

# OTONOMI DAERAH UNTUK PENGUATAN NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

## OTONOMI DAERAH DAN PEMEKARAN WILAYAH

Oleh :

KHAIRUL FAHMI LUBIS, S.Sos, MSP

DOSEN STKIP LABUHANBATU

Alamat : Jl. SM. Raja No.126 A KM. 3,5 Aek Tapa Rantauprapat

E-mail : [fahmi\\_lubis\\_msp@yahoo.co.id](mailto:fahmi_lubis_msp@yahoo.co.id)

### ABSTRAK

Pemekaran daerah merupakan wujud dari konsep desentralisasi dan otonomi daerah. Desentralisasi dalam hal ini dalam bentuk devolusi (desentralisasi politik), yaitu bentuk desentralisasi yang paling utuh dengan memperkuat atau menciptakan level unit-unit pemerintahan independen, di mana devolusi mencerminkan pembebasan atau pelepasan fungsi-fungsi oleh pemerintah pusat dan menciptakan unit-unit baru pemerintahan diluar kontrol wewenang pusat. Pemekaran daerah merupakan implikasi (dampak) dari sistem sentralistik yang terjadi pada masa pemerintahan orde baru, di mana pada saat itu daerah-daerah merasakan sangat dirugikan dari sistem sentralistik. Saat ini setelah konsep otonomi daerah diberlakukan, maka daerah-daerah yang merasa pembangunan di daerahnya masih tertinggal, tentunya akan menginginkan adanya pemekaran daerah.

**Kata Kunci** : Desentralisasi dan otonomi daerah, pemekaran daerah, agenda setting, pendekatan perilaku/behavioralism.

## I. PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Istilah otonomi daerah di Republik Indonesia mulai dimunculkan pasca reformasi tahun 1998 ditandai dengan diberikannya kewenangan penuh kepada Propinsi dan Kabupaten untuk mengelola daerahnya. Otonomi daerah merupakan bentuk perlawanan dari sistem sentralistik yang selama ini terjadi lebih kurang 32 tahun di negara ini. Pada masa orde baru kewenangan Pemerintah Pusat sangat begitu besar dan Pemerintah Pusat menarik anggaran dari daerah untuk Pemerintah Pusat sekitar 70 %,

sehingga anggaran yang tinggal di daerah sekitar 30 %. Akibat banyaknya tersedot anggaran ke Pemerintah Pusat, pembangunan di daerah banyak yang tidak terjadi akibat ketiadaan anggaran pembangunan. Sehingga yang terjadi adalah ketimpangan pembangunan antara pusat dengan daerah. Sementara di daerah juga juga terjadi ketimpangan antara daerah yang memiliki SDA dengan yang tidak memiliki SDA. Ketimpangan pembangunan tersebut mengakibatkan tidak terjadinya pemerataan pembangunan dan terjadinya kemiskinan di beberapa daerah.

Sistem sentralistik merupakan bentuk kewenangan pemerintah yang terpusat pada lingkaran kekuasaan Eksekutif Pusat dan Legislatif Pusat. Mekanisme yang diberlakukan adalah Top Down atau menunggu arahan dari pusat, sehingga aspirasi dari masyarakat daerah tidak di jaring. Tentunya yang terjadi adalah tidak meratanya pembangunan di daerah dan munculnya kantong kantong kemiskinan yang berdampak pada tingginya masyarakat miskin dan pengangguran. Persoalan kemiskinan di daerah tersebut sangat bertentangan dengan fenomena yang terjadi di pusat, yakni pada saat itu maraknya KKN yang dilakukan secara berjamaah oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif.

Setelah reformasi bergulir, kran otonomi daerah dibuka sebesar besarnya, sehingga terjadilah perubahan sistem anggaran. Adapun yang selama ini terjadi 30 % tinggal di daerah menjadi sebaliknya daerah mendapat alokasi 70 % dan pusat hanya mendapat 30 %. Akibat berubahnya sistem anggaran tersebut, semakin memotivasi Propinsi dan Kabupaten untuk memacu pembangunan di daerahnya yang selama ini jauh tertinggal.

Setelah sukses merubah sistem anggaran, Pemerintah dan DPR RI membuka wacana pemekaran wilayah melalui undang-undang pemerintah

daerah No. 22 tahun 1999. Pasca terbitnya undang undang tersebut, seperti gayung bersambut semakin banyak daerah yang mengusulkan pemekaran wilayah ke Pemerintah Pusat. Artinya wacana pemekaran wilayah ini diambil antusias oleh daerah-daerah yang merasa mampu secara ekonomi dan politik. Usulan pemekaran wilayah ini bukan hanya pemekaran Kabupaten/Kota tetapi ada juga usulan pemekaran Propinsi.

Secara teoritis, pemekaran wilayah berangkat dari teori otonomi daerah yang diwujudkan melalui konsep desentralisasi. Desentralisasi dapat dipilah minimal dalam tiga pemahaman besar; dekonsentrasi, delegasi dan devolusi. Dekonsentrasi merupakan bentuk desentralisasi yang hanya merupakan penyerahan tanggung jawab kepada daerah. Sedangkan delegasi merupakan kewenangan pembuatan keputusan dan manajemen untuk menjalankan fungsi-fungsi politik tertentu pada organisasi tertentu. Devolusi merupakan wujud kongkrit dari desentralisasi politik, yakni kemampuan pemerintah yang mandiri dan independen, disini Pemerintah Pusat harus melepaskan fungsi-fungsi tertentu untuk menciptakan unit-unit pemerintahan baru yang otonom dan berada diluar kontrol langsung Pemerintah Pusat.

Dari uraian teori tersebut, maka dapat ditarik benang merah bahwa konsep pemekaran daerah merupakan wujud nyata dari desentralisasi politik (devolusi). Hal ini ditandai dengan adanya keinginan dari lembaga pemerintahan ditingkat lokal yang menginginkan otonom dan mandiri. Untuk mewujudkan keinginan tersebut harus disertai oleh komitmen politik dari pemerintah pusat dan kemauan politik dari masyarakat lokal dan lembaga pemerintahan ditingkat lokal agar percepatan pembangunan di daerah dapat terlaksana, dan salah satu cara yang ditempuh yaitu dengan pemekaran daerah dari daerah induk.

Semenjak tahun 1998 sampai dengan tahun 2010 jumlah daerah hasil pemekaran telah bertambah secara signifikan, baik pemekaran Propinsi maupun pemekaran Kabupaten atau Kotamadya. Disamping itu usulan daerah yang akan mekar juga terus bergulir. Menyikapi hal ini Pemerintah Pusat dan DPR RI sepakat untuk menunda (moratorium) pemekaran daerah sampai ada suatu evaluasi dan kebijakan yang mengatur kembali pedoman pemekaran daerah yang lebih selektif. Hal ini akibat hasil kajian yang dilakukan oleh pemerintah pusat bahwa tidak semua daerah pemekaran berhasil untuk membangun dan mensejahterakan masyarakatnya. Tetapi yang terjadi

adalah pemekaran daerah lebih kental muatan politis untuk merebut kekuasaan, sehingga yang terjadi adalah munculnya raja-raja kecil di daerah. Selain itu perilaku KKN juga semakin marak terjadi di daerah, dapat dilihat dari banyaknya kepala daerah yang tersandung masalah hukum akibat perilaku KKN.

Pada tahun ini Pemerintah Pusat kabarnya akan mencabut moratorium dan kembali membuka kran usulan pemekaran daerah. Tentunya harapan kita bersama bahwa pencabutan moratorium tersebut tidak ada muatan politis menjelang pemilu 2014. Seperti yang di janjikan pemerintah bahwa pemerintah akan membuka kembali kran pemekaran daerah apabila sudah ditemukan sebuah aturan atau formulasi kebijakan yang lebih selektif tentang usulan pemekaran daerah, sementara sosialisasi tentang formulasi kebijakan tersebut belum sampai kepada masyarakat di daerah. Hal inilah yang mesti kita cermati kembali, sehingga wacana pemekaran daerah tidak menjadi alat politik bagi elit-elit politik memperoleh kekuasaan dan melupakan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. sehingga substansi dari otonomi daerah menjadi semakin jauh dari harapan. Disamping itu pemekaran daerah juga merupakan sebuah solusi untuk penguatan bentuk negara kesatuan republik Indonesia agar tidak muncul

wacana negara bagian yang dapat mengakibatkan terjadinya disintegrasikan bangsa.

Berdasarkan uraian singkat diatas, penulis akan mencoba memberikan evaluasi terhadap pemekaran yang wilayah yang sudah terjadi lebih kurang 10 tahun. Evaluasi dalam hal ini dapat berkenaan dengan sejahtera atau mandiri daerah yang sudah di mekarkan tersebut dan bagaimana formulasi terhadap usulan pemekaran wilayah yang masih terus bergulir hingga saat ini. Sehingga penulis tertarik untuk mengangkat persoalan otonomidaerah dan pemekaran wilayah sebagai kajian dalam makalah ini.

## 1.2 Perumusan Masalah

Secara sederhana penulis memberikan perumusan masalah, sebagai berikut :

1. Bagaimana upaya penguatan sistem otonomi daerah ?
2. Bagaimana format pemekaran wilayah yang ideal ?

## II. URAIAN TEORITIS

### 2.1 Otonomi Daerah

Istilah otonomi sendiri berasal dari dua kata bahasa Yunani, yaitu *autos* (sendiri) dan *nomos* (peraturan) atau undang-undang. Oleh karena itu, otonomi berarti peraturan sendiri atau undang-undang sendiri, yang selanjutnya berkembang menjadi pemerintahan sendiri.

Dalam terminologi ilmu pemerintahan dan hukum administrasi negara, kata otonomi ini sering dihubungkan dengan otonomi daerah dan daerah otonom. Oleh karena itu, akan dibahas pengertian otonomi, otonomi daerah dan daerah otonom.

Otonomi daerah diartikan sebagai pemerintahan sendiri dan diartikan sebagai kebebasan atas kemandirian, bukan kemerdekaan. Sedangkan otonomi daerah sendiri memiliki beberapa pengertian<sup>1</sup> :

1. Kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus sederaah dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri, dan pemerintahan sendiri.
2. Pendewasaan politik rakyat lokal dan proses menyejahterakan rakyat.
3. Adanya pemerintahan lebih atas memberikan atau menyerahkan sebagian urusan rumah tangganya kepada pemerintah bawahannya. Sebaliknya pemerintah bawahan yang menerima urusan tersebut telah mampu melaksanakan urusan tersebut.
4. Pemberian hak, wewenang, dan kewajiban kepada daerah memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna

<sup>1</sup> Salam, Setyawan, Dharma, *Otonomi Daerah*, Djambatan, Jakarta, 2004. Hal. 15

penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.

Demikian juga daerah otonom memiliki beberapa pengertian, mendefinisikan daerah otonom sebagai berikut :

1. Daerah yang mempunyai kehidupan sendiri yang tidak bergantung pada satuan organisasi lain.
2. Daerah yang mengemban misi tertentu, yaitu dalam rangka meningkatkan keefektifan dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan di daerah dimana untuk melaksanakan tugas dan kewajiban itu di daerah diberi hak dan wewenang tertentu.
3. Daerah yang memiliki atribut, mempunyai urusan tertentu (urusan rumah tangga daerah) yang diserahkan oleh pemerintah pusat. Urusan rumah tangga itu diatur dan diurus atas inisiatif dan kebijakan daerah itu sendiri, memiliki aparat sendiri yang terpisah dari pemerintah pusat, memiliki sumber keuangan sendiri.

Secara sederhana Mahwood mendefinisikan otonomi daerah sebagai *a freedom which is assumed by local government in both making and implementing its own decisions*. Dalam konteks Indonesia, otonomi daerah didefinisikan sebagai hak, wewenang dan

tanggung jawab daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri<sup>2</sup>.

## 2.2 Otonomi Daerah dan Desentralisasi

Secara etimologi, istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin, *de* berarti lepas dan *centrum* berarti pusat. Oleh karena itu, desentralisasi berarti melepaskan dari pusat. Secara terminologi terdapat beberapa pengertian dan definisi desentralisasi yang dapat disimpulkan dari<sup>3</sup>:

1. Pelimpahan wewenang dari pusat kepada satuan-satuan organisasi pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah.
2. Secara administratif diartikan sebagai pemindahan beberapa kekuasaan administratif departemen pemerintah pusat ke daerah dan dikenal dengan nama dekonsentrasi.
3. Secara politik diartikan sebagai pemberian wewenang pembuatan keputusan dan kontrol terhadap sumber-sumber daya kepada pejabat regional dan lokal dikenal dengan nama devolusi.
4. Ditinjau dari segi privatisasi diartikan sebagai pemindahan tugas-tugas yang

<sup>2</sup> Hidayat, Syarif, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah*, Quantum, Jakarta, 2000. Hal. 23

<sup>3</sup> *Opcit.* Hal. 26

- bersifat mencari untuk ataupun tidak kepada organisasi sukarela.
5. Dipahami sebagai delegasi diartikan pemindahan tanggung jawab manajerial untuk tugas-tugas tertentu kepada organisasi-organisasi yang berada diluar struktur pemerintah pusat dan hanya secara tidak langsung dikontrol oleh pemerintah pusat.
  6. Ditinjau dari jabatan diartikan sebagai pemancaran kekuasaan dari atas kepada bawahan sehubungan dengan kepegawaian atau jabatan dengan maksud untuk meningkatkan kelancaran kerja dan termasuk dalam dekonsentrasi juga.
  7. Ditinjau dari kenegaraan diartikan sebagai penyerahan untuk mengatur daerah dalam lingkungannya sebagai usaha untuk mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan negara. Desentralisasi ini ada dua macam yaitu desentralisasi teritorial (penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri) dan desentralisasi fungsional (pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu).
  8. Penyerahan urusan pemerintah dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya.

Rondinelli menyatakan bahwa desentralisasi dalam arti luas mencakup setiap penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat baik kepada pemerintah daerah maupun kepada pejabat pemerintah pusat yang ditugaskan didaerah. Dalam hal ini kewenangan tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah, konsep tersebut dikenal dengan devolusi. Adapun apabila sebuah kewenangan dilimpahkan kepada pejabat-pejabat pusat yang ditugaskan didaerah, hal tersebut dikenal dengan konsep dekonsentrasi.

Rondinelli dengan tegas menyatakan bahwa desentralisasi merupakan pemindahan wewenang perencanaan, pembuatan keputusan, dan administrasi dari pemerintah pusat kepada organisasi-organisasi lapangannya, unit-unit pemerintah daerah, organisasi-organisasi setengah swantara-otorita, pemerintah daerah dan non pemerintah daerah.

Pernyataan tersebut memberikan isyarat bahwa desentralisasi dapat dilakukan melalui empat bentuk kegiatan utama, yaitu :

1. Dekonsentrasi wewenang administratif
2. Delegasi kepada penguasa otorita
3. Devolusi kepada pemerintah daerah
4. Pemindahan fungsi dari pemerintah kepada swasta

Dengan demikian desentralisasi ini dapat dipilah minimal dalam tiga

### 2.3 Desentralisasi dan Pemekaran Wilayah

pemahaman besar : dekonsentrasi, delegasi dan devolusi. Dekonsentrasi merupakan bentuk desentralisasi yang hanya merupakan penyerahan tanggung jawab kepada daerah. sedangkan delegasi hanya merupakan kewenangan pembuatan keputusan dan manajemen untuk menjalankan fungsi-fungsi politik tertentu pada organisasi tertentu. Devolusi merupakan wujud kongkrit dari desentralisasi politik (*political decentralization*).

Pengertian Devolusi adalah kemampuan unit pemerintah yang mandiri dan independent. Disini pemerintah pusat harus melepaskan fungsi-fungsi tertentu untuk menciptakan unit-unit pemerintahan baru yang otonom dan berada diluar kontrol langsung pemerintah pusat. Cirinya adalah unit pemerintahan lokal yang otonom dan mandiri, kewenangan pemerintah pusat kecil dan pengawasannya tidak langsung, pemerintah lokal memiliki status atau legitimasi hukum yang jelas untuk mengelola sumber daya dan mengembangkan pemerintah lokal sebagai lembaga yang mandiri dan independent.

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan oleh Rondinelli diatas, maka dapat ditarik benang merah bahwa konsep pemekaran wilayah merupakan wujud nyata dari desentralisasi politik (devolusi). Hal ini ditandai dengan

adanya keinginan dari lembaga pemerintahan ditingkat lokal yang menginginkan otonom dan mandiri. Untuk mewujudkan keinginan tersebut harus disertai oleh komitmen politik dari pemerintah pusat dan kemauan politik dari masyarakat lokal dan lembaga pemerintahan ditingkat lokal agar pecepatan pembangunan didaerah dapat terlaksana, dan salah satu cara yang ditempuh yaitu dengan pemekaran wilayah dari daerah induk.

### III. ANALISA DAN PEMBAHASAN

#### 3.1 Otonomi Daerah dan Pemerataan

##### Pembangunan

Adapun tujuan utama pemekaran wilayah yakni untuk lebih meningkatkan efektifitas dan efisiensi pelayanan publik yang dilakukan pemerintah daerah terhadap warganya, sehingga faktor jarak dan waktu tidak lagi menjadi kendala. Seperti yang kita ketahui banyak wilayah dinegara kita yang letak geografisnya pegunungan, lembah, dataran tinggi dan kawasan pantai, tentunya daerah-daerah tersebut jauh jaraknya dari ibukota Propinsi maupun ibukota Kabupaten. Akibat jauhnya daerah tersebut dari pusat pemerintahan secara otomatis daerah itu akan terlambat dari akses informasi dan mengakibatkan daerah itu akan terlambat mendapatkan program pembangunan dari pemerintah daerah karena pemerintah daerah tidak memperoleh aspirasi dari

masyarakat, sementara masyarakat tidak memperoleh informasi dari pemma. Dampak terlambatnya akses informasi juga dirasakan masyarakat pada sektor pendidikan dan kesehatan. Analoginya dapat diilustrasikan daerah yang jauh dari pusat pemerintahan seperti “teori cahaya lampu”, artinya semakin jauh daerah tersebut dari pusat pemerintahan (cahaya lampu), maka daerah tersebut akan tidak mendapat cahaya.

Secara Akademis, faktor jarak dan waktu tersebut dapat di terima sebagai suatu persoalan. Sehingga dalam setiap usulan pemekaran suatu wilayah mesti diadakan kajian akademis untuk mengukur indikator jarak dan waktu terhadap pelayanan publik yang diterima. Kajian akademis melibatkan para akademisi di daerah yang mengenal betul letak geografis dan persoalan di daerahnya. Dasar dalam melakukan kajian akademis juga memperhatikan peraturan pemerintah tentang persyaratan pemekaran wilayah.

Adapun tujuan berikutnya dari pemekaran wilayah yakni meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mengurangi angka kemiskinan dan pengangguran. Persoalan kesejahteraan berangkat dari persoalan akses informasi dan pelayanan pendidikan dan kesehatan yang diterima masyarakat. Karena pendidikan dan kesehatan sangat mempengaruhi kualitas hidup suatu

manusia, kalau masyarakat tidak mendapatkan pendidikan dan kesehatan yang berkualitas, maka kehidupan masyarakat akan terbelakang atau tertinggal dari masyarakat lainnya. Kesejahteraan juga dipengaruhi oleh pembangunan fisik di daerah seperti jalan, jembatan, irigasi, sekolah, unit kesehatan, dan fasilitas lainnya yang dibutuhkan masyarakat di suatu daerah. Pembangunan fisik membutuhkan anggaran yang cukup besar, dan tentunya mesti dialokasikan dari APBN atau APBD. Proses distribusi alokasi pembangunan inilah yang mesti diawasi bersama oleh seluruh elemen masyarakat, karena rawan akan KKN. Hal ini dapat dibuktikan dari kasus yang menimpa beberapa pemerintah daerah yang melakukan korupsi anggaran pembangunan yang dilakukan oleh oknum pemma dan oknum pengusaha.

Persoalan kesejahteraan juga tidak terlepas dari masalah kemiskinan dan pengangguran. indikator suatu daerah dikatakan sejahtera apabila masyarakat di daerah tersebut mayoritas sudah sejahtera dan angka kemiskinan serta pengangguran rendah. Berbicara mengenai kemiskinan dapat dikelompokkan dalam 2 bentuk, yakni kemiskinan akibat ketidakmampuan secara ekonomi atau kemiskinan akibat sebuah sistem yang salah. Yang paling ironis tentunya kemiskinan akibat sistem yang salah, artinya ada kesalahan yang dilakukan

oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah sehingga masyarakat menjadi termiskinkan. Inilah yang menjadi pekerjaan rumah para aparatur pemda kedepan. Dibutuhkan sebuah itikad baik untuk mengentaskan angka kemiskinan melalui program-program pemberdayaan masyarakat yang tepat sasaran.

### 3.2 Otonomi Daerah dan Elit Politik Lokal

Mekanisme pemekaran daerah dapat terjadi dari proses *Bottom Up* (aspirasi dari bawah), ditandai dengan adanya keinginan masyarakat lokal yang menginginkan pemekaran yang disampaikan melalui kelompok-kelompok masyarakat seperti Ormas dan LSM dan diteruskan ke DPRD. Pada tahapan di DPRD tidak terlepas dari peran partai-partai politik melalui wakil-wakil mereka yang ada di DPRD untuk memperjuangkan usulan pemekaran tersebut. Setelah sampai di DPRD maka tahapan selanjutnya yaitu usulan tersebut diteruskan ke DPR RI dan Mendagri. Kalau memang di setuju barulah terbit undang-undang pemekaran suatu daerah.

Adapun yang ingin penulis soroti bukanlah pada persoalan tahapan isu pemekaran menjadi sebuah undang-undang, tetapi adalah sejauh mana elit politik lokal berperan aktif dalam menyuatkan usulan pemekaran daerah. Artinya kalau semakin intens elit politik

tersebut menyuatkan usulan pemekaran, pastinya elit politik tersebut punya kepentingan politik setelah daerah tersebut mekar. Tentu hal tersebut sah-sah saja, sepanjang tidak melanggar aturan yang ada. Dari sudut pandang studi elit, proses keterlibatan elit lokal merupakan bentuk pencitraan mereka kepada konstituen atau calon pemilih mereka pada pemilu yang akan datang. Secara implisit ada proses *bargaining* yang mereka tawarkan kepada masyarakat. Kemungkinan tersebut terjadi setelah daerah tersebut mekar, para elit politik lokal akan berkompetisi untuk merebut kekuasaan apakah menjadi calon kepala daerah atau calon legislatif di daerah tersebut.

Persoalan kepentingan elit politik lokal ini semakin kelihatan jika kita melihat kepada calon daerah yang akan dimekarkan ternyata secara ekonomi (SDA) dan secara fisik (SDM) belum layak untuk dimekarkan, tetapi dipaksakan untuk mekar. Daerah seperti inilah yang paling kelihatan pemekaran daerah tersebut adalah kepentingan elit politik lokal untuk memperoleh kekuasaan tanpa melihat potensi yang ada di daerahnya. Elit politik tadi barangkali berpikiran kalau sudah mekar pasti akan mendapat DAU, DAK, BDB, bantuan dari daerah induk dan sebagainya. Memang benar, setiap daerah yang baru mekar pasti mendapat

alokasi tersebut, tetapi yang menjadi persoalan apakah bantuan tersebut di peroleh seterusnya atau apakah bantuan tersebut sanggup untuk membiayai anggaran rutin dan anggaran pembangunan.

### 3.3 Penguatan Sistem Otonomi Daerah

Dari dua pembahasan diatas, tentunya kita sepakat bahwa telah terjadi pergeseran makna sesungguhnya dari konsep otonomi daerah menjadi alat memperoleh kekuasaan dan munculnya KKN baru. Tentu perlu *meredefenisi* kembali substansi dari otonomi daerah kembali kemakna sesungguhnya.

Otonomi daerah pada awalnya merupakan upaya untuk merubah sistem sentralistik yang terjadi di Republik ini lebih kurang 32 tahun. Sistem sentralistik yang terjadi selama ini dinilai gagal dan menyebabkan kemerosotan pembangunan yang melanggar amanat UUD 1945.

Desentralisasi dan otonomi daerah bagaikan dua sisi mata uang yang saling memberi makna satu dengan lainnya. Lebih spesifik, mungkin tidak berlebihan bila dikatakan ada atau tidaknya otonomi daerah sangat ditentukan oleh seberapa jauh wewenang telah didesentralisasikan oleh pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Itulah sebabnya, dalam studi pemerintah daerah, para analis sering menggunakan istilah desentralisasi dan otonomi daerah secara bersamaan.

Sesuai dengan UUD 1945, jelas bahwa kedaulatan negara melekat pada rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi diantara kesatuan-kesatuan pemerintah regional atau lokal. Sedangkan nilai dasar desentralisasi diwujudkan melalui sistem penyelenggaraan pemerintah daerah dalam bentuk daerah dan negara kesatuan, maka didalam lingkungannya dimungkinkan adanya daerah yang bersifat taat juga. Ini merupakan aturan bagi besar dan luasnya otonomi daerah dan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, agar tidak terjadi daerah otonom menjadi negara dalam negara, karena itu ciri-ciri otonomi daerah dalam rangka desentralisasi, dengan harapan negara tetap bersatu adalah :

1. Desentralisasi dilakukan dalam pembentukan daerah otonom dan penyerahan atas bagian kewenangan pemerintah pusat kepada daerah otonom.
2. Daerah otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan seperti layaknya di negara federal.
3. Penyerahan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam butir pertama terkait dengan pengaturan pengurusan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Dengan demikian, jelas bahwa desentralisasi merupakan instrumen untuk mencapai tujuan bernegara dalam rangka kesatuan bangsa yang demokratis. Dalam konteks Undang-Undang Dasar 1945, selalu harus diperhatikan keseimbangan antara keperluan untuk penyelenggaraan desentralisasi dengan kebutuhan untuk memperkuat kesatuan nasional.

Menurut Ketua APKASI (Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia) Bapak Isran Noor dalam Bukunya "Politik Otonomi Daerah Untuk Penguatan NKRI" mengatakan, Sampai akhir tahun 2011 masih tercatat 112 usul daerah otonom baru. Dalam kurun waktu 10 tahun (1999-2009) tercatat 164 Kabupaten baru terbentuk. Jumlah Kecamatan bertambah 19 persen, Kelurahan 35 persen dan Desa 14 persen. Namun tidak sedikit daerah pemekaran yang kinerjanya ternyata buruk sebagaimana yang telah mengundang kritik Kepala Negara. APKASI akan terus menyosialisasikan keberhasilan pembangunan yang dilakukan pemerintah Kabupaten yang merupakan buah otonomi daerah dan kebijakan desentralisasi. Tujuan otonomi daerah ialah menciptakan pemerintahan daerah yang baik, transparan dan bertanggung jawab. Otonomi daerah merupakan komitmen reformasi untuk menjawab kelemahan sistem pemerintahan yang

sebelumnya sangat sentralistik. Kalau otonomi daerah dijalankan secara konsisiten tentu dapat mewujudkan amanah konstitusi dalam mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Sementara itu menurut Ketua DPD (Dewan Perwakilan Daerah) Bapak Irman Gusman dalam buku "Politik Otonomi Daerah Untuk Penguatan NKRI" mengatakan tidak perlu utak atik otonomi daerah. Upaya untuk melakukan sentralisasi seperti dizaman orde baru merupakan *set back*. Hal tersebut dikatakannya menanggapi sinyalemen adanya upaya-upaya untuk melakukan sentralisasi dan pengurangan otonomi daerah. Pengembangan dan peningkatan kualitas demokrasi justru salah satunya melalui peran politik didaerah yang signifikan. Dengan demikian indeks demokrasi di Indonesia akan terus meningkat.

Dari pernyataan dua tokoh nasional diatas, penulis menilai konsep otonomi daerah masih cocok dan sesuai untuk diterapkan di negara kita. Upaya yang mesti dilakukan yaitu mendefenisikan ulang kembali konsep otonomi daerah yang sesuai dengan konsep sesungguhnya.

### 3.4 Pemekaran Wilayah Propinsi Sumatera

#### Utara

Pemekaran di Sumatera Utara semenjak reformasi juga semakin pesat, dimulai dari tahun 1999 adapun daerah hasil pemekaran yaitu : Kota Padang Sidempuan, Kabupaten Mandailing Natal, Kabupaten Serdang Bedagai, Kabupaten Toba Samosir, Kabupaten Humbang Hasundutan, Kabupaten Samosir, Kabupaten Pak Pak Barat, Kabupaten Batu Bara, Kabupaten Labuhan Batu Selatan, Kabupaten Labuhan Batu Utara, Kabupaten Nias Selatan, Kabupaten Nias Barat, Kota Gunung Sitoli.

Dengan banyaknya jumlah Kabupaten/Kota di Sumut tersebut tentunya sudah sangat signifikan untuk sebuah Propinsi, sehingga wacana pembentukan Propinsi baru pemekaran dari Sumatera Utara yakni propinsi Tapanuli dan Sumatera Tenggara sudah digulirkan. Puncaknya terjadi pada tahun 2009, yaitu “tragedi Sumut berdarah” yang menelan korban jiwa yakni Ketua DPRD Sumut pada saat itu. Hal ini merupakan pil pahit bagi masyarakat Sumut dalam isu pemekaran wilayah.

Saat ini isu pemekaran Propinsi Sumut sudah mulai digulirkan kembali oleh elit politik lokal, adapun usulan Propinsi yang akan dimekarkan ada 3 (Propinsi Tapanuli, Propinsi Sumatera Tenggara, Propinsi Nias). Sementara

usulan pembnetukan Kabupaten baru juga terus bergulir, antara lain: Kabupaten Simalungun Hataran, Kota Berastagi, Kabupaten Natal.

Bedasarkan data diatas, dapat dianalisis bahwa tingginya keinginan pemekaran wilayah di Sumut merupakan cerminan aspirasi eli-elit politik lokal yang ada di Sumut. Seperti yang telah penulis ungkapkan diatas bahwa dalam usulan daerah pemekaran ada kepentingan elit politik lokal untuk memperoleh kekuasaan. Persoalan inilah menurut penulis yang mesti disikapi oleh pemerintah pusat. Karena khusus untuk kasus pemekaran Sumut cenderung lebih besar muatan politisnya. Memang, ada juga beberapa daerah yang sukses dalam pembangunan dan kesejahteraan masyarakatnya setelah dimekarkan antara lain Kabupaten Serdang Bedagai dan Kabupaten Mandailing Natal. Sehingga perlu evaluasi dari pemerintah pusat terhadap daerah pemekaran. Kalau memang tidak berhasil sebaiknya dikembalikan saja kedaerah induknya. Artinya ada penilaian yang objektik terhadap daerah hasil pemekaran sesuai dengan indikator saat daerah tersebut di usulkan mekar.

### 3.5 Mencari Format Pemekaran Wilayah

#### Ideal

Persoalan pemekaran wilayah di Sumut barangkali juga terjadi di Propinsi

lain di republik ini. Tentunya dibutuhkan regulasi yang lebih selektif dan objektif untuk syarat pemekaran sebuah wilayah. Sehingga daerah yang akan mekar harus benar-benar sudah siap, baik siap secara potensi sumber daya alam, sumber daya manusia maupun siap secara politik dan kepentingan masyarakat lah yang menjadi prioritas.

Saat ini regulasi yang mengatur tentang otonomi daerah diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang telah direvisi menjadi Undang-Undang No.12 Tahun 2008 serta Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.3 Tahun 2005 tentang pemilihan kepala daerah. Disamping itu ada juga aturan yang mengatur tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu Undang-Undang No.33 Tahun 2004. Sedangkan aturan yang mengatur tentang pemekaran daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah No.78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.23 Tahun 2010 tentang tata cara pelaksanaan evaluasi perkembangan daerah otonom baru.

Secara regulasi persoalan otonomi daerah dan pemekaran wilayah sudah sangat komprehensif diatur dalam Undang-Undang, Peraturan Pemerintah

dan Peraturan Menteri Dalam Negeri. Adapun yang menjadi evaluasi penulis, yakni realisasi dari produk Undang-Undang tersebut belum berjalan efektif, khususnya Permendagri tentang evaluasi daerah hasil pemekaran, sehingga masih banyak daerah hasil pemekaran yang dikategorikan gagal tetapi belum di evaluasi. Penulis melihat masih terjadi tarik menarik kepentingan antara eli-elit lokal dengan elit-elit nasional melalui partai politik. Artinya Peraturan Pemerintah dan Permendagri merupakan produk eksekutif, sehingga Legislatif masih punya ruang untuk melakukan tawar menawar dengan elit lokal terhadap pelaksanaan evaluasi daerah hasil pemekaran.

Persoalan tarik menarik kepentingan antara elit lokal dengan elit nasional merupakan dampak dari sistem politik di Indonesia. Fakta yang terjadi muara akhir suatu kebijakan adalah politik. Nah, tentunya solusi kedepan mesti dibutuhkan itikad baik dari elit lokal dan elit nasional untuk merubah cara berfikir lebih arif lagi bahwa substansi pemekaran wilayah adalah untuk kesejahteraan masyarakat yang selama ini masih miskin dan terbelakang. Disamping itu perlu ketegasan dari pemerintah untuk melaksanakan segala amanat Undang-Undang.

Menurut penulis, pemekaran wilayah bukanlah satu satunya solusi

untuk penguatan demokrasi di tingkat lokal. Banyak jalan lain untuk memperkuat demokrasi di tingkat lokal, antara lain ; *pertama*, menguatkan kembali fungsi perangkat desa/perangkat lingkungan, karena merekalah yang lebih mengerti apa yang menjadi kebutuhan masyarakat disuatu daerah. *Kedua*, mendukung program atau kegiatan advokasi yang dilakukan oleh LSM atau NGO yang sifatnya memberdayakan masyarakat. *Ketiga*, Stake Holders (pemangku kebijakan) mesti sering turun langsung ke masyarakat untuk mendengar apa yang menjadi kebutuhan masyarakat dan melakukan monitoring terhadap alokasi anggaran pembangunan yang turun ketingkat Kecamatan hingga desa/lingkungan. *Keempat*, mengaktifkan kembali forum musyawarah desa atau Kelompencapir (kelompok pendengar, pembicara dan pemirsa) yang pada masa orde baru terbukti efektif untuk menjaring aspirasi masyarakat sehingga pemerintah mengetahui pembangunan apa saja yang dibutuhkan masyarakat.

#### IV. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan analisis dan pembahasan diatas, maka penulis dapat menarik kesimpulan dan saran yang dapat dijadikan referensi dan rekomendasi bagi seluruh *stake holders* di republik ini menuju upaya perbaikan sitem otonomi

daerah khususnya persoalan pemekaran wilayah.

#### 4.1 Kesimpulan

1. Otonomi daerah dan desentralisasi merupakan pertentangan dari sistem sentralisasi (terpusat).
2. Otonomi daerah dan desentralisasi memberikan ruang lebih besar kepada masyarakat lokal untuk melaksanakan pembangunan didaerahnya.
3. Pemekaran Wilayah berangkat dari konsep desentralisasi dibidang politik yakni Devolusi.
4. Devolusi adalah pemberian wewenang pembuatan keputusan dan kontrol terhadap sumber-sumber daya kepada pejabat regional dan lokal.
5. Banyak pemekaran wilayah lebih cenderung kepada kepentingan eli-elit politik dari pada kepentingan masyarakat.
6. Masih banyak daerah hasil pemekaran belum berhasil melaksanakan pelayanan publik yang lebih efektif dan efisien serta belum terwujudnya kesejahteraan masyarakat.
7. Evaluasi terhadap daerah hasil pemekaran belum berjalan sebagaimana mestinya.

#### 4.2 Saran

1. Dibutuhkan kajian yang lebih akademis terhadap usulan pemekaran wilayah, karena daerah hasil pemekaran masih banyak yang belum berhasil.
  2. Pemerintah mesti melaksanakan amanat Peraturan Pemerintah No.78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah serta Peraturan Menteri Dalam Negeri No.23 Tahun 2010 tentang tata cara pelaksanaan evaluasi perkembangan daerah otonom baru.
  3. Elit-elit politik lokal dan nasional jangan menggunakan isu pemekaran wilayah sebagai alat politik, karena substansi pemekaran daerah adalah untuk kesejahteraan masyarakat bukan kesejahteraan elit-elit politik.
- Karim, Ghafar, Abdul, *Dinamika Pemerintahan Lokal*, Penebit Pustaka Kendi, Jakarta, 2003
- Koiruddin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, Averroes Press, Malang, 2005
- Mallarangeng, Andi, *Otonomi Daerah (Perspektif Teoritis & Praktis)*, Bigras, Malang, 2001
- Mardiasmo, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2004
- Noor, Isran, *Politik Otonomi Daerah*, Seven Strategis Studies, Jakarta, 2012
- \_\_\_\_\_, *Israan Noor Dalam Perspektif Media*, APKASI, Jakarta, 2012
- Salam, Setyawan, Dharma, *Otonomi Daerah*, Djambatan, Jakarta, 2004
- Tim Pondok Edukasi, *Pegangan Memahami Desentralisasi*, Pondok Edukasi, Bantul, 2005
- Wirutomo, Paulus, *Paradigma Pembangunan Diera Otonomi Daerah*, CV.Cipruy, Jakarta, 2003

## DAFTAR PUSTAKA

- Haris, Syamsuddin, *Akuntabilitas Dalam Otonomi Daerah*, LIPI, Jakarta, 2002
- Hidayat, Syarif, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah*, Quantum, Jakarta, 2000
- Imawan, Riswanda, *Demokrasi Indonesia Kontemporer (Riza Noer Arfani)*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996