

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan arah regulasi pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Penguatan otonomi daerah menurut Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah tersebut bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat dengan mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat melalui otonomi. Pembentukan daerah otonom memang ditujukan untuk mengoptimalkan penyelenggaraan pemerintahan dengan suatu lingkungan kerja yang ideal dalam berbagai dimensinya. Daerah otonom yang memiliki otonomi luas dan utuh diperuntukkan guna menciptakan pemerintahan daerah yang lebih mampu mengoptimalkan pelayanan publik dan meningkatkan pemberdayaan masyarakat lokal dalam skala yang lebih luas serta mengurangi tingkat kemiskinan yang ada. Oleh karena itu, daerah meresponnya untuk memperkuat hubungan antar pemerintah daerah dan masyarakat lokal dalam rangka pertumbuhan kehidupan demokrasi dengan melakukan pilkada (pemilihan kepala daerah) secara langsung, memunculkan peraturan-peraturan daerah, dan melakukan pemekaran atau pengembangan wilayah.

Wujud dari otonomi daerah adalah adanya pemekaran wilayah. Sejak reformasi bergulir sejak tahun 1999-sekarang, pemerintah telah melakukan 205 pemekaran daerah, sehingga jumlah daerah kini ada 33 provinsi dan 491 kabupaten/kota yang menjadi daerah-daerah otonom. Bahkan kini sudah ada 181 usulan pemekaran lagi. Tidak hanya itu, pemekaran desa juga belakangan ini hampir tidak terkendali, bahkan sudah mendekati 70 ribu desa di seluruh Indonesia (<http://mendagri.com> diakses pada tanggal 20 Januari 2014). Berdasarkan data tersebut menunjukkan bahwa pemekaran di Indonesia terus meningkat. Hal ini membuktikan bahwa tingginya semangat pemekaran dari waktu ke waktu, tetapi sangat disayangkan tidak dipertimbangkan sangat serius dampak negatif yang menyertainya.

Mudahnya pengajuan aspirasi pemekaran wilayah membuat banyak daerah dan berbagai pihak berlomba-lomba memanfaatkan dengan tujuan mencari keuntungan. Pemekaran wilayah pun semakin melenceng dari tujuan awal, yaitu untuk mengembangkan daerah menjadi celah untuk mencari keuntungan. Seperti setiap kali pemerintah daerah wilayah baru terbentuk, dana alokasi pusat akan langsung mengalir. Kuatnya politisasi dalam pemekaran wilayah untuk menciptakan demokrasi di tingkat lokal, meningkatkan kualitas pelayanan publik dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat tidak diperhatikan.

Secara faktual harapan pemerintah pusat dan pemerintah daerah terhadap pemekaran berbeda. Melalui Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah

tentang Pemerintahan Daerah diharapkan daerah-daerah mampu mengelola otonomi, namun realitanya tidak semua berhasil melakukannya. Pemerintah daerah yang pada awalnya untuk mensejahterakan masyarakat malah tidak membawa dampak apa-apa untuk masyarakat. Berdasarkan hasil penelitian UNDP dan Bappenas yang dirilis pada Juli 2008 menyimpulkan tentang kegagalan pemekaran daerah. Belum lagi dampak dari pemekaran daerah itu sendiri belum memberikan jaminan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.

Pada pihak Depdagri (Departemen Dalam Negeri) sendiri sebenarnya telah cukup lama melakukan kajian terhadap 98 daerah otonom baru yang dipilih. Sehubungan dengan ini, hasil penelitian Balitbang Depdagri tahun 2005 menunjukkan adanya 76 daerah baru yang bermasalah. Permasalahan tersebut antara lain menyangkut belum terselesaikannya penyerahan personel, perlengkapan, pembiayaan, dan dokumentasi. Sulitnya mutasi PNS dari daerah induk ke daerah otonom baru, serta belum jelasnya batas wilayah daerah otonom. Akibat tidak memadainya infrastruktur dan sumber daya manusia/SDM atau aparat birokrasi local membuat banyak dan tersedot untuk membiayai sektor tersebut, sehingga dana yang diberikan oleh pemerintah pusat ke pemerintah daerah banyak dialokasikan untuk membangun kantor pemerintah dan pegawai.

Proses pemekaran sebuah daerah tercakup dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, untuk kemudian berproses di daerah sebagaimana prosedur resmi pembentukannya, berupa ada wacana dan perjuangan dari masyarakat

setempat dan diakomodasi oleh Pemerintah Daerah setempat, lewat DPRD, bupati atau walikota kemudian diusulkan ke Pemerintah Provinsi dan selanjutnya dibawa ke Pemerintah Pusat untuk melewati proses selanjutnya berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah.

Berdasarkan peraturan pemerintah tersebut, Kabupaten Pesawaran adalah salah satu kabupaten di Provinsi Lampung. Kabupaten ini diresmikan pada tanggal 2 November 2007 berdasarkan UU Nomor 33 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kabupaten Pesawaran. Semula kabupaten ini merupakan bagian dari Kabupaten Lampung Selatan. Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Pesawaran melakukan penambahan kecamatan yaitu Kecamatan Way Khilau yang memisahkan diri dari kecamatan induknya, yakni Kecamatan Kedondong. Kecamatan hasil pemekaran tersebut secara prosedural telah dinyatakan siap, baik aturan ataupun syarat-syarat pemenuhan kelengkapan baik personil, infrastruktur dan batas-batas wilayah dengan kecamatan induk dari dua kecamatan tersebut, sebagaimana yang diatur dalam peraturan daerah (perda), yang telah terbentuk sebelumnya, yakni Perda No 5 Tahun 2012 tentang Pembentukan Dua Kecamatan Baru di Kabupaten Pesawaran.

Wakil Bupati Pesawaran Musiran mengatakan bahwa dengan telah terbentuknya dua kecamatan baru ke depan di kabupaten setempat,

diharapkan, dengan adanya pemekaran kecamatan ini, kabupaten kita akan maju pesat, begitu juga dengan kesejahteraan masyarakatnya, bukan sebaliknya dan tidak terjadi persoalan dengan dilaksanakan pemekaran tersebut sehingga perlu dicermati oleh para camat. Selain itu, Pemkab berharap, seluruh camat yang ada di kabupaten setempat, untuk berupaya aktif menuntaskan kendala dan persoalan yang terjadi pada kecamatan yang telah siap dimekarkan tersebut, sehingga pemekaran dapat berjalan sesuai harapan. (Sumber : Harian Rakyat Lampung, Minggu, 09 September 2012)

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Kabupaten Pesawaran di tahun 2012, kondisi Administratif Kecamatan Way Khilau memiliki 10 kelurahan/desa dengan luas wilayah 6.611 (Ha). Pemekaran Kecamatan tujuannya untuk meningkatkan dan memudahkan pelayanan Desa, sehingga kantor kecamatan harus berada ditengah desa yang dimekarkan. Walaupun pemekaran wilayah merupakan sebuah perbaikan ke arah yang lebih baik. Tapi yang terjadi, pemekaran wilayah tidak didasarkan pada potensi daerah dan ekonomi daerah, sehingga mengakibatkan daerah pemekaran tidak semakin eksis, melainkan malah menjadi beban pemerintah pusat dan melupakan kesejahteraan rakyat.

Pemekaran wilayah Kecamatan Way Khilau dalam perspektif kebijakan publik dapat dipandang sebagai proses interaksi antara berbagai kelompok kepentingan dalam proses politik, melibatkan sejumlah aktor dan dipengaruhi oleh kepentingan yang melekat pada kelompok ataupun aktor tersebut, yang dapat dilihat dari formulasi kebijakan publik. Proses lahirnya kebijakan publik

dalam hal ini Kebijakan Pembentukan Kecamatan Way Khilau merupakan satu rangkaian atau langkah tindakan dari para aktor.

Menurut peneliti dalam proses pembentukan Daerah Otonom baru selama ini belum ada *grand design* otonomi daerah. Politik desentralisasi itu senyatanya lebih banyak dihasilkan dari motif reaktif dan tarik ulur kepentingan sehingga sangat jauh dari orientasi kesejahteraan dan pemerataan kemakmuran masyarakat. Pemekaran wilayah menjadi kian problematis karena kegagalan itu berakibat langsung ke jantung realitas masyarakat. Hal ini tentunya tidak terlepas dari para aktor-aktor dalam pengambilan keputusan tersebut.

Paradigma tradisional beranggapan bahwa pengambilan keputusan dipengaruhi oleh variabel kontingensi. Pandangan ini beranggapan bahwa dalam pengambilan keputusan harus berdasarkan rasionalitas, kepentingan yang sama, manajemen puncak sebagai *dominant coalition*, dan kepentingan pribadi di bawah kepentingan bersama. Keputusan yang rasional, konsisten dengan tujuan organisasi dan diarahkan untuk memaksimalkannya. Pengambilan keputusan yang rasional menganggap “bahwa pemikiran harus mendahului tindakan; bahwa tindakan harus mempunyai tujuan; bahwa tujuan harus didefinisikan dalam hubungannya dengan sejumlah tujuan yang sebelumnya sudah ada dan konsisten; dan bahwa pilihan harus didasarkan atas teori yang konsisten mengenai hubungan antara tindakan dan konsekuensinya (Robbin, 269:1990).

Perbedaan persepsi antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat termasuk DPR dan DPD membuat masalah pemekaran terkesan makin tidak jelas dan sulit diatasi. Pemerintah daerah kini cenderung mendukung dan positif dalam pemekaran. Sementara itu pemerintah pusat tidak melihat kebijakan yang jelas dan tidak mengambil tindakan atau langkah yang tegas untuk mengendalikan pemekaran, sedangkan DPR dan DPD melihat pemekaran sebagai tuntutan dari bawah (masyarakat). Dengan demikian, peneliti tertarik untuk meneliti terkait “Rasionalitas Pemerintah dalam Formulasi Kebijakan Pemekaran Wilayah (Studi di Kecamatan Way Khilau Kabupaten Pesawaran)”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah : bagaimana rasionalitas dalam merumuskan kebijakan pemekaran wilayah kecamatan Way Khilau Kabupaten Pesawaran ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan tentang rasionalitas dalam mengambil kebijakan pemekaran wilayah kecamatan Way Khilau Kabupaten Pesawaran.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini adalah:

1. Secara akademis, hasil penelitian ini sebagai salah satu kajian Ilmu Administrasi Negara, khususnya yang berkaitan dengan pemerintah dalam merumuskan kebijakan pemekaran wilayah kecamatan yang berdasarkan pada kewenangan, pembiayaan dan personilnya.
2. Secara praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi segenap aparat dan Pemerintah Daerah Kabupaten Pesawaran dalam memilih opsi-opsi kebijakan yang tepat sesuai tentang rasionalias dalam merumuskan kebijakan pemekaran wilayah.