

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

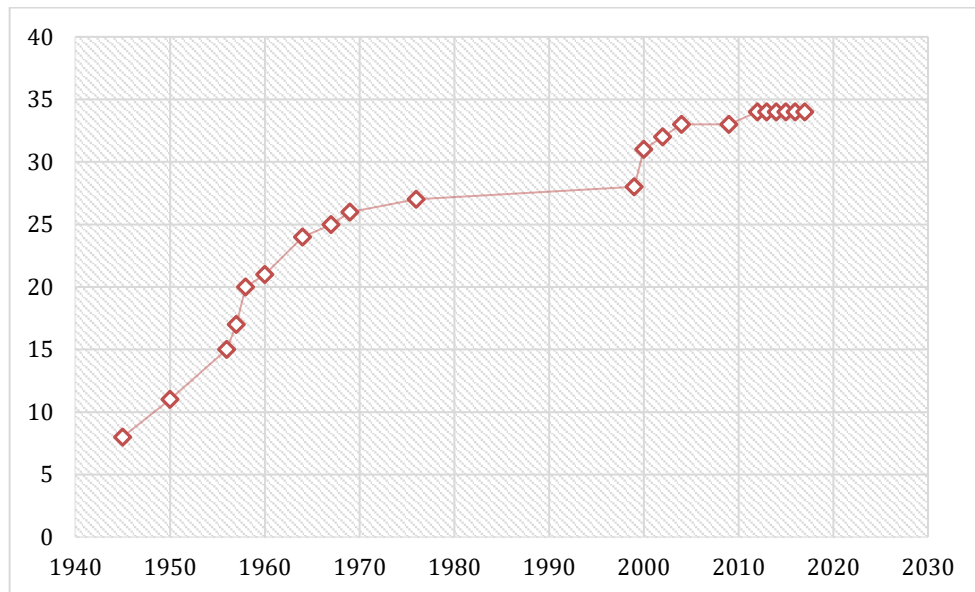
Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia pemekaran adalah proses cara, perbuatan menjadikan bertambah besar (luas, banyak, lebar dan sebagainya). Wilayah adalah daerah (kekuasaan, pemerintahan, pengawasan, dan sebagainya); lingkungan daerah (provinsi, kabupaten, kecamatan).

Menurut Khairullah & Malik Cahyadi (2006), pemekaran wilayah atau pengembangan wilayah dimaksudkan untuk memperkecil kesenjangan pertumbuhan dan ketimpangan antar wilayah. Ida (2005) menuturkan bahwa pemekaran akan mempersingkat rentang kendali antara pemerintah dan masyarakat, khususnya pada wilayah-wilayah yang belum terjangkau oleh fasilitas pemerintahan. Pemekaran daerah juga diharapkan untuk memperbaiki pemerataan pembangunan. Berdasarkan pengalaman dimasa lalu, daerah-daerah yang cenderung terbangun atau berkembang hanya daerah yang berdekatan dengan ibukota pemerintahan daerah. Pemekaran juga memungkinkan sumber daya mengalir ke daerah yang masih belum berkembang. Alasan lainnya yang juga dikemukakan adalah bahwa pemekaran akan mengembangkan demokrasi lokal melalui pembagian kekuasaan pada tingkat yang lebih kecil. Beberapa pihak juga merasakan bahwa pemekaran wilayah bukanlah satu-satunya solusi utama untuk

meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Fitriani *et al.* (2005) menegaskan bahwa pemekaran membuka peluang untuk terjadinya *bureaucratic and political rent-seeking*, yakni kesempatan untuk memperoleh keuntungan dari pemekaran wilayah, baik dana dari pemerintah pusat maupun dari penerimaan daerah sendiri. Selain itu sebagai Daerah Otonom Baru (DOB), pemerintah juga dituntut untuk menunjukkan kemampuannya dalam mengelola potensi daerah yang tersedia.

Tanggal 17 Agustus 1945 pada saat Indonesia memproklamasikan kemerdekaan hanya terdapat 8 provinsi dan 2 daerah istimewa. Delapan provinsi itu adalah Provinsi Sumatra, Provinsi Kalimantan, Provinsi Jawa Barat, Provinsi Jawa Tengah, Provinsi Jawa Timur, Provinsi Sulawesi, Provinsi Maluku, dan Provinsi Sunda Kecli dan 2 daerah istimewa adalah Daerah Istimewa Surakarta dan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pada tahun 1949 Belanda mulai mengakui Indonesia sebagai negara berbentuk serikat melalui Konferensi Meja Bundar. Republik Indonesia Serikat terdiri dari 15 negara bagian dan 1 Republik Indonesia, namun beberapa bulan kemudian beberapa negara mulai menggabungkan diri ke negara bagian Republik Indonesia. Indonesia berbentuk serikat tidak bertahan lama, tanggal 17 Agustus 1950 Indonesia kembali menjadi negara kesatuan. Selama periode 1950-1965 telah terjadi 8 kali pemekaran. Selama masa order baru (1966-1998) Indonesia mengalami pemekaran sebanyak 4 kali dan pada masa reformasi (1999-sekarang) Indonesia telah mengalami 6 kali pemekaran. Perkembangan jumlah provinsi di Indonesia lebih jelas dapat dilihat pada Gambar 1.1.



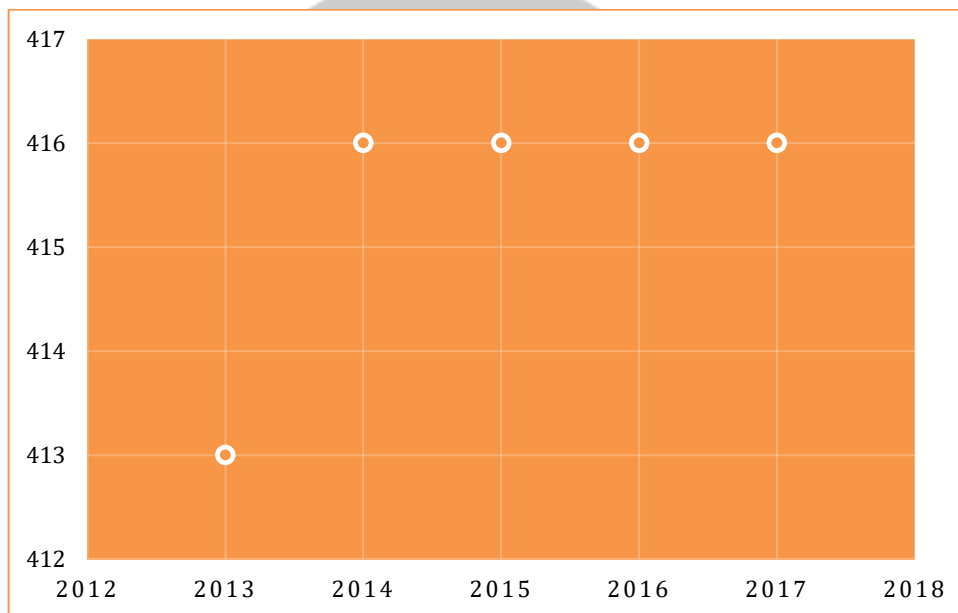
Sumber: Peraturan Kepala Badan Pusat Statistik Nomor 29 Tahun 2018 Tanggal 15 Januari 2018

Gambar 1.1
Perkembangan Jumlah Provinsi di Indonesia Tahun 1945-2017

Setelah diberlakukannya UU No. 22 tahun 1999 yang kemudian diganti dengan munculnya UU No. 32 tahun 2004 dan kemudian diperbaharui kembali menjadi UU No. 23 tahun 2014 dan terakhir diatur dalam UU No. 2 tahun 2015. Pemekaran daerah menjadi gagasan baru dalam struktur pemerintahan daerah di Indonesia. Terbukti sampai dengan tahun 2018, jumlah kabupaten/kota di Indonesia sudah menjadi sebanyak 34 provinsi, 416 Kabupaten, 98 Kota, 7.217 Kecamatan, dan 83.344 desa (BPS, 2018).

Perkembangan jumlah baik provinsi dan kabupaten di Indonesia memiliki kecenderungan meningkat per tahunnya. Ini tergambar jelas pada Gambar 1.1 dan Gambar 1.2. Gambar 1.1 menggambarkan bahwa tren peningkatan jumlah provinsi sudah bukan hanya terjadi baru-baru ini, namun sudah mulai terjadi semenjak awal kemerdekaan pada tahun 1945. Saat awal kemerdekaan Indonesia hanya memiliki

8 provinsi dan pada tahun 2012 jumlah provinsi telah menjadi 34 provinsi sampai saat ini belum ada penambahan jumlah provinsi lagi di Indonesia. Gambar 1.2 jumlah kabupaten pada tahun 2013 sebanyak 413 kabupaten dan mendapat tambahan 3 kabupaten menjadi 416 kabupaten sampai saat ini dan belum ada penambahan jumlah kabupaten di Indonesia.



Sumber: Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 137 Tahun 2017 tanggal 29 Desember 2017

Gambar 1.2
Perkembangan Jumlah Kabupaten di Indonesia Tahun 2013-2017

Pencanangan pemekaran wilayah pada awalnya dilandasi oleh kesenjangan yang terjadi antar daerah, baik kesenjangan ekonomi maupun kesenjangan sosial dan lainnya. Oleh karena terjadinya kesenjangan ini membuat meningkatnya semangat memperbaharui otonomi daerah melalui proses pemekaran wilayah. Menteri dalam Negeri (Mendagri), Tjahjo Kumolo mengatakan bahwa sampai Januari 2019 tercatat pengajuan DOB ada 514 wilayah, sehingga Kemendagri melakukan moratorium untuk 314 wilayah baru yang diajukan (Puspen

Kemendagri, 2019). Proses pemekaran sendiri dapat dilakukan atau terbentuk selama daerah otonomi yang dicanangkan untuk pemekaran mengikuti prosedur yang ada dan telah ditetapkan.

Tabel 1.1
Syarat (Kriteria) Pembentukan/Pemekaran Wilayah

No.	Syarat/Kriteria	Indikator
1	Kemampuan ekonomi	Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)
		Penerimaan Daeah Sendiri
2	Potensi daerah	Lembaga Keuangan
		Sarana dan prasarana ekonomi
		Sarana pendidikan
		Sarana kesehatan
		Sarana transportasi dan komunikasi
		Sarana pariwisata
		Ketenagakerjaan terhadap penduduk
3	Sosial budaya	Tempat/kegiatan institusi sosial dan budaya
		Tempat peribadatan
		Sarana olahraga
4	Sosial politik	Partisipasi masyarakat dalam berpolitik
		Organisasi Kemasyarakatan
5	Jumlah penduduk	Jumlah penduduk
6	Luas daerah	Luas daerah
7	Lain-lain	Keamanan dan ketertiban
		ketersediaan sarana dan prasarana pemerintah
		Rentang kendali
		Propinsi yang akan dibentuk minimal telah terdiri dari 3 (tiga) Kabupaten dan atau Kota
		Kabupaten yang akan dibentuk minimal telah terdiri dari 3 (tiga) Kecamatan
		Kota yang akan dibentuk minimal telah terdiri dari 3 (tiga) Kecamatan.

Sumber: PP 129 Tahun 2000

Proses pemekaran wilayah di Indonesia diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 129 tahun 2000 tentang pengaturan Persyaratan Pembentukan dan Kriteria

Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah untuk melengkapi kebijakan yang ada. Persyaratan pembentukan dan kriteria pemekaran ini lebih lanjut dapat dilihat pada Tabel 1.1. Pemekaran wilayah baru bisa terjadi apabila otonomi baru yang dicanakan untuk melakukan pemekaran telah memenuhi syarat/kriteria dan indikator-indikator yang telah ditetapkan dalam PP No. 129 tahun 2000. Syarat/kriteria yang dimaksudkan meliputi kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan lainnya yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah seperti yang ada pada Tabel 1.1.

Tingginya semangat memperbaharui otonomi daerah tidak terkecuali dirasakan oleh masyarakat Provinsi Kalimantan Barat. Sejak tahun 2009 sampai dengan saat ini telah terbentuk enam Kabupaten baru. Pertama, Kabupaten Bengkayang terbentuk pada 20 April 1999. Kedua, Kabupaten Landak terbentuk pada 4 Oktober 1999. Ketiga, Kabupaten Melawi terbentuk pada 18 Desember 2003. Keempat, Kabupaten Sekadau terbentuk pada 18 Desember 2003. Kelima, Kabupaten Kayong Utara terbentuk pada 2 Januari 2007. Keenam, Kabupaten Kubu Raya terbentuk pada 10 Agustus 2007, serta satu kotamadya yaitu Kota Singkawang. Setelah terbentuknya keenam kabupaten baru ini penancangan DOB oleh Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Barat tidak berhenti sampai disitu. Kepala Biro Pemerintahan Setda Provinsi Kalimantan Barat Dr. Herkulana Mekarryani S, M.Si juga mengungkapkan bahwa Pemerintah Provinsi Kalbar melalui Biro Pemerintahan telah mengusulkan pembentukan daerah otonom baru yang mengacu kepada PP Nomor 78 tahun 2007, antara lain:

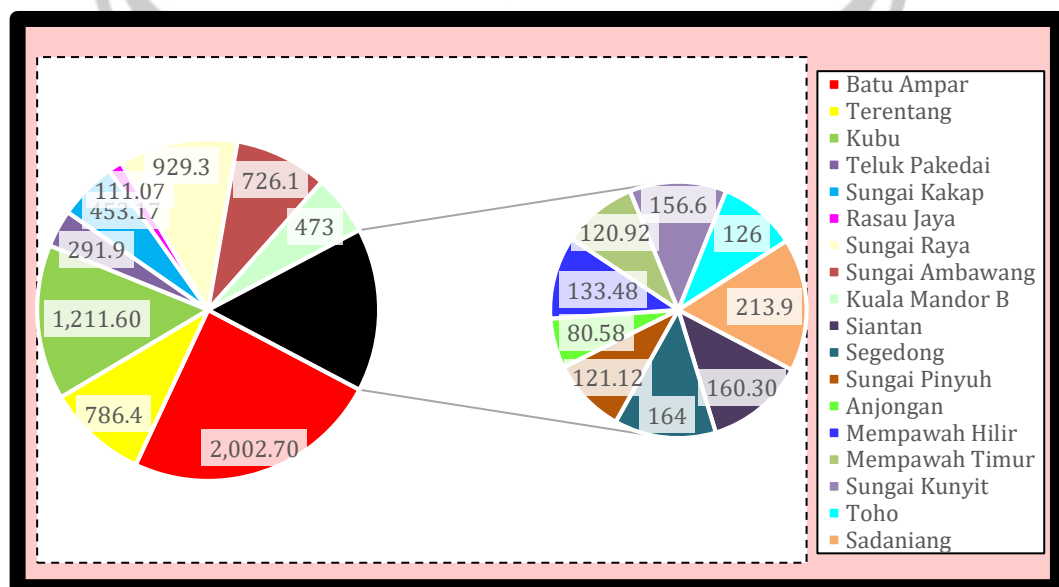
- a. Usulan pembentukan Kabupaten Sekayam Raya pemekaran dari Kabupaten Sanggau;
- b. Usulan pembentukan Kabupaten Banua Landjak pemekaran dari Kabupaten Kapuas Hulu;
- c. Usulan pembentukan Kabupaten Tayan pemekaran dari Kabupaten Sanggau.

Ketiga usulan pembentukan kabupaten baru tersebut sudah disampaikan kepada pemerintah pusat dan telah mendapatkan amanat Presiden RI pada tahun 2013 dan 2014 melalui surat presiden nomor R-66/Pres/12/2013 hal. 65 (enam puluh lima) Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Provinsi/Kabupaten/Kota dan surat presiden nomor R-13/Pres/02/2014 hal 22 (dua puluh dua) Rancangan Undang-Undang tentang pembentukan provinsi/Kabupaten/Kota. Melalui kedua surat presiden tersebut terdapat empat usulan pembentukan daerah otonom baru di Provinsi Kalimantan Barat yang disetujui oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang pada saat itu masih menjabat sebagai Presiden Indonesia, yaitu calon Provinsi Kapuas Raya, calon Kabupaten Sekayam Raya, calon Kabupaten Banua Landjak dan calon Kabupaten Tayan (usulan pembentukan Provinsi Kapuas Raya sudah disampaikan sebelumnya dengan mengacu pada PP nomor 129 tahun 2000), dengan sudah disetujui dan diusulkannya pembentukan daerah otonom baru di Provinsi Kalimantan Barat kepada pemerintah pusat maka kewenangan Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat sudah selesai (Pemda Kalbar, 2016).

Kabupaten Kubu Raya adalah salah satu kabupaten yang ada di Provinsi Kalimantan Barat dengan ibukota kabupatennya adalah Kota Kubu. Kabupaten ini merupakan pemekaran dari Kabupaten Mempawah. Kabupaten Kubu Raya merupakan kabupaten termuda yang ada di Provinsi Kalimantan Barat. Secara historis, sebelum Kabupaten Kubu Raya ditetapkan menjadi Daerah Tingkat II Pontianak (kabupaten), sesuai dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1959 tentang Penetapan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1953 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II se-Kalimantan, Wilayah Kabupaten Pontianak merupakan 3 (tiga) Daerah Pemerintahan Administratif Swapraja, yaitu: Swapraja Mempawah dengan Ibukota Mempawah, Swapraja Landak Ibukotanya Ngabang, Swapraja Kubu dengan Ibukotanya Kubu. Oleh karena semakin gencarnya aspirasi masyarakat dari wilayah selatan (saat ini merupakan Kabupaten Kubu Raya) untuk melaksanakan Pemekaran Kabupaten Kubu Raya, ditindak lanjuti dengan Keputusan Bupati Pontianak No.154/2005 tanggal 1 Juni 2005 tentang Pembentukan Tim Penelitian Pemekaran Kabupaten Pontianak. Pembentukan Kabupaten Kubu Raya kemudian disahkan tanggal 10 Agustus 2007, yang kemudian dicatat dalam Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 101 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 4751 (Humpro Sekda Kubu Raya, 2007).

Berdasarkan hasil wawancara langsung dengan Ketua Bappeda Kabupaten Kubu Raya tujuan utama dilakukan pemekaran adalah luas dari Kabupaten Kubu Raya. Pemerintah daerah menganggap perlu memperkecil rentang kendali pemerintah untuk mempercepat proses pembangunan dengan faktor pertimbangan, yaitu: pertama, untuk memacu perkembangan dan kemajuan Provinsi Kalimantan

Barat pada umumnya dan Kabupaten Kubu Raya dan Kabupaten Mempawah pada khususnya serta adanya aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, maka perlu dilakukan peningkatan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Kedua, dengan memperhatikan kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan, dan keamanan serta dengan meningkatnya beban tugas dan volume kerja dalam bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan di Kabupaten Pontianak, perlu dilakukan pembentukan Kabupaten Kubu Raya di wilayah Provinsi Kalimantan Barat. Ketiga, dengan pembentukan Kabupaten Kubu Raya diharapkan akan dapat mendorong peningkatan pelayanan dalam bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan, serta dapat memberikan kemampuan dalam pemanfaatan potensi daerah.



Sumber: BPS (2019)

Gambar 1.3
Perbandingan Luas Wilayah DOB (Kabupaten Kubu Raya) dan Daerah Induk (Kabupaten Mempawah)

Luas wilayah menjadi dasar utama pemerintah daerah Kabupaten Kubu Raya untuk melakukan pemekaran. Jika dilihat pada Gambar 1.3 total keseluruhan luas Kabupaten Kubu Raya memiliki luas 6 kali lebih luas daripada Kabupaten Mempawah atau daerah induk. Luas Kabupaten Kubu Raya adalah 6.985,24 KM² dan luas Kabupaten Mempawah adalah 1.276,90 KM². Rata-rata dari setiap kecamatan pada DOB juga lebih luas dari kecamatan yang ada pada daerah induk.



Sumber: Publikasi Provinsi Kalimantan Barat dalam Angka (2018)

Gambar 1.4
Peta Provinsi Kalimantan Barat

Permasalahan yang lebih mendasar adalah oleh karena luas yang terlalu besar ini membuat ketidakefisien pemerintah dalam menjalankan wewenangnya. Jika dilihat pada Gambar 1.4 letak antara DOB dan daerah induk tidak strategis untuk menjadi satu wilayah, karena terpisahkan oleh ibukota Provinsi Kalimantan

Barat, yaitu Kota Pontianak. Oleh karena jarak yang harus ditempuh membuat pemerintah daerah berasumsi bahwa dalam menjalankan regulasi pemerintahan terjadi ketidakefisiensi.

Ketidakefisienan pemerintah daerah dalam menjalankan wewenangnya dikarenakan jarak tempuh dari beberapa kecamatan ke ibukota kabupaten. Tabel 1.2 membandingkan jarak tempuh dari ibukota kecamatan ke ibukota kabupaten sebelum dan sesudah pemekaran pada DOB. Beberapa kecamatan, lebih tepatnya adalah Kecamatan Padang Tikar, Kecamatan Terentang, dan Kecamatan Kubu sebelum pemekaran dilakukan harus melalui akses air (angkutan air/motor air) untuk bisa sampai ke ibukota kabupatennya. Ketersediaan transportasi air juga dianggap sangat tidak memadai. Transportasi ini tersedia kira-kira 2-3 hari sekali, sehingga memakan waktu yang lebih lama.

Tabel 1.2
Jarak Tempuh dari Ibukota Kecamatan ke Ibukota Kabupaten (Km)

No.	Kecamatan	Jarak Tempuh		
		Sesudah	Sebelum	
		Darat	Darat	Air
1	Padang Tikar (Batu Ampar)	108	67	204
2	Terentang	31,5	67	85
3	Kubu	67	67	123
4	Teluk Pakedai	62	118	-
5	Sungai Kakap	26	84	-
6	Rasau Jaya	22	102	-
7	Sungai Raya	5	81	-
8	Sungai Ambawang	9	73	-
9	Kuala Mandor B	27	67	-

Sumber: Publikasi Kabupaten Mempawah dalam Angka (2007)

Hal yang mendasari lebih lanjut adalah apakah kebijakan otonomi baru merupakan kebijakan yang telah tepat. Pemekaran wilayah sama halnya dengan membagi satu wilayah menjadi dua wilayah. Jika kita lihat dari sisi lain maka dapat ditarik kesimpulan bahwa terjadi ketidakmampuan pemerintah daerah dalam menjalankan wewenangnya, sehingga terjadi perlu dibaginya satu wilayah menjadi dua wilayah. Lalu masihkah pemekaran wilayah menjadi solusi yang terbaik? Isu politik juga mempengaruhi proses berjalannya pemekaran wilayah. Banyak yang mengatakan bahwa pemekaran wilayah dilakukan hanya untuk kepentingan pribadi beberapa pihak. Walaupun pada dasarnya tujuan utama dilakukannya pemekaran wilayah guna mempercepat pembangunan daerah serta meningkatkan kesejahteraan daerah. Oleh karena itu, evaluasi pemekaran wilayah terhadap kinerja pemerintah setelah diberlakukannya pemekaran sangat diperlukan.

Proses evaluasi pemekaran wilayah ini lebih menitikberatkan pada kinerja pemerintah Kabupten Kubu Raya setelah menjadi DOB dengan membandingkan dengan kinerja pemerintah Kabupaten Mempawah selaku daerah induk (daerah asal) dan membandingkan dengan kinerja daerah-daerah lain pada satu wilayah yang sama. Evaluasi ini akan difokuskan pada empat aspek, yakni kinerja ekonomi, kinerja keuangan pemerintah daerah, kinerja pelayanan publik, dan kinerja aparatur pemerintah. Keempat aspek ini nantinya hanya akan diwakili oleh beberapa indikator.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan dalam bagian latar belakang, maka rumusan masalah yang telah di susun dalam penelitian ini adalah:

Bagaimana kinerja pemerintah Kabupaten Kubu Raya setelah diberlakukannya kebijakan pemekaran wilayah (setelah menjadi Daerah Otonom Baru) berdasarkan kinerja ekonomi, pelayanan publik, dan aparatur pemerintah?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang dikemukakan diatas, maka tujuan penelitian yang hendak dicapai adalah:

Untuk mengetahui dan menganalisis kinerja pemerintah Kabupaten Kubu Raya setelah diberlakukannya kebijakan pemekaran wilayah (setelah menjadi Daerah Otonom Baru) berdasarkan kinerja ekonomi, pelayanan publik, dan aparatur pemerintah.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk:

1) Pembaca

Penelitian ini diharapkan mampu untuk memberikan pengetahuan, wawasan, serta informasi untuk mengetahui lebih dalam mengenai kebijakan pemekaran wilayah.

2) Peneliti

Penelitian ini diharapkan bisa menjadi salah satu bahan referensi dan pembandingan studi atau penelitian yang terkait dengan riset ini.

3) Pemerintah

Penelitian ini diharapkan bisa menjadi salah satu bahan referensi atau bahan pertimbangan untuk pemerintah dalam membuat kebijakan mengenai pemekaran wilayah.

1.5 Sistematika Penelitian

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terbagi dalam lima bab dengan rincian penulisan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini memberikan uraian mengenai latar belakanag, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan mengenai teori-teori yang berkaitan dengan kebijakan pemekaran wilayah.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menyajikan mengenai cara kerja penelitian yang mana dalam bagian ini akan berisikan data dan sumber data, teknik pengumpulan data, alat analisis/metode yang digunakan dalam menganalisis data, teknik pengumpulan data, serta definisi atau batasan operasional.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini merupakan uraian tentang hasil analisa data serta interpretasi dari analisa data yang telah dilakukan.

BAB V PENUTUP

Bab ini berisikan mengenai kesimpulan akhir penelitian dan juga saran mengenai penelitian.

