

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Sejalan dengan pertumbuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, desentralisasi dan otonomi daerah secara terus menerus mengalami perkembangan dengan didasari oleh berbagai dinamika yang terjadi di daerah, baik dinamika politik, ekonomi sosial maupun budaya. Sebagai tonggak awal peraturan perundangan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mengatur mengenai keberadaan Komite Nasional Daerah adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945.<sup>1</sup>

Namun peraturan ini belum menjadi pengaturan yang sempurna mengenai keberadaan pemerintahan daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia karena sifatnya masih sementara. Seiring dengan tumbanganya Orde Baru (OrBa) dan munculnya tuntutan reformasi pemerintahan dalam segala aspeknya, maka mulai tahun 1999 diberlakukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan terakhir diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>2</sup>

Dengan pembentukan daerah otonom baru, daerah otonom tersebut diharapkan mampu memanfaatkan peluang yang lebih besar, terutama berkaitan dengan pengelolaan sumber-sumber pendapatan asli daerah,

---

<sup>1</sup>Undang-Undang No 1 tahun 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mengatur mengenai keberadaan Komite Nasional Daerah.

<sup>2</sup>Undang-Undang No 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

sumber daya alam dan pengelolaan bantuan pemerintah pusat kepada daerah otonom dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat setempat yang lebih baik.

Dalam pemerintahan daerah otonom, ciri utamanya adalah adanya lembaga perwakilan daerah dan eksekutif sebagai lembaga politik tingkat lokal, lembaga ini mempunyai kewenangan politik untuk menentukan kebijaksanaan publik ditingkat lokal. Sedangkan dalam dekonsentrasi, ditandai dengan adanya aparat pemerintah pusat yang ditugaskan di daerah atau field administrator, aparat ini tidak mempunyai kekuasaan politik. Mereka hanya memiliki kewenangan administratif guna melaksanakan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan di tingkat pusat. Dari berbagai batasan tentang otonomi daerah tersebut, dapat dipahami bahwa sesungguhnya otonomi merupakan realisasi dari pengakuan pemerintah bahwa kepentingan dan kehendak rakyatlah yang menjadi satu-satunya sumber untuk menentukan pemerintahan negara.<sup>3</sup>

Tujuan utama desentralisasi adalah mendukung terwujudnya efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Suatu daerah dapat dimekarkan apabila memenuhi kriteria pemekaran yang dirumuskan dalam

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah.<sup>4</sup>

Dilakukannya pemekaran wilayah bertujuan untuk meningkatkan penyediaan pelayanan publik, mempercepat pertumbuhan ekonomi penduduk setempat dengan pengembangan perekonomian daerah yang berbasis potensi lokal, dan menyerap lebih banyak tenaga kerja. Hal ini membuat pemekaran wilayah sering dianggap sebagai salah satu jalan keluar untuk mencapai pemerataan pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Sesuai dengan PP Nomor 78/2007, dimana untuk pembentukan sebuah provinsi paling tidak harus ada lima (5) Kabupaten/Kota, pembentukan Kabupaten minimal harus ada lima (5) Kecamatan, sedangkan untuk pembentukan Kota minimal harus ada empat (4) Kecamatan. Selain itu terdapat ketentuan tentang batas waktu daerah otonom baru dapat dimekarkan kembali jika telah berdiri selama sepuluh (10) tahun untuk Provinsi, dan tujuh (7) tahun untuk Kabupaten/Kota. Maksud dari revisi tersebut agar daerah yang berkeinginan melakukan pemekaran perlu mempertimbangkan berbagai persyaratan, dengan demikian diharapkan tidak mendorong untuk mengusulkan pemekaran dalam waktu yang singkat.<sup>5</sup>

Secara umum pentingnya pemekaran wilayah pada hakekatnya adalah upaya menciptakan pemerintahan yang lebih efektif dan efisien serta berdaya

guna demi mewujudkan percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Beberapa ahli mengemukakan beberapa alasan dilakukannya pemekaran daerah,

Pertama adanya *historical ethnic* yaitu selain adanya faktor sejarah dari etnis tertentu, juga adanya keinginan untuk membuat satu kelompok etnis berada dalam satu wilayah yang sama sehingga kegiatan ekonomi dan politik dapat dimanfaatkan dengan sebaik mungkin.

Kedua yaitu adanya *fiscal spoil* yang berupa jaminan dana transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah berupa Dana Alokasi Umum (DAU). Jaminan ini membuat daerah berkeyakinan bahwa pengeluaran daerahnya akan dibiayai melalui alokasi untuk Pegawai Negeri Sipil (PNS) daerah sehingga akumulasi aktivitas ekonomi diharapkan berimplikasi positif terhadap kesejahteraan masyarakat secara umum. Hal ini justru dijadikan suatu alat untuk mendapatkan anggaran pendapatan yang besar, berupa Dana Alokasi Umum (DAU).

Ketiga, *bureaucracy and political rent seeking* yaitu munculnya wilayah kekuasaan politik baru sehingga aspirasi politik masyarakat jauh lebih dekat, adanya kesempatan mendapatkan kekuasaan eksekutif maupun legislatif di daerah, dan menjadi peluang untuk mendapat dukungan politik yang lebih besar.

Keempat, *administrative dispersion* yaitu mengatasi masalah rentang kendali pemerintahan. Rentang kendali pemerintahan yang terlalu luas dapat

tidak merata, dankemiskinan yang tinggi pada wilayah yang letaknya jauh dari ibu kota pemerintahan. Sehingga posisi ibukota pemerintahan menjadi faktor penentunya wilayah yang akan memekarkan diri.

Selama 10 tahun terakhir ini di negara kita terjadi pemekaran daerah secara besar-besaran yang menimbulkan kritik dan kecemasan di kalangan tertentu, namun dipihak lain ada juga yang mendukung pemekaran, terutama dari daerah-daerah. Perlu diketahui, dari tahun 1999 hingga 2009, terbentuk 205 daerah baru yang terdiri atas 7 provinsi, 164 kabupaten dan 34 kota. Jumlah daerah otonom di Indonesia hingga Oktober 2009 adalah 424 buah, terdiri atas 33 provinsi, 398 kabupaten dan 93 kota.<sup>6</sup>

Sejak dulu pemekaran daerah cenderung diwarnai dengan banyak masalah yang berupa konflik perbatasan, konflik Ibukota, masalah utang-piutang dan serah terima aset-aset daerah dan lain-lain. Dalam perkembangannya kemudian, daerah-daerah baru tersebut antara lain berdasarkan hasil evaluasi Depdagri pada tahun 2005, Bappenas pada tahun 2007, Kompas pada tahun 2008, dan Lemhannas pada tahun 2009, menunjukkan lebih banyak yang mengalami permasalahan dari pada membuat kemajuan dengan meningkatkan kesejahteraan rakyat dan kualitas pelayanan publik yang dicita-citakan dalam PP No. 78 Tahun 2007.

Karena adanya kecenderungan buruknya kinerja sebagian besar daerah pemekaran, konflik-konflik lokal dan korupsi di daerah-daerah

---

<sup>6</sup>Menter dalam Negeri. 2009. "Kebijakan Penataan Daerah di Indonesia." Paper disajikan dalam seminar nasional di Lembaga Ketahanan Nasional RI dengan tema Urgensi Pemekaran Daerah Untuk Meningkatkan Pelayanan dan Kesejahteraan Masyarakat Jakarta 29 September



digerakkan. Sebagai leading sektor di daerah DOB, sektor pertanian sangat rentan terhadap gejolak harga, baik harga komoditi maupun hal-hal lain yang secara teknis mempengaruhi nilai tambah sektor pertanian.

Oleh karena itu, kemajuan perekonomian DOB sangat tergantung pada usaha pemerintah dan masyarakat dalam menggerakkan sektor tersebut. Porsi perekonomian daerah DOB yang lebih kecil dibandingkan daerah lain dalam perekonomian satu wilayah provinsi mengindikasikan, bahwa secara relatif daerah DOB belum memiliki peran dalam pengembangan perekonomian regional. Meskipun terjadi pengurangan kemiskinan di seluruh daerah, terlihat bahwa pemekaran mendorong pelepasan penduduk miskin dari daerah induk ke DOB. Data menunjukkan bahwa penduduk miskin justru jadi terkonsentrasi di DOB.<sup>8</sup>

Wacana pemekaran Kalimantan Utara sendiri sebenarnya sudah muncul sejak tahun 2000 dan baru disahkan 25 oktober 2012 lalu karena terbentur oleh moratorium pemekaran daerah. Pemekaran daerah Provinsi Kalimantan Timur dan pembentukan Provinsi Kalimantan Utara dianggap penting dan mendesak mengingat sebagian wilayah Kalimantan Timur dibagian Utara berbatasan langsung dengan Malaysia Timur Negara bagian sabah dan serawak. Mengingat kesenjangan pembangunan wilayah selatan Kalimantan Timur dengan wilayah Utara Kalimantan Timur sangat jauh.

---

<sup>8</sup>BAPPENAS bekerjasama dengan United Nations Development Programme (UNDP) dan BRIDGE (Building and Reinventing Decentralized Governance)

Namun, disisi lain banyak pihak yang berpendapat pemekaran daerah tidak akan langsung menjawab permasalahan-permasalahan yang ada dan justru hanya membebani anggaran negara. Melihat Salah satu upaya yang sebagai penanggulangan ketimpangan pembangunan adalah pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi pembangunan. Hal ini telah dilaksanakan dengan adanya Provinsi Kalimantan Timur, namun dengan luas wilayah yang 1,5 kali lebih besar dari pulau Jawa ditambah Madura tentu menjadi kendala nyata dalam pemerataan pembangunan.<sup>9</sup>

Selain itu letak daerah yang berada disepanjang perbatasan serta masalah sosial yang timbul seperti lebih dikenal mata uang ringgit dan ketergantungan daerah perbatasan pada negara tetangga yakni Malaysia menyebabkan hal ini sebagai masalah serius dan mendesak dan pada akhirnya pemekaran wilayah dianggap sebagai suatu solusi dan strategi percepatan dan pemerataan pembangunan daerah perbatasan bagian utara.

Dari segi kelayakan untuk dibentuknya daerah otonom baru di tingkat Provinsi, Provinsi Kalimantan Utara dinilai belum siap untuk berdiri sendiri tahun 2012. Menurut Awang, secara umum persyaratan administrasi sudah banyak dipenuhi, namun masih diperlukan beberapa kelengkapan persyaratan. Diantaranya, kejelasan batas daerah, kajian ibukota provinsi, dukungan pembiayaan, penyerahan sarana dan prasarana perkantoran serta personil. Termasuk surat keputusan Bupati dan Walikota maupun Dewan

Selain, hasil rekomendasi kajian yang dilakukan pada 2006 dan diperbaharui Masyarakat Kaltara Bersatu (MKB) salah satu tim sukses pembentukan Kaltara ternyata dianggap pusat masih perlu dilengkapi. Sementara itu perlu penyelesaian batas antar daerah khususnya batas DOB Kaltara dengan Kaltim sepanjang 600 km. Sebagian besar terdiri dari gunung dan pegunungan terjal yang terdapat banyak permasalahan tapal batas antardaerah bahkan berperkar. Misalnya, batas wilayah antara Kabupaten Bulungan dengan Berau serta perbedaan persepsi kewenangan daerah di kawasan Long Top yang melibatkan Kabupaten Malinau, Kabupaten Kutai Kartanegara dan Kabupaten Kutai Barat. Selain itu, perlu kesiapan antisipasi penurunan drastis pembiayaan DOB Provinsi Kalimantan Utara (Kaltara) sampai dengan 94,86 persen pasca terbantuknya DOB.

Walaupun Undang-Undang 32 Tahun 2004 mempersyaratkan pendanaan atau daerah induk dan provinsi wajib memberikan hibah/bantuan dana selama 3 tahun berturut-turut. Dijelaskannya, kondisi keuangan DOB kabupaten/kota Provinsi Kalimantan Utara (Kaltara) untuk Kabupaten Bulungan dari Rp542,89 miliar menjadi Rp30,70 miliar (turun 94,345%) dan Kabupaten Malinau dari Rp525,56 miliar menjadi Rp17,28 miliar (-96%). Kabupaten Nunukan dari Rp533,36 miliar menjadi Rp23,61 miliar (-

91,29%) serta Kabupaten Tana Tidung dari Rp525,75 miliar menjadi Rp17,43 miliar (- 96%).<sup>10</sup>

Bahkan Dirjen Perimbangan Keuangan Kemenkeu mengemukakan jika Kaltara terbentuk diperkirakan akan terjadi pengurangan anggaran yang signifikan, sehingga hanya dapat membiayai belanja pegawai saja dan akibatnya pelayanan masyarakat dan pembangunan tidak dapat terbiayai. Sehingga berdasarkan hasil perhitungan kapasitas fiskal dan IPM (Indeks Pembangunan Manusia) yang dilakukan Kementerian Keuangan menunjukkan sebagian besar daerah induk yang akan dimekarkan dalam tahun 2012 belum layak.<sup>11</sup>

Namun, dengan komitmen pengusung Provinsi Kalimantan Utara maupun pejabat Provinsi Kalimantan Timursyarat administrasi dan masalah tapal batas telah dapat dipenuhi sehingga Provinsi Kalimantan Utara telah resmi dibentuk oktober 2012 lalu. Untuk kedepannya diharapkan komitmen dan konsistensi pejabat kelak pemimpin Kalimantan Utara maupun dukungan dan bantuan dari Kalimantan Timur, agar harapan dan tujuan awal yakni percepatan dan pemerataan pembangunan khususnya bagi daerah perbatasan Indonesia bagian utara dengan Malaysia terwujud.<sup>12</sup>

Provinsi Kalimantan Utara adalah provinsi ke-34 di Indonesia pemekaran dari Provinsi Kalimantan Timur yang resmi disepakati dan di

---

<sup>10</sup>Pernyataan Gubernur Kaltim, AwangFaroek (2012) didalam website resmi pemerintah provinsi kalimantan timur. <http://www.kaltimprov.go.id/>

<sup>11</sup>Dirjen Perimbangan Keuangan Kemenkeu kepada surat kabar

sahkan oleh Komisi IIDPR RI pada Tanggal 25 Oktober 2012, dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2012 tentang Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara.<sup>13</sup> Provinsi Kalimantan Utara di bagi menjadi 5 (lima) wilayah Administrasi, yang terdiri dari 1 Kota dan 4 Kabupaten yaitu Kota Tarakan, Kab Bulungan, Kab Nunukan, Kab Malinau, Kab Tana Tidung dengan Ibukota Provinsi adalah Kecamatan Tanjung Selor.

Kemudian yang menjadi landasan Kecamatan Tanjung Selor daerah yang berada, di Kabupaten Bulungan ini menjadi Ibukota Provinsi kerana daerah ini memiliki beberapa keunggulan antara lain; Tata Ruang Kota khususnya dalam ketersediaan lahan, aksesibilitas lingkungan yang strategi meliputi luas, udara, darat mencakup diantara 4 Kabupaten/Kota dan dukungan masyarakat 4 Kabupaten/Kota. Selanjutnya, Kota Tarakan direkomendasi sebagai Pusat Perdagangan dan Jasa memadai untuk fasilitas perdagangan dan Jasa dengan julukan "The Singapore Little City".

Terdapat 5 alasan penting sebagai bahan pertimbangan pembentukan Provinsi Kalimantan Utara:

Pertama, Wilayah Provinsi Kalimantan Timur luas kurang lebih 1½ kali luas Pulau Jawa+Madura. Luasnya wilayah ini berakibat rentang kendali pemerintahan belum optimal sehingga pembangunan secara holistik untuk kesejahteraan rakyat tidak terwujud terutama di daerah pedalaman dan perbatasan (data BPS Tahun 2008 kemiskinan mencapai angka 9,51%).

Kedua, Kesejahteraan warga perbatasan hingga saat ini sangat memprihatinkan, yang dapat berimplikasi ke masalah Ekonomi, Politik, Sosial, Budaya, Ketahanan dan Keamanan. (Epoleksosbudhankam).

Ketiga, Belum adanya keseimbangan faktor geografi, demografi, intelektual capital dan natural capital.

Keempat, Provinsi Kaltara sudah merupakan kebutuhan NKRI untuk membantu pemerintah mengatasi persoalan perbatasan dalam arti luas (tidak terulang lagi kasus Sipadan Dan Ligitan).

Kelima, Terdapat 500.000 penduduk Indonesia di Sabah dan Serawak 217.000 diantaranya ilegal dan rentan penyiksaan, perkosaan, kerja paksa, dan lain sebagainya, dimana terdapat setidaknya 45.000 anak-anak Indonesia tidak bisa bersekolah di Negeri Jiran itu. Dari jumlah itu sebanyak 40%-50% berasal dari embarkasi Nunukan.<sup>14</sup>

Alasan mengambil Kecamatan Tanjung Selor sebagai lokasi penelitian adalah Kecamatan Tanjung Selor sebagai ibukota provinsi Kalimantan Utara dan dinamika provinsi Kalimantan Utara dapat dilihat dari Kecamatan Tanjung Selor.

Berdasarkan uraian diatas penulis melakukan penelitian tentang respon masyarakat didalam perkembangan pembentukan Provinsi Kalimantan Utara ini dengan judul **“Persepsi Masyarakat Kecamatan Tanjung Selor Terhadap Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara (Kaltara).**

---

<sup>14</sup> Pernyataan tim Masyarakat Kaltara Bersatu (MKB) [www.kaltaranews.com](http://www.kaltaranews.com)

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas maka yang menjadi perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

Bagaimana Persepsi Masyarakat Kecamatan Tanjung Selor dalam Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara (Kaltara) ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan adanya keinginan peneliti untuk memperoleh informasi guna menjawab pertanyaan pada perumusan masalah penelitian ini, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Mengevaluasi perkembangan pembentukan Provinsi Kalimantan Utara (Kaltara).
2. Dapat mengetahui sejauh apa partisipasi yang dilakukan masyarakat Kecamatan Tanjung Selor Dalam perkembangan Provinsi Kalimantan Utara (Kaltara).

## **D. Manfaat Penelitian**

Kemudian, adapun manfaat yang diharapkan bisa didapatkan melalui penelitian ini adalah :

1. Menjadi masukan bagi pemerintah dalam menilai respon dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Provinsi Kalimantan Utara (Kaltara).
2. Sebagai bahan pustaka dan referensi bagi pihak yang membutuhkan serta

## E. Kerangka Teori

### 1. Persepsi

Kata “Persepsi” seringkali digunakan dalam kehidupan sehari-hari. Namun apa makna sebenarnya dari arti kata persepsi itu. Berdasarkan dari setiap argumen yang dipaparkan dari para ahli, yang penulis simpulkan secara sederhana yaitu sebuah anggapan yang berupa argumen dari setiap individu didalam menanggapi sebuah informasi maupun peristiwa baik yang dilihat maupun tidak dan terdengar maupun tidak. Untuk memberikan gambaran lebih jelas, berikut yang dikemukakan para ahli.

Menurut kamus lengkap psikologi, persepsi adalah: (1) Proses mengetahui atau mengenali objek dan kejadian objektif dengan bantuan indera, (2) Kesadaran dari proses-proses organis, (3) (*Titchener*) satu kelompok penginderaan dengan penambahan arti-arti yang berasal dari pengalaman di masa lalu, (4) variabel yang menghalangi atau ikut campur tangan, berasal dari kemampuan organisasi untuk melakukan pembedaan diantara perangsang-perangsang, (5) kesadaran intuitif mengenai kebenaran langsung atau keyakinan yang serta merta mengenai sesuatu (Chaplin, 2006:358).<sup>15</sup>

Persepsi yang diberikan oleh Desiderato adalah pengalaman tentang objek, peristiwa, atau hubungan-hubungan yang diperoleh dengan menyimpulkan informasi dan menafsirkan pesan. Persepsi ialah memberikan makna pada stimuli inderawi (sensory stimuli). Hubungan dengan persepsi

<sup>15</sup> Chaplin, I. B. 2008. *Kamus Psikologi Lengkap*. Jakarta: PT Raja Grafindo. Hal



rangsangan dari dalam pikiran itu sendiri, maka ini disebut sebagai kesadaran yang mengarah pada pintu indera pikiran.

5. Bila objeknya adalah sesuatu yang dapat dilihat, maka yang bekerja adalah kesadaran mata, bila objeknya adalah sesuatu yang dapat didengar maka kesadaran pendengaran yang bekerja demikian pula dengan objek-objek lainnya.
6. Dinamakan kesadaran penerima dan muncul apabila kesan indera itu diterima dengan baik.
7. Tahap penentuan berfungsi untuk memeriksa objek yang diserap.
8. Tahap pemutusan apakah objek yang kita serap itu baik, buruk maupun netral (tidak baik tidak juga buruk) dengan kata lain kita mengambil sikap terhadap objek itu
9. Setelah diputuskan baik buruknya, maka seseorang cenderung untuk bertindak sesuai dengan situasi dan kondisi yang ada.
10. Meerupakan tahapan kesadaran untuk merekam kesan-kesan yang muncul setelah melalui tahapan-tahapan yang diatas. Jika kesan yang ditimbulkannya kurang kuat, maka proses ini tidak akan terjadi.

## 1.2. Faktor Yang Mempengaruhi Persepsi

Faktor-faktor yang berpengaruh pada persepsi adalah faktor internal: perasaan, pengalaman, kemampuan berpikir, motivasi dan kerangka acuan. Sedangkan faktor eksternal adalah : stimulus itu sendiri dan keadaan lingkungan dimana persepsi itu berlangsung. Kejelasan

tingkat dan jenis stimulus berpengaruh pada persepsi. Bila stimulus itu

berwujud benda-benda bukan manusia, maka ketepatan persepsi lebih terletak pada individu yang mengadakan persepsi karena benda-benda yang dipersepsi tersebut tidak ada usaha untuk mempengaruhi yangmemperepsi.<sup>17</sup>

## **2. Masyarakat**

Bahasan penulis dalam skripsi ini diarahkan kedalam sosiologi, khususnya mengarah pada sosiologi pendidikan. Sebagaimana halnya dengan ilmu sosial lainnya, objek dari sosiologi adalah masyarakat. Sedangkan fokusnya yakni dilihat dari sudut hubungan antar manusia, dan proses yang timbul dari hubungan manusia di dalam masyarakat. Oleh karena istilah masyarakat terlalu mencakup banyak faktor, maka tidak mudah untuk memberikan suatu batasan definisi tentang masyarakat. Sehingga ketika diberikan suatu definisi yang berusaha mencakup keseluruhannya, maka pada akhirnya tidak dapat memenuhi unsur-unsurnya. Untuk memberikan gambaran lebih jelas, berikut yang dikemukakan para ahli.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, masyarakat adalah sejumlah manusia dalam arti seluas-luasnya dan terikat oleh suatu kebudayaan yang mereka anggap sama.

Masyarakat adalah golongan besar atau kecil terdiri dari beberapa manusia yang dengan atau karena sendirinya bertalian secara golongan dan pengaruh mempengaruhi satu sama lain.<sup>18</sup>

### 2.1. Proses Terbentuknya Masyarakat

Proses terbentuknya suatu masyarakat biasanya berlangsung tanpa disadari yang diikuti oleh hampir sebagian besar anggota masyarakat. Dorongan manusia untuk bermasyarakat antara lain :

1. Pemenuhan kebutuhan dasar biologis, seperti papan (tempat tinggal), sandang, dan pangan yang penyelenggaraannya akan lebih mudah dilaksanakan dengan kerja sama dari pada usaha perorangan.
2. Kemungkinan untuk bersatu dengan manusia lain (bermasyarakat).
3. Keinginan untuk bersatu dengan lingkungan hidupnya.
4. Dengan memasyarakat kemungkinan untuk mempertahankan diri dalam menghadapi kekuatan alam, binatang dan kelompok lain lebih besar.
5. Secara naluri manusia mengembangkan keturunan melalui keluarga yang merupakan kesatuan masyarakat yang terkecil.
6. Manusia mempunyai kecenderungan sosial, yaitu seluruh tingkah laku yang berkembang akibat interaksi sosial atau hubungan antar manusia. Dalam hidup bermasyarakat, kebutuhan dasar kejiwaan

---

<sup>18</sup>Ilham, Shadiq. *Sosiologi untuk Masyarakat Indonesia* (Jakarta : Bina Aksara

ingin tahu, meniru, dihargai, menyatakan rasa haru dan keindahan, serta memuja tertampung dalam hubungan antar manusia, baik antar individu maupun kelompok.<sup>19</sup>

## 2.2. Unsur-Unsur masyarakat

Krech, Crutehfield, dan Ballachey, menguraikan bahwa unsur-unsur dari masyarakat adalah:

1. Kolektivitas interaksi manusia yang terorganisi.
2. Kegiatannya terarah pada sejumlah tujuan yang sama.
3. Memiliki kecenderungan untuk memiliki keyakinan, sikap dan tindakan yang sama.<sup>20</sup>

Berdasarkan konsep ini, masyarakat lebih dicirikan oleh interaksi, kegiatan, tujuan, keyakinan, dan tindakan sejumlah manusia yang sedikit banyak memiliki kecenderungan sama. Dalam masyarakat tersebut ikatan-ikatan berupa tujuan, keyakinan, tindakan terungkap pada interaksi manusianya. Dalam hal ini, interaksi dan tindakan itu tentu saja, interaksi serta tindakan sosial.

## 2.3. Ciri atau Karakteristik masyarakat

Ciri Masyarakat menurut Abdul Syani, menyatakan bahwa masyarakat ditandai oleh ciri-ciri sebagai berikut:

1. Adanya interaksi.
2. Ikatan pola tingkah laku yang khas di dalam semua aspek

kehidupan yang bersifat mental dan kontinu

3. Adanya rasa identitas terhadap kelompok, dimana individu yang bersangkutan menjadi anggota kelompoknya.

Konsep karakter masyarakat yang dikemukakan oleh Abdul Syani ini yaitu adanya interaksi, ikatan pola interaksi ikatan pola tingkah laku dan rasa identitas sama terhadap kelompok masyarakatnya dalam kehidupan.

### **3. Pembentukan Daerah**

Sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, wilayah negara Kesatuan republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten/kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah untuk menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>21</sup>

Ketersediaan peluang regulasi bagi pemekaran daerah otonom, atau pembentukan daerah otonom baru, sebenarnya bukanlah hal yang baru dalam sejarah pemerintahan daerah di Indonesia. Sejak sistem pemerintahan sentralistis pada masa Orde Baru, pemerintah juga telah banyak melakukan pembentukan daerah otonom baru. Kecamatan-kecamatan yang semakin kuat karakter urban-nya kemudian dijadikan

---

<sup>21</sup> Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Kota Administratif, sebuah unit pemerintahan wilayah dekonsentrasi (field administration). Selanjutnya bila karakter tersebut telah semakin menguat, daerah tersebut dijadikan Kota Madya yang setingkat dengan Pemerintahan Kabupaten. Di luar itu juga dimungkinkan pembentukan pemerintah kabupaten ataupun provinsi baru.<sup>22</sup>

Sebelumnya, tata cara pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah yang diatur dalam Peraturan PP Nomor 129 Tahun 2000 diganti Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah (selanjutnya ditulis PP 78/07). Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 mengatur mengenai proses pembentukan daerah yang didasari pada 3 (tiga) persyaratan, yakni administratif, teknis, dan fisik kewilayahan.

1. Persyaratan administratif didasarkan atas aspirasi sebagian besar masyarakat.
2. Persyaratan secara teknis didasarkan pada faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Adapun faktor lain tersebut meliputi pertimbangan kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan.

3. Persyaratan fisik kewilayahan dalam pembentukan daerah meliputi cakupan wilayah, lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan.

Dengan persyaratan dimaksud diharapkan agar daerah yang baru dibentuk dapat tumbuh, berkembang dan mampu menyelenggarakan otonomi daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan publik yang optimal guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan dalam memperkuat keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pembentukan daerah, tidak boleh mengakibatkan daerah induk menjadi tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah, sehingga tujuan pembentukan daerah dapat terwujud dengan dilengkapi dengan kajian daerah.<sup>23</sup>

### 3.1. Tata Cara Pembentukan Daerah

Pembentukan daerah provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) huruf a dilaksanakan dengan tahapan sebagai berikut:

- a. Aspirasi sebagian besar masyarakat setempat dalam bentuk Keputusan BPD untuk Desa dan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain untuk Kelurahan di wilayah yang menjadi calon cakupan wilayah provinsi atau kabupaten/kota yang akan dimekarkan.

---

<sup>23</sup>Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 mengatur mengenai proses pembentukan daerah yang didasari pada 3 (tiga) persyaratan, yakni administratif, teknis, dan fisik kewilayahan

- b. Keputusan DPRD kabupaten/kota berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat;
- c. Bupati/walikota dapat memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana dimaksud pada huruf a dalam bentuk keputusan bupati/walikota berdasarkan hasil kaji daerah.
- d. Keputusan masing-masing bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada huruf c disampaikan kepada gubernur dengan melampirkan:
  1. Dokumen aspirasi masyarakat; dan
  2. Keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan bupati/walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf a dan huruf b.
- e. Dalam hal gubernur menyetujui usulan pembentukan provinsi sebagaimana yang diusulkan oleh bupati/walikota dan berdasarkan hasil kajian daerah, usulan pembentukan provinsi tersebut selanjutnya disampaikan kepada DPRD provinsi;
- f. Setelah adanya keputusan persetujuan dari DPRD provinsi, gubernur menyampaikan usula pembentukan provinsi kepada Presiden melalui Menteri dengan melampirkan:
  1. Hasil kajian daerah;
  2. Peta wilayah calon provinsi;
  3. Keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan bupati/walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf a

dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf c dan keputusan gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf d.<sup>24</sup>

Pembentukan daerah provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) huruf b dilaksanakan dengan tahapan sebagai berikut:

- a. Aspirasi sebagian besar masyarakat setempat dalam bentuk Keputusan BPD untuk Desa dan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain untuk Kelurahan di wilayah yang menjadi calon cakupan wilayah provinsi atau kabupaten/kota yang akan dimekarkan.
- b. Keputusan DPRD kabupaten/kota berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat;
- c. Bupati/walikota dapat memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana dimaksud dalam huruf a dalam bentuk keputusan bupati/walikota;
- d. Keputusan masing-masing bupati/walikota sebagaimana dimaksud dalam huruf c disampaikan kepada masing-masing gubernur yang bersangkutan dengan melampirkan:
  1. Dokumen aspirasi masyarakat; dan
  2. Keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan bupati/walikota

<sup>24</sup> sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf c dan huruf b

- e. Dalam hal gubernur menyetujui usulan pembentukan provinsi sebagaimana yang diusulkan oleh bupati/walikota dan berdasarkan hasil kajian daerah, usulan pembentukan provinsi tersebut selanjutnya disampaikan kepada DPRD provinsi yang bersangkutan;
- f. Setelah adanya keputusan persetujuan dari DPRD provinsi, masing-masing gubernur menyampaikan usulan pembentukan provinsi kepada Presiden melalui Menteri dengan melampirkan:
  1. Hasil kajian daerah;
  2. Peta wilayah calon provinsi;
  3. Keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan bupati/ walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf a dan huruf b;  
dan
  4. Keputusan DPRD provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf c dan keputusan gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf d.

### 3.2. Prosedur meloloskan usulan proposal pembentukan daerah otonom baru

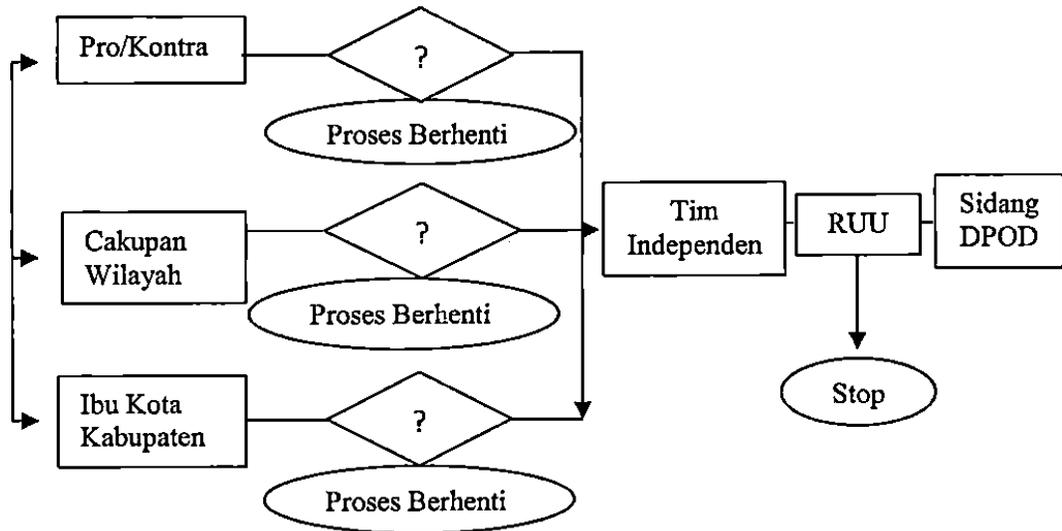
Aturan mengenai tata cara pembentukan daerah, baik yang diatur dalam PP No. 129/00 maupun PP No. 78/07 sangat kental menekankan kuatnya dukungan dan inisiatif daerah dalam proses inisiasi pembentukan daerah. Hal ini terlihat jelas jika kita mengikuti alur proses inisiasi pemekaran daerah sesuai dengan Pasal 14 sampai 21 PP No. 78 Tahun 2007.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup>PP No. 78 Tahun 2007 Pasal 14 - 21

Prosedur pembahasan ditingkat pusat untuk meloloskan usulan proposal pembentukan daerah otonom baru secara teknokratis dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 1.3. prosedur pembahasan ditingkat pusat untuk meloloskan usulan proposal pembentukan daerah otonom baru secara teknokratis.



Sumber: UU No. 78 Tahun 2007

Dalam wacana publik dan kajian akademis diuraikan dorongan pemekaran selama ini lebih banyak muncul dari tuntutan daerah. Beberapa alasan utama daerah mengajukan pemekaran antara lain adalah :

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,

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.
4. Kegagalan pengelolaan konflik komunal. Kekacauan politik yang tidak bisa diselesaikan seringkali menimbulkan tuntutan adanya pemisahan daerah.
5. Adanya insentif fiskal yang dijamin oleh Undang-Undang bagi daerah-daerah baru hasil pemekaran melalui Dana Alokasi Umum (DAU), bagi hasil Sumber Daya Alam, dan Pendapatan Asli Daerah.<sup>26</sup>

Secara umum, beberapa implikasi pemekaran daerah antara lain adalah :

1. Implikasi di bidang Politik Pemerintahan

---

<sup>26</sup>Putra, R Alam Surya, 2006, "Pemekaran Daerah di Indonesia : Kasus di Wilayah Penelitian IRDA, Makalah Seminar Internasional Percik ke-7, Salatiga, Juli 2006. Pratikno, 2007, "Policy Paper : Usulan Perubahan Kebijakan Penataan Daerah (Pemekaran dan Penggabungan Daerah)", Kajian Akademik Penataan Daerah di Indonesia Kerjasama Dengan DRSP-Dendagri

