

Pemekaran Daerah : Kebutuhan Atau Euforia Demokrasi ? MENGAPA HARUS MEKAR

Disusun Oleh :
Rita Helbra Tenrini¹

ABSTRAKSI

Pemerintah mengakui pemekaran daerah tidak terkendali, fenomena pemekaran daerah belakangan ini sangat *massive* dilakukan. Sepanjang 54 tahun (1945-1999) hanya terdapat 319 daerah, akan tetapi dalam sepuluh tahun desentralisasi (1999-2009) sudah terdapat tambahan 205 daerah otonom baru (DOB). UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menjadi pemicu terjadinya fenomena pemekaran daerah tersebut. Sejak tahun 1999 – 2009 (selama 10 tahun) telah terbentuk DOB sebanyak 7 provinsi, 164 kabupaten dan 34 kota, sehingga total terjadi penambahan 205 DOB. Usulan pemekaran daerah hendaknya merupakan aspirasi masyarakat yang ingin membentuk DO sendiri dan diharapkan DOB dapat mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya setempat menurut prakarsa sendiri. Adapun alasan dilakukannya pemekaran daerah adalah: (i) timpangnya pemerataan dan keadilan; (ii) kondisi geografis yang luas dan pelayanan masyarakat yang tidak efektif dan efisien; (iii) perbedaan civil society yang berkembang di masyarakat; (iv) iming – iming insentif fiskal; dan (v) status kekuasaan.

LATAR BELAKANG

Fenomena pemekaran daerah belakangan ini sangat *massive* dilakukan, usulan pemekaran daerah yang baru saja disampaikan pada 31 Oktober 2012 oleh Bupati Jember agar wilayah Jawa Timur dipecah menjadi dua provinsi, yakni Jawa Timur bagian barat dan Jawa Timur bagian timur. Usulan tersebut dilontarkan untuk menanggapi pendapat salah satu fraksi di DPRD Kabupaten Jember terkait dengan pembentukan Kawasan Ekonomi Baru di wilayah timur yang meliputi Jember, Situbondo, Lumajang, Bondowoso, dan Banyuwangi yang disingkat Bertulodowangi.

Ketua Pansus RUU Pemerintah Daerah dalam diskusi membedah RUU Pemda mengatakan bahwa Pemerintah mengakui pemekaran daerah tidak terkendali. Selama kurun waktu 54 tahun (1945-1999) jumlah daerah hanya sebanyak 319, akan tetapi dalam kurun waktu 10 tahun desentralisasi dan otonomi daerah (1999-2009) sudah terdapat tambahan 205 DOB (daerah otonom baru). Diketahui bahwa kinerja sebagian besar DOB tersebut kurang baik, sementara DPR kembali mengusulkan penambahan 19 DOB. Dari 19 usulan pemekaran daerah tersebut, hanya lima daerah yang lolos menjadi DOB termasuk Provinsi Kalimantan Utara menjadi provinsi ke-34. Namun dalam catatan Kementerian Dalam Negeri masih terdapat usulan 33 provinsi baru dan 150 calon kabupaten/kota lagi. (Kusworo, 2012)

UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menjadi pemicu terjadinya fenomena pemekaran daerah tersebut. Sejak tahun 1999 – 2009 (selama 10

¹Penulis adalah Peneliti Muda yang bekerja pada Pusat Kebijakan APBN, BKF.

tahun) telah terbentuk DOB sebanyak 7 provinsi, 164 kabupaten dan 34 kota, sehingga total terjadi penambahan 205 DOB dalam sepuluh tahun atau rata-rata 20 DOB per tahun. Tujuan dilakukan pemekaran daerah tertuang dalam PP Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan Dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Dalam Bab II pasal 2 UU tersebut, dinyatakan bahwa pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui: (i) peningkatan pelayanan kepada masyarakat; (ii) percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi; (iii) percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah; (iv) percepatan pengelolaan potensi daerah; (v) peningkatan keamanan dan ketertiban; dan (vi) peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

Sementara alasan kenapa dilakukannya pemekaran daerah dijabarkan dalam bagian penjelasan PP Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Pada bagian penjelasan disebutkan bahwa berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Pembentukan daerah pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Pembentukan daerah dapat berupa pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih, atau penggabungan bagian daerah yang bersandingan, atau penggabungan beberapa daerah.

Dasar pertimbangan pembentukan daerah adalah berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan lain. Diharapkan daerah otonom baru dapat mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya setempat menurut prakarsa sendiri. Berdasarkan pertimbangan tersebut maka ditetapkanlah syarat-syarat dan kriteria yang dirumuskan dalam PP Nomor 129 Tahun 2000 meliputi (i) kemampuan ekonomi; (ii) potensi daerah; (iii) sosial budaya; (iv) sosial politik; (v) jumlah penduduk; (vi) luas daerah dan (vii) pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.

Usulan pemekaran daerah hendaknya merupakan aspirasi masyarakat daerah itu sendiri yang ingin membentuk daerah otonom sendiri dengan alasan peningkatan kesejahteraan masyarakat, akan tetapi usulan ini sering kali ditunggangi oleh kepentingan elit politik yang ingin mendapatkan status kekuasaan atas pembentukan daerah otonom baru tersebut. Dari beberapa kajian tentang pemekaran daerah diketahui bahwa terdapat beberapa alasan yang menjadi dasar pengajuan usulan pemekaran daerah tersebut, alasan tersebut akan dijabarkan secara rinci berikut ini.

TIMPANGNYA PEMERATAAN DAN KEADILAN

Alasan mengapa harus dilakukan pemekaran adalah masyarakat daerah tersebut merasakan adanya ketimpangan pemerataan dan keadilan antara daerah yang satu dengan yang lain dalam satu wilayah pemerintahan daerah. Daerah yang dekat dengan pusat kekuasaan, seperti ibukota, cenderung lebih mendapatkan perhatian daripada daerah yang jauh dari pusat kekuasaan sehingga daerah tersebut merasakan adanya ketimpangan pemerataan dan keadilan dari pemangku kekuasaan. Salah satu contoh kasus timpangnya pemerataan terjadi di kabupaten Mamasa, dimana ketimpangan

pembangunan serta kurangnya perhatian pembangunan dari pemerintah provinsi dan kabupaten induknya, menyebabkan tingkat perekonomian masyarakat sangat rendah yang berakibat semakin tingginya tingkat kemiskinan yang terjadi di wilayah kabupaten Mamasa. kondisi tersebut menjadi salah satu alasan kuat pemekaran di kabupaten Mamasa. (Abdullah M.A., 2011)

Dalam kajian Bapenas bekerjasama dengan UNDP (2008) disebutkan bahwa salah satu argumen yang diajukan untuk mendukung pemekaran yaitu untuk memberi kesempatan pada daerah untuk melakukan pemerataan pembangunan. Pemekaran daerah memungkinkan pemerintah memperbaiki pemerataan fasilitas di bidang pendidikan, baik di tingkat dasar maupun lanjutan, serta menyediakan lebih banyak tenaga pendidik yang memadai melalui peran pemerintah daerah. Pemekaran daerah juga mendorong pemerataan pelayanan kesehatan, terutama di bidang pengadaan sarana fisik. Selain pengadaan sarana fisik, pemerataan juga hendaknya dilakukan pada ketersediaan tenaga kesehatan di daerah, terutama di daerah-daerah tertinggal, pemerataan tenaga kesehatan di seluruh Indonesia ini hendaknya menjadi program kerja di instansi terkait seperti Departemen Kesehatan dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara.

Pemekaran daerah juga sering dijadikan alasan untuk mendapatkan keadilan. Artinya, dengan adanya pemekaran daerah diharapkan akan menciptakan keadilan dalam hal pengisian jabatan publik dan pemerataan pembangunan. Hal ini menjadi salah satu alasan terjadinya pemekaran Provinsi Kepulauan Riau, Provinsi Bangka Belitung, dan Provinsi Sulawesi Tenggara. (LAN)

Pertimbangan keadilan sosial yang mendorong keinginan untuk membentuk daerah baru terjadi ketika sekelompok warga merasa bahwa keberadaannya kurang diperhatikan oleh pemerintah dan diperlakukan secara tidak adil oleh kelompok mayoritas yang menguasai pemerintah daerah. Apalagi ketika kelompok tersebut memiliki ciri-ciri sosial yang sama seperti etnisitas, agama, kesejarahan dan tingkat kohesivitas yang tinggi maka kecenderungan untuk menuntut pembentukan pemerintahan daerah sendiri cenderung amat tinggi. Kelompok warga tersebut beranggapan bahwa ketika mereka memiliki pemerintahan daerah sendiri maka mereka akan mengelola kepentingan mereka menjadi lebih efektif dan responsive sehingga kemakmuran warganya juga akan menjadi semakin baik. Pembentukan daerah baru dianggap dapat menjadi solusi terhadap ketidakadilan dalam hubungan antar kelompok tetapi juga dapat memperkuat identitas kelompok dan daerah. (Kemendagri, 2008)

Dapat dikatakan pembentukan daerah dapat memperbaiki rasa keadilan, karena adanya daerah otonom baru memungkinkan pemerintah daerah baru tersebut untuk lebih memperhatikan kepentingan kelompok-kelompok yang selama ini terpinggirkan. Banyak daerah baru dibentuk karena sekelompok pemangku kepentingan merasa kepentingannya kurang diperhatikan oleh pemerintah induknya. Karena itu ketika mereka berhasil membentuk daerah otonom baru diharapkan pemerintah daerah otonom hasil pemekaran itu lebih peduli kepada kepentingan mereka. (Kemendagri, 2008)

Berdasarkan prinsip keadilan maka pembentukan daerah otonom baru diharapkan dapat membuat pemerintah menjadi lebih fokus kepada kelompok penduduk yang selama ini terpinggirkan. Masyarakat mendukung pembentukan daerah baru karena

berharap pemerintah daerah yang baru akan lebih peduli dengan kesejahteraan mereka. (Kemendagri, 2008). Menurut Rustiadi, Saefulhakim dan Panuju (2005) dalam Agusniar (2006) terciptanya wilayah administrasi baru, secara logika harus dapat menciptakan akumulasi dari nilai tambah secara lokal dan kesejahteraan masyarakat meningkat serta prinsip keadilan dan kesejahteraan yang berkeadilan lebih tercipta, sehingga ketahanan nasional semakin kuat.

Indra Hasbi (2012) menyoroti dari sisi yang berbeda dimana timpangnya pemerataan dan keadilan juga terjadi pada peluang usaha dan kerja termasuk menjadi PNS yang dimonopoli penduduk ibukota. Bahkan untuk kegiatan-kegiatan yang dilakukan di daerahnya sendiri, penduduk non ibukota harus merelakan menjadi penonton, atau walaupun harus ikut terpaksa memberikan "upeti" kepada warga ibukota yang memiliki perizinan. Selain itu, timpangnya pemerataan dan keadilan juga dapat dilihat dari daerah non ibukota yang hanya menjadi tempat pencarian pendapatan tanpa ada niatan dari pemerintah pusat untuk membangun infrastuktur. Warga di wilayah non ibukota merasa bahwa wilayah mereka seakan-akan hanya tempat pemerasan hasil saja (Hasbi I., 2012). Hal ini terjadi pada daerah-daerah yang memiliki sumber daya alam yang tinggi dimana hasil dari sumber daya alam tersebut lebih banyak dinikmati oleh pemerintah pusat, akan tetapi tidak ada niatan dari pemerintah pusat untuk meningkatkan fasilitas dan infrastuktur di daerah tersebut.

KONDISI GEOGRAFIS YANG LUAS DAN PELAYANAN MASYARAKAT YANG TIDAK EFEKTIF DAN EFISIEN

Kondisi geografis yang luas juga menjadi alasan mengapa harus dilakukan pemekaran, jika wilayah suatu daerah terlalu luas maka dikhawatirkan pelayanan masyarakat menjadi tidak efektif dan efisien. Pemerintah suatu daerah hendaknya menyediakan pelayanan yang sama kepada seluruh masyarakat di daerahnya, wilayah yang sangat luas dapat menyebabkan tingginya biaya dan usaha yang harus dikeluarkan oleh pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat di wilayahnya. Hal ini menyebabkan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah menjadi tidak efektif dan efisien lagi.

Kondisi geografis dalam bentuk luas daerah menjadi salah satu syarat dibentuknya daerah baru dalam PP No. 129 Tahun 2000 Bab III Pasal 3 dimana suatu daerah baru dapat dibentuk apabila besaran luas suatu daerah telah memenuhi syarat sesuai dengan pengukuran dan penilaian pembentukan daerah.

Faktor luas wilayah tersebut menjadi salah satu alasan dilakukannya pemekaran Kabupaten Mamasa yang merupakan pemekaran dari Kabupaten Polewali Mamasa (sekarang Polewali Mandar) pada tahun 2002. Luas wilayah Kabupaten Mamasa adalah 3005,88 Km² yang terdiri atas 15 Kecamatan. Dengan luas 3005,88 Km² atau 300.558 ha dan jumlah penduduk sebesar 125.309 jiwa, kepadatan penduduk di kabupaten Mamasa adalah sebesar 42 jiwa/km². (Abdullah M.A., 2011)

Tujuan pemekaran daerah yang disebabkan oleh luas wilayah adalah untuk meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat. Peningkatan pelayanan bisa dilihat dari

berbagai aspek pelayanan publik baik dari aspek fasilitas jalan, fasilitas air bersih, fasilitas transportasi, fasilitas pasar, fasilitas listrik, sarana peribadatan, fasilitas irigasi, jumlah sekolah, jumlah tenaga kesehatan, jumlah fasilitas kesehatan, program pemerintah di bidang Pendidikan, layanan administrasi dan program pemerintah di bidang Kesehatan. Adanya pemekaran wilayah diharapkan dapat meningkatkan kualitas dan kuantitas dari aparaturnya sehingga pelayanan kepada masyarakat semakin baik. (Abdullah M.A., 2011)

Pemekaran daerah dengan alasan untuk meningkatkan pelayanan dapat juga dilakukan dengan cara mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini yang menjadi alasan utama pemekaran daerah Provinsi Bangka Belitung (pemekaran dari Provinsi Sumatera Selatan) dan Provinsi Irian Jaya Barat (pemekaran dari Provinsi Papua) serta pemekaran Kabupaten Keerom (pemekaran dari Kabupaten Jayapura), yaitu karena adanya kendala geografis, infrastruktur dan sarana perhubungan yang minim. (LAN)

Dalam kajian Bapenas bekerjasama dengan UNDP (2008) disebutkan pula bahwa salah satu argumen yang mendukung pemekaran, yaitu antara lain karena adanya kebutuhan untuk mengatasi jauhnya jarak rentang kendali antara pemerintah dan masyarakat. Rentang kendali yang lebih pendek dan alokasi fiskal yang lebih merata seyogyanya menjadi modal dasar bagi peningkatan pelayanan di setiap daerah, khususnya daerah pemekaran.

Menurut Juanda (2007) tujuan ideal dari pemekaran wilayah adalah dapat diwujudkan melalui peningkatan profesionalisme birokrat daerah untuk dapat menyelenggarakan pemerintahan yang efektif dan efisien dapat meningkatkan pelayanan dasar publik, menciptakan kesempatan lebih luas untuk masyarakat serta dapat akses langsung pada unit-unit pelayanan publik yang tersebar dengan mudah dijangkau oleh masyarakat pedesaan maupun kota.

Tidak efektif dan efisiennya pelayanan kepada masyarakat akibat wilayah yang tidak dimekarkan terjadi pada kasus integrasi pelayanan administrasi di ibukota yang menyebabkan sebagian warga harus mengeluarkan biaya yang mahal atau mengorbankan waktunya untuk mencari penghidupan, misalnya pengurusan KTP, pengurusan akte kelahiran yang melalui sidang, pengurusan surat cerai yang harus melalui sidang, pengurusan IMB dan lain-lain sebagainya. Bagi warga ibukota atau yang berdekatan, tentu hal ini tidak menjadi masalah akan tetapi untuk warga lain hal ini sangat memberatkan. Bila dalam mengurus administrasi persuratan mereka harus bersidang maka mereka harus menanggung biaya saksi, dan kalau jadwal sidang gagal maka biaya saksi pun bertambah. (Hasbi I., 2012)

Selain integrasi pelayanan administrasi, pemusatan layanan kesehatan dan layanan lain juga menyebabkan tidak efektif dan efisiennya pelayanan kepada masyarakat. Di pulau Jawa hal ini masih layak untuk dilakukan karena jarak antara ibukota dan kabupaten yang masih dekat, hal ini berbeda dengan daerah yang berada di luar Jawa yang jarak antara ibukota dan kabupaten sangat jauh bahkan ada yang harus ditempuh dengan waktu sampai beberapa jam. Korban yang sedang kritis terkadang harus meninggal di jalan, meskipun jarak tempuh ke kabupaten dekat seperti di Jawa, Sumatera Utara dan

Sumatera Barat, tetap saja keluarga harus bersusah payah mencari uang tambahan untuk menjangkuk keluarga di kabupaten. (Hasbi I., 2012)

Fragmentasi daerah sering juga dijadikan alasan untuk memperbaiki akses warga terhadap pelayanan publik. Beberapa pengalaman pembentukan dan pemekaran daerah di beberapa negara lainnya seperti Polandia menunjukkan bagaimana fragmentasi daerah dijadikan sebagai argumentasi untuk meningkatkan akses warga terhadap pelayanan publik. Ketika daerah baru dibentuk, atau dipecah menjadi beberapa daerah baru, maka pusat kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik akan menjadi semakin dekat dengan tempat tinggal warga. Ketika lokasi penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik menjadi semakin dekat maka tentu warga akan menjadi semakin mudah mengakses pelayanan publik dan karenanya pelayanan publik akan menjadi semakin efisien pula. (Kemendagri, 2008)

Lebih lanjut disebutkan dalam kajian Kemendagri (2008) bahwa yang menjadi rasionalitas dari fragmentasi dan integrasi wilayah adalah perbaikan pelayanan publik. Jarak yang jauh antara kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik dengan warganya sering membuat akses terhadap pelayanan menjadi terbatas. Fragmentasi diharapkan dapat memperbaiki akses terhadap pelayanan publik. Sebaliknya, mereka yang mendukung integrasi juga berargumentasi bahwa konsolidasi daerah akan membuat daerah dapat memperbaiki efisiensi dan pemerataan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Ketika konsolidasi dilakukan dengan menggabung dua atau lebih daerah menjadi satu daerah maka skala pelayanan publik di daerah menjadi semakin besar dan dengan skala pelayanan yang lebih besar maka pelayanan publik akan menjadi lebih efisien. Skala pelayanan yang lebih besar akan selalu diikuti oleh efisiensi yang lebih tinggi. Integrasi wilayah juga dapat membuat penerapan standar pelayanan yang sama diterapkan pada wilayah yang lebih luas sehingga akses terhadap kualitas pelayanan dapat diwujudkan.

Dalam kajian Kemendagri (2008) tersebut disebutkan pula bahwa kontroversi tentang fragmentasi dan konsolidasi daerah telah lama berkembang dalam kajian pemerintahan dan administrasi publik. Para pengikut teori *public choice* menganggap fragmentasi daerah, misalnya melalui pembentukan daerah baru, sebagai sesuatu yang positif karena semakin banyak daerah akan membuat kompetisi daerah dalam menawarkan pelayanan, pajak, dan fasilitas investasi menjadi semakin tinggi. Jika mobilitas warga dan kapital tidak memiliki kendala, semakin banyak daerah akan memberi semakin banyak pilihan untuk berinvestasi. Daerah akan terdorong untuk menawarkan fasilitas, kemudahan, dan pelayanan kepada warga untuk menarik investasi masuk ke daerahnya. Fragmentasi daerah karenanya dapat menciptakan tekanan pada daerah lainnya untuk memperbaiki daya saingnya dalam memperebutkan investasi yang terbatas.

Faktor yang sering digunakan untuk menilai kinerja pelayanan dari daerah otonomi hasil pemekaran adalah ketersediaan pelayanan publik yang dinilai dari 4 (empat) aspek, yaitu: pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan, penyediaan sarana dan prasarana umum, dan pelayanan administrasi kependudukan. Keempat jenis pelayanan publik ini dinilai mampu menggambarkan kebutuhan dasar masyarakat untuk dapat mewujudkan kesejahteraan sosial dan ekonominya.

PERBEDAAN CIVIL SOCIETY YANG BERKEMBANG DI MASYARAKAT

Alasan lain yang melatar belakangi keinginan untuk pemekaran daerah adalah adanya perbedaan kultural atau budaya (etnis), dimana pemekaran daerah terjadi karena dianggap ada perbedaan budaya antara daerah yang bersangkutan dengan daerah induknya. Sebagai contoh: penduduk Bangka Belitung dengan penduduk Sumatera Selatan, kemudian penduduk provinsi Gorontalo dengan penduduk Sulawesi Utara, demikian pula penduduk Kabupaten Minahasa Utara yang merasa berbeda budaya dengan penduduk Kabupaten Minahasa. (LAN)

Dalam kajian yang dilakukan oleh BPK disebutkan salah satu alasan utama daerah mengajukan pemekaran adalah karena adanya perbedaan basis identitas dalam *civil society*. Alasan perbedaan identitas (etnis, asal muasal keturunan) juga muncul menjadi salah satu alasan pemekaran. Tuntutan pemekaran muncul karena biasanya masyarakat yang berdomisili di daerah pemekaran merasa sebagai komunitas budaya tersendiri yang berbeda dengan komunitas budaya daerah induk.

Menurut Cheeman dan Rondinelli (1983) salah satu rasionalitas untuk kebijakan desentralisasi adalah dalam pembuatan keputusan dan alokasi sumber-sumber, desentralisasi memungkinkan keterwakilan yang lebih besar untuk bermacam-macam kelompok politik, agama, etnis, dan suku

Alasan perbedaan *civil society* juga dikemukakan pada usulan pemekaran daerah Jawa Timur agar dipecah menjadi dua bagian yaitu Jawa Timur bagian timur dan Jawa Timur bagian barat. Menurut politikus Partai Kebangkitan Nadhatul Ulama Ghozali Aro dalam koran Tempo Surabaya, secara geografis dan kultur antara Mataraman (Barat) dan Tapal Kuda (Timur) memang berbeda. Dimana antara Madura dan kawasan lain di Tapal Kuda, mulai Pasuruan hingga Banyuwangi, memiliki kultur yang hampir sama, bahkan sebagian besar bahasa mereka juga sama yaitu bahasa Madura. Sementara kawasan Jawa Timur bagian Barat sangat berbeda dengan bagian Timur, dimana di kawasan Jawa Timur bagian Barat berkultur Mataraman dengan dialek bahasa Jawa.

IMING – IMING INSENTIF FISKAL

Adanya iming-iming insentif fiskal yang akan didapatkan merupakan alasan yang sering digunakan oleh pemegang kekuasaan untuk melakukan pemekaran daerah. Insentif fiskal tersebut antara lain adanya anggaran tersendiri dari pemerintah pusat yang terpisah dari pemerintah daerah induk. Sebagaimana diketahui daerah yang dimekarkan akan mendapatkan anggaran dari daerah induk selama 3 tahun dan mendapatkan dana dari pemerintah pusat (DAU dan DAK). (LAN)

Hal ini juga dikemukakan oleh Taufiq C. Dawood (2007) dimana salah satu alasan mengapa pemekaran dilakukan adalah desentralisasi memberikan dana yang lebih besar untuk dapat dikelola oleh setiap pemerintah daerah (khususnya Dana Alokasi Umum)

Fitrani *et al.* (2005) menyatakan juga bahwa 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. Akan tetapi terbukanya peluang tersebut menimbulkan dampak negatif yaitu 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 daerah 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.

Akan tetapi apabila insentif fiskal tersebut tidak dapat dikelola dengan baik maka tujuan akhir dilakukannya pemekaran daerah yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya akan sulit tercapai. Dalam kajian Bapenas bekerjasama dengan UNDP (2008) disebutkan bahwa keuangan pemerintah daerah tidak saja mencerminkan arah dan pencapaian kebijakan fiskal dalam mendorong pembangunan di daerah secara umum, tetapi juga menggambarkan sejauh mana tugas dan kewajiban yang diembankan pada pemerintah daerah (kabupaten) dalam konteks desentralisasi fiskal itu dilaksanakan.

STATUS KEKUASAAN

Alasan lain dilakukannya pemekaran adalah keinginan elite politik untuk memperoleh status kekuasaan baru atas daerah yang dipimpinnya. Untuk melaksanakan kegiatan pemerintahan di daerah otonomi baru hasil pemekaran daerah maka dibentuk aparat pemerintah daerah baru, hal ini mendorong para calon pemegang kekuasaan di daerah otonomi baru untuk mempercepat pelaksanaan pemekaran daerah.

Menurut Taufiq C. Dawood (2007) salah satu alasan dilaksanakannya pemekaran wilayah adalah semangat otonomi daerah, dimana dengan terbentuknya daerah otonomi baru, maka hal ini telah meningkatkan wewenang pemerintah daerah untuk mengangkat dan memberhentikan pejabat daerah tanpa perlu memperoleh persetujuan pemerintah di atasnya. Pemekaran wilayah juga merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperpendek rentang kendali pemerintah sehingga meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemerintah dan pengelolaan pembangunan. (Effendy, 2008)

Alasan lain dilakukannya pemekaran wilayah adalah adanya upaya untuk pengembangan demokrasi lokal melalui pembagian kekuasaan pada tingkat yang lebih kecil (Ida, 2005). Pemekaran wilayah dapat dilihat sebagai pembalikan konsentrasi kekuasaan pemerintahan dari satu pusat ke daerah-daerah, pemerintah pusat membagikan kekuasaan tersebut kepada pemerintah-pemerintah setempat. Delegasi tersebut mencakup delegasi kekuasaan atau fungsi kepada jenjang-jenjang yang lebih rendah dalam suatu hierarki teritorial, dimana jenjang tersebut adalah satu dari unit-unit pemerintahan di dalam suatu negara.

Isu tentang kualitas *governance* juga menjadi alasan dilakukannya pemekaran wilayah. Para pendukung fragmentasi daerah mengklaim bahwa fragmentasi daerah akan membuat kualitas *governance* menjadi lebih baik karena hal itu akan mendekatkan institusi pemerintah, proses pembuatan kebijakan, dan para penjabatnya menjadi lebih dekat dengan warganya. Fragmentasi membuat proses pemerintahan dan pelayanan

publik menjadi lebih dekat dengan warganya. Dalam situasi seperti itu, maka warga akan menjadi lebih mudah untuk berpartisipasi dalam proses kebijakan daerah. Mereka juga akan menjadi semakin mudah dalam mengendalikan proses pengambilan keputusan dan perencanaan agar kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik mampu menjawab kebutuhan daerah. Pemerintah, kebijakan, dan pejabatnya menjadi semakin akuntabel pada warganya. Sebaliknya, para penggagas integrasi wilayah menyatakan bahwa integrasi wilayah akan dapat memperbaiki efisiensi dan efektivitas dari penyelenggaraan pemerintahan, melalui banyak mekanisme seperti semakin rendahnya biaya transaksi, biaya internalisasi, dan koordinasi. Integrasi horizontal dan vertikal akan membuat penyelenggaraan pemerintahan menjadi semakin mudah dan kualitas *governance* juga akan meningkat dengan sendirinya (Kemendagri, 2008).