

BAB 1

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Semenjak bergulirnya era reformasi yang ditandai dengan runtuhnya rezim otoriter Orde Baru pada tahun 1998, bangsa Indonesia memasuki babak baru dalam sistem pemerintahannya. Reformasi merupakan buah dari ketidaksabaran rakyat atas tindakan sewenang-wenang yang telah mengebiri hak-hak rakyatnya, seperti hak politik, hak kepemilikan atas sesuatu dan harkat martabat rakyat yang sudah tidak dihargai lagi. Tuntutan reformasi adalah terbentuknya tatanan kehidupan kenegaraan yang berkeadilan, berperadapan, demokratis dan humanis serta pemerintahan yang berkedaulatan rakyat menuju Indonesia baru.

Otoritarisme yang diterapkan selama tiga dekade di dalam Pemerintahan Orde Baru telah memendam rasa kekecewaan kepada rakyat dikarenakan ketidakadilan dan pemasangan semangat pemerintahan lokal. Hal ini di artikulasikan dalam frase Pusat-Daerah, ataupun tentang hubungan Daerah Jawa dan luar Jawa. Dan berbagai stereopi yang kedengarannya tidak adil, mewakili antara yang menang-kalah, kaya-miskin, pintar-bodoh dan berbagai stereopi yang lainnya yang menandakan ketidakharmonisan hubungan antara pusat dan daerah sehingga pusat diidentikkan dengan kekuasaan Jawa¹. Kedua tolak ukur tersebut dapat dikristalisasi ke dalam tiga pola sebagai berikut:²

- a. *Zero sum game*, di mana derajat ketahanan daerah ditentukan oleh pusat dan sebaliknya.

¹ Tim Iapera, "Otonomi Pemberian Negara", Laperu Pustaka Utama, Cetakan II. Hal 156, 2003.

² J. Kaloh "Mencari Bentuk Otonomi Daerah", Penerbit Rineka Cipta. Hal 12.

- b. *Positive sum game*, di mana diterapkan win-win solution karena pusat dan daerah berada dalam derajat yang sama dan cenderung memecahkan masalah pusat dan daerah dengan dialog.
- c. *Negative sum game*, pola ini terbangun dikarenakan menurunnya posisi tawar-menawar pusat seiring dengan menurunnya kapasitas dan legitimasi kekuasaan yang dimilikinya.

Pola-pola hubungan ini merefleksikan konfigurasi hubungan Pusat-Daerah. dikarenakan di dalam berbagai kajian historisnya berbagai hal menyangkut tuntutan otonomi di daerah beserta segala implikasi yang ditimbulkannya adalah dikarenakan salah satu pihak (pemerintah pusat) cenderung memformulasikan posisinya yang dominan. Hal ini mengakibatkan daerah mengalami stagnasi dalam mengembangkan kreatifitasnya karena berbagai konsep yang memberikan penekanan pada keseragaman, serentak, target, dan berbagai pola kebijakan yang sangat sentralistik. Maka dalam konteks demikian daerah menjadi sub ordinasi yang kaku, lambat, kurang kreatif dan inofatif.

Sebelumnya sistem pemerintahan Indonesia bersifat sentralistik atau terpusat. Pemerintah berasumsi bahwa keadaan yang stabil dan kondusif sehingga tercipta kesejahteraan rakyat pada akibatnya nanti adalah dengan menjalankan pemerintahan dengan sistem sentralistik baik dari tingkat pusat sampai pada tingkat pemerintahan desa yang menempati pada level terendah. Ternyata yang diteorikan pemerintah dahulu itu meleset dan menemui kegagalan, sehingga pada akhirnya terjadi pergeseran pola berfikir dari pemerintah yang sentralistik menuju pola pemerintah berdasarkan sistem desentralisasi yang diberlakukan otonomi daerah sampai ketinggian

Sebelumnya sistem pemerintahan Indonesia bersifat sentralistik atau terpusat. Pemerintah berasumsi bahwa keadaan yang stabil dan kondusif sehingga tercipta kesejahteraan rakyat pada akibatnya nanti adalah dengan menjalankan pemerintahan dengan sistem sentralistik baik dari tingkat pusat sampai pada tingkat pemerintahan desa yang menempati pada level terendah. Ternyata yang diteorikan pemerintah dahulu itu meleset dan menemui kegagalan, sehingga pada akhirnya terjadi pergeseran pola berfikir dari pemerintah yang sentralistik menuju pola pemerintah berdasarkan sistem desentralisasi yang diberlakukan otonomi daerah sampai ketinggian

reformasi, dimana daerah diberikan kewenangan yang lebih untuk mengatur rumah tangganya sendiri melalui otonomi

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Disamping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.

Sebagai perwujudan dari cita-cita desentralisasi, pemerintah telah melakukan langkah-langkah penting dengan membuat beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah sejak diberlakukannya undang-undang nomor 5 tahun 1974 sampai disahkannya undang-undang nomor 22 tahun 1999 yang terus mengalami perubahan sehingga terbentuknya undang-undang nomor 32 tahun 2004 sebagai revisi atas undang-undang sebelumnya.

Pergeseran penyelenggaraan roda pemerintahan daerah yang lebih menekankan berlangsungnya otonomi di tingkat lokal sebagaimana diatur dalam UU No. 22 tahun 1999, dapat dinyatakan bukan merupakan fenomena tunggal yang berdiri sendiri dalam tata pemerintahan. Pergeseran tersebut merupakan suatu fenomena yang saling terkait antara satu dengan yang lainnya sebagai suatu sebab akibat. Pergeseran penyelenggaraan pemerintahan daerah ini kemudian juga dibarengi dengan upaya penciptaan kehidupan masyarakat yang lebih demokratis serta pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat dan kultur setempat dan juga kekhususan yang dimiliki oleh

yang tercermin dalam UU No. 32 tahun 2004 termasuk di dalamnya adalah melakuakn pemekaran wilayah.

Luas daerah Kabupaten Buru adalah kurang lebih 1,5 kali Provinsi Bali, dengan adanya kondisi daerah yang sangat luas suda waktunya untuk dimekarkan mengingat panjang rentang kendali, sehingga pengendalian tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat dapat diatur secara efisien dan efektif, sebab jika di lihat dari segi geografis, wilayah Kabupaten Buru Selatan merupakan salah satu wilayah yang selama ini tertinggal dalam pembangunan daerah³.

Dengan harapan-harapan akan diterapkannya penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih otonom. Serta peluang masyarakat untuk lebih leluasa menyalurkan aspirasinya semakin besar dan sangat sesuai dengan hak-hak yang dimilikinya sebagai warga negara. Yaitu dengan kewenangan penyelenggaraan pemerintah secara mandiri pada tangan pemerintah daerah, serta urusan-urusan yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat tentunya dapat di kelolah oleh pemerintah setempat. Disamping itu kondisi tadi Akan lebih memungkinkan cepatnya aspirasi atau tuntutan dari masyarakat di tanggapi dengan respon yang lebih cepat oleh pemerintah setempat. Dalam rangka mewujudkan pembangunan di daerah dan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik demi kesejahteraan masyarakat, pembentukan/pemekaran wilayah merupakan hal yang sudah diatur di dalam Undang-Undang, terutama di dalam Undang-Undang yang khusus mengatur tentang otonomi daerah yang pada dasarnya cenderung mengubah sistem yang ada untuk lebih menumbuhkan kemandirian dan pemberdayaan daerah dengan menyelenggarakan

³ Tim Studi Kelayakan Lokollo dan Partners-2006, dokumen pengusulan pemekaran calon Kabupaten Buru Selatan provinsi Maluku tahun 2006, hal 4.

urusan rumah tangganya sendiri, mengatasi, serta mengurus pemerintah berdasarkan kekahasan dan kemampuan yang di milikinya.

Aturan-aturan legal formal ini memunculkan pemikiran untuk melakukan perubahan atas keberadaan sistem pemerintah di daerah sehingga berbagai keinginan, pendapat, gagasan, dan tuntutan reformasi bermunculan di kalangan masyarakat Indonesia. Salah satu bentuk dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah pemekaran wilayah atau pembentukan daerah baru.

Dari sekian banyak daerah di Indonesia yang mengalami pemekaran, Kabupaten Buru Selatan adalah salasatunya. Kabupaten Buru Selatan merupakan salah satu kabupaten yang terletak di Provinsi Maluku yang merupakan pemekaran dari Kabupaten Buru.

Adanya usulan pemekaran wilaya Buru Selatan menjadi daerah Kabupaten, Banyak masyarakat menilai bahwa daerah Kabupaten Buru Selatan sudah layak di mekarkan mengingat adanya sumber daya alam dan sumberdaya manusia yang memadai, dan kurangnya perhatian pemerintah kabupaten Buru sebagai daerah induk terhadap pembangunan dan pelayanan publik kepada masyarakat Kabupaten Buru Selatan disebabkan luas daerah dan kondisi geografis yang tidak mendukung sehingga peluang masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang layak kurang efektif.⁴

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, dapat diambil perumusan masalahnya sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Proses Pemekaran Wilayah Era Otonomi Daerah di

C. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan-hubungan variabel yang didasarkan pada konsep serta definisi tertentu. Teori merupakan suatu unsur yang sangat amat penting dan utama dalam kita melaksanakan penelitian. Dengan adanya unsur ini penyusun akan mencoba menerangkan fenomena yang ada baik sosial atau alamiah yang menjadi suatu pusat perhatian

1. Otonomi Daerah

Kata otonomia secara etimologis berasal dari baha Yunani, yaitu “Atos” yang berarti sendiri dan “Nomos” yang berarti aturan. Berdasarkan arti etimologis tersebut bebrapa penulis memberi arti otonomi ini sebagai “zelf wet giving” atau pengundangan sendiri, mengatur atau memerintah sendiri, atau pemerintah sendiri.

Menurut CST. Kansil dalam buku sitem pemerintahan Indonesia, Daerah Adalah Kesatuan masyrakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu, yang baik, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan Perundang-undangan yang berlaku⁵.

- a. Otonomi daerah menurut Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 adalah kewenangan daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakasa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang -- undangan. Di katakan juga bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah di pandang untuk lebih menekankan prinsip

– prinsip demokrasi serta peran masyarakat, pemerintah dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah⁶

- b. Otonomi daerah menurut Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kewajiban daerah otonom, untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan Perundang – Undangan. Daerah otonom sendiri selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷
- c. Otonomi Daerah menurut Drs. Budianto dalam buku Dasar-Dasar Ilmu Tata Negara adalah: hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk membantu dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan Perundang – Undangan yang berlaku.⁸

Menurut perkembangan sejarah Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundangan juga mengandung arti pemerintahan. Otonomi daerah merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengawasi kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam Ikatan Warga Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah merupakan simbol adanya kepercayaan dari pemerintah pusat karena daerah diberi kewenangan luas untuk membuat kebijakan daerah, memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang

⁶ Undang-undang No.22 Tahun 1999, *Tentang Otonomi Daerah*, Hal 5

⁷ Undang-undang No. 32 Tahun 2004, *Tentang Pemerintah Daerah*, Citra Umbara Bandung, 2004, Hal.4.

⁸ Budianto, 1999, *Dasar-Dasar Ilmu Tata Negara*, Hal. 211-112

bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat, sehingga dalam sistem ini kemampuan dan kreatifitas daerah akan terpacu untuk menemukan solusi-solusi dari berbagai permasalahan yang nantinya akan muncul. Akhirnya, kapasitas daerah dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat.

Di dalam Undang – Undang Nomor 32 tahun 2004 terdapat prinsip-prinsip yang dijadikan pedoman tentang pemberian otonomi daerah, yaitu:

- a. Pemerintah pusat, selanjutnya disebut sebagai pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksudkan di dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- c. Otonomi adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan Perundang – Undangan.
- d. Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang dan mengatur urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem

- e. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan dari pemerintah kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- f. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
- g. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislative daerah, baik secara fungsi legislative, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah.
- h. Pelaksanaan asas demokrasi dilaksanakan pada wilayah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah.
- i. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan.

Dalam konsep otonomi daerah terkandung azas-azas dan prinsi-prinsip kemandirian daerah dalam pelaksanaannya. Walaupun otonomi itu sebagai bentuk pelimpahan yang luas atas kewenangan daerah, namun keotonomian tersebut tetap berada pada batas yang tidak melampaui wewenang pemerintah pusat. Artinya pemerintah pusat masih memiliki wewenang

untuk menjamin keberlangsungan dan keberlanjutan pemerintahan Negara, halikaknya otonomi

1. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber pada wewenang pangkal dari urusan-urusan pemerintah pusat yang didasarkan pada daerah, kemandirian dalam hal mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah yang di dalamnya terdapat hak penetapan kebijaksanaan sendiri, pelaksanaan sendiri, serta pembiayaan dan pertanggung jawaban sendiri.
2. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, pemerintah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonom itu di luar batas-batas wilayah daerahnya.
3. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengurus dan mengatur rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan padanya.
4. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain. Suatu daerah otonom adalah daerah yang tidak memiliki hirarkis dengan daerah lainnya baik secara vertikal maupun secara horizontal.⁹

Dengan demikian otonomi daerah adalah penyerahan hak dan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah selaku daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat untuk mewujudkan kesejahteraan berdasarkan Perundang – Undangan.

⁹ G. Subandjono, *Administrasi Pemerintahan Daerah*, Bandung: Sinar Baru Alfabeta, 1987, hal. 10.

2. Pemerintah Daerah

Di dalam Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999, daerah diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak dan berwenang dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat yang dilingkupinya menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam Ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah dikatakan bahwa yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah penyelenggaraan pemerintah daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi, sedangkan pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang berfungsi sebagai Badan Eksekutif daerah dan DPRD berfungsi sebagai Badan Legislatif daerah.

Menurut penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, dikatakan bahwa prinsip penyelenggaraan pemerintah daerah adalah:

- a. Digunakan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi dan tugas pembantu
- b. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara bulat dan utuh dilaksanakan di daerah Kabupaten dan Daerah Kota.
- c. Asas tugas pembantuan yang dapat dilaksanakan di daerah Propinsi, Kabupaten, Kota, dan Desa.

Desentralisasi di dalam Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 pasal 1 ayat 7

dijelaskan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah (provinsi)

kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara umum desentralisasi terbagi atas dua macam¹⁰:

- a. Desentralisasi Teritorial yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada wilayah dalam Negara.
- b. Desentralisasi Fungsional yaitu pelimpahan wewenang kepada organisasi fungsional (teknis) yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat.

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai bagian dari wakil pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah. Bawahan (Gubernur) menjalankan kewenangan atasannya (pemerintah Pusat) dan bertanggungjawab terhadap atasannya.

Asas yang terakhir adalah tugas pembantu. Menurut pasal 1 ayat 9 Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah propinsi kepada kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai dengan pembiayaan, sarana, dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan. Asas tugas pembantu dapat dilaksanakan di daerah propinsi, daerah kabupaten, serta daerah kota atau desa. Antara daerah – daerah tersebut yaitu daerah propinsi, kabupaten dan kota, masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain.

Di dalam Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa hubungan antara pemerintah daerah dengan DPRD merupakan hubungan kerja yang berkedudukan setara dan bersifat kemitraan. Hubungan yang bersifat kemitraan ini bermakna bahwa pemerintah daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi dan tugasnya masing-masing sehingga terbangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung seperti sebuah mitra kerja dan bukan sebagai pesaing antara satu sama lain dalam hal ini pemerintah daerah dan DPRD tidak saling membawahi melainkan memiliki kedudukan yang sama dan sejajar.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004; dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian dapat disimpulkan pengertian pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah otonom lainnya yang berfungsi sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

3. Pemekaran Wilayah

Menurut Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, pengertian pemekaran wilayah adalah: pemecahan daerah propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota menjadi lebih dari satu daerah. Pembentukan wilayah adalah pemberian status pada

peningkatan pertumbuhan ekonomi wilayah demi kesejahteraan masyarakat, hal ini menjadi alasan Pemekaran Wilayah Buru Selatan Sebagai Daerah otonom.¹¹

Perubahan status wilayah menurut CST. Kansil adalah: suatu proses yang mengakibatkan berubahnya lingkungan tempat kerja perangkat pemerintahan yang menyelenggarakan tugas pemerintahan umum di daerah tersebut.¹²

Secara teoritis, pemekaran daerah mendorong lahirnya pemerintahan baru, yang pada gilirannya membutuhkan aparatur untuk menjalankannya. Dalam tugas menjalankan fungsi pemerintahan, aparatur berwenang untuk mengelola keuangan yang ada, agar dimanfaatkan semaksimal mungkin bagi pelayanan publik serta mendorong perekonomian daerah. Hal ini harus dilakukan melalui belanja aparatur maupun belanja modal. Pada akhirnya hal ini akan kembali kepada siklus keuangan daerah melalui penerimaan pajak dan retribusi, juga kembali ke masyarakat melalui pelayanan publik yang diterimanya.¹³

Adapun maksud dan tujuan pemekaran wilayah CST. Kansil dalam buku pemerintahan daerah di Indonesia:¹⁴

- a. Meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan pembangunan dan penyelenggaraan kemasyarakatan.
- b. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pembangunan serta mempercepat pembangunan daerah melalui penegelolaan potensi yang ada.
- c. Meningkatkan pengendalian dan pengawasan sumber daya alam sebagai sumber kehidupan bagi masyarakat dengan pengelolaan secara optimal.

¹¹ Dokumen usulan pemekaran calon Kabupaten Buru Selatan Provinsi Maluku 2006, hal, 10

¹² CST. Kansil, *SH.Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta, Bumi Aksara, April 1993.

¹³ <http://www.undp.or.id/pubs/docs/pemekaran>, Badan perencanaan pembangunan nasional (BAPPENAS) bekerja sama dengan *UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP)* studi evaluasi dampak pemekaran daerah 2001-2007, diakses 3 Januari 2010

¹⁴ CST. Kansil, *SH.Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta, Bumi Aksara, April 1993.

- d. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia dengan laju pertumbuhan pembangunan yang semakin meningkat.
- e. Mengantisipasi pembangunan kota yang saat ini cenderung tidak tertata dengan baik.
- f. Meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.

Pemekaran wilayah tentunya melalui proses yang nantinya dapat mewujudkan pemerintahan daerah yang dapat membangun kinerja pemerintahan daerah ke depan dan meningkatkan kesejahteraan social masyarakat.

1. syarat administrative yaitu :

- a. Surat aspirasi masyarakat
- b. Hasil Kajian Daerah (*Feasibility Study* UNPATTI)
- c. Surat Keputusan DPRD Kabupaten Buru No. 04 / 2006 tanggal 12 Juni 2006 tentang Pembentukan Kabupaten Baru “Kabupaten Buru Selatan”
- a.Surat Keputusan DPRD Kab. Buru No. 05 / 2006 tgl 12 Juni 2006 tentang Penetapan Ibukota Definitif Kabupaten baru “Kabupaten Buru Selatan”
- b.Surat Keputusan DPRD Kab. Buru No. 06 / 2006 tgl 12 Juni 2006 tentang Penetapan Batas Wilayah Rencana Pembentukan Kabupaten baru “Kabupaten Buru Selatan
- c.Surat Keputusan DPRD Kab. Buru No. 07 / 2006 tgl 12 Juni 2006 tentang Dukungan Anggaran selama 3 (tiga) Tahun Kabupaten baru

- d. Keputusan Bupati Buru No. 135-154 Tahun 2006 tgl 6 Juli 2006, tentang Dukungan Alokasi Dana Bantuan kepada Kabupaten Buru Selatan setelah resmi ditetapkan menjadi Kabupaten Buru Selatan
 - e. Usulan Bupati Buru Surat No. 135/300.a, tanggal 16 Juni 2006, perihal Usulan Pemekaran Kabupaten Buru Selatan
 - f. Keputusan DPRD Provinsi Maluku NO. 10 Tahun 2006 tgl 10 Juli 2006, tentang Persetujuan atas Pembentukan Kabupaten Buru Selatan sebagai Daerah Otonom.
 - g. Usulan Gubernur Maluku Surat No. 135/1479 tanggal 26 Juni 2006, perihal Usulan Pemekaran Calon Kabupaten Buru Selatan
2. Faktor potensi daerah yang menyangkut sumber daya yang dapat digali dan dikembangkan di Kabupaten Buru Selatan.
 3. Faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi yaitu sebagai persiapan pembentukan wilayah pemerintah.

Inisiatif pemekaran wilayah dari daerah adalah terkait dengan rentang kendali pelayanan yang tidak merata dan jauh, serta peningkatan kualitas pelayanan publik dan pembangunan ekonomi. Meskipun proses pemekaran adalah suatu yang terjadi dari bawah (*bottom up*), namun dalam prakteknya lebih banyak diinisiasi oleh elit-elit lokal saja. Masyarakat luas (*public*) dimobilisasi dalam ruang-ruang yang terbatas seperti forum seminar dan lokakarya atau forum sosialisasi. Apabila publik terlibat hanya dalam ruang yang terbatas, maka akuntabilitas dari kinerja pemerintahan daerah baru yang terbentuk juga akan rendah sekali.¹⁵

¹⁵ www.drsp-usaid.org/publications/index.cf, R. Effendy, Arif. Proses Pemekaran Wilayah di Propinsi NTB Studi Kasus Kota Bima DRSP 2008. Diakses 7 Januari 2010.

kesiapan daerah dalam persyaratan pemekaran, hasil kajian akademis dan wacana publik tentang pemekaran juga mencatat terlalu dominannya peran daerah sebagai variabel utama munculnya inisiasi pemekaran. Dalam wacana publik dan kajian akademis tersebut diuraikan dorongan pemekaran selama ini lebih banyak muncul dari tuntutan daerah. Beberapa alasan utama daerah mengajukan usul pemekaran antara lain adalah:¹⁶

1. Kebutuhan untuk pemerataan ekonomi daerah. Menurut data IRDA, kebutuhan untuk pemerataan ekonomi menjadi alasan paling populer digunakan untuk memekarkan sebuah daerah.
2. Kondisi geografis yang terlalu luas. banyak kasus di Indonesia, proses *delivery* pelayanan publik tidak pernah terlaksana dengan optimal karena infrastruktur yang tidak memadai. Akibatnya luas wilayah yang sangat luas membuat pengelolaan pemerintahan dan pelayanan publik tidak efektif.
3. Perbedaan basis identitas. 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. Ini terlihat dalam kasus pembentukan Kabupaten Solok Selatan di Sumatera Barat, Kabupaten Wakatobi di Sulawesi Tenggara dan pembentukan Kabupaten Pakpak Barat di Sumatera Utara.
4. Kegagalan pengelolaan konflik komunal. Kekacauan politik yang tidak bisa diselesaikan seringkali menimbulkan tuntutan adanya pemisahan daerah seperti pada kasus usulan pembentukan Sumbawa Barat di Nusa Tenggara Barat dan wacana pembentukan propinsi Sulawesi Timur, dan sebagainya.

¹⁶ <http://pratikno.staff.ugm.ac.id>, Pratikno. Fisipol UGM. Rasionalisasi pemekaran

Disamping alasan obyektif untuk kepentingan publik dari perspektif daerah seperti dikemukakan di atas, masih terdapat alasan lain pendorong pemekaran daerah yang lebih bernuansa politis, yaitu:

1. Hasrat berkuasa dan munculnya broker politik (*bureaucratic and political rent-seeking*) Kebijakan pemekaran daerah akan memberi peluang terbukanya pos-pos jabatan baru untuk menjamin terlaksananya proses pelayanan publik. Dalam pengalaman hampir seluruh kasus pembentukan daerah otonom, yang tidak pernah dirugikan oleh kebijakan pemekaran adalah lapisan elit di semua komponen (Pratikno dalam Mubarak, 2006). Elit politisi akan meningkatkan pelebaran sumber daya politik berupa jabatan politik baru, seperti Kepala Daerah, Ketua, dan Anggota DPRD. Elit birokrasi juga memperoleh keuntungan dengan semakin terbukanya promosi baru, eselon baru, dan jabatan struktural baru di daerah otonom. Para pelaku bisnis juga memetik keuntungan dari sirkulasi uang yang meningkat sejalan dengan pengembangan aktivitas ekonomi, seperti penyediaan infrastruktur fisik dan kebutuhan belanja lainnya. Bahkan organisasi *civil society* pun memperoleh arena baru dalam menjembatani relasi antara masyarakat dengan pemerintah daerah. Harapan akan adanya pos-pos jabatan baru dan sumber ekonomi baru inilah yang dikejar oleh mayoritas politisi, birokrat, dan pengusaha untuk mengajukan usul pemekaran daerah.

2. Alasan *Gerrymandering* Motif *gerrymandering* merupakan salah satu tujuan “tersembunyi” dari para elit politik sebagai usaha pembelahan daerah secara politik (Ikrar Nusa Bakti, dan Ratnawati, Tri dan Cahyo Pamungkas, 2007).² Dalam hal

ini, daerah baru tersebut dikantong dengan maksud membagikan keuntungan pada

partai atau kandidat tertentu. Prinsip yang dipakai adalah maksimalisasi suara efektif pendukung dan meminimalisasi suara

efektif lawan dengan menciptakan batas-batas daerah pemilihan. Proses inisiasi yang sarat dengan kepentingan daerah dan kental bernuansa politis ini mengakibatkan minimnya peluang munculnya kebijakan pemekaran daerah yang didasari oleh kepentingan pemerintah nasional.

Dalam kaca mata pusat, kebijakan pemekaran sebenarnya bisa ditempuh sebagai upaya untuk meminimalisir berbagai permasalahan nasional, antara lain:

1. Masalah disparitas pembangunan ekonomi dan sosial ketimpangan antara Indonesia barat dan Indonesia timur, antara Jawa dan Luar Jawa masih sangat mewarnai kondisi sosial dan ekonomi Indonesia saat ini. Kategori daerah di Indonesia berdasarkan laju pertumbuhan dan pendapatan per kapita sangat variatif dan menunjukkan disparitas yang relatif lebar.
2. Contohnya adalah kasus pemekaran Papua oleh Megawati (PDIP) yang bertujuan untuk memecah suara Golkar pada Pemilu 2004. Hal ini membawa implikasi pada masalah politik nasional, terutama integrasi nasional dan deligitimasi pemerintah pusat.
3. Kerapuhan Identitas KeIndonesiaan Bagi masyarakat di wilayah pinggiran yang jauh dari lalu lalang komunikasi sosial, simbol dan efektivitas ke-Indonesiaan tidak terasa. Tatkala masyarakat daerah tidak merasakan kehadiran negara secara kongkrit dalam wujudnya berupa pelayanan kepada masyarakat, maka identitas kebangsaan tidak pernah melekat di masyarakat. Apalagi jika masyarakat tersebut hanya bisa mendengar cerita tentang pembangunan dan kesejahteraan yang dinikmati oleh daerah lain yang mempunyai pemerintahan daerah yang lebih baik.

Fenomena ini bisa berlanjut dengan penguatan identitas lokal seperti etnisitas, adat dan agama yang menyaingi identitas ke Indonesiaan.

5. Adanya insentif fiskal yang dijamin oleh Undang-Undang bagi daerahdaerah baru hasil pemekaran melalui Dana Alokasi Umum (DAU), bagi hasil sumberdaya alam, dan pendapatan asli daerah.

D. Defenisi Konseptual

Defenisi konseptual merupakan suatu pengertian dari gejala yang menjadi pokok pengertian, defenisi konseptual merupakan suatu abstraksi dari kerangka dasar teori.

1. Otonomi daerah adalah penyerahan hak dan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah selaku daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat untuk mewujudkan kesejahteraan berdasarkan peraturan perundang-undangan.
2. Pemerintah daerah adalah Gubernur, bupati atau walikota dan perangkat daerah otonom lainnya yang berfungsi sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
3. Pemekaran wilayah adalah pemecahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota menjadi lebih dari satu daerah.

Salah satu aspek yang sangat penting dari pelaksanaan otonomi daerah saat ini adalah terkait dengan pemekaran dan penggabungan wilayah yang bertujuan untuk memperkuat hubungan antara pemerintah daerah dan masyarakat lokal dalam rangka pertumbuhan kehidupan demokrasi, dengan interaksi yang lebih intensif antara masyarakat dan pemerintah daerah baru, maka masyarakat sipil akan memperoleh hak-hak dan kewajiban kewajibannya secara lebih baik sebagai warga Negara

masyarakat dan pemerintah daerah baru, maka masyarakat sipil akan memperoleh hak-hak dan kewajiban-kewajibannya secara lebih baik sebagai warga Negara.

E. Defenisi Operasional

Defenisi operasional adalah petunjuk dan pelaksanaan untuk mengukur suatu variable.¹⁷ Dengan membaca defenisi operasional dalam suatu penelitian seorang peneliti akan mengetahui suatu variable sehingga dapat diketahui baik suatu buruknya pengukuran tersebut.

Dengan demikian defenisi operasional merupakan indikator-indikator yang dibutuhkan penulis dalam penelitian yang digunakan untuk mendeskripsikan tahap-tahap proses pemekaran wilayah mencakup:

1. Kerangka Normatif Pemekaran Wilayah

- a. Ada kemauan politik dari pemerintah daerah dan masyarakat setempat
- b. Pembentukan daerah harus didukung oleh penelitian awal yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah
- c. Usul pembentukan kabupaten/kota disampaikan kepada Pemerintah cq Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah melalui Gubernur dengan dilampirkan hasil penelitian daerah dan persetujuan DPRD Kabupaten/Kota serta persetujuan propinsi.

2. Peran Masyarakat Sipil

3. Peran Daerah Induk

a. Peran Bupati:

1. Memberikan rekomendasi persetujuan dan mendukung rencana pemekaran wilayah berdasarkan aspirasi masyarakat melalui referendum.

2. Memberikan persetujuan dan mengajukan permohonan kepada Gubernur dan Mendagri

b. Peran DPRD:

1. Memberikan rekomendasi dan dukungan politik terhadap rencana pemekaran wilayah
2. Membentuk Pansus (Panitia Khusus)
3. Mengeluarkan surat keputusan persetujuan dan dukungan terhadap pemekaran wilayah,

c. Peran Provinsi

- Memberikan rekomendasi dan persetujuan tentang pemekaran wilayah.

d. Pembentukan Prosedur dan Persyaratan Pemekaran Wilayah

- Pembentukan Daerah Persiapan.

1. Urutan tingkat kota/daerah persiapan (rank) menurut besaran jumlah penduduk
2. Kemampuan ekonomi dan besaran potensi penerimaan asli;
3. Jumlah penduduk yaitu paling sedikit 100.000 jiwa (untuk luar jawa) dan 150.000 jiwa (Pulau Jawa)
4. Tingkat kesulitan masyarakat dalam mengakses pelayanan public

F. Metode Penelitian

Untuk mencapai serta hasil yang maksimal dalam penelitian ini, maka penulis menerapkan beberapa metodologi yang akan digunakan untuk

jenis penelitian, antara lain :

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk dalam penelitian kualitatif deskriptif. Menurut Bogdan dan Taylor, penelitian kualitatif adalah sebuah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis maupun lisan dari orang-orang yang diamati.¹⁸ Sedangkan penelitian deskriptif yang bersifat analitis didefinisikan M. Nasir sebagai berikut :

Penelitian deskriptif adalah studi yang untuk menemukan fakta dengan interpretasi yang tepat, melukiskan secara akurat sifat-sifat dari beberapa fenomena, kelompok, atau individu, menentukan frekuensi terjadinya suatu keadaan untuk meminimalisasikan bias dan memaksimalkan realibilitas. Analisisnya dikerjakan berdasarkan data *expast freto*, artinya data yang dikumpulkan setelah semua kejadian berlangsung.¹⁹

2. Unit Analisa Penelitian

Unit analisa penelitian merupakan unit-unit yang terlibat secara langsung di dalam analisis penelitian. Unit-unit penelitian atau pihak-pihak yang terkait dengan penelitian ini adalah, panitia pembentukan Kabupaten Buru Selatan, dan masyarakat Kabupaten Buru Selatan.

3. Lokasi Penelitian

Penelitian akan dilakukan di Kabupaten Buru Selatan, Provinsi Maluku, Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui Proses Pemekaran wilayah Kabupaten Buru Selatan dan secara tidak langsung akan diketahui proses terbentuknya Kabupaten Buru Selatan. Adapun alasan dipilihnya lokasi ini sebagai daerah penelitian karena Kabupaten ini

¹⁸ Lexy Moleng, *Dalam Metode Penelitian Kualitatif*, Rahma Rosdakarya, Bandung, 1990, hal.3.

¹⁹ M. Nasir, *Metode Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung, 1997, hal.107.

merupakan obyek utama penelitian yang baru dibentuk melalui pemekaran wilayah Kabupaten Buru, pada tahun 2008.

4. Data Yang Dibutuhkan

Ada dua jenis data yang dibutuhkan dalam usaha mengumpulkan data yang tepat dan diperlukan dalam penelitian ini yaitu:

a. Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh secara logis dari keterangan pihak-pihak terkait yang kompeten akan masalah yang akan diteliti. Data primer yang dibutuhkan disini meliputi keterangan mengenai aspirasi/tuntutan masyarakat, proses Pemekaran Kabupaten Buru Selatan, latar belakang Pemekaran Kabupaten Buru Selatan, dan halnya yang menyangkut keberadaan Pemekaran Kabupaten Buru Selatan. Data primer ini dapat diperoleh dengan cara:

1. Interview/Wawancara

Tekhnik pengambilan data dengan cara mewawancarai secara langsung kepada responden. Tekhnik ini digunakan sebagai pelengkap dalam memperoleh data apabila jawaban dari responden kurang sesuai dengan tujuan penelitian, serta untuk mengetahui kecenderungan yang mungkin timbul dari gejala-gejala yang diteliti.

Menurut Soetrisno Hadi, wawancara adalah: suatu proses Tanya jawab secara lisan dimana seseorang atau beberapa orang saling berhadapan dan dapat mendengar secara langsung, merupakan alat

pengumpulan data atau informasi yang langsung tentang berbagai jenis data sosial baik yang terpendam maupun termanifest.²⁰

Adapun untuk mengetahui Proses Pemekaran Kabupaten Buru Selatan, penulis akan mendapatkan informasi dengan cara bertanya langsung kepada responden yang terdiri dari: Panitia Pemekaran Kabupaten Buru Selatan, Tokoh Masyarakat, Tokoh Adat dan Masyarakat yang terlibat dalam Proses Pemekaran Kabupaten Buru Selatan. Hal-hal yang akan ditanyakan menyangkut latarbelaka Pemekaran Kabupaten Buru Selatan, aspirasi atau tuntutan dari masyarakat, keterlibatan masyarakat dalam pembentukan Kabupaten Buru Selatan, potensi-potensi yang bisa digali dan dikembangkan di Kabupaten Buru Selatan, kendala-kendala yang dihadapi pada saat Proses Pemekaran Kabupaten Buru Selatan dan keterangan-keterangan lain yang turut mempengaruhi Pemekaran Kabupaten Buru Selatan.

2. Observasi

Observasi sangat penting dalam melakukan penelitian, sebab dengan menggunakan teknik observasi ini dapat diketahui secara nyata-nyata kepada daerah penelitian baik yang menyangkut potensi, kendala, kebiasaan, keberhasilan dan sebagainya. Menurut Dra. Ratnawati, SU. Yang dimaksud dengan observasi adalah metode pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengadakan pengamatan baik langsung maupun tidak langsung terhadap

peristiwa-peristiwa atau keadaan yang diselediki serta mengadakan pencatatan tentang hasil pengamatan secara ril dan sistematis.²¹

Observasi dilakukan dengan mengamati secara langsung objek yang diteliti yaitu di wilayah Kabupaten Buru Selatan Propinsi Maluku. Melalui kegiatan observasi ini peneliti berharap mampu menganalisa hal-hal yang terjadi pada saat itu yang berkaitan dengan hal yang akan diteliti dan yang paling penting adalah dari kunjungan ke lokasi peneliti dapat memberikan jawaban terhadap Bagaimana Proses Pemekaran Wilayah Kabupaten Buru Selatan Provinsi Maluku Tahun 2004-2008.

b. Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari buku-buku atau literature, media massa, dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian yang akan dilakukan. Data-data tersebut merupakan pengetahuan eksplisit yang sangat berguna untuk diklasifikasikan dan mendukung penelitian ini. Data-data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian ini berupa kajian ilmiah tentang Bagaimana Proses Pemekaran Kabupaten Buru Selatan, laporan hasil kegiatan panitia pembentukan Kabupaten Buru Selatan, catatan penting baik dari lembaga atau perorangan, arsip-arsip, dan lain-lain yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

5. Teknik Analisis Data.

Tujuan dari analisis data pada dasarnya adalah menyederhanakan data dalam bentuk yang mudah dibaca dan dipahami. Sesuai dengan jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian deskriptif, maka data yang diperoleh dari penelitian tersebut dianalisis dengan menggunakan teknik analisa data kualitatif. Menurut Faried Ali, analisa data kualitatif adalah suatu analisis yang didasarkan pada argumentasi kualitatif logika, namun materi argumentasi didasarkan pada data yang diperoleh melalui kegiatan teknik perolehan data. ²²

Kegiatan perolehan data dilakukan melalui studi lapangan maupun studi pustaka, di mana proses penganalisaannya tidak didasarkan pada perhitungan kuantitatif tetapi pada kemampuan analisis peneliti dalam menghubungkan fakta data dan informasi untuk menghasilkan suatu teori.

Dalam penelitian ini, proses analisa data yang dilakukan adalah sebagai berikut:

- a. Membaca, mempelajari, dan menelaah seluruh data yang diperoleh dari berbagai sumber dilapangan penelitian (wawancara, observasi /pengamatan, dan data sekunder).
- b. Menyusun data guna menemukan hubungan antara data yang memungkinkan untuk disusun ke dalam satuan-satuan yang dikategorikan. Data-data tersebut dikelompokkan dan dipilih hal-hal yang pokok, penting, sesuai dengan bidang isu atau permasalahan yang

akan diteliti sehingga mudah dalam mengumpulkan data pada langkah selanjutnya serta menghindari data yang masih tumpang tindih.

c. Menyusun data secara tertulis.

d. Menganalisa data yang ada dan memahaminya untuk menghasilkan kesimpulan sekaligus rekomendasi