

# POLITIKA

## JURNAL ILMU POLITIK

Volume 2 Nomor 1, April 2011

- **POLITIK KORUPSI:  
KENDALA SISTEMIK PEMBERANTASAN KORUPSI DI INDONESIA**  
Puji Astuti
- **MANAJEMEN DAN PENGUKURAN KINERJA PEMERINTAHAN**  
Priyatno Harsasto
- **SEBUAH IDE TENTANG BIROKRASI MASA DEPAN**  
Rina Martini
- **MENINJAU ULANG SISTEM PILKADA LANGSUNG:  
MASUKAN UNTUK PILKADA LANGSUNG BERKUALITAS**  
Fitriyah
- **REKONSTRUKSI HUKUM PEMERINTAHAN DESA:  
PEMIKIRAN PERUBAHAN KEBIJAKAN BAGI DESA**  
Kushandajani
- **PEMEKARAN DAERAH DI INDONESIA**  
Nunik Retno Herawati
- **PENGAWASAN SENJATA INTERNASIONAL DAN  
PENGURANGAN KEKERASAN**  
Tri Cahyo Utomo
- **HUBUNGAN LUAR NEGERI INDONESIA ERA OTONOMI DAERAH:  
STUDI EVALUASI HUBUNGAN *SISTER PROVINCE* (PROVINSI KEMBAR)  
JAWA TENGAH DENGAN NEGARA BAGIAN QUEENSLAND AUSTRALIA  
PERIODE TAHUN 2000–2007**  
Reni Windiani
- **KONTRIBUSI BUDAYA POLITIK LOKAL DALAM DEMOKRATISASI:  
KAJIAN BUDAYA POLITIK DAN DEMOKRASI LOKAL  
PASCAREFORMASI DI KECAMATAN BANYUMANIK KOTA SEMARANG**  
Yuwanto, Arif Sofianto
- **PARTAI POLITIK DAN POLITIK HIJAU:  
STUDI TENTANG KEPEDULIAN PARNAS TERHADAP POLITIK YANG  
PROLINGKUNGAN DI KOTA SEMARANG**  
Supratiwi

POLITIKA, *Jurnal Ilmu Politik* (JIP), merupakan media komunikasi dan informasi bagi pengembangan ilmu politik, baik politik lokal, nasional, regional, maupun internasional. POLITIKA diterbitkan untuk menjadi wahana pendorong perkembangan ilmu politik melalui dokumentasi hasil-hasil penelitian serta kajian kritis terhadap berbagai konsep baru, fenomena, dan peristiwa dalam kehidupan politik. POLITIKA secara berkala terbit dua kali setahun, yaitu pada bulan April – September dan Oktober – Februari. Redaksi menerima sumbangan artikel hasil penelitian, artikel konseptual, dan artikel analisis (bukan penelitian) dari lingkungan perguruan tinggi dan kalangan umum. Artikel dapat ditulis dalam Bahasa Indonesia atau Bahasa Inggris. Pedoman penulisan artikel dapat dilihat pada halaman belakang.

### **Penanggung Jawab**

Ketua Program Studi Magister Ilmu Politik Universitas Diponegoro

### **Ketua Dewan Redaksi**

Dr. Kushandajani

### **Sekretaris Redaksi**

Dr. Reni Windiani

### **Anggota Dewan Redaksi**

Yuwanto, PhD

Drs. Tri Cahyo Utomo, MA

Dr. Kushandajani

Dr. Reni Windiani

Lusia Astrika, S.IP, M.Si

### **Bendahara**

Dra. Rina Martini, M.Si

### **Administrasi**

Toha, S. Kom

Hayat Ening R., AMd

Diterbitkan Oleh : Program Studi Magister Ilmu Politik  
Program Pascasarjana Universitas Diponegoro  
Jl. Imam Bardjo, SH No. 3-5 Semarang 50241. Telp. (024) 8445464  
Email: [POLITIKA\\_MIP@yahoo.com](mailto:POLITIKA_MIP@yahoo.com)  
Web : <http://www.fisip.undip.ac.id>

## PENGANTAR REDAKSI

Pada terbitan ketiga ini POLITIKA menyajikan beragam isu yang sementara ini masih tetap menonjol dijadikan garapan diskusi dan coba dicarikan solusi. Isu pertama menyangkut korupsi, yang makin lama makin sulit dihentikan karena berbagai faktor. Penulis Puji Astuti mencoba menguraikannya dengan lugas dalam tulisan pertama. Sorotan tajam diberikan pada kinerja SBY dan kabinet yang dirasa belum memenuhi harapan bangsa. Oleh sebab itu isu kedua menyangkut bagaimana mengukur kinerja pemerintahan yang disampaikan oleh Priyatno Harsasato dan bagaimana membangun birokrasi sebagai pendukung utama penyelenggaraan pemerintahan Indonesia yang disampaikan oleh saudara Rina Martini.

Isu sentral lainnya adalah lemahnya politik hukum Indonesia, yang menghasilkan berbagai kebijakan yang lemah, sehingga berakibat besar bagi penyelenggaraan kehidupan politik dan pemerintahan kita. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sudah didesain untuk direvisi dan dipecah menjadi tiga UU, yaitu UU tentang Pemerintahan Daerah, UU tentang Pemilukada, dan UU tentang Desa. Dua tulisan disajikan sebagai kontribusi pemikiran bagi penyusunan UU tentang Pemilukada oleh saudara Fitriyah, dan UU tentang Desa oleh Kushandajani. Selain itu, pemikiran tentang pemekaran daerah juga disajikan oleh saudara Nunik Retno Herawati

Dua tulisan tentang politik global disajikan dalam terbitan kali ini, yaitu artikel yang ditulis oleh saudara Tricahyo Utomo dan Reni Windiani. Selain itu, dua artikel hasil penelitian juga disajikan, pertama tentang budaya politik lokal oleh saudara Yuwanto dan Arif Sofianto serta politik hijau oleh saudara Supratiwi.

Mudah-mudahan berbagai isu tersebut bisa menjadikan kita tersadar diri, bahwa masih begitu banyak permasalahan di negeri ini. Dengan kesadaran itulah kita mencoba bersama untuk berpikir lebih positif bagi pencarian solusi.

Salam hangat,  
Redaksi

**DAFTAR ISI**

<b>Pengantar Redaksi .....</b>	<b>3</b>
<b>Daftar Isi</b>	
➤ <b>POLITIK KORUPSI: KENDALA SISTEMIK PEMBERANTASAN KORUPSI DI INDONESIA</b> Puji Astuti.....	5
➤ <b>MANAJEMEN DAN PENGUKURAN KINERJA PEMERINTAHAN</b> Priyatno Harsasto.....	18
➤ <b>SEBUAH IDE TENTANG BIROKRASI MASA DEPAN</b> Rina Martini.....	32
➤ <b>MENINJAU ULANG SISTEM PILKADA LANGSUNG: MASUKAN UNTUK PILKADA LANGSUNG BERKUALITAS</b> Fitriyah.....	40
➤ <b>REKONSTRUKSI HUKUM PEMERINTAHAN DESA: PEMIKIRAN PERUBAHAN KEBIJAKAN BAGI DESA</b> Kushandajani.....	48
➤ <b>PEMEKARAN DAERAH DI INDONESIA</b> Nunik Retno Herawati.....	57
➤ <b>PENGAWASAN SENJATA INTERNASIONAL DAN PENGURANGAN KEKERASAN</b> Tri Cahyo Utomo.....	66
➤ <b>HUBUNGAN LUAR NEGERI INDONESIA ERA OTONOMI DAERAH: STUDI EVALUASI HUBUNGAN <i>SISTER PROVINCE</i> (PROVINSI KEMBAR) JAWA TENGAH DENGAN NEGARA BAGIAN QUEENSLAND AUSTRALIA PERIODE TAHUN 2000–2007</b> Reni Windiani.....	75
➤ <b>KONTRIBUSI BUDAYA POLITIK LOKAL DALAM DEMOKRATISASI: KAJIAN BUDAYA POLITIK DAN DEMOKRASI LOKAL PASCAREFORMASI DI KECAMATAN BANYUMANIK KOTA SEMARANG</b> Yuwanto, Arif Sofianto.....	99
➤ <b>PARTAI POLITIK DAN POLITIK HIJAU: STUDI TENTANG KEPEDULIAN PARPOL TERHADAP POLITIK YANG PROLINGKUNGAN DI KOTA SEMARANG</b> Supratiwi.....	109
<b>Biodata Penulis .....</b>	<b>118</b>

# PEMEKARAN DAERAH DI INDONESIA

Nunik Retno Herawati

## Abstract

*Regional autonomy has brought impact of the desire to split parts of themselves or in other words, broke away to become the new autonomous region. Regional expansion is not just happening at the provincial level, but also occurred in the district / city level. The number of Regency / City is far more than the number of provincial post-reform 1999.*

*Regional expansion phenomenon was driven by several factors that support among the existing regulations already provide a tremendous opportunity for the proliferation of regional expansion proposals. The procedure is quite easy, and encouraged some of the motives of "hidden" from the local political elites and political elites at the national*

*Regional Expansion has brought negative atupun positive implications for society, local government and central government. The implications of regional expansion, antarlain: social implications of political, social implications of economic, socio-cultural implications, implications for public services, and the implications for economic development.*

*Key Word : regional autonomy, regional expansion*

## A. PENDAHULUAN

Setelah diberlakukannya Undang Undang No. 22 tahun 1999 yang kemudian diganti dengan munculnya UU No. 32 tahun 2004, pemekaran daerah menjadi kecenderungan baru dalam struktur pemerintahan daerah di Indonesia. Dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2008, jumlah kabupaten/kota di Indonesia sudah bertambah 183 daerah mekaran yang terdiri dari 151 Kabupaten dan 32 Kota. Ini artinya pertumbuhan jumlah daerah Kabupaten/Kota terjadi rata-rata 20 daerah Kabupaten / Kota per tahun. Dan bisa dikatakan jumlah pertumbuhannya kurang lebih 40% hanya dalam waktu 9 tahun (Makaganza, 2008 : 35). Pada tahun 1999 Pemerintah Indonesia memiliki 303 daerah Kabupaten/Kota. Pada tahun 2008 jumlah Kabupaten / Kota sudah mencapai 484 daerah Kabupaten/Kota yang terdiri dari 388 Kabupaten dan 96 Kota. Pratikno (2008, 1) mencatat mulai Oktober 1999 sampai Januari 2008 telah terbentuk 164 daerah baru yang terdiri dari 7 Propinsi baru, 134 Kabupaten baru dan 23 Kota baru.

Meningkatnya usulan pemekaran daerah di atas memerlukan perhatian yang serius dari Pemerintah sebab jika tidak ada mekanisme pengawasan yang ketat dan evaluasi yang jelas maka usulan untuk membentuk daerah baru masih terus akan terjadi. Kondisi ini tentunya sangat membahayakan bagi Pemerintah Indonesia yang notabene merupakan negara kepulauan yang berbentuk Negara Kesatuan.

Tulisan ini dimaksudkan untuk menjawab permasalahan mengapa usulan pemekaran daerah cukup marak terjadi di era otonomi daerah. Tulisan akan diawali dengan menganalisis regulasi yang mengatur tentang pemekaran daerah, setelah itu baru akan dianalisis secara umum motif serta tujuan dari adanya usulan pemekaran daerah. Tulisan ini akan diakhiri dengan analisis implikasi yang bisa terjadi dari adanya pemekaran daerah di era otonomi daerah sekarang ini.

## B. PEMBAHASAN

Sebelum menganalisis lebih lanjut tentang pemekaran daerah, akan lebih baik jika diketahui terlebih dahulu makna dari istilah pemekaran daerah tersebut. Dari perspektif kewilayahan, terminologi 'pemekaran' menurut Prof. Eko Budiharjo merupakan istilah yang salah kaprah karena dalam pemekaran yang terjadi justru pengurangan atau penyempitan wilayah (Kompas, 19 Januari 2008). Mengapa demikian

? Hal ini dikarenakan pemekaran yang sering terjadi sekarang ini di Indonesia adalah pemecahan satu daerah otonom ke dalam beberapa daerah otonom, sehingga yang terjadi justru penyempitan wilayah. Pemekaran jarang dipahami sebagai penggabungan dua atau lebih daerah otonom untuk membentuk satu daerah otonom baru.

Menurut Saile, pemekaran daerah bukan merupakan persoalan yang mudah karena akan menimbulkan persoalan baru dalam penetapan batas-batas wilayah administratif suatu daerah yang terkena pemekaran tersebut (Saile, 2009:4). Perubahan batas wilayah darat antar daerah sebagai akibat pemekaran sering menjadi persoalan rumit untuk diputuskan oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah karena sulit untuk mengakomodasi secara adil dan komprehensif aspirasi masyarakat, sehingga yang terjadi justru sengketa. Sengketa batas wilayah tersebut sering melahirkan pertentangan, ketegangan atau konflik bahkan pertikaian, bentrok dan perkelahian antar warga.

Istilah pemekaran daerah sebenarnya dipakai sebagai upaya memperhalus bahasa (*eupheisme*) yang menyatakan proses “perpisahan” atau ‘pemecahan’ satu wilayah untuk membentuk satu unit administrasi lokal baru (Makaganza, 2008 : 17). Dilihat dari kacamata filosofi harmoni, istilah perpisahan atau perpecahan memiliki makna yang negatif sehingga istilah pemekaran daerah dirasa lebih cocok digunakan untuk menggambarkan proses terjadinya daerah-daerah otonom baru pasca reformasi di Indonesia.

Istilah pemekaran daerah kadang silih berganti dipakai untuk menggantikan istilah pembentukan daerah. Hal ini dikarenakan kedua istilah tersebut memiliki pengertian yang hampir sama meskipun sebenarnya istilah pembentukan daerah memiliki makna berbeda dengan pemekaran daerah. Ada beberapa makna yang terkandung di dalam istilah pembentukan daerah :

1. Istilah pembentukan daerah lebih tepat dipakai untuk menyebut proses penetapan sebuah daerah bekas satuan administrasi lokal, misalnya penetapan Kabupaten dan Kotapraja di Jawa tahun 1945 – 1950 menjadi pemerintahan lokal negara baru Indonesia.
2. Istilah Pembentukan Daerah juga dipakai untuk daerah-daerah yang sudah disepakati sebagai wilayah negara RI, tetapi pasca Perang Dunia II diserahkan tentara sekutu kepada kekuasaan Belanda.
3. Istilah Pembentukan Daerah dipakai untuk menyebut satuan pemerintahan daerah RI yang wilayahnya tergabung setelah puluhan tahun berikutnya seperti masuknya Irian Barat dan Timor Timur ke dalam NKRI.

Pada masa Orde Lama, pemekaran daerah telah terjadi dalam pemerintahan daerah di Indonesia. Pemekaran daerah pada waktu itu kebanyakan terjadi di luar Pulau Jawa. Pulau Sumatera, Kalimantan dan Sulawesi yang memiliki geografis cukup luas menjadi pertimbangan atas pemekaran daerah. Data pemekaran daerah pada masa Orde Lama dapat dilihat berikut ini :

TAHUN	DAERAH INDUK	DAERAH PEMEKARAN
1950	Propinsi Sumatera	- Prop. Sumatera Utara (termasuk didalamnya Aceh) - Sumatera Tengah - Sumatera Selatan
		- Daerah Istimewa Yogyakarta
1956	Propinsi Kalimantan	- Prop. Kalimantan Barat, Kalima

		Selatan, Kalimantan Timur
1957	Propinsi Sumatera Tengah	- Prop. Jambi - Prop. Riau - Prop. Sumatera Barat
	Propinsi Sumatera Utara	- Daerah Istimewa Aceh
		- Daerah Khusus Ibukota Jakarta
1959	Propinsi Sunda Kecil	- Prop. Bali - Prop. NTB - Pro. NTT
	Propinsi Kalimantan Selatan	- Kalimantan Tengah
1960	Propinsi Sulawesi	- Prop. Sulawesi Utara - Prop. Sulawesi Selatan
1963		- Irian Barat masuk Indonesia
1964	Propinsi Sumatera Selatan	- Propinsi Lampung
	Propinsi Sulawesi Utara	- Prop. Sulawes Tengah
	Propinsi Sulawesi Selatan	- Prop. Sulawesi Tenggara

Pada Masa Orde Baru, pemekaran daerah juga terjadi namun dalam jumlah yang sangat terbatas. Pemekaran daerah yang terjadi hanya terjadi pembentukan 3 propinsi di Indonesia. Mayoritas pembentukan daerah adalah pembentukan Kotamadya sebagai konsekuensi dari proses pengkotaan sebagian wilayah Kabupaten. Proses pemekaran diawali dengan pembentukan Kota Administratif (Kotatif) sebagai wilayah administratif, yang kemudian dibentuk menjadi daerah Kotamadya sebagai daerah otonom. Proses pemekaran daerah tersebut juga bersifat Top Down dan didominasi proses teknokratis administratif. Data pemekaran daerah pada masa Orde Baru sebagai berikut :

TAHUN	DAERAH INDUK	DAERAH PEMEKARAN
1967	Propinsi Sumatera Selatan	Prop. Bengkulu
1969	Irian barat resmi menjadi Propinsi ke 26	-
1976	Timor Timur Menjadi Propinsi ke 27	Akhirnya lepas dari NKRI pada tahun 1999

Pada masa reformasi, usulan pemekaran daerah di Indonesia dimulai sejak digulirkannya semangat otonomi daerah yang menyertai munculnya euforia gerakan reformasi di Indonesia. Kebijakan pemekaran daerah pada masa reformasi bersifat bottom up dan didominasi oleh proses politik daripada administratif. Regulasi dan situasi politik inilah yang kemudian memberi peluang yang sangat besar bagi maraknya pengusulan pemekaran daerah (Pratikno, 2008:1).

Keluarnya Undang – Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah jo PP No 129 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan penggabungan Daerah menandai momentum bagi daerah untuk mengajukan usulan pemekaran daerah. Dalam ketentuan pasal 5 ayat (1) UU No. 22/199 menggariskan soal [embentukan daerah. “Daerah dibentuk berdasarkan

pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi Daerah". Lebih lanjut dalam ketentuan pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa daerah dapat dihapus atau digabung dengan daerah lain, dan daerah otonom dapat dimekarkan menjadi lebih dari satu daerah jika dipandang sesuai dengan perkembangan daerah. Regulasi tersebut memang memberi ruang yang lebih leluasa bagi terbentuknya daerah otonom baru.

Regulasi pemekaran daerah kemudian diatur dengan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah seiring dengan pergantian UU No 22 tahun 1999. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebenarnya pemerintah sudah sedikit ketat dan tegas dalam pemekaran daerah. Hal ini bisa dilihat dalam ketentuan tentang penggabungan daerah-daerah yang sudah dimekarkan bila ternyata tidak mencapai standar minimal hasil kinerja yang seharusnya. Meski sudah diatur dalam yuridis formal, dalam implementasinya penggabungan daerah tersebut belum pernah dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Pada akhirnya yang terjadi justru 'pertambahan' daerah otonom baru sebagai akibat adanya pemisahan bagian wilayah tertentu.

Jika dicermati lebih lanjut, PP 78/2007 ternyata sangat ketat dan tidak selonggar PP 129/2000 yang memang agak leluasa dan lunak sehingga memudahkan usulan pemekaran daerah. Salah satu contohnya bahwa dalam PP 78/2007 diatur bahwa Propinsi yang akan dimekarkan harus sudah berusia minimal 10 tahun, sedangkan Kabupaten/Kota harus sudah berusia minimal 7 tahun. Ketentuan tersebut berbeda dengan ketentuan dalam PP 129/2000 yang menyatakan bahwa daerah yang baru dimekarkan bisa langsung dimekarkan lagi.

Perubahan lain adalah dalam hal jumlah Kabupaten/Kota untuk menjadi Propinsi baru dan jumlah Kecamatan untuk menjadi Kabupaten/Kota baru. Dalam PP 129/2000, untuk pembentukan Propinsi minimal hanya 4 (empat) Kabupaten/Kota, sementara PP 78/2007 diperketat menjadi minimal 5 (lima) Kabupaten/Kota. Dalam PP 129/2000 untuk pembentukan Kabupaten baru minimal hanya memiliki 4 (empat) Kecamatan, namun dalam PP 78/2007 syaratnya ditingkatkan menjadi 5 (lima) Kecamatan. Sedangkan untuk pembentukan Kota baru sebelumnya minimal hanya memiliki 3 (tiga) Kecamatan, sekarang diperketat menjadi minimal 4 (empat) Kecamatan.

PP 78/2007 sebenarnya juga memberi landasan hukum bagi Pemerintah Pusat untuk melikuidasi 'daerah baru' sebagai akibat pemisahan/penggabungan daerah yang dinilai tidak mampu menyelenggaraan otonomi daerah. Hal ini berarti bahwa daerah yang telah dimekarkan tetapi kalau kenyataannya 'baju baru' itu terlalu besar atau 'badan' yang kecil tapi dibesarkan dengan membungkus 'baju baru' maka akan dievaluasi oleh Pemerintah Pusat dengan harapan agar pemekaran daerah baru tidak menimbulkan eksek ekonomi, sosial dan politik yang baru di wilayah tersebut. Bila benar Pemerintah melakukan likuidasi, maka tidak mungkin tidak keputusan tersebut akan memberi efek jera kepada elit politik lokal dan tokoh daerah yang ada di Jakarta untuk berpikir sejuta kali sebelum mengajukan usulan pemekaran daerah. Data pemekaran daerah di era otonomi daerah berikut ini :



TAHUN	DAERAH INDUK	DAERAH PEMEKARAN
4 Oktober 1999	Propinsi Maluku	- Prop. Maluku Utara (Propinsi ke 27)
17 Oktober 2000	Propinsi Jawa Barat	- Prop. Banten (Propinsi ke 28)
4 Desember 2000		- Kepulauan Bangka Belitung (Propinsi ke 29)
22 Desember 2000	Propinsi Sulawesi Utara	- Prop. Gorontalo (Propinsi ke 30)
21 November 2001	Propinsi Papua	- Prop. Irian Jaya Barat (Propinsi ke 31)
25 Oktober 2002	Propinsi Riau	- Kepulauan Riau (Propinsi ke 32)
5 Oktober 2004	Propinsi Sulawesi Selatan	- Prop. Sulawesi Barat (Propinsi ke 33)

Usulan pembentukan Propinsi di atas kalah jauh dengan jumlah usulan Kabupaten/Kota dimana sejak tahun 1999 sudah mencapai 183 Kabupaten/Kota. Di Pulau Sumatera saja sudah ada 69 usulan Kabupaten/Kota, disusul Pulau Sulawesi 33 Kabupaten/Kota, Pulau Kalimantan 25 Kabupaten/Kota, Papua 23 Kabupaten/Kota, Maluku 14 Kabupaten/Kota, Nusa Tenggara 10 Kabupaten/Kota dan Pulau Jawa 9 Kabupaten/Kota (Makaganza, 2008 : 39).

Tampaknya dengan PP 78 Tahun 2007 Pemerintah berkeinginan untuk meredam laju usulan pemekaran daerah. Dengan PP No 78 tahun 2007 pemekaran daerah tidak lagi semudah dulu ketika masih menggunakan PP no 129 tahun 2000. Untuk tahun 2010 – 2025 Kemendagri bersama DPR membuat moratorium dengan mendesain penataan daerah otonom baru dengan membatasi jumlah provinsi hanya 44 Propinsi dan 546 Kabupaten/Kota. Hal ini berarti peluang untung pemekaran daerah sampai tahun 2025 hanya 11 propinsi dan 54 Kabupaten/Kota saja yang akan disetujui oleh Pemerintah Pusat.

Kebijakan tersebut diambil karena sampai dengan tahun 2010 saja usulan pemekaran daerah sudah cukup banyak yang masuk ke Kementerian Dalam Negeri. Data usulan tersebut adalah sebagai berikut :

NO	DAERAH INDUK	DAERAH PEMEKARAN
1.	Propinsi Aceh	- Prop. Aceh Barat Selatan - Prop. Aceh Leuser Antara
2.	Propinsi Sumatera Utara	- Prop. Sumatera Timur - Prop. Tapanuli - Prop. Nias - Prop. Asahan Labuhan Batu - Prop. Sumatera Tenggara
3.	Propinsi Riau	Prop. Riau Pesisir
4.	Propinsi Kepulauan Riau	Prop. Laut Natuna
5.	Propinsi Maluku	- Prop. Maluku Tenggara Raya - Prop. Maluku Tenggara Barat
6.	Propinsi Jawa Barat	- Prop. Cirebon - Prop Jawa Utama - Prop. Pasundan
7.	Propinsi Jawa Tengah	- Prop. Banyumas - Daerah Istimewa Surakarta - Prop. Muria Raya
8.	Propinsi Jawa Timur	- Prop. Madura

		- Prop. Jawa Utara
9.	Propinsi Kalimantan Barat	- Prop. Kapuas Raya - Prop. Kalimantan Barat Daya
10.	Propinsi Kalimantan Tengah dan Selatan	- Prop. Barito Raya - Prop. Kotawaringin Raya
11.	Propinsi Kalimantan Timur	Prop. Kalimantan Utara
12.	Propinsi Sulawesi Tenggara	Prop. Buton Raya
13.	Propinsi Sulawesi Utara	Prop. Bolaang Mongondow
14.	Propinsi Sulawesi Tengah	Prop. Sulawesi Timur
15.	Propinsi NTB	- Prop. Sumbawa - Prop. Lombok
16.	Propinsi NTT	- Prop. Flores - Pulau Sumba - Pulau Timor
17.	Propinsi Papua	- Prop. Papua Tengah - Prop. Papua Timur - Prop. Papua Selatan - Prop. Pegunungan Tengah

Sumber : [http://id.wikipedia.org/wiki/pemekaran\\_daerah\\_di\\_indonesia](http://id.wikipedia.org/wiki/pemekaran_daerah_di_indonesia)

Maraknya pemekaran daerah di era otonomi daerah telah menimbulkan sejumlah pertanyaan, mengapa itu bisa terjadi dan motif apa yang mendasari dari adanya pemekaran daerah tersebut ? Bank Dunia menyimpulkan bahwa ada 4 faktor utama pendorong pemekaran daerah :

1. Motif untuk efektifitas administrasi pemerintahan mengingat wilayah daerah yang begitu luas, penduduk yang menyebar dan adanya ketertinggalan dalam pembangunan
2. Kecenderungan untuk homogenitas (etnis, bahasa, agama, urban rural, tingkat pendapatan). Beberapa pemekaran daerah lebih didasari motif ingin lepas dari himpitan "penindasan" kelompok lain atas dasar etnis, agama, dan lain. Lain Contoh nyata pada level ini adalah pembentukan Propinsi Banten, Maluku Utara, Gorontalo, dan Bangka Belitung nuansa etnik sangat kuat sekali yangmana mereka ingin membebaskan diri dari orang Bandung, Ambon, Manado dan Palembang (Djohan Djohermansyah, 2005; 214)
3. Adanya kemandirian fiskal yang dijamin UU dengan disediakannya DAU, DAK, Bagi Hasil dari Sumber Daya Alam dan disediakannya sumber-sumber pendapatan daerah
4. Motif pemburu rente dari para elite  
Pemekaran daerah banyak didasari motif karena ingin menjabat di Birokrasi Lokal dan DPRD. Selain itu, pemekaran daerah juga didasari motif untuk membangun kembali sejarah dan kekuasaan aristokrasi lama yang pernah pudar di masa lalu.

Menurut Tri Ratnawati (2009; 15), pemekaran daerah yang terjadi di Indonesia selama ini sebenarnya memiliki beberapa motif tersebut di antaranya :

- a. *Gerrymander* yaitu usaha pemekaran daerah untuk kepentingan partai politik tertentu. Contoh Kasus pemekaran Papua oleh pemerintahan Megawati (PDIP) disinyalir bertujuan untuk memecah suara partai lawan
- b. Pemekaran daerah telah berubah menjadi semacam "bisnis"  
Pratikno mencatat bahwa inisiatif proses legislasi pemekaran daerah justru banyak dimulai oleh DPR RI (RUU inisiatif). Pada tanggal 25 Oktober, DPR mengajukan 13 RUU pembentukan daerah baru, 10 Desember 2007 DPR mengajukan 16 RUU pembentukan daerah baru. Dan pada bulan Februari

2008 DPR sedang membahas usulan pemekaran 21 daerah Baru (Pratikno, 2008 : 2)

- c. Tujuan pemekaran daerah seperti untuk merespon separatisme agama dan etnis sebenarnya bermotifkan untuk membangun citra rezim, memperkuat legitimasi rezim berkuasa, *self interest* dari para aktor elit daerah maupun pusat.

Pertanyaan selanjutnya, bagaimana sebenarnya prosedur pemekaran daerah? apakah cukup mudah sehingga pemekaran daerah melonjak cukup drastis? Secara normatif, pemekaran daerah berdasarkan pasal 16 PP 129 tahun 2000 mencakup tahapan kegiatan berikut :

1. Ada kemauan politik dari pemerintah daerah dan masyarakat yang bersangkutan
2. Pembentukan daerah harus didukung oleh penelitian awal yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah
3. Usulan pembentukan Kabupaten / Kota disampaikan kepada Pemerintah Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah melalui Gubernur dengan dilampirkan hasil penelitian daerah dan persetujuan DPRD Kabupaten / Kota serta persetujuan Propinsi yang dituangkan dalam Keputusan DPRD Propinsi
4. Menteri Dalam Negeri Dan Otonomi Daerah memproses lebih lanjut dan menugaskan Tim untuk melakukan observasi ke daerah yang hasilnya menjadi bahan rekomendasi kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah
5. Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah menugaskan Tim Teknis Sekretariat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah ke Daerah untuk melakukan penelitian lebih lanjut
6. Apabila berdasarkan keputusan rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah menyetujui usul pembentukan daerah, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah selaku Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah mengajukan usul pembentukan daerah tersebut beserta Rancangan Undang-Undang Pembentukan Daerah kepada Presiden
7. Apabila Presiden menyetujui usul dimaksud, Rancangan Undang-Undang pembentukan Daerah disampaikan kepada DPR RI untuk mendapat persetujuan.

Bila dilihat dari aturan normatif di atas, memang sangat mudah bagi daerah untuk mengajukan usulan pemekaran daerah, karena cukup memerlukan persetujuan dari DPRD dan tidak memerlukan persetujuan atau hasil keputusan dari masyarakat bawah. Jika hanya ditentukan dari persetujuan di tingkat elit, maka sering dilakukan manipulasi data dan informasi yang dibutuhkan untuk mendukung dan memaksa bagi pemekaran wilayah.

Pemekaran daerah di era otonomi daerah menurut Undang-Undang 32 tahun 2004 diharapkan : Pertama, mampu meningkatkan kualitas dan pemerataan pelayanan kepada masyarakat. Kedua, mampu meningkatkan percepatan pembangunan ekonomi, terutama pada daerah-daerah pinggiran. Ketiga, memfasilitasi pertumbuhan kehidupan demokrasi di daerah. Keempat, meningkatkan keamanan dan ketertiban di daerah. Kelima, memberikan kontribusi bagi persatuan dan kebangsaan.

Pemekaran daerah yang terjadi ternyata telah membawa sejumlah implikasi positif maupun negatif. Ada beberapa implikasi dari adanya pemekaran daerah, antaralain (Pratikno, Ibid : hal 5) :

1. Implikasi Sosial Politik

Dari sisi politis, pemekaran wilayah dapat menumbuhkan perasaan homogen daerah pemekaran baru yang justru akan memperkuat perasaan egosentrisme. Hal ini jika tidak dikelola dengan baik akan menimbulkan konflik horizontal maupun vertikal. Selain itu munculnya banyak Kabupaten/Kota justru menimbulkan ketidakefisiensian manajemen pemerintahan daerah. Sulitnya Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Propinsi juga menjadi implikasi sosial politis pemekaran daerah.

2. Implikasi Sosial Ekonomi

Pemekaran Daerah telah menyebabkan beban keuangan yang harus ditanggung Pemerintah Pusat semakin meningkat. Apabila fenomena tersebut benar maka semangat pemekaran daerah telah mengikari semangat otonomi daerah karena yang terjadi justru adanya ketergantungan daerah hasil pemekaran terhadap pemerintah pusat.

3. Implikasi Sosial Kultural

Melalui pemekaran daerah, masyarakat daerah ternyata telah membawa dampak pada pengakuan sosial, politik dan kultural terhadap masyarakat. Di satu sisi implikasi ini akan menimbulkan kohesivitas di tataran masyarakat namun dilihat dari sisi eksternal dapat dipandang sebagai egosentrisme kedaerahan.

4. Implikasi pada Pelayanan Publik

Dari dimensi pelayanan publik, pemekaran daerah akan memperpendek jarak geografis antara penduduk dengan sentra pelayanan yaitu Ibukota Kabupaten/Kota.

5. Implikasi bagi Pembangunan Ekonomi

Adanya pemekaran daerah akan memberi kesempatan kepada daerah miskin untuk memperoleh lebih banyak subsidi dari pemerintah pusat (DAU dan DAK) dan hal ini akan mendorong peningkatan pendapatan per kapita di daerah tersebut.

6. Implikasi pada pertahanan, Keamanan dan Integrasi Nasional

Pemekaran Daerah sebenarnya dapat dipandang sebagai pemicu bagi terpecahnya negara Kesatuan, bahkan juga bisa dipandang sebagai ancaman untuk membentuk negara federal di Indonesia.

Setelah berjalan kurang lebih 10 tahun, pemekaran daerah ternyata dirasa belum membawa dampak perubahan yang positif bagi daerah otonom yang baru bahkan cenderung daerah menjadi tidak mandiri. Beberapa studi telah mencoba meneliti dan mengkaji daerah baru hasil pemekaran tersebut. Pusat Litbang Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri (2005) telah melakukan penelitian Efektifitas Pemekaran Wilayah di Era Otonomi Daerah. Penelitian menyimpulkan bahwa secara umum tidak ada satupun Daerah Otonom Baru yang bisa dikelompokkan dalam Kategori Mampu. Bappenas (2005) juga telah melakukan Kajian Percepatan Pembangunan Daerah Otonom Baru (DOB). Hasil kajian menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) meningkat, tetapi ketergantungan terhadap Dana Alokasi Umum (DAU) masih tetap tinggi. Terjadi pula peningkatan belanja pembangunan dengan proporsi terhadap belanja rutin masih kecil. Sehingga tidak mengherankan kualitas pelayanan kepada masyarakat belum meningkat (<http://www.undp.or.id/pubs/docs/pemekaran ID.pdf>)

### C. PENUTUP

Berangkat dari permasalahan di atas, tulisan ini merekomendasikan kepada Pemerintah untuk segera mungkin memperbaiki kebijakan Pemekaran Daerah. Perbaikan mencakup perbaikan di awal proses usulan pemekaran daerah sampai pada pasca pemekaran daerah. Pada perbaikan proses, Pemerintah perlu membuat regulasi yang jelas dan tegas tentang usulan pemekaran daerah. Peran Masyarakat Sipil harus dituangkan secara jelas dalam peraturan perundang-undangan dalam bentuk referendum untuk menentukan pilihan perlu atau tidaknya dilakukan pemekaran wilayah. Selain itu, sebelum ada persetujuan dari Pemerintah, daerah yang mengusulkan harus mempersiapkan pembentukan daerah persiapan pemekaran. Daerah persiapan ini dapat ditetapkan sebagai daerah otonomi baru apabila dipandang layak dan perlu sesuai dengan persyaratan dan ketentuan yang berlaku.

### DAFTAR RUJUKAN

- Ratnawati, Tri. *Pemekaran Daerah : Politik Lokal dan Beberapa Isu Terseleksi*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2009.
- Saile, Said. *Pemekaran Wilayah : Sebagai Buah Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: Restu Agung, 2009.
- Makagansa, H.R. *Tantangan Pemekaran Daerah*. Yogyakarta : FusPad, 2008.
- Djohan, Djohermansyah, " Fenomena Etnosentrisme dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah" dalam Haris, Syamsuddin. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah : Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Jakarta : Yayasan Obor, 2005.
- Pratikno. "Usulan Perubahan Kebijakan Penataaan Daerah : Pemekaran dan Penggabunga Daerah". Paper USAID, 29 Febuary 2008
- Effendy, Arif Roesman, " Pemekaran Wilayah Kabupaten Kota" Summary Report USAID.

#### Surat Kabar :

Kompas, 19 Januari 2008

#### Sumber Lain :

<http://www.undp.or.id/pubs/docs/pemekaran ID.pdf>  
[http://id.wikipedia.org/wiki/pemekaran daerah di Indonesia](http://id.wikipedia.org/wiki/pemekaran_daerah_di_Indonesia)