

DAFTAR ISI

PENGANTAR	v
UCAPAN TERIMA KASIH	xv
DAFTAR ISI	xix

Bab 1

KERANGKA PIKIR KEBIJAKAN PEMEKARAN (Dr. Pratikno, M.Soc.Sc. dan Hasrul Hanif, SIP.)	1
A. Kebijakan Pemekaran: Proses Dan Indikator	2
A.1. Proses Perumusan Kebijakan: Dari Hanya Inisiatif Daerah Menjadi Juga Inisiatif Nasional	3
A.2. Indikator Pemekaran: Dari Hanya Kesiapan Daerah Menjadi Juga Kepentingan Nasional	9
B. Manajemen Transisi: Menjamin Daerah Pemekaran Mampu Mandiri	13
B.1. Belajar dari Kesulitan di Masa Lalu	13
B.2. Merancang Manajemen Transisi Daerah Baru Hasil Pemekaran	17
Catatan Akhir	22

Bab 2

JALAN DAMAI DARI ILAGA: PENTINGNYA PEMEKARAN KABUPATEN PUNCAK DARI KABUPATEN PUNCAK JAYA (Dr. Purwo Santoso, MA., Nanang Indra Kurniawan, SIP, MPA., dan Arie Ruhyanto, SIP.)

	25
A. Pemekaran Wilayah Sebagai Strategi Nasional: Penanggulangan Separatisme Di Tanah Papua	26
A.1. Memekarkan Kabupaten Puncak Jaya, Memastikan Berlangsungnya Integrasi Damai dalam NKRI	29
A.2. Memekarkan Kabupaten Puncak Jaya, Menyempurnakan Jangkauan Negara Terhadap Rakyatnya	33
B. Pemekaran Puncak Jaya: Jalan Damai Yang Dipersiapkan Masyarakat	39
C. Meneguhkan Kepentingan Nasional di Tingkat Lokal	49
Catatan Akhir	52

Bab 3

KELAYAKAN PEMEKARAN PUNCAK JAYA

(Wawan Mas'udi, SIP, MPA., Miftah Adhi Iksanto, SIP, MiOA., dan Amirudin, SIP.)

A. Kesiapan Daerah Pemekaran Puncak Jaya	60
A.1. Dukungan Substantif atas Persyaratan Administratif	62
A.2. Dukungan Substantif atas Persyaratan Teknis	68
A.3. Dukungan Substantif atas Fisik Kewilayahan	82
B. Fisibilitas Kepentingan Nasional	89
B.1. Aspek Pembangunan Pertahanan dan Keamanan (Hankam)	89
B.2. Pembangunan Politik Nasional	90
B.3. Pembangunan Ekonomi Nasional	91
C. Argumen Kelayakan	92
Catatan Akhir	93

Bab 4

REKOMENDASI KEBIJAKAN 'DASAR'

(Drs. Cornelis Lay, MA., Drs. Haryanto, MA., dan Mada Sukmajati, SIP, MPP.)

	97
A. Rekomendasi: Pembentukan Kabupaten Puncak Sekarang Juga	98
B. Skenario Menuju Pemekaran Puncak Dari Puncak Jaya	103
C. Manajemen Transisi	111
Catatan Akhir	112

Bab 5

PROSES PEMEKARAN DAN PENGEMBANGAN KABUPATEN BARU

(Drs. Bambang Purwoko, MA. dan AAGN Ari Dwipayana, SIP, MS.i.)

	113
A. Pengantar	113
B. Kerangka Pengelolaan Proses Transisi	116
C. Pengelolaan Proses Pemekaran	126
D. Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah Baru	137
D.1. Pengembangan kapasitas policy-making di tingkat lokal	139
D.2. Pengembangan kapasitas penyelenggaraan pelayanan publik.	143
D.3. Pengembangan Kapasitas Memberdayakan Ekonomi Rakyat	145
E. Urgensi Tindak Lanjut	147
DAFTAR PUSTAKA	149

1

KERANGKA PIKIR KEBIJAKAN PEMEKARAN

Dr. Pratikno, M.Soc.Sc.

Hasrul Hanif, SIP.

Usulan pemekaran daerah otonom yang diajukan oleh Kabupaten Puncak Jaya, seperti halnya dengan usulan pemekaran yang diajukan oleh puluhan daerah otonom lainnya, harus dianalisis secara komprehensif. Kebijakan pemekaran daerah, atau dengan kata lain pembentukan daerah otonom baru, harus memberikan kontribusi yang maksimal bagi kepentingan bangsa, baik di tingkat nasional maupun daerah. Kepentingan ini mencakup baik bidang ekonomi, pelayanan publik, politik, pertahanan keamanan, maupun dimensi-dimensi lainnya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Bab ini akan memfokuskan pada analisis kerangka pikir kebijakan pemekaran wilayah. Elaborasi dalam Bab ini akan diawali dengan evaluasi atas kerangka pikir kebijakan pemekaran yang ada saat ini, baik yang tertuang dalam Undang-undang, Peraturan Pemerintah, maupun implementasinya di lapangan. Dalam pembahasan ini juga akan diuraikan temuan tentang beberapa limitasi dari kebijakan pemekaran yang selama ini ada sehingga menyebabkan tujuan normatif dari pemekaran itu sendiri justru tidak bisa dicapai secara maksimal. Selanjutnya, berangkat dari limitasi dari

kebijakan dan praktek pemekaran selama ini, kajian dalam Bab ini akan menawarkan pengkayaan kerangka pikir kebijakan pemekaran, baik yang berkaitan dengan inisiasi kebijakan maupun indikator kelayakan pemekaran daerah. Selain itu, manajemen transisi pasca pemekaran juga menjadi bahasan penting sehingga daerah baru hasil pemekaran mampu menjalankan fungsinya dengan baik sejak awal dibentuk.

A. KEBIJAKAN PEMEKARAN: PROSES DAN INDIKATOR

Peluang bagi pemekaran daerah otonom, atau pembentukan daerah otonom baru, bukanlah hal yang baru dalam sejarah pemerintahan daerah di Indonesia. Bahkan sejak sistem pemerintahan di Indonesia cenderung sentralistis pada masa Orde Baru, pemerintah juga telah banyak dilakukan pembentukan daerah otonom baru. Distrik-distrik yang semakin menguat karakter urbannya kemudian dijadikan Kota Administratif. Selanjutnya bila karakter tersebut telah semakin menguat, daerah tersebut dijadikan Kota Madya yang setingkat dengan Pemerintah Kabupaten. Di luar itu juga dimungkinkan pembentukan pemerintah kabupaten ataupun Provinsi baru.

Pada masa pasca Orde Baru menyusul ditetapkannya UU No. 22 Tahun 1999 yang memberikan otonomi yang luas kepada daerah, pemekaran atau pembentukan daerah otonomi baru mengalami ledakan luar biasa. Dalam waktu kurang dari lima tahun, jumlah daerah otonom di Indonesia bertambah lebih dari 30 persen. Kebijakan pemekaran ini menimbulkan pro dan kontra. Namun jika diteliti secara mendalam, arah kebijakan pemekaran daerah otonom yang ada saat ini belum banyak mempertimbangkan kepentingan nasional.

Untuk bisa mendalami problem dan limitasi kerangka pikir kebijakan pemekaran selama ini, pembahasan pada sub-bab ini akan dibagi dalam dua bagian, yaitu proses inisiasi dan perumusan kebijakan, dan kedua, indikator fisibilitas kebijakan pemekaran.

A.1. Proses Perumusan Kebijakan: Dari Hanya Inisiatif Daerah Menjadi Juga Inisiatif Nasional

Kebijakan pemekaran daerah yang selama ini ada dalam berbagai regulasi nasional sangat kuat mengatur dimensi proses kebijakan. Dalam pengaturan proses kebijakan tersebut, aturan tentang proses dan mekanisme inisiasi pemekaran daerah mendapatkan porsi yang dominan. Proses inisiasi pemekaran yang dikembangkan sangat kental dengan nuansa *bottom-up*. Hal ini bisa dilihat dari regulasi yang ada sampai sekarang ini.

Dalam regulasi tentang proses pemekaran yang ada yaitu PP No. 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah dan RPP tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah tahun 2006 (draft 8 September 2006)¹ ditegaskan bahwa proses inisiasi pemekaran daerah tergantung pada kuatnya dukungan dan inisiatif daerah. Hal ini terlihat

Alur Poses Inisiasi Pemekaran Daerah:

1. Penyaringan aspirasi masyarakat;
2. Kajian akademis independen ;
3. Pemerintah daerah induk kemudian memutuskan apakah aspirasi pemekaran tersebut akan disetujui atau tidak;
4. Jika disetujui, daerah induk melanjutkan usulan tersebut ke level daerah yang lebih tinggi untuk mendapatkan persetujuan dari pemerintah daerah atasan;
5. Pemerintah pusat, dalam hal ini Depdagri kemudian membuat kajian akademis terhadap usulan pemekaran tersebut;
6. Hasil kajian akademis dari Depdagri akan diverifikasi oleh DPOD sebagai bahan pertimbangan oleh Presiden;
7. Setelah Presiden menyetujui, selanjutnya Presiden mengamanatkan kepada Mendagri untuk menyiapkan RUU Pembentukan Daerah.

jelas bila kita mengikuti alur proses inisiasi pemekaran daerah sesuai dengan Pasal 16 dan 17 dalam PP No. 129 Tahun 2000 dan Pasal 17 dan 18 dalam RPP tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah tahun 2006. Proses inisiasi diawali dengan proses penyaringan aspirasi masyarakat. Setelah aspirasi masyarakat terjaring, maka pemerintah daerah induk kemudian memutuskan apakah aspirasi pemekaran tersebut akan disetujui atau tidak. Proses persetujuan tersebut bisa dilakukan setelah ada bahan pertimbangan berupa dokumen aspirasi masyarakat dan kajian akademis independen.

Selanjutnya daerah induk melanjutkan usulan tersebut ke level daerah yang lebih tinggi untuk mendapatkan persetujuan dari pemerintah daerah atasan. Proses inisiasi dan persetujuan tersebut akan berakhir di level pemerintah pusat. Pemerintah pusat, dalam hal ini Depdagri kemudian membuat kajian akademis terhadap usulan pemekaran tersebut. Hasil kajian akademis dari Depdagri akan diverifikasi oleh Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) agar nantinya dijadikan bahan pertimbangan oleh Presiden. Setelah Presiden menyetujui, selanjutnya Presiden akan mengamanatkan kepada Mendagri untuk menyiapkan Rancangan Undang-Undang Pembentukan Daerah.

Wacana publik dan kajian-kajian akademis yang ada juga sangat kuat menempatkan peran daerah sebagai variabel utama munculnya inisiasi pemekaran daerah. Dalam wacana publik dan kajian akademis tersebut diuraikan lebih rinci beberapa alasan utama mengapa sebuah daerah berinisiasi untuk melakukan pemekaran daerah:²

1. Kebutuhan untuk pemerataan ekonomi daerah.

Menurut data IRDA (*Indonesia Rapid Decentralization Appriasal*), kebutuhan untuk pemerataan ekonomi menjadi alasan paling populer digunakan untuk memekarkan sebuah daerah. Misalnya kasus pemekaran Minahasa Utara di Sulawesi Utara.

2. Kondisi geografis yang terlalu luas.
Banyak kasus di Indonesia, proses *delivery* pelayanan publik tidak pernah terlaksana dengan optimal karena infrastruktur yang tidak memadai. Akibatnya luas wilayah yang sangat luas membuat pengelolaan pemerintahan dan pelayanan publik tidak efektif seperti kasus pemekaran kabupaten Bone Bolango di provinsi Gorontalo.
3. Perbedaan Basis Identitas. Alasan perbedaan identitas (etnis, asal muasal keturunan) juga muncul menjadi salah satu alasan pemekaran.
Tuntutan pemekaran muncul karena biasanya masyarakat yang berdomisili di daerah pemekaran merasa sebagai komunitas budaya tersendiri yang berbeda dengan komunitas budaya daerah induk. Ini terlihat dalam kasus pembentukan Kabupaten Solok Selatan di Sumatera Barat, Kabupaten Wakatobi di Sulawesi Tenggara dan pembentukan Kabupaten Pakpak Bharat di Sumatera Utara.
4. Kegagalan pengelolaan konflik komunal. Kekacauan politik yang tidak bisa diselesaikan seringkali menimbulkan tuntutan adanya pemisahan daerah seperti pada kasus usulan pembentukan Sumbawa Barat di Nusa Tenggara Barat dan wacana pembentukan Provinsi Sulawesi Timur, dan sebagainya.³

Proses inisiasi yang sarat dengan kepentingan daerah dan kuatnya aktor lokal ini kemudian dianggap memunculkan beberapa kecenderungan yang kelak menjadi potensi kegagalan proses kebijakan pemekaran memenuhi tujuan normatifnya. Beberapa kecenderungan yang muncul dalam proses inisiasi dan kelak dikemudian hari dianggap sebagai faktor penting penyebab kegagalan kebijakan pemekaran tersebut adalah:⁴

1. Politik uang

Untuk menggolkkan kepentingan daerah ada kecenderungan munculnya politik uang dalam proses inisiasi pemekaran. Hal ini dipicu oleh panjangnya mata rantai prosedur dan syarat proses pemekaran suatu daerah. Akibatnya proses inisiasi dan pembentukan daerah pemekaran menguras anggaran dan sumber daya ekonomi serta politik publik.

2. Politik identitas

Untuk menguatkan alasan urgensi pemekaran sebuah daerah, seringkali ada mobilisasi dukungan politik masyarakat yang tidak jarang berbasis sentimen etnis dan/atau agama mengakibatkan politik identitas turut mewarnai proses pemekaran. Akibatnya ketika daerah pemekaran terbentuk representasi politik tidak saja dituntut dalam institusi demokrasi tetapi juga di lembaga birokrasi

3. *Free rider*

Anggapan bahwa pemekaran adalah investasi politik dan ekonomi memicu hadirnya aktor lokal yang menjadi *free rider* yang bersedia mengalokasikan sumber daya keuangannya, baik dana privat maupun pemerintah.

Proses inisiasi kebijakan pemekaran yang dimonopoli proses inisiatif dari bawah ini menutup peluang bagi munculnya kebijakan pemekaran daerah yang didasari oleh kepentingan pemerintah nasional (pusat) untuk meningkatkan efektivitas fungsi pemerintah nasional. Beberapa permasalahan nasional sebenarnya bisa diminimalisir antara lain melalui pemekaran daerah walaupun wilayah tersebut belum memenuhi syarat untuk bisa mandiri menjadi sebuah pemerintahan daerah otonom.

Sebagaimana disadari oleh banyak pihak, Indonesia masih menghadapi beberapa permasalahan masalah nasional yang sangat krusial, yang bisa jadi bisa diminimalisir melalui

kebijakan nasional. Masalah-masalah tersebut antara lain:

1. Masalah Disparitas Pembangunan Ekonomi dan Sosial

Ketimpangan antara Indonesia Barat dan Indonesia Timur, antara Jawa dan Luar Jawa masih sangat mewarnai kondisi sosial dan ekonomi Indonesia saat ini. Kategori daerah di Indonesia berdasarkan laju pertumbuhan dan pendapatan per kapita sangat variatif dan menunjukkan disparitas yang relatif lebar. Bila kita bisa membandingkan secara acak PDRB per kapita dan pertumbuhan PDRB antara tahun 1993-2000, ketimpangan ini sangat menonjol. Rata-rata PDRB per kapita Provinsi DKI Jakarta sebesar 6.910.746 dan di NTT hanya sebesar 709.496. Pertumbuhan PDRB rata-rata di DKI Jakarta sebesar 3,25 persen dan Provinsi Maluku sebesar -1,60 persen. Human Development Index (HDI) di DKI Jakarta berkisar 70, sedangkan di Provinsi NTB sebesar 49.⁵ Hal ini membawa implikasi pada masalah politik nasional, terutama integrasi nasional dan deligitimasi pemerintah pusat.

2. Kerapuhan Identitas Ke-Indonesiaan

Bagi masyarakat di wilayah pinggiran yang jauh dari lalu lalang komunikasi sosial, simbol dan efektivitas ke-Indonesiaan tidak terasa. Tatkala masyarakat daerah tidak merasakan kehadiran negara secara kongkrit dalam wujudnya berupa pelayanan kepada masyarakat, maka identitas kebangsaan tidak pernah melekat di masyarakat. Apalagi jika masyarakat tersebut hanya bisa mendengar cerita tentang pembangunan dan kesejahteraan yang dinikmati oleh daerah lain yang mempunyai pemerintahan daerah yang efektif. Fenomena ini bisa berlanjut dengan penguatan identitas lokal seperti etnisitas, adat dan agama yang menyaingi identitas ke Indonesiaan.

3. Kerapuhan Penjagaan Kewilayahan Aktif

Dengan wilayah kepulauan yang sangat luas, wilayah Indonesia bukan hanya daratan tetapi juga lautan. Sebuah pulau yang berada di ujung pinggir terluar Indonesia akan berfungsi sebagai titik terluar yang menentukan cakupan wilayah Indonesia. Oleh karena itu, hilangnya sebuah pulau terluar juga akan mengakibatkan hilangnya jarak antara pulau itu dengan wilayah daratan berikutnya.

Pulau-pulau terluar ini perlu penjagaan aktif melalui bukti penggunaan aktif wilayah ini oleh pemerintah Indonesia. Terlepasnya pulau-pulau terluar dari wilayah Indonesia seperti sengketa Ambalat, Sipadan dan Ligitan, serta Pulau Pasir di Provinsi NTT yang juga diklaim sebagai wilayah Australia, menunjukkan keseriusan permasalahan ini.⁶ Padahal, banyak pulau yang tidak berpenduduk⁷ dan bahkan tidak bernama. Di Provinsi Kaltim saja masih terdapat 138 pulau yang tidak bernama dan berada di daerah perbatasan dengan wilayah negara lain. Salah satu pengalaman penting yang bisa dipetik dari terlepasnya pulau Sipadan dan Ligitan adalah bahwa Inggris sebagai bekas tuannya Malaysia pernah memiliki apa yang disebut *effective sovereignty* atas kedua pulau tersebut di masa lalu. Karenanya, ada kebutuhan yang sangat mendesak bagi Indonesia untuk menghadirkan Indonesia secara lebih kongkrit di kawasan-kawasan terluar kita.

Kondisi tersebut akan bisa teratasi dengan antara lain menggunakan mekanisme pemekaran wilayah. Kebijakan pemekaran bisa digunakan sebagai salah satu solusi. Secara informal dan tersirat, tampaknya pemerintah pusat juga pernah melakukan upaya pemekaran daerah-daerah yang tidak memiliki kesiapan untuk dimekarkan dengan alasan untuk menjaga kepentingan nasional, seperti pembentukan kabupaten-kabupaten di sisi utara wilayah Indonesia. Oleh karena itu, walaupun tidak secara legal formal, proses inisiasi kebijakan pemekaran perlu dimulai juga oleh pemerintah pusat untuk kepentingan implementasi kebijakan nasional.

A.2. Indikator Pemekaran: Dari Hanya Kesiapan Daerah Menjadi Juga Kepentingan Nasional

Bila inisiatif daerah muncul untuk memekarkan daerahnya maka selanjutnya akan muncul proses penentuan kelayakan sebuah daerah untuk dimekarkan. Regulasi yang ada, mensyaratkan adanya kesiapan daerah untuk pemekaran. Dalam PP No. 129 Tahun 2000 Pasal 3 sampai dengan Pasal 10 dan RPP Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah (draf tanggal 8 September 2006) Pasal 5 sampai dengan dijelaskan bahwa sebuah daerah bila ingin dimekarkan harus memenuhi beberapa prasyarat yang merupakan indikator kesiapan daerah. Syarat-syarat tersebut mencakup syarat administrasi, syarat teknis dan syarat teknis kewilayahan.

Syarat administrasi untuk pembentukan Kabupaten/ Kota mencakup adanya:

1. Keputusan DPRD kabupaten/kota Induk tentang persetujuan pembentukan calon daerah kabupaten/kota;
2. Keputusan bupati/walikota Induk persetujuan pembentukan calon daerah kabupaten/kota;
3. Keputusan DPRD Provinsi Induk tentang persetujuan pembentukan calon daerah kabupaten/kota;
4. Keputusan gubernur persetujuan pembentukan calon daerah kabupaten/kota;
5. Rekomendasi Mendagri;

Sedangkan syarat administrasi pembentukan Provinsi mencakup adanya:

1. Keputusan masing-masing DPRD kabupaten/kota yang akan menjadi cakupan wilayah calon Provinsi tentang persetujuan pembentukan calon Provinsi berdasarkan

Hasil Rapat Paripurna.

2. Keputusan bupati/walikota diteatapkan dengan keputusan bersama bupati/walikota wilayah calon Provinsi tentang persetujuan pembentukan calon Provinsi.
3. Keputusan DPRD Provinsi Induk tentang persetujuan pembentukan calon Provinsi berdasarkan hasil Rapat Paripurna.
4. Keputusan Gubernur tentang persetujuan pembentukan calon Provinsi.
5. Rekomendasi Mendagri

Syarat teknis mencakup 11 indikator, yaitu: kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik; jumlah penduduk, luas daerah, pertahanan, keamanan, pertimbangan kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali pelaksanaan pemerintahan daerah. Indikator-indikator ini sangat menekankan pada dimensi kesiapan daerah semata, dan sama sekali tidak berkaitan dengan urgensi kepentingan nasional yang ada di daerah yang akan dimekarkan.

Sebagai ilustrasi dari syarat teknis yang hanya memfokuskan kesiapan daerah ini bisa dilihat dari sub-indikatornya. Indikator kemampuan ekonomi dijabarkan ke dalam PDRB per kapita, pertumbuhan ekonomi, dan kontribusi PDRB. Potensi daerah mencakup rasio bank dan lembaga keuangan, rasio kelompok pertokoan, rasio pasar, rasio sekolah SD/ SLTP / SLTA, rasio fasilitas kesehatan, rasio tenaga medis, dan seterusnya. Tatkala mengelaborasi indikator pertahananpun, fokus kebijakan yang ada saat ini sangat mengedepankan pada isu kesiapan daerah dalam pertahanan, yang sub-indikatornya mencakup rasio jumlah personil aparat pertahanan, dan karaktersitik wilayah dilihat dari sudut keamanan. Sedangkan urgensi kepentingan pertahanan nasional yang akan dipecahkan melalui kebijakan pemekaran justru tidak disinggung sama sekali.

Jika kebijakan pemekaran juga diorientasikan pada upaya penyelesaian masalah nasional, maka indikator pemekaran daerah bukan hanya karena daerah tersebut menunjukkan kesiapannya menjadi daerah otonom. Bisa saja terjadi sebuah daerah perlu untuk dimekarkan karena mendesak dan penting dilihat dari sudut

Pembentukan pemerintah daerah baru harus berada dalam kerangka penyelesaian masalah nasional di tingkat lokal. Kalau *toh* eksponen lokal merasa tidak memerlukan adanya pemerintah kabupaten baru, namun kalkulasi nasional mengharuskan adanya hal itu, maka kabupaten baru tersebut perlulah dibentuk.

kepentingan nasional. Tentu saja indikator kesiapan daerah akan tetap menjadi indikator penting dalam pemekaran. Namun dalam kasus ini sebuah daerah bisa dibentuk terlebih dahulu, kemudian difasilitasi oleh pemerintah nasional dan daerah induk untuk bisa memenuhi indikator minimal kesiapan daerah. Proses pemekaran seperti ini akan lebih banyak diinisiasi oleh pemerintah pusat, dan kemudian difasilitasi agar daerah tersebut setelah pembentukannya menjadi daerah yang bisa memenuhi syarat kesiapan minimal sebagai daerah otonom.

Ada beberapa alasan yang mendukung argumen pentingnya kebijakan pemekaran untuk mengatasi masalah nasional tersebut:⁸

1. Pembangunan Ekonomi Nasional

Pemekaran merupakan strategi untuk menciptakan dan mendorong munculnya aktivitas perekonomian dan akselerasi pertumbuhan ekonomi di daerah perbatasan dan tertinggal. Kehadiran daerah-daerah baru akan mendorong pembangunan infrastruktur dasar dan sarana-saran pelayanan publik dasar. bila berbagai infrastruktur dasar sudah memadai maka sangat terbuka peluang daerah tersebut akan

mengalami pertumbuhan ekonomi yang lebih akseleratif.

2. Pembangunan Politik Nasional: Penguatan Identitas Ke-Indonesiaan.

Pemekaran akan mendekatkan pelayanan pada masyarakat sehingga negara akan dirasakan kehadirannya sangat riil oleh masyarakat. Yang menarik kehadiran negara dalam hal ini tidak dengan wajah koersif tapi lebih pada pemberian pelayanan. Kondisi ini akan memupuk identitas Ke-Indonesiaan yang lebih kuat karena masyarakat di daerah pemekaran akan merasakan manfaat langsung dari pelayanan publik yang ada serta merasa diperlakukan sama dengan warga negara yang lain. Mereka akan tetap merasa menjadi bagian dari bangsa Indonesia.

3. Pembangunan Pertahanan dan Keamanan: Penjagaan Kewilayahan Aktif.

Pembentukan daerah pemekaran baru bisa mendorong adanya penjagaan wilayah secara aktif. Misalnya kasus klaim ladang minyak di Ambalat akan memberikan motivasi tersendiri bagi Kalimantan Timur (Kaltim) agar Provinsi Kalimantan Utara (Kaltara) bisa cepat terbentuk sehingga ada upaya pengawasan intensif terhadap wilayah Indonesia. Dengan terbentuknya Kaltara maka jarak pengawasan akan semakin dekat. Berbagai instansi/kantor/lembaga/badan setingkat Provinsi akan terbentuk, termasuk untuk mendukung pengamanan teritorial wilayah NKRI.⁹

Tiga butir di atas merupakan indikator untuk melacak urgensi nasional bagi pemekaran, atau pembentukan, sebuah daerah otonom. Berangkat dari indikator ini, pemerintah pusat bisa menginisiasi kebijakan nasional tanpa menunggu kesiapan daerah. Adalah menjadi tugas pemerintah nasional untuk mengembangkan sebuah wilayah agar menjadi siap dan

memenuhi standar kesiapan sebuah wilayah menjadi daerah otonom.

B. MANAJEMEN TRANSISI: MENJAMIN DAERAH PEMEKARAN MAMPU MANDIRI

Terpenuhinya prasyarat kelayakan pemekaran yang diikuti dengan pembentukan sebuah daerah otonom tidak secara otomatis akan menjamin pencapaian tujuan pemekaran. Sebagai daerah otonom yang baru lahir, daerah pemekaran menghadapi permasalahan yang sangat kompleks dalam menjalankan fungsinya di bidang pemerintahan, pembangunan dan pelayanan umum. Oleh karena itu, diperlukan manajemen transisi yang handal yang menjamin bekerjanya fungsi-fungsi pemerintahan daerah secara baik sejak awal pembentukannya.

Pada sub-bab ini akan dibahas tentang manajemen transisi daerah pemekaran yang menuntut dukungan pemerintah pusat, pemerintah daerah atasan dan pemerintah daerah induk. Selain itu, manajemen transisi juga menuntut agenda kebijakan daerah pemekaran yang tepat, sesuai dengan urgensi kepentingan dan budaya masyarakat, serta mampu mendayagunakan potensi yang ada secara maksimal untuk memecahkan permasalahan-permasalahan daerah. Pembahasan di sub-bab ini akan dimulai dengan permasalahan yang banyak muncul di daerah-daerah baru hasil pemekaran, kemudian akan dielaborasi prinsip-prinsip manajemen transisi daerah pemekaran beserta konsekuensi kebijakan-kebijakannya.

B.1. Belajar dari Kesulitan di Masa Lalu

Sejak UU No. 22 Tahun 1999 dilaksanakan, telah lebih dari 100 pemekaran daerah otonom. Dalam evaluasi yang dilakukan

oleh Departemen Dalam Negeri, dari 104 daerah otonom baru (lima Provinsi dan 97 kabupaten) hasil pemekaran yang dilakukan dari tahun 2000 sampai 2004, sekitar 76 di antaranya masih bermasalah.¹⁰ Walaupun kategori bermasalah ini masih mudah untuk diperdebatkan, setidaknya angka ini menunjukkan kerumitan problema yang dihadapi oleh daerah baru hasil pemekaran. Bentuk permasalahannya sangat bervariasi, dan bersumber dari berbagai macam sebab. Kompilasi dari berbagai sumber menunjukkan bahwa terdapat beberapa bentuk permasalahan yang dihadapi oleh daerah pemekaran:¹¹

1. Aset daerah induk yang belum diserahkan ke daerah

pemekaran. Daerah-daerah pemekaran yang berhasil dalam proses transisi justru mendapat dukungan dana dan asistensi kabupaten Induk, berupa dukungan SDM dan infrastuktur (sumbawa, Gorontalo), gaji pegawai (Solok)¹²

Bentuk-Bentuk Permasalahan yang dihadapi Daerah Pemekaran :

1. Aset daerah induk belum diserahkan ke daerah pemekaran;
2. Tidak ada manajemen transisi dan konsensus pengelolaan daerah pasca pemekaran yang disepakati antara daerah induk dan daerah pemekaran;
3. Daerah pemekaran tidak menyiapkan perangkat-perangkat administratif dan legal baru;
4. Daerah pemekaran tidak punya potensi sumberdaya daerah yang bisa dikonversi menjadi sumber-sumber ekonomi baru;
5. Daerah induk belum/ tidak mengakui daerah yang dilahirkannya; dan
6. Kegagalan daerah dan elit lokal mengelola kontroversi dan potensi konflik di tengah masyarakat, yang kemudian memicu konflik horizontal ataupun konflik vertikal.

2. Tidak ada manajemen transisi dan konsensus pengelolaan daerah pasca pemekaran yang disepakati antara daerah induk dan daerah pemekaran. Kasus perebutan Gedung dan fasilitas publik (Serdang Bedagai), sumberdaya alam (Pakpak Bharat), penetapan pejabat bupati (Pakpak Bharat), dan pembagian dana perimbangan (Serdang Bedagai).¹³ Kasus peletakan ibukota yang masih belum pasti karena ketiadaan konsensus diantara elit lokal. Bahkan ada daerah yang baru saja dibentuk, sudah memekarkan daerah baru lagi. Contohnya, Kabupaten Luwu Utara, Sulawesi Selatan, yang dibentuk tahun 1999 dari hasil pemekaran Kabupaten Luwu. Baru berumur tiga tahun, Kabupaten Luwu Utara sudah menghasilkan pemekaran Kabupaten Luwu Timur pada tahun 2003.
3. Daerah pemekaran tidak menyiapkan perangkat-perangkat administratif dan legal baru.¹⁴ Daerah gagal menyiapkan perangkat-perangkat administratif sehingga daerah baru tidak lagi mengandalkan perangkat administratif yang sama dengan daerah induk (seperti produk hukum, tata organisasi, dan sebagainya)¹⁵
4. Daerah pemekaran tidak punya potensi sumberdaya daerah yang bisa dikonversi menjadi sumber-sumber ekonomi baru. Hal ini menyebabkan daerah yang baru dimekarkan bergantung pada kabupaten induk.¹⁶
5. Daerah induk belum/ tidak mengakui daerah yang dilahirkannya. Misalnya, Provinsi Irian Jaya Barat sampai sekarang belum diakui keberadaannya oleh Provinsi induknya Papua.
6. Kegagalan daerah dan elit lokal mengelola kontroversi dan potensi konflik di tengah masyarakat, yang kemudian memicu konflik horizontal ataupun konflik vertikal.¹⁷ Contoh pemekaran Kabupaten Polewali Mamasa yang menimbulkan konflik horizon-

tal. Konflik di kawasan Aralle, Tabulahan, dan Mambi dipicu oleh pemekaran Kabupaten Polewali Mamasa menjadi Kabupaten Polewali Mandar dan Kabupaten Mamasa berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2002. Namun, pemekaran itu justru melahirkan konflik horizontal antara kelompok yang pro-pemekaran (setuju bergabung dengan Mamasa) dan yang kontra pemekaran (tetap bergabung dengan Polewali Mandar).

sKegagalan dalam pengelolaan daerah di awal-awal tahun pembentukannya ini menunjukkan kegagalan untuk membangun manajemen transisi yang menjamin sebuah daerah otonom baru mampu menjalankan fungsi-fungsi dasarnya sejak awal kelahirannya. Regulasi yang ada tidak pernah mengatur secara tegas tentang bagaimana proses transisi pengelolaan daerah-daerah baru setelah dimekarkan dari daerah induknya. Dalam PP No. 129 Tahun 2000 (Pasal 18), pemerintah hanya mengatur secara jelas proses pembiayaan daerah pemekaran. Sedangkan persoalan penyiapan infrastruktur daerah pemekaran, manajemen aset, transfer sumberdaya, penentuan lokasi ibukota daerah pemekaran, dan sebagainya tidak ada aturan yang mengaturnya secara tegas.

Kalaupun muncul pasal yang mengatur hal yang terkait proses transisi pengelolaan daerah pemekaran yang ada hanya seputar proses pembiayaan daerah pemekaran. Itu pun hanya menekankan peran dan kewajiban daerah induk dan daerah pemekaran semata. Sedangkan peran dan kewajiban pemerintah pusat tidak diatur secara jelas. Pemerintah pusat hanya menerima laporan data untuk digunakan dalam evaluasi kemampuan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 19 PP No. 129 Tahun 2000.

Semua kewajiban yang mesti dipenuhi oleh pemerintah daerah induk dan pemerintah pemekaran yang telah diuraikan dalam pasal-pasal di PP No. 129 Tahun 2000 juga tidak pernah

mengatur sanksi yang tegas bila kemudian mereka tidak memenuhi kewajibannya. Misalnya: peraturan pemerintah yang ada hanya mengimbau daerah induk untuk menyerahkan personal, peralatan, pembiayaan dan dokumentasi (P3D). Dalam banyak hal ternyata tidak semua daerah induk memenuhinya. Data Depdagri tahun 2005 menyebutkan, sebanyak 87,71 persen dari 148 daerah otonom baru belum mendapatkan personel, peralatan, pembiayaan dan dokumen (P3D) dari daerah induk.¹⁸ Akibatnya banyak kasus *deadlock* antara daerah induk dan daerah pemekaran yang terjadi setelah pemekaran seringkali diselesaikan di depan pengadilan.

Kecenderungan yang sama juga terlihat dalam wacana publik yang berkembang. Berbagai kajian tentang proses transisi pengelolaan daerah pemekaran selama ini hanya membidik sisi administrasi semata dan tidak banyak membidik urgensi manajemen transisi. Kalaupun muncul wacana tentang manajemen transisi, mereka lagi-lagi terjebak pada variabel peran daerah dan aktor lokal sebagai variabel penentu keberhasilan dan kegagalan proses transisi pengelolaan daerah pemekaran. Bahkan tak jarang wacana publik yang berkembang justru menyalahkan masyarakat karena dianggap tidak siap menghadapi pemekaran daerah. Padahal, tidaklah masuk akal jika sebuah daerah otonom yang baru saja lahir kemudian dituntut untuk bisa bekerja normal tanpa dibantu oleh daerah induk maupun pemerintah atasannya. Atas alasan ini, manajemen transisi daerah baru hasil pemekaran sangat mendesak untuk dirancang secara teliti dan komprehensif serta dilekatkan dalam kebijakan pemekaran. Manajemen transisi ini bukan hanya menjadi tanggung jawab daerah pemekaran saja, tetapi juga melibatkan peran daerah induk, daerah atasan dan pemerintah pusat.

B.2. Merancang Manajemen Transisi Daerah Baru Hasil Pemekaran

Esensi dari manajemen transisi adalah sebuah desain manajemen untuk menjamin daerah baru hasil pemekaran mampu untuk mempercepat proses kesiapannya menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan daerah otonom. Desain manajemen transisi ini diperlukan untuk membantu daerah baru hasil pemekaran untuk memecahkan permasalahan kompleks yang dihadapinya di tengah kemampuan dan pengalamannya yang sangat terbatas sebagai unit pemerintahan daerah otonom baru. Kesenjangan (*gap*) antara permasalahan (*problems*) sekaligus kebutuhan (*needs*) dengan kemampuan (*capacity*) inilah yang dijembatani agar di tahun-tahun awal pembentukannya (terutama 5 tahun pertama) sebuah daerah otonom hasil pemekaran bisa efektif mengembangkan diri dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan, pembangunan dan pelayanan dengan baik.

Sebagai daerah otonom baru hasil pemekaran, sebuah pemerintah daerah otonom pada umumnya menghadapi permasalahan yang jauh lebih rumit dibandingkan dengan daerah otonom lama. Permasalahan ini terutama mencakup beberapa hal:

1. Bidang Pemerintahan
 - a. Sumberdaya aparatur yang sangat terbatas, baik dari sisi jumlah, kualifikasi administratif (seperti golongan kepegawaian sebagai prasyarat untuk menduduki jabatan tertentu), serta kualifikasi teknis dan substantif.
 - b. Sumberdaya fiskal yang sangat terbatas.
 - c. Infrastruktur fisik pendukung proses pemerintahan, seperti gedung dan peralatan perkantoran.
 - d. Pengalaman lembaga dalam menjalankan fungsi pemerintahan yang sangat terbatas, bahkan belum adanya kebijakan yang akan diteruskan atau dikembangkan, sehingga harus dibuat kebijakan baru.

2. Bidang Ekonomi
 - a. Institusi ekonomi seperti pelaku produksi, distribusi dan keuangan (lembaga keuangan bank maupun non-bank) yang sangat terbatas.
 - b. Infrastruktur pendukung pembangunan ekonomi yang sangat terbatas, mulai dari transportasi, komunikasi dan relasi dengan pelaku ekonomi dari luar.
3. Bidang Pelayanan Publik
 - a. Infrastruktur fisik pelayanan yang terbatas, seperti rumah sakit, sekolah, dan pasar.
 - b. Kuantitas dan kualitas aparat yang juga sangat terbatas, karena mengandalkan transfer dari daerah induk.
4. Bidang Sosial dan Politik
 - a. Perebutan sumberdaya antara daerah baru hasil pemekaran dengan daerah induk maupun daerah tetangga.
 - b. Perebutan posisi-posisi politik dan birokratik dalam pemerintahan antar kelompok yang ada dalam masyarakat, namun belum ada pelembagaan dan preseden sebelumnya.
 - c. Pelembagaan manajemen konflik yang belum terbentuk akibat posisi sebagai daerah baru.

Untuk menutupi kekurangan yang sangat besar tersebut, daerah baru hasil pemekaran sangat mengandalkan pembagian (transfer) dari pemerintah daerah induk. Padahal, sebagaimana telah dikemukakan di atas, kemampuan daerah induk seringkali sangat terbatas, atau daerah induk enggan untuk menstransfer P3D yang telah diperintahkan oleh UU untuk diserahkan ke daerah baru hasil pemekaran. Hal ini mengakibatkan pemerintah daerah otonomi baru tidak mempunyai kemampuan untuk menyelesaikan permasalahan yang dihadapi, yang kemudian mengakibatkan implementasi

fungsi pemerintahan, pembangunan dan pelayanan bisa menjadi lebih buruk dibandingkan tatkala masih menjadi bagian dari daerah induk. Oleh karena itu, manajemen transisi dirancang untuk meminimalisir implikasi negatif dari pemekaran dan untuk mempercepat peningkatan kapasitas daerah pemekaran untuk menjalankan fungsi-fungsi dasarnya.

Berdasarkan pada identifikasi permasalahan di atas, kebijakan transisi harus mengacu kepada beberapa prinsip, terutama:

1. Mewajibkan dukungan pemerintah daerah induk, pemerintah daerah atasan dan pemerintah pusat.

Pengembangan manajemen transisi harus memberikan distribusi tanggung jawab yang jelas kepada daerah induk, daerah atasan dan pemerintah pusat yang disertai dengan mekanisme monitoring, evaluasi dan pemberian sanksi sebagaimana ditetapkan dalam Undang-undang pembentukan daerah.

2. Diarahkan pada pemenuhan kebutuhan mendesak daerah pemekaran dan sekaligus diarahkan pada keberlanjutan fungsi pemerintahan.

Manajemen transisi ini perlu menegaskan proses dan substansi kebijakan dasar yang harus diprioritaskan daerah otonom baru sesuai dengan urgensi yang ada dalam masyarakat. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari logika 'semua dijalankan' (*hamster wheel*) tanpa prioritas yang jelas dan menghamburkan energi yang terbatas.

3. Mendayagunakan potensi daerah pemekaran secara maksimal, baik potensi yang ada di pemerintah maupun di masyarakat.

Manajemen transisi perlu mengidentifikasi sumberdaya yang ada dalam masyarakat untuk didayagunakan, termasuk kontribusi fisik seperti lahan untuk kantor, maupun kepedulian masyarakat

lainnya.

4. Mendayagunakan budaya dan institusi-institusi utama di daerah, seperti institusi agama, adat dan institusi lokal lainnya dalam menjalankan fungsi pemerintahan

Di tengah keterbatasan institusi negara dan kekuatan institusi non-negara yang telah lama ada dan aktif, manajemen transisi harus menempatkan posisi institusi non-negara yang sebelumnya telah aktif untuk terlibat dalam aktivasi fungsi pemerintahan di daerah baru hasil pemekaran.

5. Sensitif terhadap budaya dan nilai-nilai sosial dalam masyarakat.

Dalam upaya untuk mengaktivasi fungsi pemerintahan, manajemen transisi harus menghindarkan pemerintah daerah otonom baru berbenturan dengan budaya masyarakat setempat yang bisa memperparah permasalahan yang telah ada. Setiap masyarakat, apalagi masyarakat yang mempunyai interaksi sosial yang relatif terbatas dengan dunia luar, pada umumnya sangat memegang teguh tradisi dan nilai-nilai spesifik masyarakat setempat. Oleh karena itu, manajemen transisi tidak bisa diseragamkan antara daerah yang satu dengan daerah lainnya.

6. Bersikap adil dan menjamin pemerataan akses kelompok-kelompok masyarakat dalam sistem pemerintahan yang baru.

Dalam rangka membantu pemerintah daerah otonom baru untuk membangun dan meningkatkan legitimasi politik secara berkelanjutan, manajemen transisi harus mampu mendorong dan memfasilitasi pemerintah daerah baru mengembangkan proses dan substansi kebijakan yang adil dalam perspektif masyarakat setempat dan menjangkau seluruh

lapisan masyarakat yang tersebar di seluruh pelosok daerah.

7. Membantu pemerintah daerah pemekaran dengan tetap menjunjung otonomi dan demokrasi daerah.

Walaupun manajemen transisi mewajibkan pemerintah daerah otonom, pemerintah daerah atasan dan pemerintah pusat untuk terlibat dalam periode transisi, tetapi manajemen transisi harus menjamin otonomi pelaku pemerintahan di daerah pemekaran sehingga mampu mengembangkan kapasitas diri secara berkelanjutan.

Substansi manajemen transisi ini sebagian perlu ditegaskan dalam Undang-Undang pemekaran atau pembentukan daerah otonom baru, terutama yang berisi kewajiban yang disertai dengan sanksi bagi para pelanggarnya. Tetapi, sebagian substansi manajemen transisi ini lebih menekankan pada komitmen para pihak (pemerintah pusat, pemerintah daerah atasan, pemerintah daerah induk dan masyarakat) untuk mendukung percepatan peningkatan kapasitas daerah baru hasil pemekaran. Perilaku para pihak dalam kebijakan dan manajemen pemerintahan sehari-hari mempunyai kontribusi penting untuk mendukung daerah pemekaran.

CATATAN AKHIR

1. Saat ini Pemerintah sedang menyiapkan revisi terhadap PP 129 Tahun 2000 dan masih dalam bentuk RPP tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah tahun 2006 (Draf 8 September 2006). Untuk kepentingan kajian akademik ini, Tim S2 PLOD UGM menggunakan RPP tersebut sebagai basis analisis regulasi, karena kemungkinan besar RPP ini dalam waktu dekat akan ditetapkan menjadi PP sebagai pengganti PP 129 tahun 2000.

2. R. Alam Surya Putra, *Pemekaran Daerah Baru di Indonesia: Kasus di Wilayah Penelitian IRDA*, makalah disampaikan pada seminar Internasional “Dinamika Politik Lokal di Indonesia”, Salatiga, 11 – 14 Juli 2006.
3. Riwanto Tirtosudarmo, *Provinsi Sulawesi Timur: Konflik Komunal dan Pemekaran Wilayah di Sulawesi Tengah*, makalah disampaikan pada seminar Internasional “Dinamika Politik Lokal di Indonesia”, Salatiga, 11 – 14 Juli 2006
4. *Potret Lima Tahun Pemekaran Daerah*, Jawa Pos, 21 November 2005
5. Mudrajad Kuncoro, *Otonomi dan Pembangunan Daerah*, Elangga, 2004.
6. *Pentingnya Mengamankan Wilayah Perbatasan*, Kompas, 5 Maret 2005
7. *Dua Pulau Lagi Terancam Dikuasai Malaysia*, Kompas, 6 Maret 2005
8. Wawancara dengan Fachrudin dan Ben Vincent, Anggota Komisi II DPR RI, 30-31 Agustus 2006.
9. *Dua Pulau Lagi Terancam Dikuasai Malaysia*, Kompas, 6 Maret 2005
10. *Semakin Menjauh dari Kesejahteraan Rakyat*, Kompas, 3 Maret 2006
11. Ibid.
12. *Pemerintahan Daerah Pemekaran Harus Dibantu*, Kompas, 9 Agustus 2006
13. R. Alam Surya Putra, *ibid.*
14. *ibid.*
15. *ibid.*
16. Ibid.
17. *Presiden Prihatin Pemekaran Akibatkan Perkelahian*, Kompas, 05 September 2003. Eka Suaib, *Defisit Politik Pemekaran Wilayah*, makalah disampaikan pada seminar Internasional “Dinamika Politik Lokal di Indonesia”, Salatiga, 11 – 14 Juli 2006.

18. *Pemerintahan Daerah Pemekaran Harus Dibantu*, Kompas, 19 Agustus 2006