

Meninjau Kebijakan Pemekaran Daerah

Tri Ratnawati dan Robert Endi Jaweng

Pengantar

'*Decentralisation boom*' yang berlangsung di Indonesia sejak diberlakukannya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah berimbas pada meningkatnya pembentukan daerah-daerah otonom baru.¹ Pembentukan daerah baru ini lazim disebut dengan istilah "pemekaran wilayah". Hingga 2004 telah terjadi lima gelombang pemekaran wilayah yang utamanya terjadi di luar Jawa. Gelombang pertama, sejak 1998 hingga 2001, terjadi peningkatan jumlah kabupaten/ kota dari 292 daerah menjadi 336 buah. Jumlah ini kemudian meningkat menjadi 348 pada 2002 yang bisa dikategorikan sebagai gelombang kedua. Tahun 2003 (gelombang III) meningkat lagi menjadi 370 dan bertambah menjadi 434 pada 2004 (gelombang IV dan V). Jumlah ini dihitung berdasarkan undang-undang pemekaran wilayah yang telah disetujui oleh Presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).²

¹ Sebagian dari tulisan ini dikutip dari tulisan Tri Ratnawati, "Pemekaran Wilayah dan Alternatif Pemecahan Masalah: Revisi Mendasar Terhadap PP No.129 tahun 2000" (makalah), (Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa, 30 Agustus 2005)

² Fitra Fitriani, Bert Hofman and Kai Kaiser, "*Unity in Diversity The Creation of New Local Governments In A Decentralising Indonesia*", dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 41, No.1, 2005, hlm. 63.

Peningkatan tajam jumlah daerah-daerah otonom baru dalam kurun waktu 2000 sampai dengan 2004 adalah akibat dari dilaksanakannya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah No.129 tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah (PP No.129 tahun 2000). Kedua aturan tersebut telah dicabut sejak lahirnya undang-undang tentang pemerintahan daerah baru yaitu Undang-Undang No. 32 tahun 2004 yang berlaku mulai Oktober 2004.

Jumlah daerah otonom tersebut akan terus meningkat bila pemekaran wilayah di Provinsi Papua³ dan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD)⁴ terlaksana. Di samping itu masih ada usulan pembentukan delapan belas provinsi dan tujuh puluh tiga kabupaten/kota yang terdaftar di Departemen Dalam Negeri (Depdagri) saat ini.⁵

Tulisan ini merupakan tinjauan atas kebijakan tentang pemekaran wilayah, implementasi, permasalahannya, dan beberapa usulan perbaikan.

Landasan Yuridis-Formal Pemekaran Wilayah

Saat ini Depdagri sedang menggodog Peraturan Pemerintah (PP) baru yang akan menggantikan PP No. 129 tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Beberapa klausul utama yang diatur dalam

³UU No.45 tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong. UU No.26 tahun 2002 tentang Pembentukan Kabupaten Sarmi, Kabupaten Keerom, Kabupaten Sorong Selatan, Kabupaten Raja Ampat, Kabupaten Pegunungan Bintang, Kabupaten Yaluhimo, Kabupaten Tolikara, Kabupaten Waropen, Kabupaten Kaimana, Kabupaten Boven Digoel, Kabupaten Mappi, Kabupaten Asmat, Kabupaten Teluk Bintuni, dan Kabupaten Teluk Wondama di Provinsi Papua. Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah ditunda karena adanya protes dan kerusuhan di Timika pada Agustus 2003. Baca: Ikrar Nusa Bhakti, "Hak Menentukan Diri Sendiri Jenis Baru di Papua: Pilihan Antara Kemerdekaan dan Otonomi", dalam, Dewi Fortuna Anwar, et.al, "*Konflik Kekerasan Internal*". (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, Januari 2005), hlm. 241-269.

⁴"Muncul Lagi, Gagasan Pemekaran Provinsi NAD", *Harian Kompas*, 27 Agustus 2005,

⁵"Menyoal Pemekaran Daerah", *Media Otonomi*, No.10 Tahun I, 2005, Rubrik Perspektif Utama, hlm.5

PP No.129 tahun 2000 ini antara lain adalah :

Pertama, tujuan pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui peningkatan pelayanan, percepatan demokrasi, percepatan perekonomian daerah, percepatan pengelolaan potensi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban, serta peningkatan hubungan serasi antara pusat dan daerah. Dengan demikian, tiap kebijakan pemekaran dan pembentukan suatu daerah baru harus menjamin tercapainya akselerasi pembangunan daerah dan kesejahteraan rakyat.

Kedua, syarat-syarat pembentukan daerah dan kriteria pemekaran adalah menyangkut kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan-pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi seperti keamanan dan ketertiban, ketersediaan sarana pemerintahan, rentang kendali, jumlah minimal tiga kabupaten/kota untuk propinsi yang akan dibentuk; dan minimal tiga kecamatan untuk kabupaten/kota yang akan dibentuk. Sejumlah syarat dan kriteria tersebut kemudian dijabarkan ke dalam sembilan belas indikator dan empat puluh tiga sub-indikator, yang kesemuanya merupakan variabel-variabel terukur. Bagi daerah-daerah yang telah terbentuk namun tidak mampu melaksanakan otonominya atau tidak memenuhi berbagai syarat dan kriteria yang memungkinkan terselenggaranya otonomi akan dihapus dan digabungkan dengan daerah lain.

Ketiga, prosedur pembentukan dan pemekaran daerah diawali oleh adanya kemauan politik pemerintah daerah (Pemda) dan masyarakat setempat, didukung oleh penelitian awal yang dilaksanakan oleh Pemda. Untuk pembentukan provinsi, usulan disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri yang disertai lampiran hasil penelitian, persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Propinsi dan Kabupaten/Kota, sementara usulan pembentukan kabupaten/kota disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur yang disertai lampiran hasil penelitian, persetujuan DPRD Propinsi dan Kabupaten/Kota.

Selanjutnya Menteri Dalam Negeri memproses lebih lanjut dan menugaskan tim untuk observasi ke daerah yang hasilnya menjadi rekomendasi bagi Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD). Setelah melalui pembahasan internal (termasuk kalau perlu menugaskan tim teknis untuk melakukan penelitian lebih lanjut), DPOD membuat

keputusan menyetujui atau menolak usul pembentukan daerah. Apabila disetujui maka Menteri Dalam Negeri mengajukan usul pembentukan daerah tersebut beserta Rancangan Undang-undang (RUU) Pembentukan Daerah kepada presiden, yang jika mendapat persetujuan lalu diteruskan kepada DPR untuk dibahas.

Keempat, pembiayaan bagi kelancaran penyelenggaraan pemerintahan daerah baru untuk tahun pertama ditanggung oleh daerah induk berdasarkan hasil pendapatan yang diperoleh dari gabungan kabupaten/kota di propinsi baru dan dapat dibantu melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau hasil pendapatan yang diperoleh dari kabupaten/kota yang baru dibentuk. Sedangkan segala biaya yang berhubungan dengan penghapusan dan penggabungan daerah dibebankan pada APBN.

Kelima, evaluasi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan otonomi sampai kepada penghapusannya didahului dengan penilaian kinerja. Apabila setelah lima tahun setelah pemberian kesempatan memperbaiki kinerja dan mengembangkan potensinya tidak mencapai hasil maksimal, maka daerah yang bersangkutan dihapus dan digabungkan dengan daerah lain. Untuk kepentingan evaluasi ini, setiap tahun daerah wajib menyampaikan data terkait kepada pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri.

Dalam perkembangannya, selagi pelbagai aturan ini dijalankan, perubahan di level aturan-aturan pokok juga berlangsung. Hal itu dimulai pada level Undang-Undang Dasar (UUD), di mana susunan dan pembentukan daerah mengalami perubahan mendasar, baik dalam aspek struktur maupun substansi. Pasal 18 UUD 1945 misalnya, yang menyangkut struktur, mengalami perubahan yang cukup mendasar. Kalau sebelumnya hanya terdiri dari satu pasal, maka pasal 18 UUD 1945 dari hasil amandemen berubah menjadi tiga pasal yakni Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B yang kesemuanya berada dalam Bab VI tentang Pemerintahan Daerah. Demikian juga, terjadi perubahan pada Bagian Penjelasan.

Mengenai substansi, hasil amandemen tersebut menampakan perubahan paradigma dan arah politik pemerintahan daerah. Sebagaimana dikemukakan oleh Bagir Manan,⁶ setidaknya ada tujuh

⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum-Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2004).

prinsip pokok hasil perubahan ini, yakni: *Pertama*, prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan; *Kedua*, prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya; *Ketiga*, prinsip kekhususan dan keragaman daerah; *Keempat*, prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya; *Kelima*, prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa; *Keenam*, prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum; *Ketujuh*, prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil.

Mengikuti perubahan konstitusi tersebut, menjelang akhir kepemimpinannya, Presiden Megawati mengubah UU No. 22 tahun 1999 dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Menyangkut susunan dan pembentukan suatu daerah otonom, UU No. 32 tahun 2004 ini mengandung banyak perubahan menggantikan UU sebelumnya. Misalnya, pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih, dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan.⁷ Ketentuan menyangkut batas usia yang tidak terdapat dalam PP No. 129 tahun 2000 itu merupakan suatu langkah maju karena bertujuan untuk mencegah atau mengendalikan keinginan daerah-daerah yang baru saja dibentuk yang menghendaki pemekaran lebih lanjut tanpa pertimbangan-pertimbangan yang rasional. Jadi, meskipun banyak yang mengkritik Undang-Undang No.32 tahun 2004 sebagai 'Undang-Undang Resentralisasi', namun khusus menyangkut pemekaran wilayah, undang-undang ini tampaknya cukup berhasil memperbaiki kelemahan undang-undang sebelumnya.

Pasal 5 UU No.32 tahun 2004 menentukan bahwa sebuah daerah otonom hanya bisa terbentuk atau dimekarkan kalau memenuhi syarat-syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. (1) Syarat administratif untuk provinsi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD provinsi induk dan Gubernur, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri. Sedangkan syarat administratif untuk kabupaten/kota meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/

⁷ Pasal 4 UU No. 32 tahun 2004

kota dan Bupati/Walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan Gubernur serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri. Ketentuan ini tampaknya meniadakan pertimbangan dari DPOD untuk pemekaran suatu wilayah sebagaimana tercantum dalam UU No. 22 tahun 1999 dan PP No. 129 tahun 2000. Selama ini terdapat kecurigaan bahwa oknum-oknum tertentu dalam DPOD telah menyalahgunakan wewenangnya dengan menjadi 'broker' pemekaran wilayah dengan menerima imbalan tertentu yang tidak sah (karena tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan). Saat ini telah terbentuk lembaga baru yang lebih *legitimate* karena dipilih secara langsung dalam pemilu 2004, yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD), untuk memberikan pertimbangan-pertimbangannya mengenai pemekaran wilayah.⁸

(2) Syarat teknis, yaitu faktor-faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial-politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.

(3) Syarat fisik meliputi paling sedikit lima kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit tujuh kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan empat kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan.⁹ Syarat fisik menurut UU No. 32 tahun 2004 ini mengubah ketentuan UU sebelumnya, yaitu Undang-undang No. 22 tahun 1999 dan PP No. 129 tahun 2000 yang hanya mensyaratkan tiga kabupaten/kota bagi pembentukan provinsi baru dan 3 kecamatan bagi pembentukan kabupaten/kota baru. Perubahan ini juga positif untuk memperketat persyaratan dan mengendalikan pemekaran wilayah/pembentukan daerah otonom baru.

⁸ Laode Ida, "Pemekaran Daerah: Solusi atau Masalah", artikel, <http://www.mediaindo.co.id>, 10 Agustus 2005.

⁹ Perubahan mendasar dalam UU baru di atas mengharuskan direvisi atau bahkan digantinya PP No. 129 tahun 2000 paling lambat dua tahun sejak UU No. 32 tahun 2004 disahkan, Oktober 2004.

Analisis terhadap Permasalahan

Memperhatikan kasus-kasus di lapangan, ada beberapa faktor pendorong yang menyebabkan pemekaran wilayah sejak tahun 2000-an menjadi sebuah *'trend'* atau *'mode'* di Indonesia yaitu antara lain : (1) alasan *administrative dispersion* (penyebaran administrasi) mengingat luasnya wilayah, penduduk yang menyebar, ketertinggalan pembangunan dan infrastruktur; (2) kecenderungan untuk homogenitas (etnis, bahasa, agama, urban-rural, tingkat pendapatan, dan lain-lain); (3) adanya kemandirian fiskal yang dijamin oleh undang-undang bagi daerah-daerah pemekaran seperti adanya Dana Alokasi Umum (DAU), bagi hasil dari sumber daya alam (SDA) dan pendapatan asli daerah (PAD), dan lain-lain; (4) *Bureaucratic and Political Rent-Seeking*, yaitu birokrat lokal dan elit-elit lokal akan mendapatkan keuntungan langsung dari pemekaran wilayah, khususnya ketika dana-dana dari pemerintah pusat turun dan dan pajak-pajak dipungut oleh daerah baru hasil pemekaran.¹⁰

Di samping itu, ditengarai ada motif-motif “tersembunyi”, khususnya menyangkut agenda kalangan elite nasional. Misalnya, ada kecurigaan dari sebagian kalangan bahwa merebaknya jumlah kabupaten-kabupaten dan kota-kota baru di Indonesia di tahun 2000-an merupakan strategi *divide and rule* (memecah-belah dan menguasai) dari pemerintah pusat yang bertujuan mempermudah pengendalian daerah-daerah dan elit-elit daerah yang telah terpecah-pecah.¹¹ Motif lainnya adalah untuk kemenangan pemilu dengan cara melakukan pembelahan daerah pemilihan secara politik (*Gerrymander*). Ini terjadi pada kasus pemekaran Papua di masa pemerintahan Megawati (yang berasal dari PDIP) dalam rangka memecah suara Golongan Karya.¹²

Terhadap konstruksi regulasi dan praktek pelaksanaan pemekaran daerah dewasa ini, terdapat sejumlah problem mendasar yang melekat dalam kebijakan tersebut yang antara lain dapat dipetakan sebagai

¹⁰ Fitriani, et.al. , *op.cit.*, hlm. 66.

¹¹ Robert Endi Jaweng, “Pre-2004, House Recklessly Establish New Regions,” article *The Jakarta Post*, May 6, 2003. Juga Fitriani et.al, *op.cit.*, hlm. 60-61

¹² Ikrar Nusa Bhakti, “Mencari Titik Temu Pemekaran Provinsi Papua”, artikel *Kompas*, 28 Agustus 2003.

berikut:

Pertama, paradigma kebijakan pemekaran daerah yang ada tidak terlepas dari paradigma besar kebijakan desentralisasi dan kebijakan otonomi daerah dari pemerintah pusat, di mana orientasi teknis-administratif (efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan) mendominasi orientasi sosio-politik (demokratisasi lokal). Pemberian bobot pertimbangan yang tinggi dalam faktor ekonomi, misalnya, menurunkan derajat pertimbangan politik, hubungan antar daerah, dan-lain-lain yang juga amat sentral bagi kesiapan suatu daerah dalam menyelenggarakan otonominya kelak. Apalagi dalam kenyataannya, sebagian daerah yang telah dimekarkan saat ini sebetulnya tidaklah siap dengan data statistik terkat, atau dalam kata lain terjadi manipulasi data.¹³ Pada sisi lain, tuntutan tegaknya prinsip partisipasi dan akuntabilitas publik dari kebijakan tersebut direduksi sekedar menjadi kalkulasi angka-angka terukur sebagaimana yang dibaca pada Lampiran PP No. 129 tahun 2000.

Kedua, terkait dengan butir sebelumnya, betapa syarat-syarat dan indikator ekonomi, misalnya, menjadi pertimbangan utama dalam menilai kepatutan sebuah daerah dibentuk, tanpa memperhatikan aspek-aspek terkait sosial-budaya setempat.¹⁴ Dalam situasi belum selesai secara meratanya masalah integrasi sosial dalam masyarakat

¹³ Yosmardin, "Laporan Penelitian Evaluasi Kriteria Pemekaran Daerah Otonomi", Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi 18 Tahun 2002, hlm.80.

¹⁴ Meski tetap perlu disadari bahwa faktor ini mengandung permasalahan serius dan tak kalah peliknya dalam kerangka pembangunan suatu negara-bangsa yang modern. Kecenderungan *homogenisasi suku dan/ atau agama* dalam pembentukan daerah-daerah otonom baru itu, tentu memprihatinkan apabila dihubungkan dengan suatu ideal pembentukan daerah otonom masa depan sebagai *political communities* yang inklusif dan demokratis yang mencakup beragam masyarakat dengan berbagai latar belakang agama dan sosial budaya. Warna keindonesiaan yang modern menjadi terabaikan karena lebih menonjolnya semangat kesukuan atau keagamaan. *Modern nation-state* menjadi terancam oleh tradisionalisme-primordialisme yang disebabkan oleh kebijakan otonomi daerah yang kurang tepat. Tentang masalah ini, lihat antara lain George Quinn, "Coming Apart and Staying Together at the Centre : Debates over Provincial Status in Java and Madura", dalam Edward Aspinall dan Greg Fealy, "Local Power and Politics in Indonesia". ISEAS Singapore-CSIS Jakarta, 2003, hlm. 164-178; dan juga Smith Alhadar "Anatomi Kerusuhan Sosial di Maluku Utara", dalam Z. Salampessy dan T.Husain (ed), "Ketika Semerbak Cengkih Tergusur Asap Mesin". (Jakarta: Tapak Ambon, Juli 2001), hlm. 69-74.

kita, argumentasi bahwa pemekaran adalah sebuah persoalan pemisahan pengelolaan administrasi pemerintahan semata bisa menjadi kontraproduktif, yang dalam praktik sudah terbukti dengan pecahnya konflik serius dan berkepanjangan di sejumlah daerah karena proses yang tak memperhatikan pembelahan sosial-budaya yang ada.¹⁵

Ketiga, setelah ratusan daerah dimekarkan, kita belum melihat secara jelas sosok sesungguhnya dari desain besar kebijakan wilayah dari pemerintah dan DPR. Pengesahan sebuah undang-undang sebagai dasar legal pembentukan daerah baru terkesan hanya bersifat reaktif untuk menjawab tuntutan daerah, tanpa acuan yang jelas kepada kerangka politik kewilayahan yang terencana dan sistematis. Berapa sesungguhnya jumlah ideal provinsi, kabupaten dan kota di Indonesia, dan lalu di mana tepatnya wilayah-wilayah baru perlu dibentuk?

Ketidaksiapan pemerintah dan DPR tentang hal ini juga terlihat pada fakta bahwa berbagai undang-undang pembentukan daerah otonom baru tersebut ternyata bukan merupakan undang-undang yang diamanatkan dalam Program Pembangunan Nasional (hanya dikategorikan sebagai UU Non-Propenas). Di DPR sendiri, meski sebagian besar RUU menyangkut pembentukan daerah baru berasal dari inisiatif mereka, daftar rancangan undang-undang tersebut ternyata tidak termasuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) DPR.

Keempat, dominasi kepentingan politik dan ekonomi-politik yang sangat kuat, di mana bertemu antara kepentingan para elite lokal dan elite nasional. Dalam situasi terbatas, sempitnya akses dan mobilitas kepada struktur kekuasaan di daerah lama, pembentukan daerah baru yang akan diikuti dengan pembentukan kelembagaan politik dan birokrasi baru secara langsung berarti adanya kesempatan kekuasaan baru. Mengalir dari motif yang sama, akses ke sumber-sumber kapital (termasuk dari proyek-proyek infrastruktur baru yang mesti dibangun) juga terbuka lebar bagi elite ekonomi (oligarki pemodal) yang ada.

¹⁵ Contoh studi tentang ini, dengan mengangkat kasus di Sulawesi Selatan, adalah dari International Crisis Group, “*Mengatur Desentralisasi dan Konflik di Sulawesi Selatan*”, ICG Asia Report No.60, 18 Juli 2003. Lihat pula Elizabeth Morell, “*Desentralisasi atau Separasi: Suatu Tinjauan dari Sulawesi Selatan*”, dalam Jurnal Antropologi Indonesia, Th.XXVI, No.68, Mei-Agustus 2002, hlm.13-24.

Sementara bagi elite nasional, terutama yang dari kalangan nasionalis sempit, pemekaran adalah jalan bagi pemecahan teritorial dan dekonsolidasi kekuatan lokal sehingga eksistensi negara kesatuan terjamin. Ini adalah tipikal politik negara kesatuan, di mana proyek nasionalisme dibangun dengan model politik penundukan daerah terhadap kekuasaan sentral di Jakarta. Besarnya motif politik semacam ini menyebabkan antara lain tidak bekerjanya mekanisme prosedural pembentukan daerah baru (PP No.129 tahun 2000), sehingga peran DPOD dan tim teknis sebagai penjamin obyektifitas kebijakan pemekaran menjadi dipertanyakan.

Penutup

Republik Indonesia ke depan haruslah menjadi sebuah negara yang modern, demokratis, sejahtera dan menghargai pluralisme. 'Proyek' pemekaran wilayah bila hanya menghasilkan kecenderungan terbentuknya 'republik-republik suku atau agama' di daerah-daerah seperti sekarang ini haruslah dihentikan karena membahayakan pembangunan bangsa (*nation-building*) dan integrasi nasional (*national integration*). Kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik, dan demokrasi harus menjadi produk utama dari suatu pemekaran wilayah. Di samping itu, konsep pemekaran wilayah sebaiknya dikaitkan dengan desentralisasi politik, ekonomi, administrasi dan ekonomi yang bertujuan memberdayakan daerah dan otonomi warga dengan mengembangkan kebebasan (*freedom*) dan kerjasama antardaerah sehingga mampu menjaga keseimbangan antara kepentingan lokal, regional dan kepentingan bangsa (*nation*). Artinya, pemekaran wilayah bukanlah sebuah 'proyek' segelintir elit daerah yang menjual proposal ke Jakarta dengan 'harga murah' dengan cara mengatasnamakan kepentingan rakyat tapi sebenarnya justru yang terjadi sebaliknya: mereka meninggalkan rakyat.

Guna mencegah pemekaran wilayah menjadi proyek oknum-oknum tertentu, saat ini perlu mulai dipikirkan untuk mengubah atau sekurangnya menambah tahapan baru dalam mekanisme demokratis pemekaran wilayah, yaitu dengan cara meminta persetujuan langsung dari penduduk lokal, misalnya melalui semacam plebisit atau 'referendum lokal'. Ini untuk mengurangi terjadinya konspirasi dan percaloan di tingkat lokal dan Pusat oleh oknum-oknum tertentu, di samping

untuk mendapatkan basis legitimasi yang kuat dari warga dalam proses pemekaran wilayah. Ini penting karena daerah otonom adalah suatu masyarakat hukum dan politik yang memiliki hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu terhadap warganya dan terhadap bangsa.

Dalam rangka mencegah konflik sumberdaya alam dalam pemekaran wilayah yang seringkali terjadi, pendekatan kekuasaan yang sentralistis dan penyeragaman kebijakan harus ditinggalkan dengan menggantinya dengan pendekatan desentralisasi asimetris dan *sustainable development*. Ini bisa dilakukan antara lain dengan mengadopsi pendekatan bioregion yang dikembangkan oleh Wahana Lingkungan Hidup (Walhi) dan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Dengan pendekatan bioregion ini maka batas ekologi akan menjadi salah satu faktor penting untuk menentukan batas wilayah administrasi, dan bukan sebaliknya. Menurut salah satu definisi, bioregionalisme 'merupakan suatu *mainstream* yang mempromosikan cara atau pola yang mempertimbangkan ekologi dan sosial budaya untuk mencapai kehidupan berkelanjutan'.¹⁶

Pendekatan bioregion memiliki beberapa karakteristik antara lain: (1) merupakan teritori tanah dan air yang lingkupnya tidak ditentukan oleh batasan politik atau administrasi tapi oleh batasan geografis komunitas manusia dan sistem ekologi. (2) Mata pencaharian pokok, klaim, serta kepentingan komunitas lokal berikut kriteria untuk pembangunan dan pelestarian regional dijadikan pusat perhatian dengan tidak mengabaikan kepentingan ekonomi dari luar. (3) Wilayah ini 'cukup luas' untuk memelihara integritas komunitas, habitat dan ekosistem biologis; menunjang proses ekologis penting seperti zat hara, arus limbah, migrasi, dan **aliran air**. (4) Wilayah ini 'cukup kecil' sehingga oleh masyarakat dianggap sebagai kampung halamannya, mempunyai identitas kultural yang unik serta mempunyai hak untuk menentukan pembangunannya sendiri.¹⁷

Dari sudut pandang sumberdaya alam yang berkelanjutan, bioregion merupakan pilihan yang cukup tepat karena dapat mencegah

¹⁶ Eksekutif Walhi Nasional, "*Laporan Sintesa Workshop Bioregion di Jakarta, 19 -21 Juni 2001*", hlm. 1.

¹⁷ Walhi Nasional, Konsep Bioregion: Implikasinya Bagi Pembentukan Institusi P-SDA. Hasil Lokakarya Bioregion (19 - 21 Juni 2001), hal. 2.

konflik sumberdaya alam dan meningkatkan kerjasama antardaerah:

“...dengan adanya **otonomi daerah** pengelolaan SDA **terkotak-kotak** dalam wilayah administrasi yang kecil-kecil yang seringkali lebih sempit dari sistem ekosistem serta menimbulkan konflik antar daerah. Daya dukung SDA per daerah administratif tidak mampu mendukung pembangunan dan kehidupan jangka panjang sehingga diperlukan **kerjasama** antara daerah untuk mencapai kesejahteraan bersama dan berkelanjutan sistem penyangga kehidupan. Pendekatan bioregion mendorong kerjasama antardaerah dan adanya sistem insentif dan disinsentif antardaerah dalam pengelolaan sumber daya alam”.¹⁸

Dengan menggunakan pendekatan bioregion tersebut maka pemekaran wilayah DKI dan Jawa Barat (andaikata akan dilakukan) mau tidak mau harus memperhatikan keberadaan daerah aliran sungai Ciliwung yang letaknya ada pada dua provinsi tersebut. Banjir tahunan di Jakarta menurut pendekatan bioregion ini tidak bisa diatasi hanya oleh pemda DKI sendiri, melainkan harus bekerjasama dengan Pemerintah Provinsi Jawa Barat.

Menyangkut jaminan akuntabilitas dan supervisi, pemerintah pusat bekerjasama dengan *civil society* di daerah perlu terus memantau perkembangan daerah-daerah baru. Minimal selama lima tahun pertama guna melakukan penilaian apakah di daerah baru tersebut kesejahteraan masyarakat meningkat, korupsi merajalela, dan lain-lain, untuk kemudian menilai dan memutuskan apakah daerah baru tersebut harus dikembalikan dan digabung lagi dengan daerah induk, atau cukup dikurangi (atau sebaliknya ditambah) wewenang otonominya sesuai dengan hasil penilaian. Desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralisation*) yang membedakan derajat otonomi antara daerah satu dengan daerah lain, perlu diterapkan secara konsisten oleh pusat terhadap daerah.¹⁹ Sehubungan dengan itu, pemerintah pusat juga perlu membuat aturan standar minimal yang harus dipenuhi oleh daerah-daerah pemekaran, misalnya selama lima tahun pertama sejak

¹⁸ Eksekutif Walhi Nasional, *op.cit.*, hal. 3. (cetak tebal dari penulis).

¹⁹ Juan Linz, “Some Thoughts on Decentralization, Devolution, and the Many Varieties of Democratic Federal Arrangements”, dalam R. William Liddle (editor), *Crafting Indonesian Democracy*. (Jakarta: Puslit Politik LIPI-The Ford Foundation-Mizan, 2001), hlm. 209-218.

berdirinya daerah itu. Dengan cara ini maka peningkatan kesejahteraan masyarakat lokal atau sebaliknya inefisiensi dan korupsi akan terpantau, dan penghematan anggaran negara bisa dilakukan. Oleh karena itulah RPP yang akan menggantikan PP No.129 tahun 2000 harus dibuat setransparan mungkin dengan melibatkan *stakeholders* seluas-luasnya. RPP tersebut juga tidak boleh bertentangan dengan peraturan-peraturan yang setingkat atau yang lebih atas.

Daftar Pustaka:

- Anwar, Dewi Fortuna, et.al, 2005. *Konflik Kekerasan Internal*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Aspinall, Edward dan Greg Fealy, 2003. *Local Power and Politics in Indonesia*. ISEAS Singapore-CSIS Jakarta
- Bhakti, Ikrar Nusa, 2004. "Mencari Titik Temu Pemekaran Provinsi Papua", (artikel). *Kompas*, 28 Agustus 2003.
- Eksekutif Walhi Nasional, "*Laporan Sintesa Workshop Bioregion di Jakarta, 19 -21 Juni 2001*".
- Fitrani, Fitra, Bert Hofman and Kai Kaiser, 2005. *Unity in Diversity the Creation of New Local Governments in A Decentralising Indonesia*. Bulletin of Indonesian Economic Studies, Vol. 41, No.1.
- Ida, Laode, 2005. "*Pemekaran Daerah: Solusi atau Masalah*". (artikel). <http://www.mediaindo.co.id>, 10 Agustus 2005.
- International Crisis Group, 2003. "*Mengatur Desentralisasi dan Konflik di Sulawesi Selatan*", ICG Asia Report No.60, 18 Juli 2003.
- Jaweng, Robert Endi, 2003. *Pre-2004, House Recklessly Establish New Regions*. (article) *The Jakarta Post*, May 6, 2003.
- Kompas*, "Muncul Lagi, Gagasan Pemekaran Provinsi NAD", *Harian Kompas*, 27 Agustus 2005,
- Manan, Bagir, 2004. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum-Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Tri Ratnawati dan Robert Endi Jaweng ■ Pemekaran Daerah

- Media Otonomi, 2005. "Menyoal Pemekaran Daerah". Media Otonomi, No.10 Tahun I.
- Morell, Elizabeth. "*Desentralisasi atau Separasi: Suatu Tinjauan dari Sulawesi Selatan*", dalam Jurnal Antropologi Indonesia, Th.XXVI, No.68, Mei-Agustus 2002, hlm.13-24.
- Salampessy, Z., dan T.Husain (ed), 2001. *Ketika Semerbak Cengkih Tergusur Asap Mesiu*. Jakarta: Tapak Ambon.
- Tri Ratnawati, Tri, 2005. *Pemekaran Wilayah dan Alternatif Pemecahan Masalah: Revisi Mendasar Terhadap PP No.129/2000*. (makalah), Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa.
- Yosmardin, "*Laporan Penelitian Evaluasi Kriteria Pemekaran Daerah Otonom*", Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi 18 Tahun 2002.
- Walhi Nasional, "Konsep Bioregion: Implikasinya Bagi Pembentukan Institusi P-SDA. Hasil Lokakarya Bioregion (19 – 21 Juni 2001)".