



Review / Ulasan

Evaluasi Pemekaran Daerah di Era Reformasi

Endarto

Widyaiswara Pertama Provinsi Banten, Jln. Raya Lintas Timur KM.4 Karang Tanjung, Pandeglang - Banten

(Diterima 10 November 2014; Diterbitkan 09 Desember 2014)

Abstract: Tulisan ini membahas tentang evaluasi terhadap pemekaran daerah di era reformasi. Hasilnya cukup mencengangkan. Dalam 10 tahun paska reformasi telah terbentuk 217 daerah otonomi baru, terdiri dari 8 Provinsi, 175 kabupaten dan 34 kota. Total, pada saat ini kita memiliki 34 provinsi, 398 kabupaten dan 93 kota (ditambah 4 Kota Administratif dan 1 Kabupaten Administratif di DKI Jakarta). Akibatnya banyak dampak negatif yang terjadi di antaranya adalah terjadinya perselisihan batas wilayah, terjadinya perebutan aset, terjadinya homogenitas pegawai, dan terjadinya ego sektoral. Tulisan ini mudah-mudahan dapat memberikan masukan bagi penyusunan kebijakan tentang pemekaran daerah di masa-masa yang akan datang.

Keywords: otonomi daerah, desentralisasi, reformasi, pemekaran daerah.

Corresponding author: Endarto, E-mail: endarto2009@yahoo.com, Tel./HP: +6281316508166.

Pendahuluan

Ini luar biasa, barangkali hanya terjadi di Indonesia. Dalam 10 tahun paska reformasi telah terbentuk 217 daerah otonomi baru, terdiri dari 8 Provinsi, 175 kabupaten dan 34 kota. Total, pada saat ini kita memiliki 34 provinsi, 398 Kabupaten dan 93 Kota (ditambah 4 Kota Administratif dan 1 Kabupaten Administratif di DKI Jakarta). Barangkali ini termasuk salah satu bentuk kebablasan dari berbagai kebablasan lainnya yang terjadi di era reformasi. Sempat dilakukan moratorium sejak 2009, setelah itu tahun 2012 bertambah 12 DOB dan saat ini ada usulan lagi 65 DOB, terdiri dari 8 Provinsi dan 57 Kabupaten. Kesannya memang tidak terkendali, begitu mudah, tidak ada syarat yang ketat dan sepertinya pemerintah pusat tidak kuasa mencegahnya. Padahal di era Orde Baru pemekaran daerah terjadi dalam jumlah yang sangat terbatas. Untungnya menyadari situasi ini Pemerintah pusat telah melakukan moratorium pemekaran wilayah sejak tahun 2009.

Dasar Hukum dan Tujuan

Dasar hukum yang melatarbelakangi pembentukan daerah baru ini adalah Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah No. 22 tahun 1999 jo PP No 129 tahun 2000 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, yang kemudian diganti dengan UU. No. 32 tahun 2004 jo

Paper ini dipresentasikan pada Lokakarya Regional Ikatan Widyaaiswara Indonesia (IWI) Provinsi Banten tanggal 10 – 11 November 2014 di Patra Jasa Anyer Beach Resort, Serang --- 60

PP No 78 tahun 2007. Dalam ketentuan pasal 5 ayat (1) UU No. 22/99 menggariskan soal pembentukan 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 (2) UU No. 22/99 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 ini memang memberi ruang yang lebih leluasa bagi terbentuknya daerah baru.

Dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah 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.

Lebih lanjut ketentuan PP 78/2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah ternyata sangat ketat dan tidak selonggar PP terkait sebelumnya yaitu PP 129/2000. Salah satu contohnya bahwa dalam PP 78/2007 diatur bahwa Provinsi yang akan dimekarkan harus sudah berusia minimal 10 tahun, sedangkan Kabupaten/Kota harus sudah berusia minimal 7 tahun. Ketentuan tersebut berbeda dengan PP 129/2000 yang menyatakan bahwa daerah yang baru dimekarkan dapat langsung dimekarkan lagi.

Bentuk pengetatan lainnya adalah dalam hal jumlah Kabupaten/Kota yang dibutuhkan untuk membentuk Propinsi baru, dalam PP 129/2000 untuk pembentukan Propinsi baru minimal hanya terdiri dari 4 Kabupaten/Kota, sedang dalam PP 78/2007 minimal dibutuhkan 5 Kabupaten/Kota. Sementara dalam pembentukan Kabupaten baru dalam PP 129/2000 minimal terdiri dari 4 Kecamatan, dalam PP 78/2007 naik menjadi 5 Kecamatan. Untuk pembentukan Kota baru, dalam PP 129/2000 butuh 3 Kecamatan saja, diperketat menjadi 4 Kecamatan dalam PP 78/2007.

Untuk tahun 2010-2025 Kemendagri bersama DPR membuat moratorium dengan mendesain penataan daerah otonom baru dengan membatasi jumlah pemekaran yang dapat ditolerir untuk Provinsi maksimal hanya sampai 44, sedang Kabupaten/Kota maksimal 546 buah. Jadi peluangnya hanya tinggal 11 Propinsi dan 54 Kabupaten/Kota saja yang akan di setujui Pemerintah Pusat untuk dimekarkan.

Adapun tujuan sebenarnya dari Pemekaran ini menurut UU 32 tahun 2004 adalah untuk :

- 1) Meningkatkan kualitas dan pemerataan pelayanan kepada masyarakat.
- 2) Meningkatkan percepatan pembangunan ekonomi, terutama daerah-daerah pinggiran.
- 3) Memfasilitasi pertumbuhan kehidupan demokrasi di daerah.
- 4) Meningkatkan keamanan dan ketertiban di daerah.
- 5) Memberikan kontribusi bagi persatuan dan kebangsaan.

Aktor dan Motif Pemekaran

Pada masa Orde Baru proses pemekaran wilayah bersifat Top Down sehingga tergantung pemerintah pusat, dengan alasan teknokratis administratif. Sedangkan di era reformasi bersifat Bottom Up dan didominasi alasan politik ketimbang alasan administratif. Usulan bermula dari keinginan masyarakat dan tokoh-tokohnya termasuk pemerintah daerah dan DPRD yang kemudian diusulkan ke Mendagri melalui Gubernur, dengan persetujuan DPRD Kabupaten/Kota serta persetujuan Propinsi yang dituangkan dalam Keputusan DPRD Propinsi. Setelah melalui Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, RUU Pembentukan Daerah diajukan ke Presiden. Bila Presiden menyetujui, RUU tersebut disampaikan kepada DPR untuk mendapat persetujuan.

Tidak jarang usulan ini disertai demo besar-besaran sebagai gambaran bahwa keinginan mereka harus dituruti, tidak boleh tidak. Bahkan seperti pembentukan Provinsi Kepulauan Riau tanpa melalui persetujuan Propinsi induk yaitu Provinsi Riau dan DPRDnya, mereka langsung ke DPR sehingga akhirnya menimbulkan kontroversi. Nah, selama ini DPRlah yang sering ngotot pemekaran, sedangkan Pemerintah berusaha untuk mengerem laju pemekaran. Sehingga timbul kecurigaan adanya transaksi antara tokoh daerah dengan DPR. Karena UU mengenai Pembentukan Daerah Baru seringkali dibahas sangat cepat sedangkan UU yang lain kadang sampai bertahun-tahun.

Sedangkan motif dari pemekaran wilayah, menurut Tri Ratnawati (2009;15), pemekaran daerah yang terjadi di Indonesia selama ini sebenarnya memiliki beberapa motif tersembunyi, diantaranya :

- a) *Gerrymander* yaitu usaha pemekaran daerah untuk kepentingan partai politik tertentu. Contoh kasus pemekaran Papua oleh pemerintahan Megawati (PDIP) disinyalir bertujuan 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. Pada tanggal 25 Oktober 2007, DPR mengajukan 13 RUU pembentukan daerah baru, 10 Desember 2007 DPR mengajukan 16 RUU pembentukan daerah baru. Dan pada bulan pebruari 2008 DPR membahas usulan pemekaran 21 daerah baru. (Pratikno, 2008:2)
- c) Tujuan pemekaran daerah 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

Sedangkan Bank Dunia menyimpulkan adanya 4 motif, 2 diantaranya adalah :

- a) Tergidir adanya kemandirian fiskal yang dijamin UU dengan disediakannya DAU, DAK dan bagi hasil dari Sumber Daya Alam dan disediakannya sumber-sumber pendapatan daerah.
- b) Adanya motif pemburu rente dari para elite. Banyak yang ingin menjabat di Birokrasi lokal dan DPRD. Selain itu juga didasari motif untuk membangun kembali sejarah dan kekuasaan aristokrasi lama yang pernah pudar di masa lalu.

Akibat Pemekaran Daerah

Ada beberapa akibat negatif yang dapat ditimbulkan oleh pemekaran daerah, diantaranya adalah :

- Perebutan batas- batas wilayah, yaitu daerah mana yang masuk ke daerah pemekaran dan masih tetap menjadi bagian daerah induk, apalagi bila wilayah itu termasuk daerah “basah”.
- Penetapan ibukota juga sering menjadi pemicu konflik dan bentrok antar warga. Karena masing-masing ingin ibukota Provinsi/Kabupaten/Kota baru ada di daerahnya, karena ini akan mendatangkan banyak keuntungan, diantaranya daerahnya akan lebih maju dan lebih dikenal.(Contoh penetapan Ibukota Kabupaten Buton Utara antara di Ereka dan Buranga)
- Terjadi perebutan aset antara daerah induk dengan daerah pemekaran, mana yang akan diserahkan dan mana yang tidak, sehingga sering terjadi kasus rebutan “gono-gini”.
- Tarik ulur dalam penetapan pejabat kepala daerah sebelum pemilihan kepala daerah definitif. Ini akan menimbulkan konflik antara Pemerintah Pusat dan Provinsi atau antara Pemerintah Kabupaten/ Kota dan Provinsi, karena masing-masing cenderung memaksakan calon yang diinginkan. Belum konflik pada penentuan pejabat pengisi jabatan-jabatan eselon sering terjadi pertentangan antara putra daerah dan bukan putra daerah, padahal belum tentu putra daerah memenuhi syarat yang dibutuhkan.
- Pembentukan daerah baru akan menjadi beban fiskal bagi pemerintah pusat. Pasalnya untuk setiap daerah otonom baru pemerintah harus menyuntikkan dana untuk modal awal untuk membangun infrastruktur dasar seperti pusat pemerintahan dan gedung DPRD.
- Pembentukan daerah baru juga menambah beban pembiayaan pemerintah pusat baik dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Beban ini akan bertambah akibat lemahnya daya dukung keuangan daerah pemekaran. DAK yang tersedia lebih banyak digunakan untuk belanja pegawai.
- Karena daerah otonom disamping berharap dana dari APBN, untuk bisa survive mereka harus menggali PAD sebanyak-banyaknya, akibatnya telah terjadi proses penambangan secara berlebihan dan tak terkendali di berbagai daerah sehingga merusak hutan dan lingkungan.
- Dari segi politis, pemekaran wilayah dapat menumbuhkan perasaan homogen daerah pemekaran baru (misal kesukuan, agama) yang justru akan memperkuat perasaan egosentrisme. Bila tidak dikelola dengan baik akan menimbulkan konflik horisontal maupun vertikal.
- Pemekaran daerah juga dapat menimbulkan ancaman terhadap keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) karena semakin tersekat-sekatnya wilayah terlebih kita adalah negara kepulauan. Hal ini semakin dikuatkan adanya fakta bahwa di era otonomi daerah ini, tidak mudah bagi pemerintah pusat dan gubernur untuk koordinasi dengan Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota seolah telah menjadi raja-raja kecil di daerahnya, apalagi didukung oleh perbedaan afiliasi partai politik diantara mereka.

Hasil dan Evaluasi

Berdasarkan evaluasi dari beberapa pihak, pemekaran daerah baru banyak yang tidak berkembang sesuai tujuan dan sarannya. Manajer Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD)

Robert Endi Jaweng, berdasarkan hasil survei terhadap 205 daerah pemekaran menyimpulkan bahwa hanya dua daerah yang memenuhi persyaratan sebagai daerah otonom, yakni Kota Cimahi di Jawa Barat dan Kota Banjarbaru di Kalimantan Selatan.

Sedangkan berdasarkan Monitoring dan evaluasi yang dilakukan Kementerian Dalam Negeri pada April 2011 juga menemukan rapor merah di daerah otonom baru hasil pemekaran. Berdasarkan hasil evaluasi yang dilakukan Kemendagri, sekitar 80 persen daerah yang dimekarkan dan setelah menjadi daerah otonomi dalam kurun waktu tiga tahun, menunjukkan ketidaksiapan daerah tersebut. Temuan lain paling tidak ada 44 daerah otonom baru yang mengalokasikan 80 persen dana dari APBN hanya untuk belanja pegawai. Sulit membayangkan bagaimana kualitas dan kuantitas pelayanan publik di daerah-daerah tersebut. Sementara itu, daerah otonom baru yang masuk kategori berhasil diperkirakan tak lebih dari 10 %. Singkatnya, relasi antara pembentukan daerah otonomi baru dan peningkatan kesejahteraan masyarakat masih jauh panggang daripada api.

Penilaian Kemendagri tersebut berdasarkan 4 faktor yang menjadi tujuan otonomi daerah, yaitu : Kesejahteraan masyarakat, Tata pemerintahan yang baik (*good governance*), Pelayanan publik dan Daya saing. Dari keempat faktor ini rata-rata nilainya masih rendah.

Secara lebih lengkap hasil evaluasi daerah hasil pemekaran oleh Kemendagri yang dilaksanakan pada bulan April 2011 adalah sebagai berikut :

- a) Untuk Provinsi : Maluku Utara (55,88), Gorontalo (51, 31), Bangka Belitung (49,64), Sulawesi Barat (46,73), Kepulauan Riau (46,64), Banten (44,57) dan Papua Barat (24,99).
- b) Untuk Kota (10 besar dari 34 Kota baru) : Banjarbaru (64,61), Cimahi (60,43), Singkawang (58,12), Tasikmalaya (57,40), Palopo (57,20), Cilegon (56,62), Banjar (56,36), Batam (55,77), Tanjungpinang (55 ,36) dan Tomohon (53,64).
- c) Untuk Kabupaten (10 besar dari 164 Kabupaten baru) : Dharmasraya (59,43), Bangka Tengah (59,18), Samosir (58,52), Boalemo (56,42), Serdang Berdagai (55,35), Bangka Selatan (55,20), Malinau (54,68), Muaro Jambi (54,43), Bangka Barat (53,66), serta Sumbawa Barat (53,36).

Sebagai tambahan informasi, Kota hasil pemekaran yang menduduki posisi terendah (ke 34) adalah Gunung Sitoli di Sumatera Utara dengan skor 11, 89. Sedangkan Kabupaten pemekaran yang menduduki posisi terakhir (164) adalah Paniai di Papua dengan Skor 1,18.

Usaha Pemerintah dalam Pengendalian Pemekaran Daerah

Sebenarnya sudah ada antisipasi dan usaha pemerintah dalam rangka mengatasi pemekaran daerah secara tak terkendali, diantaranya adalah :

1. Dalam UU no 32 th 2004 ada ketentuan penggabungan kembali ke daerah asal bagi DOB yang gagal.
2. Dalam PP 78/2007 diatur bahwa Provinsi yang akan dimekarkan harus sudah berusia minimal 10 tahun, sedangkan Kabupaten/Kota harus sudah berusia minimal 7 tahun. Ketentuan tersebut berbeda dengan PP 129/2000 yang menyatakan bahwa daerah yang baru dimekarkan dapat langsung dimekarkan lagi.

3. Dalam PP 129/2000 untuk pembentukan Propinsi baru minimal hanya terdiri dari 4 Kabupaten/Kota, sedang dalam PP 78/2007 minimal dibutuhkan 5 Kabupaten/Kota. Sementara dalam pembentukan Kabupaten baru dalam PP 129/2000 minimal terdiri dari 4 Kecamatan, dalam PP 78/2007 naik menjadi 5 Kecamatan. Untuk pembentukan Kota baru, dalam PP 129/2000 butuh 3 Kecamatan saja, diperketat menjadi 4 Kecamatan dalam PP 78/2007.
4. Untuk tahun 2009-2012 Kemendagri bersama DPR melakukan moratorium dan mendesain penataan daerah otonom baru dengan membatasi jumlah pemekaran yang dapat ditolerir untuk Provinsi maksimal hanya sampai 44, sedang Kabupaten/Kota maksimal 546 buah. Jadi peluangnya hanya tinggal 11 Propinsi dan 54 Kabupaten/Kota saja yang akan di setujui Pemerintah Pusat untuk dimekarkan.
5. Dalam UU 23 th 2014 tentang Pemda yang baru, Usulan pemekaran daerah hanya bisa dilakukan melalui pemerintah, bukan DPD dan DPR. Oleh Kemendagri akan dikaji tentang aspek administrasi, fisik wilayah, syarat teknis, cakupan wilayah dan sengketa batas, kelembagaan, kepegawaian dan keuangan.

Jika tidak memenuhi syarat pemerintah akan menolak usulan pemekaran. Yang memenuhi syarat ditetapkan menjadi daerah persiapan yang berlangsung 3 sampai 5 tahun dengan status Provinsi/kabupaten/kota administratif. Jika layak dilanjutkan, jika tak layak dikembalikan ke asal.

Kesimpulan dan Saran

a). Kesimpulan

Secara umum telah terjadi pemekaran wilayah secara berlebihan setelah reformasi, yaitu terbentuknya 217 (ditambah 65 usulan DOB lagi) daerah otonom baru baik Provinsi, Kabupaten maupun Kota (ditambah 65 usulan DOB lagi). Dan dari evaluasi diatas menunjukkan bahwa baru sedikit Daerah Otonomi Baru yang berkinerja baik, sebagian besar Daerah Otonomi Baru belum menunjukkan kinerja yang diinginkan bahkan boleh dikatakan memprihatinkan.

b). Saran

Berdasarkan evaluasi di atas, penulis menyampaikan saran-saran sebagai berikut ;

- Perlunya bagi semua pihak untuk meluruskan kembali arah desentralisasi.
- Pengetatan syarat-syarat pemekaran daerah baru harus dilaksanakan dengan benar sehingga daerah pemekaran benar-benar berkualitas dan berdaya saing.
- Kebijakan pemekaran yang tidak memberikan manfaat nyata bagi masyarakat dan hanya mengakomodasi kepentingan kelompok tertentu harus dihentikan.
- Sesuai aturan yang ada Pemerintah harus mengambil sikap terhadap daerah-daerah yang mengalami krisis keuangan dan terutama yang penilain secara umum rendah/sangat rendah harus ada ketegasan untuk dilikuidasi dan dikembalikan pada daerah induk.

Daftar Pustaka

- Ratnawati, Tri. *Pemekaran Daerah : Politik Lokal dan Beberapa Isu Terseleksi*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2009.
- Pratikno. “ Usulan Perubahan Kebijakan Penataan daerah : Pemekaran dan Penggabungan Daerah .. Paper USAID, 29 Pebruai 2008.
- Herawati, Nunik Retno. *Pemekaran Daerah di Indonesia*, Semarang : Politika UNDIP, 2011.

Surat Kabar :

- Rakyat Merdeka, 30April 2011
Republika, 1 Desember 2011
Kompas, 4 Mei 2012