

EFEKTIFITAS PEMBENTUKAN DAERAH DALAM UPAYA Mendukung OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

*Endrik Safudin**

Abstrak: Otonomi Daerah dikonsepsikan sebagai pemberian hak dan wewenang serta kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pelaksanaan otonomi daerah harus memperhatikan asas otonomi daerah yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Hal ini bertujuan untuk mempercepat pembangunan, meningkatkan daya saing, mempercepat kesejahteraan, mengembangkan nilai-nilai kedaerahan dan lain sebagainya. Pada konteks inilah pembentukan daerah jangan sampai menjadi penghambat tujuan mulia dari otonomi daerah. Apalagi jika pembentukan daerah hanya untuk melayani peluang terjadinya *bureaucratic and political rent-seeking*, yakni kesempatan untuk memperoleh keuntungan dana, baik dari pemerintah pusat maupun dari penerimaan daerah sendiri sehingga melupakan kesejahteraan rakyat. Pada tulisan ini difokuskan pada pembahasan efektifitas pembentukan daerah dalam upaya mendukung otonomi daerah di Indonesia. Pendekatan efektifitas dimaksudkan untuk melahirkan kehati-hatian dalam memberikan persetujuan daerah otonomi baru. Dengan penelusuran ini maka akan bisa dilihat sejauh mana faktor-faktor yang mempengaruhi efektifitas daerah yang sudah terbentuk untuk dijadikan evaluasi kedepannya.

Kata Kunci: otonomi daerah, desentralisasi, dekonsentrasi, tugas pembantuan dan efektifitas.

* Jurusan Syari'ah dan Ekonomi Islam STAIN Ponorogo

PENDAHULUAN

Otonomi daerah selalu menjadi perdebatan nasional yang berupaya menguji tentang validitas teori antara *acceptability* dan *capability* dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Pemerintah pusat lebih cenderung menghendaki dan mengutamakan *capability*, sedangkan pihak rakyat lebih condong kepada *acceptability*.¹

Perdebatan nasional tersebut merupakan gambaran kontroversi kepentingan politik antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah yang berakibat timbulnya ketidakpuasan terhadap kebijakan pemerintah pusat. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Nazaruddin Syamsuddin.²

“Timbulnya konflik antara pemerintah pusat dan beberapa daerah di sekitar tahun 1950-an disebabkan oleh penyelenggaraan sistem pemerintahan yang dinilai sangat sentralistik. Pemerintah pusat berusaha keras membirokrasikan pemerintahan dan mempersiapkan program pembangunan nasional dengan menafikan aspek etnis dan lebih menyukai pendekatan nasional dalam menyelesaikan masalah yang timbul.”

Salah satu contoh perdebatan nasional tentang kepentingan politik tersebut adalah pembentukan daerah. Fenomena pembentukan daerah telah menjadi isu baru dalam struktur pemerintahan di Indonesia setelah diberlakukannya Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Fenomena ini dari tahun ketahun mengalami peningkatan yang sangat masif.

Tercatat dalam situs resmi otomoni daerah kementerian dalam negeri, pada tahun 2004, pemerintahan provinsi telah bertambah dari 26 menjadi 33, sedangkan pemerintah kabupaten/kota meningkat dari 303 menjadi 440. Pada awal tahun 2007, usulan pembentukan 114 kabupaten/kota

¹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, 14

² Nazaruddin Syamsuddin, *Integrasi Politik di Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 1989.

serta 21 propinsi baru telah berada di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI). Secara keseluruhan perkembangan pembentukan daerah otonomi baru sejak tahun 1999 sampai 2014 berjumlah 223 daerah otonomi khusus dengan rincian pembentukan daerah otonomi baru pada tahun 1999-2004 dengan jumlah 148 yang terdiri dari 7 provinsi, 115 kabupaten, 26 kota. Sedangkan pada tahun 2005-2014 dengan jumlah 75 daerah otonomi baru yang terdiri dari 1 provinsi, 67 kabupaten, 7 kota. Dari data tersebut dengan penambahan daerah otonomi baru apabila dijumlahkan maka di Indonesia sudah terdapat 542 daerah yang terdiri dari 34 provinsi, 415 kabupaten, 93 kota.³

Fenomena tersebut telah menimbulkan sikap pro dan kontra di berbagai kalangan politisi, tokoh masyarakat, akademisi, lembaga swadaya masyarakat, pejabat pemerintah, dan di antara para pakar. Mereka memperdebatkan manfaat, tujuan, kebutuhan, ataupun bahkan kerugian yang timbul dari banyaknya wilayah yang dimekarkan. Berbagai pandangan dan opini disampaikan untuk mendukung sikap masing-masing pihak. Bahkan pemekaran telah membuka peluang terjadinya *bureaucratic and political rent-seeking*, yakni kesempatan untuk memperoleh keuntungan dana, baik dari pemerintah pusat maupun dari penerimaan daerah sendiri. *Bureaucratic and political rent-seeking* inilah yang pada akhirnya bisa menghambat tujuan mulia dari otonomi daerah.

Lebih lanjut dikatakan bahwa, karena adanya tuntutan untuk menunjukkan kemampuan menggali potensi wilayah, maka banyak daerah menetapkan berbagai pungutan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal ini menyebabkan terjadinya suatu perekonomian daerah berbiaya tinggi. Lebih jauh lagi timbul pula tuduhan bahwa pemekaran wilayah merupakan bisnis kelompok elit di daerah yang sekedar menginginkan jabatan dan posisi. *Euforia* demokrasi dan partai-partai politik yang memang terus tumbuh, dimanfaatkan kelompok elit ini untuk menyuarakan "aspirasinya" mendorong terjadinya pemekaran.⁴

³ www.otda.kemendagri.go.id

⁴ Fitria Fitriani, Hofman Bert dan Kai Kaser. "Unity in Diversity? The Creation of New Local Government in a Decentralising Indonesia", *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 41(1): 57-79. 2005

Di sisi lain, banyak pula argumen yang diajukan untuk mendukung pemekaran, seperti adanya kebutuhan untuk mengatasi jauhnya jarak rentang kendali antara pemerintah dan masyarakat, serta memberi kesempatan pada daerah untuk melakukan pemerataan pembangunan. Alasan lainnya adalah diupayakannya pengembangan demokrasi lokal melalui pembagian kekuasaan pada tingkat yang lebih kecil.⁵

Terlepas dari masalah pro dan kontra, perangkat hukum dan perundangan yang ada, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, memang masih dianggap memiliki banyak kekurangan. Hal inilah yang mengakibatkan mudahnya satu proposal pemekaran wilayah pemerintahan diloloskan.

Dalam kondisi demikian, timbul pertanyaan apakah kesejahteraan masyarakat dan kualitas pelayanan publik pada akhirnya benar-benar meningkat setelah daerah tersebut dimekarkan? Apakah setelah dilakukan pemekaran, daerah otonomi baru mampu menggali potensinya sendiri?. Berangkat dari beberapa pertanyaan-pertanyaan yang muncul itulah maka, pengaturannya kemudian dirubah menjadi PP Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah sehingga mejadi lebih ketat

Maraknya pembentukan daerah disatu pihak perlu disyukuri karena memberikan tempat aspirasi rakyat, keragaman dan otonomi lokal yang selama ini dikebiri oleh orde baru. Disisi lain, fenomena pembentukan wilayah secara besar-besaran sekaligus cukup mengkhawatirkan mengingat banyaknya proposal yang diwarnai *self-interest* dari elit-elit lokal pengusungnya. Pembentukan daerah hanya menjadi komoditas “bisnis politik” oleh elit-elit lokal. “Pembajakan” atau manipulasi pembentukan daerah ini pada akhirnya menimbulkan banyak konflik dan masalah ditingkat lokal baik di daerah pemekaran sendiri maupun di daerah induknya.

Pada konteks ini, terjadilah pengibirian terhadap konsep otonomi daerah dengan asas desentralisasi dan dekonsentrai yang bertujuan untuk

⁵ Laode Ida,. 2005. “Permasalahan Pemekaran Daerah di Indonesia”, Media Indonesia, Jakarta, 22 Maret 2005

mempercepat pembangunan, meningkatkan daya saing, mempercepat kesejahteraan rakyat, mengembangkan demokrasi lokal dan nilai-nilai kedaerahan, memaksimalkan akses publik ke pemerintahan, mendekatkan pemerintah dengan rakyat, menyediakan pelayanan publik hanya untuk kepentingan politis-pragmatis belaka. Sehingga menimbulkan banyaknya masalah atau komplikasi permasalahan yang muncul di daerah-daerah pemekaran, daerah induk dan juga pusat.

Oleh karena itu, jika tidak dikaji lebih dalam dan komprehensif maka pembentukan daerah baru bisa menjadi bumerang bagi pemerintah pusat.. Solusinya, tinjauan terhadap kriteria daerah pemekaran harus dikaji ulang dan semakin dikedatkan.

Dari latar belakang inilah, penulis mencoba mengkaji tentang efektifitas pembentukan daerah dalam upaya mendukung otonomi daerah di Indonesia. Pembahasan ini bertujuan untuk memberi pemahaman bahwa pembentukan daerah baru bukan ajang “bisnis” melainkan salah satu upaya untuk mempercepat tumbuhnya kesejahteraan rakyat. Sehingga, ketika kriteria dan syarat-syarat itu lemah maka pembentukan daerah baru justru akan memperpuruk konsep otonomi daerah di Indonesia. Pada akhirnya, pembentukan daerah baru hanya akan melayani *beraucatic and political rent-seeking* dan mengubur berlahan-lahan dari tujuan mulia dilaksanakannya otonomi daerah.

KONSEP PEMBENTUKAN DAERAH

Pembentukan daerah adalah pemberian status pada wilayah tertentu sebagai daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota. Landasan hukum pembentukan daerah adalah Peraturan Pemerintah Nomor 129 tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan yang sekarang diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah serta Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam perkembangannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.⁶

Pembentukan daerah dalam pasal 2 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 diartikan yaitu pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih.⁷

Penggabungan daerah sebagaimana dijelaskan dalam pasal 1 ayat 9, adalah penyatuan daerah yang dihapus ke dalam daerah lain yang bersandingan. Sedangkan pemekaran daerah, dalam Pasal 1 ayat 10 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah yang berbunyi "*Pemekaran daerah adalah pemecahan Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota menjadi lebih dari satu Daerah.*"

Dalam proses pembentukan daerah ini harus memenuhi persyaratan administratif, teknis, dan fisik kewilayahan.⁸ Untuk memperlancar proses pembentukan daerah maka dibentuklah Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah yang selanjutnya disingkat DPOD. DPOD adalah dewan yang memberikan saran dan pertimbangan kepada Presiden terhadap kebijakan otonomi daerah. Artinya, DPOD memberi saran dan pertimbangan kepada Presiden setelah mendapat rekomendasi dari menteri dalam negeri yang sebelumnya menteri dalam negeri telah menerima usulan dari DPRD dan aspirasi masyarakat dengan ditindaklanjutinya mengadakan penelitian terhadap usulan pembentukan daerah tersebut tersebut.⁹

⁶ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mengalami 2 (dua) kali perubahan yaitu *pertama*, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang; *kedua*, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁷ Lihat Pasal 2 PP No. 78 Tahun 2007

⁸ Lihat Pasal 4, 5, 6, 7 PP No. 78 Tahun 2007

⁹ Lihat Pasal 1 ayat 11 dan Pasal 18 PP No. 78 Tahun 2007

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 cakupan wilayahnya lebih mempersempit dari pada Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000. Dalam pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 dijelaskan bahwa untuk membentuk provinsi paling sedikit 5 (lima) kabupaten/kota. Pembentukan kabupaten paling sedikit 5 (lima) kecamatan dan untuk pembentukan kota paling sedikit 4 (empat) kecamatan.¹⁰

Mengenai Persyaratan/prosedur pemekaran daerah dijelaskan dalam pasal 14 sampai pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah.¹¹

Sedangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskannya dalam pasal 32 yaitu Pembentukan daerah dapat berupa pemekaran daerah dan penggabungan daerah. Pembentukan daerah mencakup pembentukan daerah provinsi dan pembentukan daerah kabupaten/kota.

Pemekaran daerah berupa pemecahan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota untuk menjadi dua atau lebih daerah baru atau penggabungan bagian daerah dari daerah yang bersanding dalam 1 (satu) daerah provinsi menjadi satu daerah baru.¹² Dalam pasal 44 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan juga bahwa proses penggabungan itu terjadi ketika pemerintahan yang bersangkutan setelah diadakan evaluasi tidak bisa menjalankan fungsi sebagai daerah otonom. Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 diatur dalam pasal 22 dan pasal 23.¹³

Dalam upaya pembentukan daerah tersebut juga harus memenuhi persyaratan dasar dan persyaratan administratif sebagaimana di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007.¹⁴

¹⁰ Lihat Pasal 8 PP No. 78 tahun 2007

¹¹ Lihat Pasal 14- 21 tentang *Persyaratan Dan Prosedur Pemekaran Daerah* dalam PP No 78 Tahun 2007 tentang *Tata Cara Pembentukan, Penghapusan Dan Penggabungan Daerah*

¹² Lihat Pasal 33 UU No. 23 Tahun 2014

¹³ Lihat bunyi Pasal 22 dan Pasal 23 PP No. 78 Tahun 2007

¹⁴ Lihat Pasal 34 UU No. 23 Tahun 2014

Perlu digaris bawahi bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 memiliki konsep lebih bagus dalam memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah. Namun, sejauh ini Undang-Undang tersebut belum ada peraturan pemerintah yang mengikutinya sehingga belum bisa dilaksanakan.

KONSEP OTONOMI DAERAH

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung *zelfwetgeving* (membuat peraturan daerah-peraturan daerah), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W. Van Der Pot memahami konsepsi otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).¹⁵

Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila:¹⁶ *pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal

¹⁵ M. Lacia Marzuki, *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*, Buku Kesatu, Edisi Revisi Cetakan Kedua, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, 161

¹⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, 37

seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Sedangkan otonomi luas pada umumnya bertolak dari prinsip: semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya.¹⁷

Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tugas tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.¹⁸

Otonomi daerah jika dilihat dari sudut wilayahnya, maka penyelenggaraannya ditentukan dalam batas-batas wilayah yang ditentukan pemerintah pusat. Dilihat dari substansi (materi) penyelenggaraan otonomi daerah, hal dimaksud ditentukan oleh sistem rumah tangga (*huishuoding*) otonomi daerah yang diadopsi.¹⁹

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, pemerintah pusat melakukan berbagai pengawasan terhadap pemerintahan daerah. Pengawasan ini bertujuan untuk menilai sejauh mana daerah otonom melaksanakan ketentuan penyelenggaraan pemerintahan sesuai fungsi dan kewenangannya yang telah diatur dalam undang-undang.

Muchsan berpendapat bahwa “pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang

¹⁷ *Ibid*,

¹⁸ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2010, 46

¹⁹ *Ibid*,

dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berujud suatu pelaksanaan)".²⁰

Sedangkan Bagir Manan memandang kontrol sebagai sebuah fungsi dan sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi kontrol, atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan arahan (*directive*).²¹

Lebih lanjut menurut Bagir Manan, prinsip yang terkandung dalam kesatuan ialah bahwa pemerintah pusat berwenang untuk campur tangan yang lebih intensif terhadap persoalan-persoalan yang ada di daerah.²² Pemerintah pusat bertanggungjawab menjamin keutuhan negara kesatuan, menjamin pelayanan yang sama untuk seluruh rakyat negara (asas *equal treatment*), menjamin keseragaman tindakan dan pengaturan dalam bidang-bidang tertentu (asas *uniformitas*). Pembatasan atas keleluasan daerah dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya dengan beberapa kewajiban tersebut, merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip negara hukum.²³

KONSEP KEBIJAKAN PUBLIK

Pembentukan daerah baru merupakan salah satu bentuk produk kebijakan publik dari pemerintah. Oleh karena itu dalam penelitian ini pembahasannya tidak bisa dilepaskan dari teori-teori tentang kebijakan publik (*public policy*).

Mengenai kebijakan publik, George C. Edwards III menyatakan bahwa tidak ada definisi yang tunggal dari kebijakan publik sebagaimana yang

²⁰ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1992, 38

²¹ Bagir Manan, *Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat Terhadap Lembaga Legislatif, Eksekutif Dan Yudikatif*, Makalah pada Forum Orientasi dan Tatap Muka Tingkat Nasional Kosgoro, Cipanas-Cianjur, 26 Juli 2000, 1-2

²² Bagir Manan, *Beberapa Hal Disekitar Otonomi Daerah Sebagai Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan*, Majalah Padjadjaran jilid V, Bina Cipta, Bandung, 1974. 34-37

²³ *Ibid*,

dimaksudkan adalah “*what government say and do, or not to do*’.²⁴ Bahkan David Easton mengemukakan bahwa “*policy is the authoritative allocation of value for the whole society*” (pengalokasian nilai-nilai secara paksa dan atau sah pada seluruh anggota masyarakat), dimana melalui proses pembuatan keputusanlah komitmen-komitmen masyarakat yang acapkali masih kabur dan abstrak sebagaimana tampak dalam nilai-nilai dan tujuan-tujuan masyarakat, diterjemahkan oleh para pakar aktor politik ke dalam komitmen-komitmen yang lebih spesifik menjadi tindakan-tindakan dan tujuan-tujuan yang konkrit.²⁵

Thomas R. Dye menjelaskan, kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah. Apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuannya, dan kebijakan publik itu harus mencakup seluruh tindakan pemerintah. Sedangkan jika pemerintah tidak memilih untuk melakukan sesuatu, maka tetap akan disebut kebijakan publik, karena akibat yang ditimbulkan sama besarnya dengan akibat yang ditimbulkan dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah.²⁶

Menurut Anderson dan Dye,²⁷ analisis atau pembelajaran terhadap suatu kebijakan publik tersebut dilakukan karena alasan profesional (*professional reason*),²⁸ yang dimaksudkan untuk menerapkan pengetahuan ilmiah di bidang kebijakan publik²⁹ guna memecahkan masalah-masalah sosial sehari-hari.

²⁴ Budi Winarno, *Kebijakan Publik, Teori Dan Proses*, Media Presindo, Jakarta, 2007, 35

²⁵ Bambang Sunggono, *Hukum Dan Kebijakan Publik*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1997, 39

²⁶ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, New Jersey: Englewood Cliffts, 1992, 3

²⁷ Solichin Abdul Wahab, *Public Policy-Pengertian Pokok Untuk Memahami Dan Analisis Kebijakan Pemerintah*, Airlangga University Perss, Surabaya, 1997. 9

²⁸ Ini adalah salah satu alasan disamping alasan ilmiah (*scientific reason*) dan alasan politis (*political reason*)

²⁹ Dalam buku ini kebijakan publik disebut sebagai kebijakan negara (*state policy*).

Adapun hubungan hukum dengan kebijakan publik dapat dilihat dari pembentukan hukum dan formulasi publik, implementasi dan evaluasi. Menurut Bambang Suggono³⁰ dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Proses pembentukan kebijakan publik berangkat dari realitas yang ada di dalam masyarakat. Realitas tersebut bisa berupa aspirasi yang berkembang, masalah yang ada maupun tuntutan atas kepentingan perubahan-perubahan. Dari realitas tersebut maka proses berikutnya adalah mencoba untuk mencari jalan keluar yang terbaik yang akan dapat mengatasi persoalan yang muncul atau memperbaiki keadaan yang sekarang.

Sebenarnya antara hukum dan kebijakan publik itu memiliki keterkaitan yang sangat erat. Bahkan sebenarnya tidak sekadar keterkaitan saja yang ada di antara keduanya, pada sisi-sisi yang lain justru lebih banyak kesamaannya. Proses pembentukan hukum hasil akhirnya lebih difokuskan pada terbentuknya sebuah aturan dalam bentuk undang-undang.

2. Dalam melakukan penerapan hukum membutuhkan kebijakan publik sebagai sarana yang mampu mengaktualisasikan dan mengkontekstualisasikan hukum tersebut dengan kebutuhan dan kondisi riil yang ada di masyarakat, sebab apabila responsifitas aturan masyarakat hanya sepenuhnya diserahkan pada hukum semata, maka bukan tidak mungkin pada saatnya akan terjadi pemaksaan-pemaksaan yang tidak sejalan dengan cita-cita hukum itu sendiri yang ingin menyejahterakan masyarakat.

Penerapan hukum menjadi sangat tergantung pada kebijakan publik sebagai sarana yang dapat mensukseskan berjalannya penerapan hukum itu sendiri. Sebab dengan adanya kebijakan publik, maka pemerintah pada level yang terdekat dengan masyarakat setempat akan mampu merumuskan apa-apa saja yang harus dilakukan agar penerapan hukum yang ada pada suatu saat dapat berjalan dengan baik.

3. Hubungan hukum dan kebijakan dalam hal evaluasi dapat dilakukan dengan evaluasi peradilan administrasi dan evaluasi kebijakan publik. Apabila pada kenyataannya masyarakat tidak puas atau merasa dirugikan oleh proses penerapan hukum yang ada dan ternyata hasil-hasil dari

³⁰ Bambang Suggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali, Jakarta, 2002. 63

proses penerapan hukum itu tidak sesuai dengan yang diharapkan, maka peradilan administrasi akan menjalankan fungsinya.

Evaluasi kebijakan publik berfungsi sebagai hakim yang menentukan kebijakan yang ada telah berjalan dengan sukses atau telah mengalami kegagalan mencapai tujuan dan dampak-dampaknya. Evaluasi kebijakan publik juga sebagai dasar apakah kebijakan yang ada layak diteruskan, direvisi atau bahkan dihentikan sama sekali.³¹

Dalam pelaksanaan kebijakan publik haruslah berhasil, malahan tidak hanya pelaksanaannya saja yang harus berhasil akan tetapi tujuan yang terkandung dalam kebijakan publik itu haruslah tercapai, yaitu terpenuhinya kepentingan masyarakat

Menurut Tjipto Atmoko³², sesungguhnya penyusunan kebijakan publik sejak awal harus melibatkan masyarakat secara bersama-sama menentukan arah kebijakan (*model bottom up*) sehingga melahirkan suatu kebijakan yang adil dan demokratis.

Kebijakan publik yang telah dibuat berpengaruh terhadap lingkungan sehingga menjadi proses timbal balik. Fungsi kebijakan publik dalam hal ini untuk menandai lingkungan sekitar keputusan yang dibuat dan memberikan jaminan keputusan yang diambil serta mendukung tercapainya arah dan tujuan.³³ Karena kebanyakan kebijakan publik yang dilahirkan terkesan seperti sekedar *doing something* bukan *problem solving* sehingga melahirkan masalah-masalah baru (*new problems*).

PEMBENTUKAN DAERAH: UPAYA MENDUKUNG OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

Pembentukan daerah pemerintahan dapat dilakukan dalam dua tipe atau bentuk, yaitu berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah

³¹ *Ibid*, 5-6.

³² Lihat Tjipto Atmoko dalam Siti Komariah, *Partisipasi Publik (Public Participation) Dalam Konsep Pembangunan Untuk Semua (Development for All)*, *Jurnal Sekretariat Negara RI* No. 16 Mei 2010, 135

³³ Chaizi Nasucha, *Reformasi Administrasi Publik: Teori dan Praktik*, Grasindo, Jakarta, 2004, 14

yang bersandingan, atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih.³⁴

Berkaitan dengan pembentukan daerah di atas, ada dua hal yang mendasar untuk mendapatkan persetujuan pemekaran daerah.³⁵ Secara *filosofis* bahwa tujuan pemekaran ada dua kepentingan, yakni pendekatan pelayanan umum pemerintahan kepada masyarakat, dan yang kedua adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat. Secara *politik*, kehendak tersebut harus didasarkan atas kemauan atau aspirasi masyarakat setempat yang diajukan kepada pemerintahan daerah setempat, yakni pemerintah daerah dan DPRD. Setelah mendapatkan persetujuan dan menjadi “dokumen politik” maka aspirasi tersebut dikirimkan kepada gubernur dan DPRD provinsi. Setelah dilakukan kajian terhadap substansi yang berkaitan dengan kehendak masyarakat untuk pemekaran tersebut, dibuatlah rekomendasi usulan yang dikirimkan kepada menteri dalam negeri. Kemudian menteri dalam negeri membentuk tim untuk melakukan penelitian. Hasil dari penelitian itu dibuatlah rekomendasi kepada DPOD (Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah) sebagai bahan DPOD³⁶ untuk memberikan pertimbangan dan saran kepada presiden.³⁷

³⁴ Pasal 32 UU Nomor. 23 Tahun 2014

³⁵ Siswanto Sunarno, *loc.cit.*, 14

³⁶ Menurut PP No. 28 Tahun 2005 tentang Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah. DPOD adalah dewan yang memberikan saran dan pertimbangan kepada presiden terhadap kebijakan otonomi daerah, termasuk mengenai: 1) rancangan pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah serta pembentukan kawasan khusus. 2) perimbangan keuangan antara pemerintahan pusat dan daerah. 3) rancangan kebijakan penilaian kemampuan daerah, evaluasi dan monitoring terhadap kebijakan daerah. Susunan keanggotaan DPOD terdiri dari: 1) mendagri (ketua merangkap anggota); 2) menteri keuangan (wakil ketua merangkap anggota); 3) menteri hukum dan HAM; 4) mensesneg; 5) menteri negara perencanaan pembangunan/kepala Bappenas; 7) sekretaris kabinet; 8) perwakilan pemda (masing-masing satu orang dari perwakilan provinsi, kabupaten, kota); 9) pakar otonomi daerah; 10) pakar keuangan. Keanggotaan perwakilan daerah ditetapkan melalui rapat kerja gubernur/bupati/walikota. Keanggotaan perwakilan daerah dan pakar dalam DPOD adalah 2 dan dapat diperpanjang oleh mendagri selaku ketua DPOD. DPOD bersidang minimal tiga bulan sekali. DPOD di bantu oleh skretariat yang dijabat oleh dirjen otonomi daerah serta dibantu oleh tim teknis.

³⁷ Lihat Pasal 18 dan 19 PP No. 78 Tahun 2007

Pembentukan daerah harus memenuhi persyaratan dasar dan persyaratan administratif. Persyaratan dasar meliputi persyaratan dasar kewilayahan dan persyaratan dasar kapasitas daerah. Persyaratan dasar kewilayahan meliputi luas wilayah minimal, jumlah penduduk minimal, batas wilayah, cakupan wilayah dan batas usia minimal daerah provinsi, daerah kabupaten/kota, dan kecamatan. Sedangkan persyaratan dasar kapasitas daerah adalah kemampuan daerah untuk berkembang dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat.³⁸

Pemenuhan terhadap syarat-syarat tersebut bertujuan untuk menilai kemampuan calon daerah otonom dalam melaksanakan urusan pemerintahan *konkuren* sebagai dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan pemerintahan konkuren ini merupakan kewenangan daerah yang terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.³⁹

Urusan pemerintahan wajib terbagi menjadi dua yaitu *pertama*, urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan ini adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat dan sosial. *Kedua*, urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar seperti tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, koperasi, usaha kecil, dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olah raga, statistik, persandian, kebudayaan, perpustakaan dan kearsipan.

Sedangkan urusan pemerintahan pilihan yang menjadi kewenangan daerah meliputi kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian dan transmigrasi.

³⁸ Lihat pasal 33, 34 dan 35 UU no. 23 tahun 2014

³⁹ Lihat pasal 11 UU no. 23 tahun 2014

Daerah otonom dalam menetapkan kebijakan untuk melaksanakan kewenangan urusan *konkuren*-nya wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat.⁴⁰ Namun, ketika ada daerah otonom yang sudah berdiri dan setelah diadakan evaluasi tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah maka daerah tersebut akan digabung dengan daerah yang bersandingan.⁴¹

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa pembentukan daerah harus memperhatikan berbagai faktor, seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah kependudukan, dan pertimbangan dari aspek politik, sosial budaya, ekonomi, pertahanan dan keamanan, serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya daerah dan diberikannya otonomi daerah.

Berbagai faktor diatas menjadi persyaratan yang sangat penting dalam pembentukan daerah yang baru. Usulan pembentukan daerah tidak dapat diproses apabila hanya memenuhi sebagian persyaratan saja, seperti halnya sebagian besar dari usul-usul pembentukan daerah sebelumnya hanya didasarkan pada pertimbangan faktor politis atau faktor sejarah saja. Pembentukan daerah harus bermanfaat bagi pembangunan nasional pada umumnya dan pembangunan daerah pada khususnya dengan tujuan meningkatkan dan mewujudkan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat, mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik, meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan, meningkatkan daya saing nasional dan daya saing daerah, dan memelihara keunikan dan nilai-nilai adat istiadat, tradisi dan budaya daerah.

Disamping itu, pembentukan daerah harus mampu melaksanakan otonomi daerahnya sesuai dengan kondisi, potensi, kebutuhan dan kemampuan daerah yang bersangkutan. Pembentukan suatu daerah otonom baru, tidak boleh mengakibat daerah induk, tidak mampu lagi melaksanakan otonomi daerahnya. Artinya, baik daerah yang dibentuk maupun daerah yang dimekarkan atau daerah induk secara sendiri-sendiri dapat melaksanakan

⁴⁰ Pasal 17 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁴¹ Lihat pasal 44, 45, 46 dan 47 UU no. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

otonomi daerahnya sesuai ketentuan yang berlaku. Demikian pula bagi daerah provinsi, daerah kabupaten/kota yang sudah terbentuk dapat dihapus dan dilakukan penggabungan apabila daerah-daerah tersebut berdasarkan hasil evaluasi tidak mampu melaksanakan otonominya.

FAKTOR-FAKTOR EFEKTIFITAS PEMBENTUKAN DAERAH

Beberapa studi secara parsial telah mencoba mengkaji apa yang terjadi di beberapa daerah otonom baru. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (2005) telah melakukan Kajian Percepatan Pembangunan Daerah Otonom Baru (DOB). Kajian ini secara khusus mempelajari permasalahan yang terkait pembangunan daerah otonom baru dan sektor yang menjadi andalan dalam pengembangan ekonomi di beberapa kabupaten. Penelitian berlangsung di Kabupaten Serdang Bedagai (Sumatera Utara), Kabupaten Sekadau (Kalimantan Barat), Kota Tomohon (Sulawesi Utara), Kabupaten Sumbawa Barat (NTB) dan Kota Tasikmalaya (Jawa Barat). Hasil kajian menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah (PAD) meningkat, tapi ketergantungan terhadap Dana Alokasi Umum (DAU) masih tetap tinggi. Terjadi pula peningkatan belanja pembangunan, meskipun proporsinya terhadap belanja rutin masih kecil. Tidaklah mengherankan bila para responden menyatakan kualitas pelayanan masyarakat belum meningkat. Hal ini ternyata disebabkan pemda DOB pada tahun-tahun awal memprioritaskan pembenahan kelembagaan, infrastruktur kelembagaan, personil dan keuangan daerahnya.⁴²

Lembaga Administrasi Negara (2005) juga melakukan Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Otonomi Daerah untuk periode 1999-2003. Studi yang dilakukan di 136 kabupaten/kota ini menyimpulkan bahwa dari sisi indeks pembangunan manusia, kesejahteraan masyarakat, khususnya dilihat dari indikator ekonomi dan sosial secara umum mengalami peningkatan. Meskipun, tetap terjadi kesenjangan antara wilayah Indonesia Bagian Barat dan Indonesia Bagian Timur.⁴³

⁴² [www. Bappenas.go.id](http://www.Bappenas.go.id)

⁴³ Lihat hasil studi *evaluasi dampak pemekaran daerah 2001-2007 Juli 2008* oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) bekerjasama dengan *United Nations Development programme (UNDP)*, 2

Sedangkan dari aspek pelayanan publik, menurut hasil evaluasi, khususnya infrastruktur dasar, studi LAN (2005) menunjukkan bahwa rasio panjang jalan keseluruhan dengan luas wilayah mengalami penurunan. Sedangkan pada bidang kesehatan dan pendidikan terjadi peningkatan infrastruktur yang cukup berarti. Kemudian, dalam hal demokrasi lokal yang dilihat dari penggunaan hak pilih pada pemilu, angka partisipasi cukup tinggi. Meski studi ini tidak secara langsung berkaitan dengan daerah pemekaran, secara umum daerah induk, daerah DOB dan daerah yang tidak mekar menunjukkan kecenderungan yang hampir sama.

Pusat Litbang Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri (2005) melakukan penelitian Efektivitas Pemekaran Wilayah di Era Otonomi Daerah di sembilan daerah otonom baru. Penelitian ini menyimpulkan bahwa secara umum tidak ada satupun daerah DOB yang bisa dikelompokkan dalam kategori mampu, meski penataan berbagai aspek pemerintahan untuk menunjang penyelenggaraan pemerintahan telah sesuai dengan pedoman yang ada. Penyebabnya adalah pemerintahan DOB kurang mampu merumuskan dengan tepat kewenangan ataupun urusan yang akan dilaksanakan agar sesuai dengan kondisi, karakteristik daerah serta kebutuhan masyarakat.⁴⁴

Dari berbagai studi ini telah ditemukan bahwa kelembagaan yang telah dibentuk belum sepenuhnya sesuai dengan urusan, kepentingan dan kebutuhan yang telah ditetapkan sebagai urusan daerah. Beberapa masalah timbul, seperti jumlah kelembagaan (SKPD) yang cenderung berlebihan, struktur organisasi yang cenderung besar, serta belum memperhitungkan kriteria efektivitas dan efisiensi kelembagaan yang baik. Di sektor keuangan daerah, hanya ada satu dari sembilan daerah yang dikategorikan mampu mengelola keuangannya. Problem utamanya adalah rendahnya kemampuan dalam menggali sumber-sumber penerimaan daerah, khususnya PAD. Kemampuan tata pengelolaan keuangan daerah juga menjadi cerita sukses tidaknya daerah pemekaran. Kemampuan aparatur daerah dalam pengelolaan keuangan daerah harus sedikit mungkin menghindari indikasi kerugian keuangan daerah dan negara.

Ditinjau dari aspek aparatur, hanya ada satu dari sembilan daerah yang dikategorikan sangat mampu dalam pengelolaan pemerintahannya. Dilihat dari ketersediaan, kualifikasi yang dimiliki, serta kesesuaian antara

⁴⁴ *Ibid.*

personil yang ada dan struktur yang tersedia. Secara umum, DOB belum mampu menyelesaikan berbagai macam persoalan di atas.⁴⁵

Dari berbagai informasi tersebut di atas, sejauh ini belum ditemukannya gambaran secara komprehensif mengenai dampak yang ditimbulkan oleh pembentukan wilayah di Indonesia. Padahal hasil kajian terhadap dampak pembentukan tersebut sangat diperlukan sebagai dasar evaluasi terhadap kebijakan penataan wilayah di Indonesia saat ini. Hal ini dikarenakan semakin banyaknya tuntutan untuk membentuk wilayah baru. Sehingga, pemerintah diharapkan segera memiliki acuan yang akurat untuk dapat menyikapi hal tersebut secara baik. Suatu metode evaluasi yang lebih sistematis, *accuracy* dan *accountability*, *acceptability* dan *capability* untuk menunjukkan apakah kebijakan pembentukan selama ini telah berhasil dan mampu mengangkat kesejahteraan masyarakat di daerah yang baru.

Hasil studi dari tim bank dunia menyimpulkan adanya empat faktor utama pendorong pemekaran wilayah di masa reformasi yaitu:

1. Motif untuk efektifitas/efisiensi administrasi pemerintahan mengintai wilayah daerah yang begitu luas, penduduk yang menyebar, ketertinggalan pembangunan.
2. Kecenderungan untuk homogenitas (etnis, bahasa, agama, urban-rural, tingkat pendapatan, dan lain-lain).
3. Adanya kemandirian fiskal yang dijamin oleh Undang-undang (disediakkannya dana alokasi umum/DAU, bagi hasil dari sumber daya alam, dan disediakan sumber-sumber pendapatan asli daerah/PAD).
4. Motif pemburu rente (*bureaucratic and political rent-seeking*) para elit.⁴⁶

Disamping itu masih ada motif “tersembunyi” dari pemekaran daerah, dalam pandangan ikrar Nusa bhakti disebut sebagai *gerrymander*, yaitu usaha pembelaan/pemekaran daerah untuk kepentingan parpol tertentu. Contohnya adalah kasus pemekaran papua oleh pemerintahan megawati (PDIP) dengan tujuan untuk memecah suara partai ‘lawan’.⁴⁷

⁴⁵ *Ibid.* 2-3

⁴⁶ Fitria Fitriani, Bert Hofman, Kai Kaiser, *op.cit.* 57-79

⁴⁷ Ikrar Nusa Bhakti dalam Tri Ratnawati, *Pemekaran Daerah: Politik Lokal & Beberapa Isu Terseleksi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009. 15

Sejumlah permasalahan di bawah ini kemungkinan disebabkan oleh kombinasi beberapa faktor tersebut. “Cerita-cerita sukses” pemekaran memang cenderung kurang bila dibandingkan dengan realita banyaknya permasalahan yang terjadi di daerah-daerah pemekaran. Beberapa contoh permasalahan itu misalnya:⁴⁸

1. Konflik dengan kekerasan
Salah satu contoh kasusnya adalah kabupaten polewali-mamasa yang dimekarkan pada tahun 2002 menjadi kabupaten polewali mandar dan kabupaten mamasa di provinsi sulawesi barat. Konflik terjadi dikecamatan aralle, tebilahan dan mambi (ATM). Ketiga kecamatan ini menolak bergabung dengan kabupaten mamasa. Konflik dengan kekerasan juga terjadi dalam pembentukan provinsi irian jaya barat.
2. Menurunnya jumlah penduduk dan PAD secara drastis
Contoh: kasus kabupaten aceh utara sebelum pemekaran penduduknya berjumlah 970.000 jiwa. Setelah pemekaran (menjadi kota bireuen, kota lhokseumawe dan kab. Aceh utara) penduduknya tinggal 420.000. pembentukan kota singkawang menyebabkan kabupaten bengkayang banyak kehilangan penduduknya karena bermigrasi ke kota singkawang. Selain itu bengkayang juga menderita karena menurunnya secara drastis PAD daerah tersebut pasca ditinggalkan oleh singkawang
3. Menyempitnya luas wilayah dan beban daerah induk
Kabupaten halmahera barat yang setelah pemekaran wilayahnya menyempit secara drastis, saat ini dibebani oleh pembiayaan daerah-daerah baru di kab. Halmahera utara, halmahera selatan dan kepulauan sula.
4. Perebutan wilayah dan masalah ibukota pemekaran
Kasus ini terjadi misalnya antara pemda kampar dan pemda rokan hulu yang memperbutkan tiga desa, yaitu tandun, aliantan dan kabun. Konflik mengenai ibukota pemekaran terjadi misalnya di kabupaten banggai (sulawesi tengah)

⁴⁸ Cahyo Pamungkas, *Pemekaran Wilayah, Otonomi Daerah, Dan Desentralisasi Politik Di Indonesia*, Paper, Jakarta, Mei 2007

5. Perebutan aset

Kasus ini pernah terjadi dikabupaten nunukan yang dimekarkan pada tahun 1999 yang kemudian berebut gedung dan peralatan dengan kabupaten induknya (kabupaten bulungan). Masalah ini juga terjadi antara kota lhokseumawe (kota pemekaran) dengan kabupaten lhoksukon di aceh (derah induk)

Dengan demikian perlu diadakan evaluasi yang lebih komprehensif sebelum dibuatnya DOB. Evaluasi bertujuan untuk menyiapkan DOB yang mampu memegang urusan pemerintahan yang sudah diatur dalam perundang-undangan. Selain itu untuk menciptakan wujud *good governance*.

Evaluasi dalam konteks *public policy* merupakan upaya menciptakan perbaikan dan kemajuan. Evaluasi kebijakan menyangkut penilaian perencanaan, pengambil keputusan, implementasi dan dampak dari suatu kebijakan. Secara umum menurut Mark, et.al (2000:13) ada empat tujuan evaluasi yaitu *pertama, assesment of merith of worth*. Pengembangan pendapat-pendapat yang menjamin-bagi level individu dan sosial atas nilai sebuah program dan kegiatan. *Kedua, program and organizational improvement*. Usaha untuk menggunakan informasi guna memodifikasi secara langsung dan pelaksanaan program. *Ketiga, oversight and complient*. Penilaian sejauh mana sebuah program mengikuti arah status, peraturan, standar perintah atau standar lainnya. *Keempat, knowledge development*. Penemuan atau menguji teori-teori umum, preposisi dan hipotesis dan konteks kebijakan dan program. tahap selanjutnya setelah melakukan tujuan evaluasi memilih model yang tepat dalam evaluasi yang bersangkutan.

Dalam menjalankan evaluasi daerah baru sebenarnya pemerintah sudah mengaturnya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang pedoman evaluasi penyelenggara pemerintahan daerah. Namun, Peraturan Pementah tersebut masih ada kelemahan yang harus diperbarui seperti tidak adanya pengaturan sanksi secara tegas bagi daerah baru yang memiliki rapor buruk. Karena sebuah evaluasi pada akhirnya harus bermuara pada sebuah perbaikan dan kemajuan. Jika tujuan daerah baru setelah dievaluasi tidak terpenuhi maka akan diikuti oleh sebuah sanksi. Hal inilah yang harus dilakukan penelitian lebih lanjut.

PENUTUP

Aturan hukum tentang pemekaran daerah telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah mengalami 2 (dua) kali perubahan yaitu *pertama*, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang; *kedua*, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Aturan-aturan tersebut mengatur ketika membentuk daerah baru harus memenuhi beberapa syarat, baik persyaratan dasar dan persyaratan administratif. Syarat-syarat tersebut dipakai sebagai tolok ukur untuk menilai kesiapan daerah otonom untuk mengemban kewenangan urusan *kunkuren* yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah.

Disisi lain, ada faktor-faktor yang mempengaruhi efektifitas pemekaran daerah seperti perebutan aset, konflik antar elit lokal, perebutan wilayah daerah pemekaran, tidak terpenuhinya tujuan dari otonomi daerah merupakan sederet permasalahan yang memerlukan pengaturan lebih lanjut. Dari beberapa Faktor-faktor itulah pemekaran daerah baru sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Otonomi daerah yang dimaksudkan untuk mempercepat meningkatkan kesejahteraan rakyat justru akan menjadi ajang “bisnis” dari para elit lokal.

Dalam praktik pelaksanaan pembuatan daerah baru harus sesuai dengan ketentuan yang diatur undang-undang dan peraturan pemerintah yang mengaturnya. Hal ini untuk menilai kesiapan dari daerah otonom yang baru. Perhatian terhadap undang-undang dan peraturan pemerintah ini untuk menghindari perpecahan maupun penyalahgunaan wewenang yang terjadi setelah terbentuknya daerah otonom yang baru. Setelah terbentuknya daerah otonomi baru harus diadakan evaluasi yang komprehensif guna menilai berhasil tidaknya daerah baru tersebut melaksanakan tujuan mulia dari otonomi daerah.

Perlunya sosialisasi yang intensif dari pemerintah baik melalui diskusi, dialog maupun seminar bahwa negara Indonesia dibangun berdasarkan empat pilar yaitu Pancasila, UUD 1945, NKRI dan Bhineka Tunggal Ika. Pemekaran daerah harus memperhatikan nilai-nilai tersebut. Maksudnya adalah pemekaran daerah harus tetap menumbuhkan kesadaran bahwa stabilitas nasional adalah tujuan utama.

DAFTAR PUSTAKA

- Dye, Thomas R., 1992, *Understanding Public Policy*, New Jersey: Englewood Cliffs.
- Fitriani, Fitriani, Hofman Bert dan Kai Kaser, 2005, "Unity in Diversity? The Creation of New Local Government in a Decentralising Indonesia", *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 41(1)
- Huda, Ni'matul, 2010, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press
- Ida, Laode, 2005. "Permasalahan Pemekaran Daerah di Indonesia", *Media Indonesia*, Jakarta, 22 Maret 2005
- Komariah, Siti, *Partisipasi Publik (Public Participation) Dalam Konsep Pembangunan Untuk Semua (Development for All)*, *Jurnal Sekretariat Negara RI* No. 16 Mei 2010
- Manan, Bagir, 1974, *Beberapa Hal Disekitar Otonomi Daerah Sebagai Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan*, *Majalah Padjadjaran* jilid V, Bandung: Bina Cipta.
- , 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Cetakan Pertama, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII.
- Marzuki, M. Lacia, 2006, *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*, Buku Kesatu, Edisi Revisi Cetakan Kedua, Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Muchsan, 1992, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty.

Endrik Safudin

- Nasucha, Chaizi, 2004, *Reformasi Administrasi Publik : Teori dan Praktik*, Jakarta: Grasindo.
- Pamungkas, Cahyo *Pemekaran Wilayah, Otonomi Daerah, Dan Desentralisasi Politik Di Indonesia*, Paper, Jakarta, Mei 2007
- Ratnawati, Tri, 2009, *Pemekaran Daerah: Politik Lokal & Beberapa Isu Terseleksi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suggono, Bambang, 2002, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali, Jakarta.
- , 1997, *Hukum Dan Kebijakan Publik*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Sunarno, Siswanto, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Syamsuddin, Nazaruddin, 1989, *Integrasi Politik di Indonesia*, Jakarta: Gramedia.
- Wahab, Solichin Abdul, 1997, *Public Policy-Pengertian Pokok Untuk Memahami Dan Analisis Kebijakan Pemerintah*, Surabaya: Airlangga University Perss.
- Winarno, Budi, 2007, *Kebijakan Publik, Teori Dan Proses*, Jakarta: Media Presindo.