat desentralisasi sekaligus menentukan kualitas *governability* lokal. Ini berarti tujuan *territorial reform* dapat dikatakan sebagai kebutuhan (*needs*) *governability*,¹ baik *state* maupun *society*, baik di tingkat nasional maupun lokal. Hubungan antara desentralisasi, *territorial reform*, dan *governability* terlihat pada Tabel 1.

Atas dasar praksis pemekaran selama ini dan arah desentralisasi yang diharapkan, negara perlu segera melakukan rekonseptualisasi faktor pendorong *territorial reform*. Pemerintah harus memikirkan ulang konsep *territorial reform* di Indonesia. Apakah benar pemekaran paling tepat? Apakah perlu lebih mengedepankan penggabungan daerah? Atau bagaimana varian dari keduanya yang paling relevan untuk konteks Indonesia?

Hal mendasar kedua yang perlu dilakukan segera adalah penguatan kelembagaan. Merujuk pada pendapat Esman (1972), pendekatan *institution building* (IB) perlu dilakukan melalui

1 Kooiman (1994) lebih terperinci menjelaskan *governability* sebagai proses keseimbangan yang permanen antara dua hal *governing*, yaitu *governing needs* dan *governing capacities*. Menurut Kooiman, *governability* merupakan suatu ekspresi *governance* dalam arti penyesuaian yang absah (*legitimate*) dan efektif atas *governing needs* dan *capacities* dan *governing capacities to needs*.

Tabel 1. Keterkaitan antara Desentralisasi, *Territorial Reform*, dan *Governability*

Dasar Pemikiran (<i>Rationale</i>) Desentralisasi (Rondinelli & Cheema)	Parameter Tujuan <i>Territorial Reform</i>	Kebutuhan (<i>Needs</i>) <i>Governability</i>	
		Alasan Pemekaran	Alasan Penggabungan
Menempatkan pelayanan dan fasilitas yang lebih efektif di dalam masyarakat	Efektivitas pelayanan publik	Kedekatan masyarakat dengan pusat pemerintahan	Mendukung mobilitas sosial tanpa terhambat persoalan yurisdiksi
Mengurangi <i>diseconomies of scale</i> sehingga meningkatkan jumlah penyediaan barang dan jasa publik	Efisiensi ekonomi	<i>Diseconomies of scale</i> terlihat di daerah-daerah yang berpenduduk lebih dari dua ribu digabungkan	Menyediakan kesempatan bagi pemerintah daerah untuk merampingkan dan merasionalisasi organisasi
Meningkatkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan kemampuan bagi kelompok-kelompok yang berbeda untuk berpartisipasi langsung dalam pembuatan keputusan pembangunan	Demokratisasi	Semakin kecil unit politik, semakin besar kemampuan masyarakat untuk memengaruhi kebijakan publik	Memperkuat kelas menengah yang akan mengawasi jalannya pemerintahan daerah
Meningkatkan kemampuan administrasi pemerintah dan inovasi lembaga-lembaga swasta di daerah	Kemandirian	Memperkuat ekonomi daerah dan pusat	Memperkuat ekonomi daerah dan pusat

Sumber: Analisis dari konsep Rondinelli dan Cheema (1983), Kooiman (1994), Techera (2007), Mabuchi (2001), dan Montreal Economic Institute (2001)

berbagai inovasi yang berdampak terhadap perubahan kualitas di dalam norma, pola perilaku, hubungan individu dan kelompok, dan dalam persepsi tujuan dan proses. Penekanan utama dalam IB yang dikemukakan oleh Esman terdapat di dalam dua hal. *Pertama*, penguatan berbagai variabel dalam institusi, seperti *leadership*, doktrin, program, sumber daya, dan struktur internal. *Kedua*, penguatan hubungan (*linkage*), yaitu hubungan interdependensi antara suatu institusi (pemerintahan) dan bagian relevan masyarakat.

Desain penataan daerah yang berpihak pada kesejahteraan rakyat tidak dapat terselenggara tanpa adanya perbaikan kelembagaan, baik di Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD), maupun DPR. Sebagus apa pun desain penataan daerah yang dirumuskan tidak akan berarti tanpa membenahan lembaga-lembaga pelaksananya. Selama ini, peran elite (pusat dan daerah) sangat menonjol dan mereka menjadi pendorong terjadinya pemekaran daerah. Tidak jarang pemekaran daerah dijadikan alat untuk memantapkan

orientasi elite dalam mengejar keuntungan ekonomi (proyek-proyek) dan politik (kekuasaan atau posisi), sedangkan masyarakat cenderung menjadi objek dan perannya diabaikan serta tidak mendapat informasi memadai tentang dampak pemekaran.

Penguatan kapasitas masyarakat juga diperlukan, baik sebagai pengusul pemekaran maupun sebagai pengawas kinerja lembaga-lembaga formal. Hal ini penting karena ketika lingkup pertanggungjawaban pemerintah semakin berkembang dan masyarakat kekurangan sumber daya dan kapasitas untuk menyelesaikan problem, hubungan *principal-agent* yang asimetri dengan *governance* yang lemah dan korup akan muncul (Azfar 2004: 32–33).

Hal mendasar ketiga yang perlu dilakukan untuk membenahi kebijakan pemekaran daerah adalah membenahan regulasi menyangkut hal-hal yang dijadikan pijakan sebagai aturan main. Dalam konsepsi Grindle (1997), perlu penekanan pada pentingnya perubahan aturan main (*the rules of game*) yang mengatur setiap organisasi dan

individu dalam membuat keputusan dan melakukan aktivitas. Perubahan tersebut mencakup berbagai inisiatif, seperti pengembangan sistem hukum, rezim kebijakan, termasuk juga mekanisme akuntabilitas, kerangka peraturan, dan sistem pengawasan yang menghubungkan informasi mengenai struktur dan kinerja pemerintah dan pejabat publik.

PROBLEM PEMEKARAN DAERAH DI INDONESIA

Ilusi tentang peningkatan kesejahteraan dan kedekatan pelayanan publik, di antara faktor pendorong pemekaran, telah memicu hasrat yang kuat dari para elite dan sebagian masyarakat lokal untuk membentuk DOB secara masif sejak 1999. Beberapa daerah hasil pemekaran memang telah berhasil menyejahterakan masyarakatnya melalui peningkatan pembangunan dan pelayanan publik. Namun, jumlah daerah yang berhasil tersebut jauh lebih sedikit dibandingkan kabupaten/kota yang justru mengalami kemunduran pembangunan setelah pemekaran daerah.

Tabel 2. Perkembangan Pembentukan Provinsi, Kabupaten, dan Kota (1950–2013)

Periode	Penambahan Provinsi	Penambahan Kabupaten dan Kota
1950-1955	6	99
1956-1960	16	145
1961-1965	3	16
1966-1970	1	11
1971-1998	1	33
1999-2009	7	198 (164 kabupaten, 34 kota)
2012-2013	1	14 kabupaten

Sumber: Kemendagri, 2009 dan 2013

Pemekaran daerah membawa berkah bagi sebagian kabupaten/kota, baik yang berstatus sebagai daerah baru maupun daerah induk.² Beberapa daerah hasil pemekaran melakukan serangkaian inovasi hingga mampu menata

2 Salah satu daerah baru yang tergolong sukses adalah Kota Baubau. Kota hasil pemekaran dari Kabupaten Buton ini merupakan salah satu dari sembilan bintang yang dipilih *Tempo* sebagai daerah yang inovatif. Revolusi yang dilakukan kota ini adalah menata Kali Baubau yang tadinya sebagai “tong sampah” sehingga menunjang konsep kota menghadap ke laut (*waterfront city*) (*Tempo* 2009).

infrastrukturnya secara lebih baik untuk kenyamanan masyarakatnya. Kemajuan yang dicapai daerah ini dalam beberapa tahun bahkan mampu mengalahkan prestasi daerah induknya. Demikian juga dengan beberapa kabupaten induk, setelah pemekaran justru kabupaten ini mampu memberikan pelayanan yang lebih baik dibanding sebelum pemekaran.³ Keberhasilan daerah ini tentu saja tidak hanya disebabkan dampak langsung dari pemekaran, tetapi juga dipengaruhi faktor lain, termasuk kepemimpinan daerah.

Cerita sukses daerah tersebut tidak banyak dialami oleh daerah hasil pemekaran yang lain. Beberapa hasil evaluasi ataupun studi yang dilakukan oleh beberapa lembaga (UNDP-Bappenas (2008), LIPI (2009), Kemendagri (2011), dan UGM (2009)) menunjukkan keterpurukan yang lebih besar dibanding cerita sukses daerah hasil pemekaran. *Kompas* (2008) juga pernah mencatat bahwa tidak sedikit daerah pemekaran yang justru mengalami kemunduran. Pemekaran daerah bahkan menimbulkan problematik *governability* di tingkat lokal yang semakin luas (Tryatmoko 2010). Presiden SBY berdasarkan hasil evaluasi kinerja daerah yang dilakukan oleh Kemendagri bahkan menyatakan bahwa 80% dari daerah hasil pemekaran belum menunjukkan kinerja yang baik. Dari jumlah daerah yang justru mengalami kemunduran setelah pemekaran dapat disimpulkan bahwa hasil kebijakan pemekaran daerah justru kontraproduktif dari cita-cita semula.

Pemekaran daerah ternyata memecah soliditas kekuatan lembaga-lembaga sosial, politik, dan pemerintahan di daerah sehingga demokrasi dan sistem pemerintahan lokal tidak dapat berjalan dengan baik. Meskipun telah melalui lebih dari satu dekade masa transisi, kualitas partai politik termasuk DPRD, birokrasi pemerintahan, dan lembaga swadaya masyarakat (LSM), baik di DOB maupun daerah induknya, tidak menunjukkan peningkatan kualitas yang berarti. Di beberapa

3 Cerita sukses juga dialami oleh Kabupaten Musi Banyuasin, sebagai daerah yang membentuk Kabupaten Banyuasin. Sebagai daerah induk yang berhasil, Pemerintah Kabupaten Musi Banyuasin mampu menyediakan pendidikan gratis hingga pendidikan tinggi bagi masyarakatnya. Program ini mampu mengubah citra daerah ini yang tadinya memiliki 1.200 jiwa buta aksara dan 4.500 jiwa tidak bersekolah menjadi berpredikat 5% di atas target nasional (*Tempo* 2009).

daerah, bahkan, kualitas dan soliditasnya semakin buruk (Tryatmoko 2012).

Kebijakan pemekaran merupakan momentum yang digunakan partai politik untuk membuat kantong-kantong baru sehingga kursi kekuasaannya bertambah luas. Persoalannya, semakin luas jangkauan kekuasaan partai politik tidak diimbangi dengan peningkatan kualitas lembaga ini. Kualitas anggota parlemen lokal justru menurun karena seleksi kader partai yang makin longgar. Makin banyak politisi baru yang tidak berpengalaman dan minim kualitas duduk di parlemen lokal, makin rendah kualitas lembaga legislatif daerah.

Birokrasi pemerintahan daerah juga mengalami penurunan kinerja karena kualitas sumber daya manusia (SDM) yang menurun. Pemekaran daerah menyebabkan birokrasi pemerintahan terbagi sehingga kualitas aparatur, terutama di daerah baru, tidak cukup memadai. Pengembangan SDM birokrasi membutuhkan waktu yang lama untuk setara dengan daerah-daerah lain.

Kelemahan kapasitas politisi dan birokrasi pemerintahan ini diperburuk oleh situasi yang menunjukkan bahwa kekuatan kelompok masyarakat sipil hanya terkonsentrasi di salah satu daerah hasil pemekaran ataupun daerah induk. Situasi ini tidak hanya menyebabkan korupsi dan tindakan penyelewengan lainnya di pemerintahan tidak terpantau dengan baik, tetapi juga memunculkan beberapa persoalan pemerintahan.

Persoalan pertama, pemerintah DOB kesulitan atau tidak mampu merumuskan kewenangan atau urusan daerah sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat lokal. Struktur kelembagaan yang dibentuk oleh pemerintah daerah setempat belum sesuai dengan jenis urusan daerah yang sesungguhnya. Dampaknya, struktur kelembagaan menjadi gemuk dan tidak menunjang efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran daerah.

Persoalan kedua, pemerintah DOB tidak optimal memberikan pelayanan publik. Meskipun telah berjalan lebih dari satu dekade, kinerja pelayanan publik di banyak daerah hasil pemekaran masih berada di bawah kinerja pelayanan publik di kabupaten pada umumnya. Problem kinerja ini sepertinya juga dipengaruhi oleh

kualitas aparatur pemerintahan di daerah hasil pemekaran yang masih berada di bawah potensi yang dimiliki daerah induk. Satu hal yang sering ditemui di banyak DOB adalah birokrasi eksekutif pemerintah daerah yang justru tidak optimal bekerja, baik karena persoalan jarak tempat tinggal mereka dengan kantor kabupaten baru maupun karena terbaginya sumber daya manusia sehingga jumlah birokrat yang berkualitas menurun. Oleh sebab itu, pelayanan publik yang tidak merata justru mengakibatkan jarak ketimpangan dan ketertinggalan semakin lebar, di samping beban penduduk miskin yang semakin bertambah.

Persoalan ketiga, pemerintah daerah hasil pemekaran belum mampu mengelola anggaran untuk mendorong perekonomian daerah. Persoalan ini dihadapi oleh daerah yang tidak hanya memiliki keterbatasan sumber daya ekonomi, tetapi juga daerah yang berlimpah tetapi belum dapat memanfaatkannya. Dalam hal ini adalah kemampuan pemerintah menggali sumber-sumber pendapatan asli daerah (PAD) yang masih rendah. Bahkan, terjadi pemborosan penggunaan APBD untuk kepentingan birokrasi daerah dan pembangunan etalase bangunan fisik yang irasional, tidak berdasarkan kebutuhan publik (Ratnawati 2009).

Pemekaran daerah justru merupakan jalan bagi elite bisnis daerah untuk mempermudah eksploitasi sumber daya alam (SDA). Dengan alasan peningkatan pendapatan asli daerah, pemerintah daerah dapat dengan mudah mengeluarkan peraturan-peraturan yang memberikan insentif bagi para pebisnis. Dengan demikian, alih-alih mendapat manfaat dari SDA yang ada, justru yang terjadi adalah kerusakan potensi daerah tanpa timbal balik yang sepadan.

Kategori perda bermasalah yang ditemukan di DOB bervariasi, di antaranya adalah DOB yang setelah sekian lama resmi terbentuk ternyata masih menggunakan perda lama milik daerah induk, lahirnya perda tentang pajak dan retribusi yang justru memberatkan masyarakat atau menimbulkan ekonomi berbiaya tinggi, dan perda-perda tentang tata ruang wilayah yang terkadang tidak terpantau dengan baik.

Selain persoalan pemerintahan, dalam praktiknya, pemekaran daerah cenderung semakin

mendorong meluasnya nasionalisme etnis (*ethnic nationalism*) di samping lebih menguatkan oligarki kekuasaan di tingkat lokal daripada memperkuat demokrasi. Inisiasi pembentukan DOB banyak ditentukan oleh kepentingan-kepentingan etnosentrisme. Pembentukan provinsi atau kabupaten baru dilatarbelakangi oleh keinginan kelompok-kelompok etnis membuat kaveling yang homogen. Nasionalisme etnis merupakan bentuk nasionalisme yang berakar pada pikiran orang sebagai bentuk doktrin yang menekankan perbedaan mereka dari orang lain atas dasar sejarah, budaya, dan bahkan kelembagaan tertentu (Snyder 2000). Dalam konteks pluralisme kebangsaan Indonesia, nasionalisme bentuk ini memecah persatuan dan terbukti menjadi sumber konflik besar.

Di beberapa wilayah konflik, kebijakan pemekaran karena latar belakang ini memang efektif menghentikan konflik. Namun, masyarakat yang relatif homogen di suatu daerah tidak benar-benar imun dari konflik. Dalam beberapa kasus, persoalan muncul di awal pemekaran karena sebagian masyarakat yang merasa akan menjadi golongan minoritas menolak bergabung dengan kelompok mayoritas. Konflik sering muncul dari persoalan ini karena kelompok yang menolak pemekaran tidak ingin menjadi kelompok minoritas di daerah baru atau terpisah dari kelompok besarnya.

Konflik komunal sering terjadi akibat proses elitis pemekaran daerah, di antaranya terjadi di Maluku Utara, Sulawesi Barat, Papua Barat, dan Sumatra Utara. Di Maluku Utara, warga dari Suku Kao menolak sebagian wilayahnya dimasukkan ke wilayah yang didominasi oleh Suku Makian (Tryatmoko 2005). Di Sulawesi Barat, konflik komunal terjadi di Kecamatan Aralle, Tebilahan, dan Mambi (ATM). Masyarakat di tiga kecamatan ini menolak bergabung dengan Kabupaten Mamasa. Persoalannya ialah batas wilayah administrasi tidak dapat segaris dengan batas wilayah etnis sehingga tidak dapat dipisahkan begitu saja.

Kaveling-kaveling yang homogen sebagai dampak pemekaran akan semakin mengentalkan rasa nasionalisme etnis dan berpotensi menimbulkan konflik yang lebih besar ketika ada pemicu konflik yang melibatkan dua daerah yang dominan. Pemicu yang sering muncul berawal

dari persoalan batas atau pengelolaan SDA di antara dua daerah itu. Konflik tidak hanya akan muncul antarkabupaten/kota, tetapi juga dapat dipicu oleh persetujuan elite di tingkat provinsi dengan elite di tingkat kabupaten. Contohnya ialah persetujuan elite yang memiliki perbedaan ideologi antara elite provinsi dan elite di beberapa kabupaten di Papua dan Aceh terkait diskriminasi pembagian dana otonomi khusus (otsus).

Dominasi mayoritas di dalam suatu daerah juga berpotensi memunculkan diskriminasi terhadap kelompok minoritas yang tinggal di daerah itu. Pembakaran masjid di Toba Samosir atau pelarangan pendirian gereja di Solok merupakan contoh yang dapat terjadi di DOB yang terbentuk karena etnosentrisme ini. Orang-orang dari kelompok yang terpinggirkan juga tidak akan mendapat tempat di dalam lembaga perwakilan dan pemerintahan daerah karena dikuasai kekuatan oligarki "Putra Asli Daerah".

Sumber Kekacauan Pemekaran Daerah

Beragam persoalan yang muncul dari implementasi pemekaran daerah tersebut tampaknya berawal dari kesalahan dari pemilihan kebijakan hingga pelaksanaan kebijakan penataan daerah. Secara lebih khusus, sedikitnya ada lima sumber kekacauan pemekaran daerah, yaitu arah kebijakan penataan daerah otonom yang tidak tepat, prasyarat pemekaran yang longgar dan kepentingan parsial elite, kelemahan uji kelayakan DOB, asistensi DOB yang tidak terarah, dan lemahnya evaluasi perkembangan DOB.

1) Arah Kebijakan Penataan Daerah Otonom yang Tidak Tepat

Meskipun pemekaran daerah terbukti tidak berhasil meningkatkan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat, anehnya, RUU pemekaran daerah terus bermunculan. Hal ini disebabkan oleh para pengambil kebijakan yang masih menempatkan pemekaran sebagai kebijakan dominan penataan daerah. Pemekaran masih dianggap sebagai kebijakan ideal untuk mendekatkan pelayanan publik dan menyejahterakan masyarakat. Sementara itu, kebijakan penggabungan daerah yang didorong oleh banyak negara untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pemerintahan

daerah justru ditempatkan oleh para pengambil kebijakan sebagai hukuman bagi daerah yang dinyatakan gagal. Ketimpangan pilihan kebijakan ini diperparah oleh akomodasi yang berlebihan atas suara-suara pemekaran dari bawah (*bottom-up*) dan memandulkan otoritas kebijakan dari atas (*top-down*). Selama ini kebijakan penataan daerah berupa pemekaran tidak pernah diinisiasi oleh pemerintah pusat secara *top-down* atas dasar kepentingan strategis nasional.

Pilihan pada pemekaran daerah juga tidak memiliki landasan dan arah yang kuat. Desartada yang diharapkan dapat dijadikan landasan kebijakan penataan daerah yang sudah diselesaikan oleh pemerintah pada 2010. Namun, hingga kini *blueprint* itu belum sepenuhnya dapat dijadikan acuan kebijakan umum ataupun operasional. Terlepas dari kebutuhan revisi, DPR menganggap pemerintah kurang proaktif melibatkan dirinya dalam pembahasan substansi Desartada. Bagi DPR, Desartada belum dapat digunakan sebagai pijakan kebijakan penataan daerah karena DPR belum sepakat. Selain itu, Desartada perlu disepakati bersama antara pemerintah dan DPR karena menyangkut kebijakan strategis. Perdebatan mengenai kebijakan penggabungan daerah, pintu masuk usulan pemekaran, pengaturan daerah persiapan, dan jumlah daerah otonom hendaknya segera diselesaikan dan kesepakatan titik temunya segera dimasukkan dalam revisi Desartada.

Tidak adanya legitimasi yang kuat dan masih adanya perdebatan substansinya membuat Desartada belum dapat dijadikan landasan kebijakan dari tingkatan umum (UU) hingga peraturan operasionalnya. Pemerintah juga akan kesulitan menentukan langkah selanjutnya ketika menghadapi persoalan-persoalan yang muncul sebagai dampak kebijakan penataan daerah. Sebagai contoh, pemerintah tampak kerepotan mengurus banyak DOB yang justru terpuruk setelah pemekaran. Meskipun di dalam regulasi disebutkan penggabungan sebagai solusi atas persoalan pemekaran, kebijakan penggabungan daerah tentu tidak dapat begitu saja dilaksanakan karena adanya resistensi lokal yang berpotensi konflik.

2) Prasyarat Pemekaran yang Longgar dan Kepentingan Parsial Elite

Meskipun PP No. 78/2007 lebih ketat mengatur syarat pemekaran dibanding PP No. 129/2000, kedua aturan tersebut hanya mempersoalkan syarat kelayakan administratif kuantitatif (jumlah penduduk, luas wilayah, jumlah partai politik, dan sebagainya). Parameter prasyarat pembentukan DOB hanya dipenuhi dengan pemberian skor yang rawan manipulasi. Alih-alih menggunakan tenaga ahli untuk mendapatkan sekaligus memvalidasi data, pemberian skor sering tidak didasarkan fakta yang ada dan sekadar menyajikannya untuk memenuhi prasyarat teknis. Oleh sebab itu, syarat administratif kuantitatif ini dapat diajukan dengan mudah oleh semua daerah tanpa terkecuali.

Kelonggaran prasyarat pemekaran daerah disertai juga dengan minimnya tanggung jawab daerah pengusul. Usulan pembentukan DOB, misalnya, seolah-olah cukup hanya dengan memberikan secarik kertas dan biaya sepenuhnya dari pemerintah pusat. Tidak ada beban yang harus ditanggung oleh daerah pengusul, kecuali biaya lobi informal bagi para pejabat di tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Karena itulah, pemekaran seolah-olah menjadi barang dagangan.

Pemenuhan prasyarat pembentukan DOB sama sekali tidak ada identifikasi dan penilaian komprehensif terhadap potensi ekonomi daerah bersangkutan, terlebih lagi sektor unggulan daerah. Padahal, identifikasi dan penilaian komprehensif ini penting dalam rangka melihat fisibilitas kemandirian daerah. Penilaian atas sektor unggulan daerah juga penting dijadikan sebagai lampiran tidak terpisahkan dari usulan pembenahan DOB.

Persyaratan pembentukan DOB tidak memperhatikan perbedaan ukuran kapasitas dan karakter daerah untuk lingkup provinsi, kabupaten, dan kota. Parameter kriteria DOB yang seragam (*one fit for all*) tersebut juga masih ditentukan oleh satu kementerian, yaitu Kemendagri. Parameter prasyarat pembentukan DOB belum ditentukan secara sektoral oleh kementerian/lembaga terkait. Padahal, parameter sektoral ini penting untuk mengukur secara cermat kapasitas sektoral calon DOB.

Longgarnya persyaratan administratif pembentukan DOB berdampak pada kecenderungan pemekaran berlapis. Daerah akan berupaya melakukan pemekaran desa pada awalnya, kemudian pemekaran kecamatan, kabupaten, dan akhirnya provinsi. Ini sebagai dampak dari syarat pemekaran yang didasarkan atas jumlah wilayah administratif. Jumlah daerah otonom akan semakin membengkak, apalagi kekhawatiran pusat terhadap pemekaran provinsi yang mengancam disintegrasi NKRI sudah mulai surut.

Penilaian kelayakan pemekaran daerah tidak pernah dilihat dari urgensi atas rasionalitas yang kuat. Rasionalitas yang dimaksud, misalnya, adalah persoalan keamanan, pembentukan zona ekonomi khusus, atau pengembangan unggulan sektor tertentu untuk suatu daerah. Pembentukan DOB selalu saja mengedepankan alasan mendekatkan dan memperbaiki kualitas pelayanan publik. Alasan ini selalu ditoleransi, padahal mendekatkan pelayanan publik dapat dilakukan dengan penguatan pusat-pusat pelayanan publik di tingkat kecamatan, misalnya, tanpa harus membentuk kabupaten baru.

Jika alasan efektivitas pelayanan publik dapat diterima sebagai rasionalitas pemekaran daerah, penggabungan daerah seharusnya juga dipikirkan dan diatur sebagai rasionalitas efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Alasan efektivitas pelayanan publik seharusnya dapat diterima sebagai rasionalitas pemekaran daerah selama daerah induk memiliki kemampuan ekonomi yang kuat.

Selain persyaratan administratif untuk pemekaran dinilai sangat ringan, tuntutan dan keputusan pembentukan daerah baru justru banyak didesak oleh aspek politik. Indikasi yang kuat dari persoalan ini dapat dicermati dari banyaknya usulan pemekaran melalui pintu DPR dibandingkan pintu pemerintah (Kemendagri). Melalui anggota atau lembaga DPR, prasyarat administratif seperti lebih mudah dimanipulasi atau diperingsan dengan desakan-desakan politik, terutama terhadap DPOD. Ada sejumlah hal yang tampaknya menjadi alasan menguatnya desakan politik yang akhirnya mengabaikan prasyarat administratif. *Pertama*, sukses meloloskan pembentukan daerah baru merupakan investasi politik,

baik bagi politisi maupun partai politik, untuk mendapatkan tambahan suara pada pemilihan berikutnya. *Kedua*, ada kepentingan ekonomi personal dari proses pemekaran, terutama jika berhasil meloloskan pemekaran daerah. *Ketiga*, anggota DPR mengaku didesak konstituennya yang ada di daerah.

Sering kali pemekaran wilayah hanya merupakan agenda elite, baik elite daerah maupun elite pusat, yang mencari keuntungan ekonomis dan politis dari buah pemekaran. Aktor-aktor pemekaran tampaknya sudah terlembagakan dan bersifat *multi-stakeholders*. Elite eksekutif, legislatif, pengusaha, dan akademisi sangat mudah berkompromi dan cenderung mereduksi kepentingan rakyat. Atas nama kepentingan pula, masyarakat dijadikan slogan dan senjata oleh para elite untuk meloloskan obsesi mereka.

Persyaratan teknis administratif serta kepentingan elite yang praktis dan parsial mengabaikan persoalan-persoalan nyata di daerah, baik berupa persoalan struktur sosial, kemampuan dan disparitas ekonomi, maupun dinamika politik lokal. Sering kali pemekaran sebenarnya bukan kebutuhan nyata suatu daerah untuk mengatasi persoalan-persoalan tersebut. Justru dengan kebijakan pemekaran, persoalan yang ada di daerah bertambah rumit atau bahkan muncul masalah baru karena batas wilayah administrasi tidak segaris dengan batas wilayah etnisitas dan batas wilayah kebudayaan, apalagi dengan batas-batas kekuatan politik lokal.

3) Problem Kelembagaan dan Kelemahan Uji Kelayakan DOB

Lembaga-lembaga dalam proses pembentukan DOB tidak cukup optimal menjalankan tugas dan fungsi mereka. Sebut saja DPOD yang banyak dikritik karena tidak berperan optimal dalam proses penataan daerah otonom. Dalam proses pemekaran, misalnya, penelitian dalam rangka penilaian kelayakan daerah baru tidak dilakukan dengan baik oleh DPOD. Penilaian hanya dilakukan melalui pengawasan singkat sekitar 1-2 hari dan hanya mendasarkan pada informasi elite. Uji publik tidak dilakukan. Jelas bahwa metode merekomendasikan suatu daerah layak untuk dimekarkan seperti ini sangat lemah.

Berdasarkan PP No. 28 Tahun 2005 tentang DPOD, lembaga ini paling sentral dalam memberikan saran dan pertimbangan kepada presiden terkait kelayakan pemekaran daerah. DPOD terdiri atas Menteri Dalam Negeri (selaku ketua), Menteri Keuangan, Menteri Pertahanan, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Menteri Sekretaris Negara, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas, Sekretaris Kabinet, perwakilan pemerintah daerah (gubernur, bupati, wali kota), dan tiga pakar otonomi daerah dan keuangan dengan masa tugas anggota selama dua tahun dan dapat diperpanjang. Namun, selama ini DPOD cenderung didominasi oleh Kemendagri dan Kementerian Keuangan. Pendapat dari pihak lain hanya didengar, tetapi belum tentu diakomodasi.

Verifikasi data yang dilakukan Kemendagri dianggap cukup sehingga tidak memerlukan lagi verifikasi ulang oleh DPOD. Dominasi Kemendagri di dalam kelembagaan DPOD dan bahkan dalam seleksi teknis kelayakan pemekaran daerah menunjukkan tidak adanya koordinasi antarlembaga pemerintah. Penilaian atas potensi tertentu suatu daerah tidak dikaji secara saksama dengan melibatkan kementerian teknis terkait. Karena Kemendagri terlihat melakukan monopoli seleksi teknis, banyak tuduhan termasuk dari DPR bahwa terdapat penyimpangan jual-beli pemekaran di dalam lembaga ini. Oleh karena itu, peningkatan kapasitas lembaga ini penting, misalnya melalui penggantian dan penyempurnaan komposisi keanggotaan serta peningkatan anggaran untuk mengoptimalkan fungsi. Namun, jika dirasa tidak lagi diperlukan, lembaga ini dapat dihapus.

Kelemahan metode uji kelayakan sebagaimana dilakukan oleh DPOD ternyata juga sejalan dengan pembuktian kelayakan daerah baru yang diberikan oleh daerah. Pembuktian dari daerah ini biasanya merupakan hasil “pengkajian” perguruan tinggi setempat atau perguruan tinggi ternama yang secara khusus “dipesan” atau didesak oleh pemerintah daerah yang mengusulkan pemekaran. Dengan demikian, validitas atau keabsahan metodologi dari kajian yang menyatakan bahwa suatu daerah layak untuk dimekarkan masih sangat diragukan. Hasil pengkajian yang tidak objektif ini tentu akan sangat membahayakan

perkembangan daerah, baik yang baru maupun induknya.

4) Asistensi Daerah Otonom Baru Tidak Terarah

Kesalahan berikut dari kebijakan pemekaran daerah di Indonesia adalah upaya *capacity building* yang sangat rendah di daerah-daerah baru. Mustahil bagi daerah-daerah yang baru dibentuk, terutama yang memiliki SDM yang rendah untuk meningkatkan kapasitas penyelenggaraan pemerintahan relatif otonom tanpa asistensi dari pihak luar. Padahal, di dalam regulasi disebutkan bahwa pembinaan daerah baru menjadi tanggung jawab kabupaten induk, pemerintah provinsi, dan pemerintah pusat. Pembinaan seperti yang disebutkan dalam regulasi tersebut tidak pernah berlangsung dengan baik dalam praktiknya. Ada kesan bahwa pihak-pihak yang bertanggung jawab melepas begitu saja daerah-daerah yang baru terbentuk. Untuk kabupaten baru, misalnya, provinsi tidak dapat membina kabupaten ini selama tiga tahun berturut-turut selama tidak ada perintah dan anggaran dari pemerintah pusat. Selain itu, kabupaten/kota induk juga terkadang tidak mampu melakukan pembinaan karena kapasitasnya yang sama-sama lemah atau lebih buruk daripada kabupaten baru. Ironisnya, beberapa kabupaten induk justru mengalami krisis manajemen pemerintahan karena sumber dayanya tersedot ke daerah pemekaran. Oleh karena itu, penting bagi daerah untuk memperkuat kapasitasnya terlebih dahulu sebelum membentuk daerah otonom. Prasyarat kapasitas ini juga berlaku bagi daerah induk sebelum dimekarkan.

Pembinaan terhadap DOB faktanya tidak terukur dengan baik. Pertumbuhan daerah yang berbeda, ada yang cepat, sedang, dan lambat, tidak terpantau dengan baik. Dalam beberapa kasus, pembinaan terhadap DOB telah diupayakan untuk dilakukan secara berjenjang, tetapi masih banyak kelemahan. Provinsi yang diberi kewajiban membina kabupaten/kota baru terkadang tidak cukup memiliki kapasitas untuk itu sehingga hanya berfungsi menerima *progress report* dari daerah baru yang seharusnya ia bina. Dalam hal DOB yang tidak terbina, baik oleh daerah induk maupun provinsi, pemerintah pusat tidak pernah mengambil alih dengan baik pembinaan

itu sehingga perkembangan DOB sangat lambat dan bahkan terpuruk.

Akibat dari tidak adanya asistensi/pembinaan, sebagian besar daerah baru mengalami krisis manajemen pemerintahan. Krisis manajemen pemerintahan yang dimaksud adalah lemahnya kapasitas pemerintah dalam melakukan fungsi utamanya. Kelemahan manajerial pemerintah di daerah baru mencakup beberapa indikator. *Pertama*, pemerintah daerah baru tidak mampu merumuskan dengan tepat kewenangan ataupun urusan yang seharusnya dilaksanakan sesuai dengan kondisi dan karakteristik daerah serta kebutuhan masyarakat. *Kedua*, rendahnya kemampuan pemerintah daerah baru dalam menggali sumber-sumber penerimaan daerah. *Ketiga*, struktur kelembagaan pemerintahan daerah (SKPD) yang telah ditentukan oleh pemerintah daerah baru belum memperhitungkan kriteria efisiensi dan efektivitas kelembagaan yang baik. *Keempat*, pembangunan potensi ekonomi, baik yang direncanakan maupun dilaksanakan oleh pemerintah daerah baru tidak merata. *Kelima*, pemerintah daerah terlihat kesulitan dalam menentukan prioritas pembangunan sehingga yang terlihat adalah tiadanya konsistensi pembangunan.

5) Lemahnya Evaluasi Perkembangan Daerah Otonom Baru

Hingga saat ini evaluasi terhadap daerah-daerah pemekaran yang seharusnya dilakukan setiap tahun tidak pernah dilakukan dengan baik. Persoalan evaluasi ini ada tiga, yaitu konsistensi pelaksanaan, kriteria evaluasi, dan tindak lanjut dari evaluasi. Jika evaluasi kinerja daerah pemekaran di daerah baru dan induk dilakukan secara konsisten seperti yang diatur dalam regulasi dengan kriteria yang jelas dan ditinjaklanjuti dengan serius, penyakit *governability* tidak akan menjadi kronis.

Evaluasi yang dilakukan pemerintah (Kemendagri) terhadap daerah-daerah hasil pemekaran dalam praktiknya belum dilakukan secara berkala dengan metode yang objektif. Evaluasi yang kini dilakukan oleh pemerintah dirasa memiliki banyak cacat metodologi. Evaluasi terhadap daerah-daerah pemekaran lebih banyak diukur dari kacamata kuantitatif dan tidak memperhatikan

kan faktor substantif demokrasi, hukum, dan pemerintahan.

Pekerjaan parsial lembaga-lembaga pemerintahan juga terlihat dalam kajian evaluasi pemekaran daerah. Kemendagri, Bappenas, KPDT, LAN, LIPI, dan lembaga-lembaga lain melakukan kajian evaluasi pemekaran daerah, tetapi tidak ada integrasi pemikiran dan koordinasi tindakan pembenahan. Hasil akhir evaluasi, baik untuk melakukan perbaikan DOB maupun kebijakan pemekaran, pada akhirnya tidak optimal karena tidak ada lembaga yang mengintegrasikan dan mengartikulasikan berbagai temuan parsial tersebut. Dengan kata lain, evaluasi hanya sebatas belanja persoalan.

Akibat terlalu banyak persoalan yang muncul sebagai dampak pemekaran daerah, pemerintah melakukan penghentian sementara atau moratorium pemekaran sejak 2009. Namun, inisiatif pemekaran yang datang dari pintu DPR sepertinya tidak dapat terbendung. Akibatnya, kebijakan moratorium tidak konsisten dilaksanakan karena masih banyak daerah baru yang disahkan. Moratorium juga tidak menghasilkan *tools* yang dapat digunakan untuk perbaikan penataan daerah di Indonesia.

USULAN PEMBENAHAN

Berpijak pada beragam problem pemekaran daerah di Indonesia, pemerintah bersama DPR perlu segera melakukan pembenahan kebijakan penataan daerah. Pembenahan perlu dilakukan tidak hanya mengoreksi dan memantapkan Desartada, tetapi juga menyelaraskan segala peraturan penataan daerah sesuai dengan arah yang tepat.

Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia

Desartada yang telah disusun oleh pemerintah (Kemendagri) pada 2010 dapat dikatakan cukup komprehensif mengatur banyak hal tentang penataan daerah otonom di Indonesia ke depan, setidaknya hingga 2025. Di dalamnya tidak hanya menyebutkan prasyarat penting pembentukan (pemekaran) DOB, tetapi juga pandangan mengenai penggabungan dan penyesuaian daerah otonom, pengaturan daerah otonom yang memiliki karakteristik khusus, hingga penetapan

estimasi jumlah maksimal daerah otonom yang akan dijadikan sebagai rujukan bagi proses kebijakan pembentukan DOB. Desartada diharapkan memberikan batasan-batasan agar pemekaran tidak kebablasan.

Akan tetapi, Desartada ini seperti tidak bebas karena belum atau bahkan tidak digunakan sebagai acuan dalam mereformulasi kebijakan penataan daerah otonom yang lebih baik. DPR tidak merasa memiliki Desartada karena merasa sangat kurang diajak oleh pemerintah untuk mendiskusikan dan menyetujui hal-hal krusial di dalamnya.⁴ Setidaknya, ada dua hal yang dipersoalkan DPR. *Pertama*, Desartada memuat estimasi jumlah DOB sampai dengan 2025 yang diperkirakan mencapai 589 DOB (44 provinsi dan 545 kabupaten/kota). Para politisi menganggap jumlah yang telah ditentukan ini justru akan semakin memicu maraknya pemekaran. *Kedua*, Desartada belum memaparkan dengan jelas apakah pintu masuk pemekaran cukup melalui jalur pemerintah atau dapat melalui DPR (hak inisiatif).

Problem mendasarnya adalah, baik pemerintah maupun DPR, tidak sepenuhnya menyadari makna penting diperlukannya Desartada. Banyak di antara mereka yang mendekonstruksi makna Desartada sehingga menempatkannya sebatas arahan operasional penataan daerah otonom di Indonesia. Tidak heran jika pembicaraan yang berkembang, terutama di kalangan pemerintah, adalah upaya memformalkan Desartada dengan memberikan payung peraturan pemerintah (PP).

Mencermati berbagai persoalan tersebut, Desartada harus segera diletakkan pada posisi yang benar dengan tetap mengagendakan revisi atas substansi yang terkandung di dalamnya. Desartada harus diletakkan pada posisi dasar sebagai landasan pijak yang tidak hanya sebagai acuan segala regulasi mengenai penataan daerah, tetapi juga konsensus politik para pengambil kebijakan agar tidak lagi menggunakan pemekaran sebagai komoditas dalam meraup kepentingan ekonomi-politik sempit. Desartada sebagai konsensus politik juga penting, setidaknya untuk mengurangi distorsi kebijakan yang telah diambil.

4 Hasil wawancara dengan beberapa anggota Komisi II DPR, Juni 2013.

Desartada 2010–2025 sebenarnya telah mengusulkan perlunya pengembangan parameter pembentukan DOB berdasarkan parameter geografis, demografis, dan kesisteman. Akan tetapi, parameter demikian juga belum mampu menjawab tantangan yang sesungguhnya, yakni bagaimana mendorong peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Desartada di Indonesia mestinya juga mampu mengobati manajemen pemerintahan yang tidak efektif hingga ke pemerintahan terendah dan memberikan akses masyarakat yang lebih langsung kepada pemerintah dan pemerintah kepada masyarakat (Mawhood [1983] dan Manor [1999]). Guna mencegah manipulasi oleh elite politik dan praktik percaloan, Desartada juga seyogianya mampu memayungi syarat-syarat pemekaran yang lebih ketat dan terukur serta menerapkan secara simultan penataan daerah, baik itu pemekaran daerah, penghapusan daerah, maupun penggabungan daerah.

Beberapa hal yang seharusnya penting diatur juga di dalam Desartada adalah otoritas lembaga-lembaga yang terkait dengan pintu masuk pemekaran, pengaturan penataan daerah secara *top-down*, dan pentingnya menempatkan kebijakan penggabungan dengan benar.

1) Pintu Masuk Pemekaran

Manipulasi prasyarat pemekaran daerah yang selama ini marak diyakini oleh berbagai pihak berasal dari dua pintu masuk pemekaran yang sangat longgar dan tidak terkoordinasi dengan baik. Pintu masuk melalui pemerintah (Kemendagri) dirasa penting karena lembaga ini mampu melakukan penilaian teknis. Sementara itu, pintu masuk melalui DPR dianggap perlu karena lembaga ini memiliki hak konstitusional dalam mengakomodasi suara rakyat. Koordinasi yang tidak efektif antarlembaga ini menyebabkan oknum di dalamnya mudah melakukan praktik *rent-seeking* dengan memanipulasi data pemekaran.

Tidak dapat dimungkiri, sejauh ini pemekaran lebih banyak menggunakan jalur DPR dan DPD daripada melalui pintu Kemendagri. Hal ini menimbulkan tanda tanya besar mengenai objektivitas dan transparansi proses pengusulan

itu karena terkait erat dengan kepentingan jangka pendek para elite politik, baik di pusat maupun daerah. Hal ini juga semakin mendorong terciptanya situasi distortif, baik itu berupa merebaknya praktik percaloan maupun politik uang. Praktik kolusi elite daerah kenyataannya disambut oleh maraknya praktik terselubung berupa percaloan yang melibatkan oknum di lingkungan parlemen dan model setoran lembaga yang dinikmati oleh oknum kementerian yang justru berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap DOB.

Untuk mengatasi persoalan ini, banyak pihak telah sepakat bahwa perlu mengatur ulang otoritas lembaga yang berhak menilai kelayakan daerah yang akan dimekarkan. Pengaturan mengenai otoritas lembaga, baik sebagai pintu masuk pemekaran maupun penilai kelayakan pemekaran, perlu diatur prinsipnya di dalam Desartada.⁵ Pengaturan ini harus disepakati bersama, terutama antara pemerintah dan DPR. Dengan demikian, Desartada yang memuat ketentuan pengaturan ini dapat digunakan sebagai kontrak politik bersama.

2) Kebijakan Penataan Daerah Secara *Top-down* dan *Bottom-up*

Mekanisme pemekaran daerah selama ini gagal mengedepankan kepentingan nasional akibat penekanan proses *bottom-up* yang cenderung parsial dan lebih mengutamakan kepentingan daerah masing-masing. Untuk itu, pemerintah pusat hendaknya perlu memantapkan kebijakan penataan daerah yang bersifat *top-down*. Dalam penataan yang didesain dari atas ini, pemerintah pusat memiliki kewenangan, baik untuk menentukan prioritas pemekaran maupun penggabungan daerah, berdasarkan pertimbangan kepentingan strategis nasional di bidang politik dan ekonomi. Selain itu, pemerintah pusat juga perlu mencermati berbagai permasalahan strategis yang tengah berkembang, khususnya terkait dengan masalah persebaran penduduk satu wilayah dengan

wilayah lain (isu demografi), konfigurasi etnik (sosial budaya), dan persebaran kualitas SDM serta pertimbangan aspek pertahanan keamanan dan kedaulatan nasional. Penataan daerah juga mesti senantiasa memperhatikan kapasitas manajemen pemerintahan, kesiapan SDM aparat pemerintah dan legislatif, ketersediaan sarana dan prasarana pemerintah, tahap pembelajaran tata kelola pemerintahan, dan kemampuan pembinaan oleh jenjang pemerintah di atasnya.

3) Pengaturan Mengenai Penggabungan dan Penghapusan Daerah Secara Tepat

Kebijakan penataan daerah (*territorial reform*) merupakan manajemen penyusunan tingkatan atau besaran (*size/number*) unit pemerintah daerah sesuai dengan tujuan administrasi dan politik (Ferrazzi, 2007). Bentuk dari kebijakan ini dapat berupa penggabungan (*amalgamation*), pemekaran (*proliferation*), dan penghapusan daerah.

Indonesia pada prinsipnya dapat menggunakan pilihan pemekaran, penghapusan, dan penggabungan daerah sekaligus untuk menyesuaikan kebutuhan negara. Dengan memperhatikan euforia pemekaran yang masih sangat besar, kebijakan penggabungan dan bahkan penghapusan perlu didorong secara perlahan. Pada masa transisi, negara dapat memprioritaskan pemekaran untuk level provinsi dengan pertimbangan rentang kendali terutama apabila suatu provinsi memiliki begitu banyak kabupaten/kota. Adapun kebijakan penggabungan daerah dapat dilakukan untuk wilayah setingkat kabupaten/kota dengan alasan kepentingan integrasi politik dan efisiensi ekonomi.

Dorongan terhadap pentingnya penggabungan daerah perlu disosialisasikan secara luas guna menghapus stigma buruk yang selama ini berkembang, seolah-olah penggabungan identik dengan “hukuman” bagi daerah yang gagal. Keuntungan (efisiensi) ekonomi sebagai dampak penggabungan harus disosialisasikan dengan menyatakan bahwa penyediaan dan pemeliharaan infrastruktur atau fasilitas publik akan lebih murah jika mencakup wilayah yang lebih luas dengan penduduk yang lebih padat. Dengan penggabungan, suatu daerah akan dapat

5 Desartada hanya memuat pokok-pokok kelembagaan, sedangkan pengaturan lebih detail tentang alur pengusulan pemekaran dan penggabungan perlu diatur lebih lanjut di dalam UU atau PP. Pada bagian selanjutnya di dalam tulisan ini akan dibahas alur pengusulan yang harus diatur lebih lanjut di dalam regulasi penataan daerah.

menghindari duplikasi dan pemborosan dalam penggunaan keuangan daerah. Jumlah pegawai dan belanja administrasi akan dapat ditekan karena anggarannya dapat dialokasikan secara optimal untuk peningkatan pelayanan publik. Selain itu, penggabungan daerah dapat menurunkan pengeluaran per kapita per tahun (Tryatmoko 2012).

Di samping sosialisasi keuntungan penggabungan daerah, stimulan berupa pemberian insentif bagi daerah yang bersedia melakukan penggabungan wilayah perlu didorong. Insentif dapat diberikan dalam bentuk pemberian tambahan Dana Alokasi Umum (DAU) dan pemberian Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk pengembangan sektor unggulan tertentu yang jumlahnya lebih besar dibanding yang diterima daerah lain. Penghargaan bagi politisi dan birokrat yang memiliki andil besar dalam pembangunan daerah gabungan ini perlu diberikan dalam bentuk tertentu.

Perbaikan Regulasi Mekanisme Pemekaran

Perbaikan kebijakan pemekaran daerah tidak hanya dengan merumuskan kembali Desartada, tetapi juga perlu merevisi ulang mekanisme penataan daerah sebagaimana tercantum di dalam UU dan PP. Secara garis besar, hal-hal yang perlu direvisi antara lain mekanisme pengusulan, pembinaan, dan evaluasi daerah otonom hasil pemekaran dan penggabungan.

1) Mekanisme Pengusulan

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa pengusulan pembentukan DOB selama ini sarat dengan manipulasi oleh segelintir elite di daerah dan pusat. Seolah-olah, usulan itu merupakan kepentingan atau kehendak murni rakyat di daerah. PP 78/2007 telah memperkenalkan mekanisme aspirasi masyarakat yang harus dituangkan dalam bentuk Keputusan Badan Pemerintahan Desa atau Forum Komunikasi Kelurahan. Namun, dalam praktiknya “aspirasi” ini dapat diciptakan oleh politisi lokal melalui upaya mobilisasi yang sifatnya instruktif. “Aspirasi akar rumput” ini menjadi dasar lanjutan bagi DPR untuk membuat keputusan yang akan ditindaklanjuti oleh kepala daerah.

Atas dasar kelemahan itu, perlu diperkenalkan mekanisme baru yang lebih kuat guna mencegah manipulasi oleh elite. Mekanisme pengusulan DOB yang berasal dari bawah (*bottom-up*) berlaku apabila persyaratan teknis dan politis telah terpenuhi. Persyaratan teknis seharusnya tidak lagi mengacu pada standar penilaian kuantitatif, tetapi juga penilaian kualitatif atas dasar parameter sektor tertentu. Sementara itu, persyaratan politik mencerminkan dukungan legitimasi, baik dari masyarakat maupun dari lembaga pemerintah terkait.

Pemekaran atau pembentukan daerah baru dapat diusulkan melalui DPR, DPD, ataupun pemerintah (Kemendagri). Namun, Kemendagri bertindak sebagai koordinator untuk melakukan seleksi administratif, pelaksanaan *assessment* politis, *assessment* teknis, dan studi kelayakan. Hal ini guna mencegah terjadinya pelembagaan faktor politik dan dominasi kalkulasi politik dalam pemekaran daerah yang telah mengesampingkan objektivitas.

Agar mencegah Kemendagri melampaui kewenangannya, DPOD diketuai oleh wakil presiden. Sementara itu, Kemendagri berfungsi sebagai koordinator harian. Usulan yang disampaikan melalui DPR dan DPD harus tetap diseleksi secara teknis di bawah koordinasi Kemendagri (bagian dari DPOD). Namun, Kemendagri tidak dapat memonopoli seleksi teknis calon DOB. Kemendagri harus melibatkan kementerian/ lembaga teknis, terutama terkait dengan penilaian kelayakan potensi sektoral yang dimiliki calon DOB beserta daerah induknya. Sebagai lembaga *assessor*, komposisi DPOD harus diubah dengan memperbanyak unsur tenaga ahli dari kalangan universitas dan lembaga riset yang independen. Di samping beberapa menteri yang menjadi anggota tetap (Menteri Keuangan, Menteri Hukum dan HAM, Menteri Sekretaris Negara, Kepala Bappenas, dan Sekretaris Kabinet), unsur DPOD dari kementerian diperluas dengan keanggotaan tambahan yang melibatkan kementerian dan lembaga sektoral yang bersifat teknis, seperti Menteri Pariwisata, Menteri Pertanian, Menteri Perikanan dan Kelautan, Menteri Kehutanan, Menteri Perindustrian, dan Polri.

Kementerian yang merupakan anggota tambahan difungsikan untuk menilai potensi daerah dari DOB yang akan dimekarkan. Khusus Kementerian PAN bertugas melakukan penilaian dan evaluasi teknis terhadap kesiapan, kapasitas, dan kemampuan SDM birokrasi calon DOB, sedangkan Kapolri yang akan melakukan evaluasi bidang keamanan. Bagi DOB yang menyatakan diri memiliki potensi daerah pariwisata harus dinilai oleh Kementerian Pariwisata. Guna lebih memperbesar bobot akademiknya, pihak kementerian-kementerian dimaksud mesti melibatkan kalangan yang ahli di bidangnya yang berkompeten/tesertifikasi dan independen. Kajian tentang potensi perikanan, umpamanya, harus melibatkan ahli bidang ini dari lembaga yang kredibel yang akan membuat studi kelayakannya.

Dalam proses penilaian, tahap validasi data mesti diperketat. Harus ada parameter yang tepat dalam melakukan penilaian usulan DOB, khususnya penilaian dari sisi teknis yang didasarkan pada kajian akademik guna melihat kelayakan dari suatu daerah yang akan dimekarkan atau digabungkan. Dalam melakukan penilaian teknis, ada lima faktor yang harus mendapat perhatian. *Pertama*, faktor kemampuan ekonomi dan potensi daerah lebih diutamakan ketimbang faktor jumlah penduduk. Alasannya, jumlah penduduk yang besar jika tanpa didukung oleh faktor kemampuan ekonomi dan potensi daerah, justru akan mengandung risiko apabila daerah tersebut dimekarkan. Faktor *kedua* adalah sosial budaya dan politik, termasuk konteks historis daerah yang akan dimekarkan. Faktor *ketiga* adalah kelayakan geografi dan potensi ekonominya. *Keempat*, problem rentang kendali (*span of control*) pemerintahan perlu dijadikan pertimbangan hanya jika provinsi bersangkutan memiliki jumlah kabupaten/kota lebih dari 30. Faktor *kelima* adalah demografi, termasuk melihat dinamika etnisitas daerah yang akan dimekarkan. Penilaian atas faktor-faktor tersebut hendaknya mengurangi titik berat persyaratan yang terlalu mengedepankan aspek kuantitatif. Pengalaman menunjukkan bahwa penilaian kuantitatif yang syarat distorsi sangat mudah dimanipulasi.

Penilaian kelayakan teknis yang dikoordinasi oleh Kemendagri harus didukung dengan penilaian politis di tingkat daerah sebelum usulan

DOB dapat dibahas sebagai RUU di DPR. Daerah induk yang mengusulkan pemekaran harus mendapat dukungan yang luas dari masyarakat setempat, baik berdasarkan musyawarah maupun jajak pendapat. Hal ini mutlak dilakukan sebelum usulan tersebut disampaikan melalui DPR, DPD, atau langsung ke pemerintah (Kemendagri).

Sementara seleksi teknis dikoordinasi oleh Kemendagri, penilaian kelayakan politik dilakukan di bawah arahan dan pengawasan DPOD. DPOD akan menunjuk lembaga tesertifikasi untuk memfasilitasi pemenuhan syarat politis. Dalam hal penilaian politis perlu dibuat peraturan yang dapat membuktikan adanya dukungan rakyat terhadap usulan DOB dan bukan hanya semata-mata kepentingan elite politik daerah.

Terkait dengan ketentuan penilaian politis, daerah induk menyelenggarakan jajak pendapat yang memperlihatkan bahwa rakyat setempat memang menghendaki daerahnya menjadi DOB. Beban biaya jajak pendapat ditanggung oleh daerah pengusul. Jika hasil jajak pendapat menunjukkan bahwa mayoritas rakyat menghendaki DOB, hal itu bukan berarti daerah ini serta-merta dapat menjadi DOB. Hasil itu hanya merupakan salah satu prasyarat agar dapat mengajukan usulan ke tahap berikutnya.

Sebagai upaya meminimalkan manipulasi dan tekanan-tekanan politik, daerah pengusul harus menyertakan dukungan usulan dari DPRD setingkat, minimal dari daerah-daerah yang berbatasan dengan daerah pengusul atau calon DOB. Usulan pemekaran suatu provinsi harus mendapat persetujuan tidak hanya dari DPRD provinsi pengusul, tetapi juga minimal dari DPRD provinsi tetangga yang berbatasan dengannya. Persyaratan serupa juga berlaku bagi usulan pemekaran di tingkat kabupaten/kota. Dukungan jenis ini merupakan kesepakatan politis horizontal sebagai pendamping jajak pendapat.

Usulan pembentukan DOB harus benar-benar mempertimbangkan kemandirian daerah pengusul. Perlu ada batasan waktu tertentu bagi suatu daerah yang baru dimekarkan untuk dimekarkan lagi agar menghindari dua kali melakukan pemekaran dalam waktu berdekatan. Waktu minimal untuk pemekaran lagi adalah 10 tahun untuk provinsi dan 25 tahun untuk

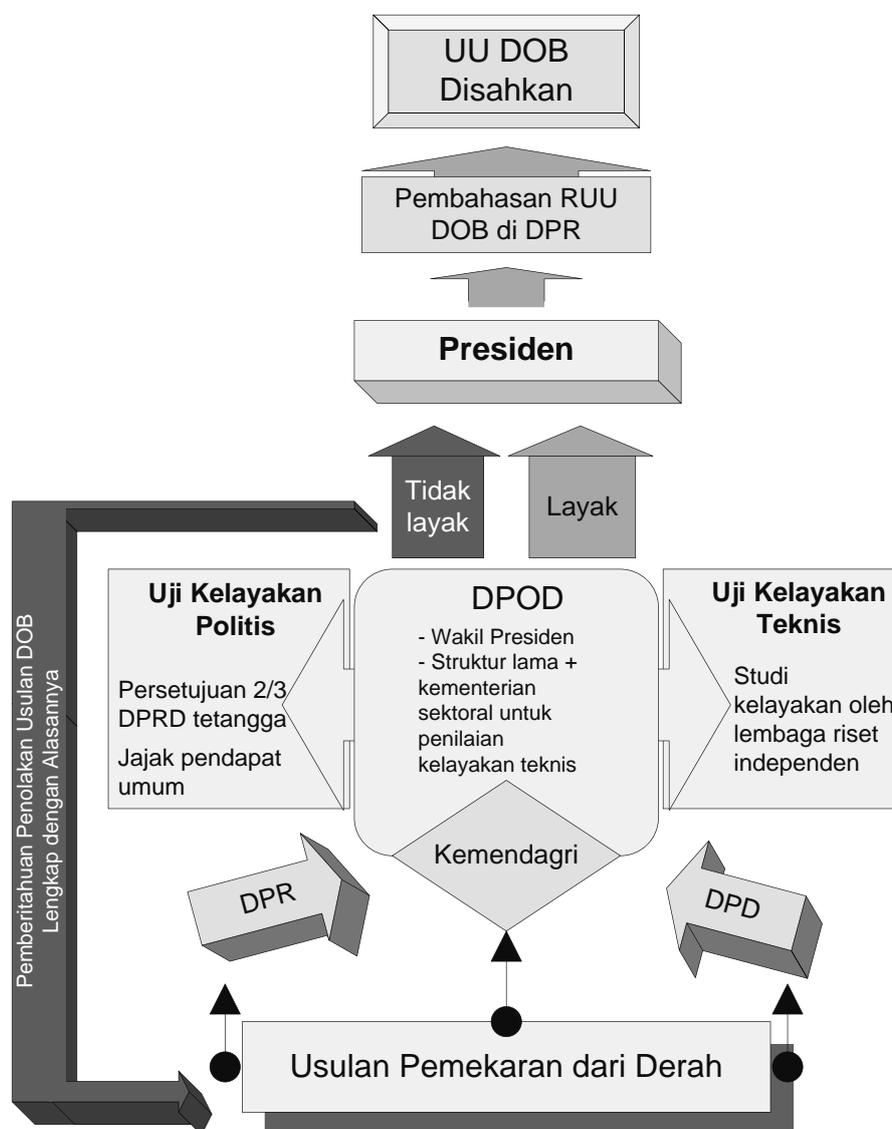
kabupaten/kota. Waktu minimal ini tentu saja juga mempertimbangkan penilaian kemandirian daerah pengusul.

Mekanisme kelembagaan dalam pengusulan pemekaran daerah secara sederhana tergambar dalam Bagan 1.

Mekanisme pengambilan kebijakan, baik pemekaran maupun penggabungan secara *top-down*, tentu berbeda dengan mekanismenya secara *bottom-up*. Usulan pemekaran atau penggabungan merupakan keputusan hasil kesepakatan antara pemerintah dan DPR. Tentu saja inisiatif kebijakannya dapat berasal dari pemerintah atau DPR.

Adapun aspek-aspek yang perlu dijadikan pertimbangan kebijakan pemekaran dan penggabungan secara *top-down* antara lain mencakup

tiga hal. *Pertama*, kepentingan strategis nasional di bidang politik dan ekonomi, seperti untuk tujuan pembentukan sinergi ekonomi antardaerah, perlu diutamakan guna peningkatan daya saing global. *Kedua*, permasalahan strategis di dalam negeri, khususnya dengan memperhatikan persebaran penduduk antarwilayah (isu demografi), konfigurasi etnik (sosial budaya), dan persebaran kualitas SDM perlu diperhatikan. *Ketiga*, pertimbangan aspek hankam dan kedaulatan nasional. Sebagai contoh, demi pertimbangan ketenangan kehidupan masyarakat yang pernah terlibat konflik, apabila suatu daerah karena pertimbangan hankam dipisah justru akan memberi ketenangan untuk membangun, daerah ini diberi peluang untuk dimekarkan. Sebaliknya, apabila justru berpotensi menimbulkan konflik, daerah tersebut



Bagan 1. Alur Pengusulan DOB

menjadi tidak layak untuk dimekarkan dan/atau digabungkan. Demikian juga dengan penataan daerah di wilayah-wilayah perbatasan.

2) Pembinaan dan Evaluasi Secara Berjenjang

Membentuk DOB adalah pekerjaan besar karena tidak hanya menyangkut bagi-bagi kekuasaan dan gelontoran subsidi dari pusat ke daerah, tetapi juga menyangkut masa depan sebuah wilayah, potensi alam, dan manusia di dalamnya. Untuk itu, sebelum ditetapkan sebagai DOB, sebuah daerah perlu menjalani tahapan sebagai daerah persiapan dengan sebutan kota/kabupaten administratif atau provinsi administratif. “Daerah persiapan” diberlakukan selama lima tahun sebagai pertimbangan untuk memutuskan layak atau tidaknya daerah tersebut menjadi DOB. Lima tahun merupakan masa kritis yang cukup untuk mengevaluasi sebagai peralihan dari pemerintah induk ke pemerintah yang baru.

Target utama yang harus dicapai oleh sebuah daerah persiapan setidaknya memenuhi dua hal. *Pertama*, daerah tersebut harus mampu memberikan pelayanan yang lebih baik bagi rakyatnya. *Kedua*, daerah tersebut mampu mengurangi ketergantungan fiskal dari pemerintah pusat. Tujuan ini hanya dapat dicapai dengan menaikkan kemampuan daerah tersebut dalam mencari sumber pendapatan sendiri melalui pengembangan potensi daerah.

Indikator capaian dapat dilihat dari tingkat kesejahteraan masyarakat, pendapatan per kapita, pendapatan domestik regional bruto, indeks pembangunan manusia, penurunan tingkat kemiskinan, pelayanan publik, daya saing daerah di bidang ekonomi, peningkatan pelayanan publik, kemampuan mengatur dan mengurus daerahnya sendiri, dan peningkatan pendapatan asli daerah.

Pada masa persiapan, persoalan aparatur birokrasi dan pembiayaan pemerintahan menjadi hal yang sangat krusial. Dalam hal ketersediaan aparatur pemerintahan, perlu dilakukan pembinaan dan pemantauan secara hierarkis untuk setiap level pemerintahan. Pemerintah provinsi memantau dan membina birokrasi kabupaten/kota baru, dan pemerintah pusat memantau serta membina birokrasi pemerintahan provinsi yang baru. Dalam situasi yang tidak normal, karena problem

kapasitas pemerintahan provinsi, pemerintah pusat dapat langsung memantau dan membina birokrasi di tingkat kabupaten/kota yang baru.

Sementara itu, mengenai pembiayaan pemerintahan, pada tahap awal pemerintah pusat berkewajiban memberikan kecukupan dana melalui DAK atau DAU yang memadai. Pada tahap selanjutnya, setelah beberapa tahun, daerah diharuskan untuk mandiri dan menjadi tidak terlalu bergantung lagi pada dana dari pusat. Regulasi harus mengatur batasan kapasitas daerah untuk dapat dikatakan mampu lepas dari daerah persiapan, misalnya dengan menargetkan alokasi dana untuk belanja pegawai maksimal 60%. Dengan demikian, secara bertahap ketergantungan fiskal daerah otonom terhadap pusat harus dikurangi. Mekanisme seperti ini diharapkan mampu membatasi keinginan pemekaran daerah.

Pembinaan harus menjadi program kerja pemerintah pusat dan provinsi sebagai tindak lanjut dari perencanaan penataan daerah yang telah diatur sebelumnya. Dengan kata lain, pemerintah pusat membuat *grand design* penataan daerah secara nasional sekaligus melakukan fungsi pembinaan. Daerah-daerah yang memiliki persamaan potensi ekonomi mungkin dapat didorong untuk bergabung agar membentuk sebuah kekuatan ekonomi yang sinergis. Sementara itu, daerah-daerah yang memiliki kemampuan, kapasitas pemerintahan yang baik, SDM yang memadai, dan didukung oleh potensi kekayaan SDA boleh dimekarkan. Pemekaran itu pun sebaiknya diprioritaskan untuk level provinsi dan bukan untuk level kabupaten.

Pemerintah provinsi membuat *grand design* penataan daerah di lingkup pemerintahannya untuk kabupaten/kota, baik berupa pemekaran daerah maupun penggabungan, secara objektif dan terarah. Setiap usulan pemekaran atau penggabungan daerah yang sifatnya *bottom-up* harus memperhatikan dan sesuai dengan *grand design* penataan daerah yang dibuat oleh provinsi. Provinsi memberi penilaian dan pembinaan terhadap kinerja DOB yang ada di level pemerintahan kabupaten/kota yang ada di lingkungannya.

Pembinaan juga meliputi penyerahan urusan secara asimetris. Pemerintah secara berkala terus memantau perkembangan kemampuan daerah.

Bagi daerah yang dinilai telah mengalami peningkatan kapasitas pemerintahannya, dapat ditambah urusannya. Sementara itu, daerah yang menurun kapasitasnya, jumlah urusan yang diserahkan kepada daerah tersebut dapat dikurangi. Dengan demikian, penyerahan urusan kepada DOB tidak dipukul rata, tetapi bergantung pada kapasitas dan kemampuan daerah bersangkutan. DOB yang dinilai memiliki kapasitas yang memadai bisa diberi kewenangan dalam jumlah banyak. Akan tetapi, DOB yang kapasitas kelembagaan dan SDM-nya belum terlalu memadai, cukup disertai urusan sesuai dengan kemampuannya. Penyerahan urusan kepada DOB dilakukan secara bertahap dan tidak serta-merta semua urusan diserahkan kepada DOB. Pada kondisi kapasitas pemerintahan, kelembagaan, dan SDM belum memadai, untuk lima tahun pertama DOB hanya melaksanakan 5–9 urusan saja.

Dalam hal evaluasi terhadap daerah-daerah pemekaran, pemerintah menetapkan aturan berupa pedoman evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur lebih lanjut dalam PP No. 6 Tahun 2008. Namun, kelemahan utama dari aturan ini adalah penggunaan *scoring* untuk penilaian kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tidak adanya *cross check* dari pemerintah pusat ataupun lembaga independen lain berakibat data yang dihasilkan sangat rawan manipulasi.

Evaluasi perlu dilakukan oleh instansi yang berwenang menilai. Instansi sektoral perlu dilibatkan dengan menyertakan pemerintah provinsi apabila menilai DOB kabupaten/kota. Hasil penilaian berimplikasi pada urusan yang diserahkan kepada DOB untuk 5–10 tahun berikutnya. Jika stagnan, urusan yang diserahkan kepada DOB tersebut tetap 5–9 urusan dan kemudian dievaluasi kembali lima tahun berikutnya. Jika mengalami kemajuan, DOB tersebut berhak menerima tambahan urusan sehingga menjadi 10–15 urusan untuk lima tahun berikutnya dan kemudian dievaluasi kembali. Namun, jika mengalami kemunduran, urusan yang diserahkan kepada DOB tersebut dapat dikurangi atau bahkan jika hasilnya memang amat buruk, otonomi yang diberikan bisa dicabut (diambil kembali oleh pemerintah pusat). Selanjutnya, daerah bersangkutan digabung dengan daerah lain.

PENUTUP

Kebijakan pemekaran daerah di Indonesia selama lebih dari satu dekade terakhir pada kenyataannya menimbulkan banyak persoalan pemerintahan, baik di tingkat nasional maupun lokal. Pembengkakan alokasi anggaran untuk daerah dan kerumitan rentang kendali pusat terhadap daerah merupakan contoh hal yang dihadapi di tingkat nasional. Sementara itu, problem yang dihadapi oleh daerah sebagai dampak dari kebijakan pemekaran daerah tidak hanya yang kasat mata, seperti maraknya *bureaucratic and political rent seeking* dan praktik korupsi, juga problem *governability* yang cukup mendasar lainnya.

Problem *governability* lokal sebagai dampak dari kebijakan pemekaran daerah dapat ditengarai, baik dari aspek politik, legal (hukum), maupun manajerial pemerintahan. Ada tiga persoalan yang mengemuka di tingkat lokal. *Pertama*, pemekaran nyatanya mendorong meluasnya nasionalisme etnis (*ethnic nationalism*) dan lebih menguatkan oligarki kekuasaan. *Kedua*, pemekaran daerah ternyata memecah soliditas kekuatan lembaga-lembaga sosial, politik, dan pemerintahan di daerah sehingga demokrasi dan sistem pemerintahan lokal tidak dapat berjalan dengan baik. *Ketiga*, tidak sedikit pemerintah daerah yang semakin mengalami kesulitan dalam mengelola pemerintahan lokal.

Berbagai problem yang dihadapi pemerintah, baik di tingkat nasional maupun lokal sebagai dampak kebijakan pemekaran memiliki empat faktor yang sangat kuat melatarbelakanginya. *Pertama*, para pengambil kebijakan tetap perpijak pada paradigma penataan daerah yang kurang tepat. *Kedua*, pemerintah terlalu longgar membuka aspirasi dari bawah yang menuntut pemekaran. Prasyarat pembentukan daerah baru sangat longgar dan tanggung jawab daerah pengusul sangat kecil. Pemekaran pada gilirannya hanya merupakan agenda elite, baik elite daerah maupun elite pusat, yang mencari keuntungan ekonomi dan politik dari buah pemekaran. *Ketiga*, peran lembaga-lembaga dalam proses pembentukan DOB, seperti Kemendagri dan DPOD, tidak cukup optimal menjalankan tugas dan fungsinya. *Keempat*, upaya *capacity building* pemerintahan daerah sangat lemah. Hal ini terkait

dengan kualitas SDM dan rendahnya pembiayaan daerah. Ironisnya, alih-alih memperbaiki kualitas pemerintah daerah, evaluasi terhadap daerah pemekaran pun masih sangat lemah.

Untuk mengatasi problem tersebut agar tidak berulang lagi, setidaknya ada tiga hal yang semestinya diperhatikan dan dibenahi terkait kebijakan pemekaran daerah atau kebijakan penataan daerah dalam konteks yang lebih makro. Perubahan pertama mesti ditekankan pada paradigma esensi penataan daerah yang dikaitkan dengan tujuan desentralisasi yang dianut oleh bangsa Indonesia. Esensinya adalah mempertanyakan kembali apakah penempatan pemekaran sebagai kebijakan dominan dibanding kebijakan penataan daerah lain, seperti penggabungan, sudah tepat bagi Indonesia saat ini?

Perhatian dan pembenahan berikutnya yang penting adalah penataan kelembagaan yang terkait dengan penataan daerah di Indonesia. Selain mekanisme, lembaga-lembaga kunci dalam penataan daerah, seperti Kemendagri, DPOD, dan bahkan DPR harus diperbaiki untuk menjalankan desain penataan daerah yang berpihak pada kesejahteraan rakyat, bukan untuk kepentingan sempit. Selain itu, penguatan kapasitas lembaga masyarakat perlu diperhatikan, baik perannya sebagai pengusul pemekaran maupun sebagai pengawas kinerja lembaga-lembaga formal yang bekerja.

Pembenahan regulasi menyangkut hal-hal yang dijadikan pijakan sebagai aturan main merupakan hal berikutnya yang perlu dilakukan untuk membenahi kebijakan pemekaran daerah. Format regulasi semestinya merupakan jaban lebih sebagai turunan dari konsensus politik yang telah diatur di dalam Desartada. Tentu saja regulasi ini tidak hanya memuat pengetatan prasyarat pemekaran daerah, tetapi juga mekanisme fungsi dan interaksi lembaga-lembaga negara dan masyarakat dalam mengatur perkembangan daerah otonom di Indonesia.

PUSTAKA ACUAN

Azfar, Omar, Satu Kahkonen, Anthony Lanyi, Patrick Meagher, dan Diana Rutherford. 2004. "Decentralization, Governance and Public Services: The Impact of Institutional Arrange-

ments." Dalam Mwangi S. Kimenyi dan Patrick Meagher (eds). *Devolution and Development: Governance Prospect in Decentralizing States*. Aldershot, Hants: Ashgate Publishing Limited.

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan *United Nation Development Program* (UNDP). 2008. *Studi Evaluasi Pemekaran Daerah 2001-2007*. http://www.undp.or.id/pubs/docs/pemekaran_ID.pdf.

Esman, Milton J. 1972. "The Elements of Institution Building". Dalam Joseph W. Eaton (ed). *Institution Building and Development from Concepts to Application*. Beverly Hills-London: Sage Publications.

Ferrazzi, Gabriel. 2007. *International Experiences in Territorial Reform-Implications for Indonesia*. Jakarta: DRSP-USAID.

Grindle, Merilee S. (ed). 1997. *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Boston: Harvard University Press.

Kementerian Dalam Negeri. 2011. *Laporan Hasil Evaluasi Daerah Otonom Hasil Pemekaran (EDOHP)*. Jakarta: Direktorat Jenderal Otonomi Daerah.

_____. 2010. *Desain Besar Penataan Daerah (Desartada) di Indonesia Tahun 2010-2025*. Jakarta: Kementerian Dalam Negeri.

Kooiman, Jan (ed). 1994. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: SAGE Publication.

Litbang Kompas. "Cita-cita yang Tidak selalu Berbuah Manis." *Kompas*. 21 Mei 2008.

Mabuchi, Masaru. 2001. *Municipal Amalgamation in Japan*. Washington: The World Bank.

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

Mawhood, Philip. 1983. "Desentralization: the Concept and the Practice". Dalam Philip Mawhood. *Local Government in the Third World: The Experience of Tropical Africa*. Chicester, New York, Brisbane, Toronto, dan Singapore: John Wiley & Sons.

Mayntz, Renate. 1994. "Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm". Dalam Jan Kooiman (ed). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: SAGE Publication.

Montreal Economic Institute. 2001. The Economic Arguments Against Municipal Mergers. October http://www.iedm.org/uploaded/pdf/fusions_en.pdf.

- Pierre, Jon dan B. Guy Peters. 2005. *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Hampshire and New York: Palgrave MacMillan.
- Pusat Penelitian dan Pengembangan Otonomi Daerah. 2005. *Sinopsis Penelitian: Efektivitas Pemekaran Wilayah di Era Otonomi Daerah*. Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Dalam Negeri.
- Ratnawati, Tri (ed). 2009. *Studi tentang Pemekaran Daerah: Pemetaan Problematika Politik, Ekonomi dan Sosial Budaya di Daerah-daerah Pemekaran Era Reformasi*. Jakarta: LIPI Press.
- Rondinelli, Dennis A. dan G. Shabbir Cheema. 1983. "Implementing Decentralization Policies: An Introduction". Dalam G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (eds). *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. California, New Delhi, dan London: SAGE Publication.
- Saito, Fuhimiko (ed). 2008. *Decentralization and Local Governance*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Shah, Anwar (ed). 2006. *Local Governance in Developing Countries*. Washington: The World Bank.
- Siwalima. 2010. "Korupsi Miliaran, Kejati Maluku Bidik Bupati Seram Bagian Barat." 12 Maret. <http://www.siwalimanews.com/show.php?mode=headline&id=2234&path=list-headline-news.html>.
- Smith, B.C. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen & Unwin.
- Snyder, Jack L. 2000. *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*. New York; London: Norton.
- Techera, Erika. 2007. "To Merge or Not To Merge: Local Government Amalgamations in Australia". *Macquarie Law Working Paper*. WP 2007-4. September. Sydney: Macquarie University.
- Tempo Interaktif. 2009. "Korupsi Tripanca Diduga Salahi Peraturan Menteri Keuangan", 5 Januari. <http://www.tempointeraktif.com/hg/hukum/2009/01/05/brk,20090105-153821,id.html>.
- Tryatmoko, Mardyanto Wahyu. 2005. "Pemekaran Wilayah dan Pertarungan Elit Lokal di Maluku Utara". *Masyarakat Indonesia*. No. 1, LIPI.
- _____. 2010. "Pemekaran Daerah dan Persoalan Governability Lokal di Indonesia". *Jurnal Penelitian Politik*. Vol. 7, No. 1. LIPI. Hlm. 37-50.
- _____. (ed). 2012. *Problematika Penggabungan Daerah*. Jakarta: LIPI Press.
- Vigoda-Gadot, Eran. 2009. *Building Strong Nations: Improving Governability and Public Management*. Surrey and Burlington: Ashgate Publishing Company.