

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Desentralisasi

Menurut Mahfud dalam Simanjuntak (2013:66), desentralisasi merupakan penyerahan wewenang dari pemerintahan pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus daerah mulai dari kebijakan, perencanaan sampai implementasi dan pembiayaan dalam rangka demokrasi. Sementara itu, otonomi adalah wewenang yang dimiliki daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan dan dalam rangka desentralisasi.

Pendapat lain yang dikemukakan oleh Supriyatna dalam Simanjuntak (2013:67), mengutarakan bahwa desentralisasi selalu menyangkut persoalan kekuatan, dihubungkan dengan pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat di daerah atau lembaga-lembaga pemerintah di daerah untuk menjalankan urusan pemerintah. Diungkapkannya lebih lanjut bahwa bentuk-bentuk desentralisasi dalam praktiknya adalah 1) dekonsentrasi atau desentralisasi administrasi pemerintahan yang berbentuk pemindahan beberapa kekuasaan administratif ke kantor-kantor daerah dari departemen pemerintah pusat, 2) devolusi atau desentralisasi politik, yakni pemberian wewenang pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber-sumber daya kepada pejabat regional atau lokal, 3) delegasi, yaitu pemindahan tanggungjawab manajerial

untuk tugas-tugas tertentu kepada organisasi yang berada di luar struktur pemerintahan pusat, 4) privatisasi, yaitu pemindahan tugas-tugas ke organisasi-organisasi sukarela atau perusahaan swasta baik yang bersifat mencari keuntungan maupun yang nirlaba.

Menurut Pakar yang lain, Rondinelli dan Cheema dalam Simanjuntak (2013:68), mengemukakan bahwa desentralisasi dilihat dari sudut pandang kebijakan dan administratif adalah transfer perencanaan, pengambilan keputusan, atau otoritas administratif dari pemerintah pusat kepada organisasinya di lapangan, unit-unit administratif lokal, organisasi semi otonom, dan organisasi parastatal, pemerintahan lokal, atau organisasi non pemerintah (NGO/LSM). Dalam bahasa yang lain, Litvack dan Seddon dalam Simanjuntak (2013:68), menyatakan bahwa setidaknya ada lima kondisi yang penting untuk keberhasilan pelaksanaan desentralisasi, yaitu 1) kerangka kerja desentralisasi harus memperhatikan kaitan antara pembiayaan lokal dan kewenangan fiskal dengan fungsi dan tanggungjawab pemberian pelayanan oleh pemerintah daerah, 2) masyarakat setempat harus diberi informasi mengenai kemungkinan biaya pelayanan dan penyampaian serta sumber-sumbernya, dengan harapan keputusan yang diambil oleh pemerintah daerah menjadi bermakna, 3) masyarakat memerlukan mekanisme untuk menyampaikan pandangannya yang dapat mengikat politikus, sebagai upaya mendorong masyarakat untuk berpartisipasi, 4) harus ada system akuntabilitas yang berbasis pada publik dan informasi yang transparan yang memungkinkan masyarakat memonitor efektivitas kinerja pemerintah daerah, yang mendorong politikus dan aparatur daerah menjadi responsif, 5) instrument desentralisasi, seperti kerangka kerja institusional yang sah, struktur tanggung

jawab pemberian pelayanan dan sistem fiskal antarpemerintah harus didesain untuk mendukung sasaran-sasaran politikus.

Menurut Bryan dan White dalam Simanjuntak (2013:68), pada kenyataannya ada dua desentralisasi, yaitu yang bersifat administratif dan yang bersifat politik. Desentralisasi administratif adalah delegasi wewenang pelaksanaan kepada pejabat tingkat lokal yang harus bekerja dalam batas rencana dan sumber anggaran, kekuasaan, dan tanggungjawab tertentu sesuai dengan sifat hakikat jasa dan pelayanan tingkat lokal tersebut. Desentralisasi politik atau devolusi berarti wewenang pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber-sumber daya yang diberikan kepada pejabat setempat.

B. Tinjauan Tentang Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Pada pasal 1 ayat 5 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dikutip dari Sarundajang (1999:33), otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Menurut Encyclopedia of Social Science bahwa otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Jadi ada dua cirri hakikat otonomi yakni *self legal*

sufficiency dan *actual independency*. Dalam kaitannya dengan politik dan pemerintahan, otonomi berarti *self government* atau *the condition of living under one's own law*. Jadi otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own law*. Karena itu, otonomi lebih menitikberatkan aspirasi daripada kondisi. Menurut Koesoemahatmadja dalam Sarundajang (1999:33), menurut perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundangan (*regeling*), juga mengandung arti “pemerintahan” (*besture*).

Dalam literatur Belanda, otonomi berarti “pemerintahan sendiri” (*zelfregering*) yang oleh Van Vallenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri), dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri). Namun demikian walaupun otonomi itu sebagai *self government*, *self sufficiency* dan *actual independency*, menurut Berman dalam Sarundajang (1999:34), keotonomian tersebut tetap pada batas yang tidak melampaui wewenang pemerintah pusat menyerahkan urusan kepada daerah.

Menurut Widjaja (2011:76), pemerintah daerah dengan otonomi adalah proses peralihan dari sistem dekonsentrasi ke sistem desentralisasi. Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistembirokrasi pemerintah. Tujuan otonomi adalah mencapai efisiensi dan efektifitas dalam pelayanan kepada masyarakat. Maksud yang hendak dicapai dalam penyerahan urusan ini adalah antara lain, menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan

masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.

Tujuan dari adanya otonomi daerah menurut Sarundajang (1999:35) adalah untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yaitu upaya untuk mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik, suatu masyarakat yang lebih adil dan lebih makmur. Keberadaan pembangunan daerah diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa dan peran aktif masyarakat serta meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara optimal dan terpadu dalam mengisi otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggungjawab, serta memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa.

Jadi yang dimaksud dengan otonomi daerah dapat disimpulkan itu adalah bagaimana hak, wewenang dan kewajiban pemerintah daerah dalam mengelola daerahnya dengan baik untuk kesejahteraan masyarakat lewat pemanfaatan potensi-potensi daerah lewat pembangunan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Prinsip Otonomi Daerah

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Daerah

memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan, peran serta prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut, dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yaitu pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian dari tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip itu, penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Penyelenggaraan otonomi daerah harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya. Artinya, mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah dengan pemerintah. Artinya, harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tegaknya Negara.

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Disamping itu diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan itu pemerintah wajib memberikan fasilitas yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

3. Pengertian Daerah Otonom

Menurut pasal 1 ayat 6 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang dimaksud dengan daerah otonom yang selanjutnya disebut dengan daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-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. Menurut Halim dalam Martani (2009:31), yang merupakan ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi daerah adalah :

1. Kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan serta kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk menyelenggarakan kegiatan pemerintahan;

2. Minimalisasi ketergantungan terhadap bantuan pusat, oleh karena itu sumber keuangan terbesar harus bersumber dari PAD yang sangat didukung oleh perimbangan keuangan pusat dan daerah;

Selain itu, menurut Irayani dalam Martani (2009:31-32) terdapat beberapa kriteria agar pembangunan kewenangan yang dimiliki daerah otonom dapat terwujud secara proporsional seperti yang tercermin di dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Kriteria tersebut adalah sebagai berikut:

1. Kriteria eksternalitas adalah pendekatan dalam urusan pembagian pemerintahandengan mempertimbangkan dampak atau akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaran urusan pemerintahan tersebut;
2. Kriteria akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut;
3. Kriteria efisiensi adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan urusan tersebut.

4. Kewenangan Daerah Otonom

Mengingat begitu luasnya otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan begitu banyak urusan yang dapat diselenggarakan oleh pemerintah daerah, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah membagi semua urusan tersebut atas dua kelompok, yaitu urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintah wajib adalah urusan yang sangat mendasar berkaitan dengan hak dan pelayanan warga Negara, antara lain:

1. Perlindungan hak konstitusional;
2. Perlindungan kepentingan nasional, kesejahteraan masyarakat, ketentraman dan ketertiban umum dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Pemenuhan komitmen nasional yang berhubungan dengan perjanjian internasional.

Urusan wajib dalam hal ini berkaitan dengan pelayanan dasar, seperti pendidikan dasar, kesehatan, perumahan, kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar. Sementara itu, urusan pilihan pemerintah adalah urusan yang terkait dengan potensi keunggulan dan kekhasan daerah. Dengan demikian, urusan pilihan adalah urusan yang secara nyata ada di daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah.

Menurut ketentuan pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, urusan wajib yang menjadi urusan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota meliputi:

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;

2. Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. Penanganan bidang kesehatan;
6. Penyelenggaraan bidang pendidikan;
7. Penanggulangan masalah sosial;
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
9. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
10. Pengendalian lingkungan hidup;
11. Pelayanan pertanahan;
12. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. Pelayanan administrasi penanaman modal;
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan propinsi dan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan seperti pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan, dan pariwisata. Dalam menjalankan urusan pemerintahan, pemerintah daerah mempunyai hubungan dengan pemerintah pusat dan pemerintah daerah lainnya. Dengan luasnya kewenangan yang dimiliki oleh suatu daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu ada hubungan

antara pemerintah pusat dan daerah. Hubungan ini meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Menurut ketentuan pasal 15 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, hubungan di bidang keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah meliputi:

1. Pemberian sumber-sumber keuangan, untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah;
2. Pengalokasian dana perimbangan kepada pemerintah;
3. Pemberian pinjaman dan/atau hibah kepada pemerintah daerah.

Sementara itu, hubungan dalam bidang keuangan antar pemerintah daerah meliputi:

1. Bagi hasil dan non pajak antara pemerintah daerah propinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota;
2. Pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi tanggungan bersama;
3. Pembiayaan bersama atas kerja sama antardaerah;
4. Pinjaman dan/atau hibah antarpemerintah daerah.

Selanjutnya pada pasal 16 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, menjelaskan hubungan dalam bidang pelayanan umum antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang meliputi:

1. Kewenangan, tanggungjawab dan ketentuan standar pelayanan nasional;
2. Pengalokasian pendanaan pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah;
3. Fasilitas pelaksanaan kerja sama antar pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum.

Selanjutnya pada pasal 17 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, menjelaskan hubungan dalam bidang pemanfaatan sumberdaya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah meliputi:

1. Kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budi daya, dan pelestarian;
2. Bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya;
3. Pengendalian lingkungan dan tata ruang, serta rehabilitasi lahan.

Kemudian, dijelaskan juga hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antarpemerintah daerah meliputi:

1. Pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya;
2. Kerja sama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, antarpemerintah daerah; dan
3. Pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Kewenangan pemerintah daerah terhadap wilayah lautnya diatur dalam pasal 18 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam pasal ini dijelaskan bahwa daerah berwenang mengelola sumber daya di wilayah lautnya. Daerah mendapatkan bagi hasil atas pengelolaan sumber daya alam di bawah dasar/atau di dasar laut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah lautnya meliputi:

1. Eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut;

2. Pengaturan administrasi antara lain perizinan, kelaikan dan keselamatan;
3. Pengaturan tata ruang;
4. Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah, atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah pusat;
5. Ikut serta dalam pemulihan;
6. Ikut serta dalam pertahanan kedaulatan Negara.

C. Tinjauan Tentang Pemekaran Daerah

1. Pengertian Pemekaran Daerah

Dalam pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dikemukakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas tiga Kabupaten dan Kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Maksud pembentukan daerah pada dasarnya adalah untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, di samping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Menurut Riyadi dalam Supriyadi (2012:11) menyatakan bahwa pemekaran daerah adalah upaya untuk memacu perkembangan sosial ekonomi, mengurangi kesenjangan antarwilayah, dan menjaga suatu kelestarian lingkungan hidup pada suatu wilayah. Pandangan lain menurut Sjafrizal (2008:259), pemekaran wilayah adalah pemisahan suatu wilayah dari daerah administratif lama untuk membentuk daerah administratif baru. Menurut Kaloh (2007:189) pemekaran daerah menjadi propinsi, kabupaten dan atau Kota dapat dilihat dari tiga sisi logika:

1. Logika formal (legislasi), memahami bahwa terjadinya pemekaran wilayah disebabkan adanya dukungan formal undang-undang, sekaligus dengan undang-undang ini memberikan peluang kepada setiap daerah untuk berapresiasi dengan kesempatan ini, sehingga yang terjadi adalah banyak daerah yang berlomba-lomba untuk menjadikan daerahnya masing-masing menjadi otonom.
2. Logika realitas, memandang bahwa pembentukan daerah (tidak memandang apakah menjadi otonom atau menjadi daerah kawasan khusus) merupakan sesuatu yang benar-benar urgen secara realitas. Bahwa untuk memecahkan berbagai macam persoalan yang ada di daerah, alternatif terbaiknya hanyalah pembentukan daerah atau pemekaran wilayah.
3. Logika politik, memandang bahwa adanya pergerakan-pergerakan sosial-politik kemasyarakatan di tingkat lokal dengan ide pemekaran daerah, dan pada saat bersamaan dengan membawa dan mengusung etnisitas daerah sebagai penguat menuju terjadinya pemekaran. Etnisitas menjadi motor penggerak masyarakat daerah.

2. Faktor-Faktor Penyebab Pemekaran Daerah

Menurut Syafrizal (2008) ada beberapa faktor yang dapat memicu terjadinya pemekaran wilayah, antara lain :

1. Perbedaan agama .

Kenyataan yang terjadi dalam masyarakat menunjukkan bahwa perbedaan agama merupakan salah satu unsur yang dapat menyebabkan timbulnya keinginan

masyarakat untuk memisahkan diri dari suatu negara/ daerah yang telah ada untuk menjadi negara/ daerah baru.

2. Perbedaan etnis dan budaya

Sama halnya dengan perbedaan agama, perbedaan etnis dan budaya juga merupakan unsur penting lainnya yang dapat memicu terjadinya keinginan untuk melakukan pemekaran wilayah. Kenyataan menunjukkan bahwa masyarakat merasa kurang nyaman bila hidup dalam suatu masyarakat dengan etnis, adat istiadat, dan kebiasaan yang berbeda. Bila kesatuan budaya ini terganggu karena kehadiran warga masyarakat lain dengan budaya yang berbeda, maka seringkali terjadi ketegangan bahkan konflik sosial dalam masyarakat tersebut.

3. Ketimpangan pembangunan ekonomi antar daerah

Aspek berikutnya yang cenderung menjadi pemicu terjadinya pemekaran wilayah adalah ketimpangan pembangunan ekonomi antar daerah. Termasuk juga ke dalam aspek ini adalah ketimpangan dalam ketersediaan sumber daya alam bernilai tinggi, seperti minyak bumi, gas alam, dan batu bara yang selanjutnya akan mendorong terjadinya ketimpangan kemakmuran antar daerah. Ketimpangan ini selanjutnya mendorong terjadinya kecemburuan sosial dan merasa dianaktirikan oleh pemerintah pusat sehingga akhirnya muncul keinginan untuk melakukan pemekaran wilayah. Indikasi terjadinya ketimpangan pembangunan antardaerah dapat diketahu dengan menghitung data PDRB perkapita dan jumlah penduduk sebagai indikator utama melalui Indeks Wiliamson.

4. Luas daerah

Luas daerah dapat pula memicu timbulnya keinginan untuk melakukan pemekaran wilayah. Alasannya adalah karena wilayah yang besar akan cenderung menyebabkan pelayanan publik tidak dapat dilakukan secara efektif dan merata ke seluruh pelosok daerah. Sementara tugas pemerintah daerah adalah memberikan pelayanan publik kepada seluruh masyarakat di daerahnya. Dalam rangka memperbaiki pelayanan kepada masyarakat, maka salah satu cara yang dapat ditempuh adalah dengan melakukan pemekaran daerah.

Selain itu pendapat dari Kaloh (2007:195), terdapat beberapa urgensi dari adanya pembentukan dan pemekaran wilayah, yaitu:

1. Meningkatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, sehingga kehidupan masyarakat akan cepat terangkat dan terbebas dari kemiskinan dan keterbelakangan seiring dengan meningkatnya kesejahteraan.
2. Memperpendek *span of control* (rentang kendali) manajemen pemerintahan dan pembangunan, sehingga fungsi manajemen pemerintahan akan lebih efektif, efisien, dan terkendali.
3. Untuk proses pemberdayaan masyarakat dengan menumbuhkembangkan inisiatif, kreatifitas, dan inovasi masyarakat dalam pembangunan.
4. Menumbuhkan dan mengembangkan proses pembelajaran berdemokrasi masyarakat, dengan keterlibatan mereka dalam proses politik dan pembangunan.

3. Dasar Hukum Pemekaran Daerah

Pembentukan daerah otonom baru harus memenuhi tiga syarat yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Syarat yang dimaksud antara lain syarat administratif, syarat teknis, dan syarat kewilayahan. Syarat administratif bagi propinsi yang wajib dipenuhi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota yang akan menjadi cakupan wilayah propinsi bersangkutan, persetujuan DPRD propinsi induk dan gubernur, serta rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri. Sedangkan untuk kabupaten/kota, syarat administratif yang juga harus dipenuhi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan gubernur, serta rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri.

Selanjutnya, syarat teknis dari pembentukan daerah baru harus meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor-faktor di bawah ini, antara lain :

1. Kemampuan ekonomi, merupakan cerminan hasil kegiatan usaha perekonomian yang berlangsung disuatu daerah propinsi, kabupaten/kota, yang dapat diukur dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dan penerimaan daerah sendiri.
2. Potensi daerah, merupakan cerminan tersedianya sumber daya yang dapat dimanfaatkan dan kesejahteraan masyarakat yang dapat diukur dari lembaga keuangan, sarana ekonomi, sarana pendidikan, sarana kesehatan, sarana transportasi dan komunikasi, sarana pariwisata dan ketenagakerjaan.

3. Sosial budaya, merupakan cerminan yang berkaitan dengan struktur sosial dan pola budaya masyarakat, kondisi sosial masyarakat yang dapat diukur dari tempat peribadatan, tempat kegiatan institusi sosial dan budaya, serta sarana olahraga.
4. Sosial politik, merupakan cerminan kondisi sosial politik masyarakat yang dapat diukur dari partisipasi masyarakat dalam politik dan organisasi kemasyarakatan.
5. Kependudukan, merupakan jumlah total penduduk suatu daerah.
6. Luas daerah, merupakan luas tertentu suatu daerah.
7. Pertahanan dan keamanan
8. Faktor-faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.

Selain syarat administratif dan syarat teknis terdapat syarat fisik. Syarat fisik yang dimaksud adalah pembentukan daerah otonom baru harus meliputi paling sedikit 5 kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi, dan paling sedikit 5 kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan 4 kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan.

D. Tinjauan Tentang Perencanaan Pembangunan Wilayah

1. Pengertian Perencanaan

Menurut Moekijat dalam Tarigan (2004:4), perencanaan memiliki beberapa pengertian yakni:

1. Perencanaan adalah hal memilih dan menghubungkan fakta-fakta serta hal membuat dan menggunakan dugaan-dugaan mengenai masa yang akan datang dalam hal menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang dianggap perlu untuk mencapai hasil-hasil yang diinginkan.
2. Perencanaan adalah suatu usaha untuk membuat suatu rencana tindakan , artinya menentukan apa yang dilakukan, siapa melakukan dan dimana hal itu dilakukan.
3. Perencanaan adalah penentuan suatu arah tindakan untuk mencapai suatu hasil yang diinginkan.
4. Perencanaan adalah suatu penentuan sebelumnya dari tujuan-tujuan yang diinginkan dan bagaimana tujuan tersebut harus di capai.

Sudut pandang lain yang berbeda di kemukakan oleh Friedman dalam Tarigan, (2004:4) yang mengatakan bahwa perencanaan adalah cara berpikir mengatasi permasalahan sosial dan ekonomi, untuk menghasilkan sesuatu di masa depan. Sasaran yang dituju adalah keinginan kolektif dan mengusahakan keterpaduan dalam kebijaksanaan dan program. Friedman melihat perencanaan memerlukan pemikiran yang mendalam dan melibatkan banyak pihak sehingga hasil yang diperoleh dan cara memperoleh hasil itu dapat diterima oleh masyarakat. Hal itu berarti perencanaan sosial dan ekonomi harus memperhatikan aspirasi masyarakat dan melibatkan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung. Selain itu, menurut Conyers dan Hills dalam Tarigan (2004:4), perencanaan adalah suatu proses yang berkesinambungan mencakup keputusan-keputusan dan pilihan-pilihan alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang.

Berdasarkan definisi tersebut Arsyad dalam Tarigan (2004:5) menjelaskan beberapa elemen dasar perencanaan yakni:

1. Merencanakan berarti memilih
2. Perencanaan merupakan alat pengalokasian sumber daya
3. Perencanaan merupakan alat untuk mencapai tujuan
4. Perencanaan berorientasi ke masa depan

Perencanaan yang dimaksudkan disini adalah perencanaan ekonomi ataupun perencanaan pembangunan dengan fokus perhatian bagaimana mengalokasikan sumber daya secara efektif dan efisien. Pandangan lain yang dikemukakan oleh ahli lain yakni Widjojo Nitisastro dalam Tarigan (2004:5) memberikan penekanan yang berbeda yakni bahwa perencanaan pada dasarnya berkisar pada dua hal, pertama ialah penentuan pilihan secara sadar mengenai tujuan konkret yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu atas dasar nilai yang dimiliki masyarakat yang bersangkutan. Yang kedua adalah pilihan-pilihan diantara cara-cara alternatif yang efisien serta rasional guna mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Menurut Riyadi dan Bratakusumah (2003:3), perencanaan pada umumnya terkandung beberapa hal pokok yang dapat dikatakan sebagai unsur-unsur dalam perencanaan itu sendiri, yakni:

1. Adanya asumsi-asumsi yang didasarkan pada fakta-fakta. Ini berarti bahwa perencanaan hendaknya disusun dengan berdasarkan pada asumsi yang didukung dengan fakta-fakta atau bukti-bukti yang ada. Hal ini menjadi penting karena perencanaan merupakan dasar bagi pelaksanaan suatu kegiatan aktivitas.
2. Adanya alternatif-alternatif atau pilihan-pilihan sebagai dasar penentuan kegiatan yang akan dilakukan. Ini berarti bahwa dalam menyusun rencana perlu

- memperhatikan berbagai alternatif/pilihan sesuai dengan kegiatan yang akan dilaksanakan.
3. Adanya tujuan yang ingin dicapai. Dalam hal ini perencanaan merupakan suatu alat/sarana untuk mencapai tujuan melalui pelaksanaan kegiatan.
 4. Bersifat memprediksi sebagai langkah untuk mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan yang dapat mempengaruhi pelaksanaan perencanaan.
 5. Adanya kebijaksanaan sebagai hasil keputusan yang harus dilaksanakan.

2. Pengertian Pembangunan

Definisi pembangunan menurut Nugroho dan Dahuri (2004:8) diartikan sebagai upaya terkoordinasi untuk menciptakan alternatif yang lebih banyak secara sah kepada setiap warga Negara untuk memenuhi dan mencapai aspirasinya yang paling manusiawi. Tema pertama adalah koordinasi, yaitu berimplikasi pada perlunya suatu kegiatan perencanaan. Tema kedua adalah terciptanya alternatif yang lebih banyak secara sah. Hal ini dapat diartikan bahwa pembangunan hendaknya berorientasi kepada keberagaman dalam mekanismenya menuntut kepada terciptanya kelembagaan dan hukum yang terpercaya yang mampu berperan secara efisien, transparan, dan adil. Tema ketiga mencapai aspirasi yang paling manusiawi, yang berarti pembangunan harus berorientasi kepada pemecahan masalah dan pembinaan nilai-nilai moral dan etika umat. Dalam konteksnya yang lebih luas, pembangunan mempunyai beberapa pengertian yang didasarkan pada sudut pandang yang berbeda-beda pula. Beberapa pengertian pembangunan menurut Afiffuddin (2010:42) tersebut adalah:

1. Pembangunan adalah perubahan. Perubahan dalam arti mewujudkan suatu kondisi kehidupan bernegara dan bermasyarakat yang lebih baik dari kondisi sekarang.
2. Pembangunan adalah pertumbuhan. Yang dimaksud dengan pertumbuhan ialah kemampuan suatu Negara untuk terus berkembang baik secara kuantitatif maupun secara kualitatif. Cakupannya pun adalah seluruh segi kehidupan.
3. Pembangunan adalah rangkaian usaha secara sadar dilakukan. Keadaan yang lebih baik, yang didambakan oleh suatu masyarakat, serta pertumbuhan yang diharapkan akan terus berlangsung, tidak akan terjadi dengan sendirinya, apalagi secara kebetulan.
4. Pembangunan adalah suatu rencana yang tersusun secara rapi. Perencanaan dalam pembangunan mutlak dilakukan oleh dan dalam setiap organisasi, apa pun tujuannya, apa pun kegiatannya tanpa melihat apakah organisasi bersangkutan besar atau kecil.
5. Pembangunan adalah cita-cita terakhir dari perjuangan Negara atau bangsa.

Menurut Siagian dalam Riyadi dan Bratakusumah (2003:6) menjelaskan pembangunan sebagai suatu perubahan, mewujudkan suatu kondisi kehidupan bernegara dan bermasyarakat yang lebih baik dari kondisi sekarang, sedangkan pembangunan sebagai suatu pertumbuhan menunjukkan kemampuan suatu kelompok untuk terus berkembang, baik secara kualitatif maupun kuantitatif dan merupakan sesuatu yang mutlak harus terjadi dalam pembangunan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pada dasarnya pembangunan tidak dapat dipisahkan dari pertumbuhan, dalam arti bahwa pembangunan dapat menyebabkan terjadinya pertumbuhan dan pertumbuhan akan terjadi sebagai

akibat adanya pembangunan. Dalam hal ini pertumbuhan dapat berupa pengembangan/pengluasan atau peningkatan dari aktivitas yang dilakukan oleh suatu komunitas masyarakat.

3. Pengertian Wilayah

Wilayah dapat dilihat sebagai suatu ruang pada permukaan bumi. Pengertian permukaan bumi adalah menunjuk pada tempat atau lokasi yang dilihat secara horizontal dan vertikal yang di dalamnya termasuk apa yang ada pada permukaan bumi, yang ada di bawah permukaan bumi dan yang ada di atas permukaan bumi. Menurut Glasson dalam Tarigan (2004:99), ada dua cara pandang yang berbeda tentang wilayah, yaitu subjektif dan objektif. Cara pandang subjektif, wilayah adalah alat untuk mengidentifikasi suatu lokasi yang didasarkan atas kriteria tertentu atau tujuan tertentu. Dengan demikian, banyaknya wilayah tergantung pada kriteria yang digunakan. Wilayah hanyalah suatu model agar dapat membedakan lokasi yang satu dari lokasi lainnya. Hal ini diperlukan untuk membantu manusia mempelajari dunia ini secara sistematis. Pandangan objektif menyatakan wilayah itu benar-benar ada dan dapat dibedakan berdasarkan musim/temperature yang dimilikinya atau berdasarkan konfigurasi lahan, jenis tumbuh-tumbuhan, kepadatan penduduk, atau gabungan dari ciri-ciri diatas. Selain itu menurut pandangan lain, Hanafiah dalam Tarigan (2004:100) menyatakan bahwa wilayah dapat dibedakan atas konsep absolut dan relatif. Konsep absolut didasarkan pada keadaan fisik sedangkan konsep relatif selain memperhatikan faktor fisik juga sekaligus memperhatikan fungsi sosial ekonomi dari ruangan tersebut.

Dalam menganalisis wilayah secara umum, ada tiga tipe wilayah menurut Blair dalam Nugroho dan Dahuri (2004:10), *pertama*, wilayah fungsional yakni wilayah yang dicirikan oleh adanya derajat integrasi antara komponen-komponen di dalamnya yang berinteraksi ke dalam wilayah alih-alih berinteraksi ke wilayah luar. Terbentuknya wilayah fungsional ini akan tampak dalam keadaan pelaku-pelaku ekonomi lokal saling berinteraksi diantara mereka sendiri pada derajat atau tingkatan (kualitas dan kuantitas) lebih dari interaksi pelaku ekonomi lokal dengan pelaku dari luar wilayah. *Kedua* adalah wilayah homogeny yakni wilayah wilayah yang dicirikan memiliki adanya kemiripan relatif dalam wilayah. Kemiripan ciri tersebut dapat dilihat dari aspek sumber daya alam, sosial, dan ekonomi. Yang *ketiga* adalah wilayah administratif yakni wilayah yang dibentuk untuk kepentingan pengelolaan atau organisasi oleh pemerintah maupun oleh pihak-pihak lain.

Ahli lain, Glasson dalam Tarigan (2004:100), mengatakan bahwa wilayah dapat dibedakan berdasarkan kondisi dan fungsinya. Berdasarkan kondisi nya, wilayah dapat dikelompokkan atas keseragaman isinya (homogen) misalnya wilayah perkebunan, wilayah peternakan, wilayah industri dan lainnya. Berdasarkan fungsinya, wilayah dapat dibedakan misalnya kota dengan wilayah belakangnya, lokasi produksi dengan wilayah pemasarannya, susunan orde perkotaan, hirerarki jalur transportasi, dan lain-lain.

Berdasarkan tujuan dari pembentukan wilayah, menurut Tarigan (2004:103-104) suatu wilayah dibedakan menjadi:

1. Berdasarkan wilayah administratif pemerintahan seperti wilayah kekuasaan pemerintah, propinsi, kabupaten/kota, kecamatan, desa/kelurahan dan dusun/lingkungan;
2. Berdasarkan kesamaan kondisi yang paling umum yakni kesamaan kondisi fisik;
3. Berdasarkan ruang lingkup pengaruh ekonomi;
4. Berdasarkan wilayah perencanaan/program. Misalnya wilayah daerah aliran sungai (DAS).

4. Pengertian Perencanaan Pembangunan Wilayah

Sebagai tahapan awal, perencanaan pembangunan akan menjadi pedoman/acuan dasar bagi pelaksanaan kegiatan pembangunan. Oleh karena itu, perencanaan pembangunan hendaknya bersifat implementatif dan aplikatif. Kegiatan perencanaan pembangunan pada dasarnya merupakan kegiatan riset/penelitian karena proses pelaksanaannya akan banyak menggunakan metode-metode riset, mulai dari teknik pengumpulan data, analisis data, hingga studi lapangan/kelayakan dalam rangka mendapatkan data-data yang akurat, baik yang dilakukan secara konseptual/dokumentasi maupun eksperimental. Menurut Riyadi dan Bratakusumah (2003:7), perencanaan pembangunan dapat diartikan sebagai suatu proses perumusan alternatif-alternatif atau keputusan-keputusan yang didasarkan pada data-data dan fakta-fakta yang akan digunakan sebagai bahan untuk melaksanakan suatu rangkaian kegiatan/aktivitas masyarakat baik yang bersifat fisik maupun non fisik dalam rangka mencaai tujuan yang lebih baik.

Dalam hubungannya dengan suatu daerah sebagai area (wilayah) pembangunan dimana terbentuk konsep perencanaan pembangunan daerah, dapat dinyatakan bahwa perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses perencanaan pembangunan yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan menuju arah perkembangan yang lebih baik bagi suatu komunitas masyarakat, pemerintah dan lingkungannya dalam wilayah/daerah tertentu, dengan memanfaatkan atau mendayagunakan berbagai sumber daya yang ada dan harus memiliki orientasi yang bersifat menyeluruh, lengkap, tetapi tetap berpegang teguh pada azas prioritas.

Menurut Nugroho dan Dahuri (2004:11-12), perencanaan pembangunan wilayah adalah konsep yang utuh dan menyatu dengan pembangunan wilayah. Secara luas, perencanaan pembangunan wilayah diartikan sebagai suatu upaya merumuskan dan mengaplikasikan kerangka teori ke dalam kebijakan ekonomi dan program pembangunan yang di dalamnya mempertimbangkan aspek wilayah dengan mengintegrasikan aspek sosial dan lingkungan menuju tercapainya kesejahteraan yang optimal dan berkelanjutan.

Pandangan lain yang berbeda dikemukakan oleh Riyadi dalam Indraprahasta (2009:13), mengemukakan bahwa pengembangan wilayah merupakan upaya untuk memacu perkembangan sosial ekonomi, mengurangi kesenjangan antarwilayah, dan menjaga suatu kelestarian lingkungan hidup pada suatu wilayah. Adapun perencanaan wilayah pada dasarnya merupakan upaya intervensi terhadap kekuatan-kekuatan pasar yang dalam konteks pengembangan wilayah memiliki tujuan pokok, yakni meminimalkan konflik kepentingan antarsektor,

meningkatkan kemajuan sektoral, dan membawa kemajuan bagi masyarakat secara keseluruhan. Menurut Tarigan (2004:28), perencanaan wilayah adalah perencanaan penggunaan ruang wilayah (termasuk perencanaan pergerakan di dalam ruang wilayah) dan perencanaan kegiatan pada ruang wilayah tersebut. Selain itu, menurut Suwardji dan Tejowulan dalam Indraprahasta (2009:13), pengembangan wilayah adalah segala upaya perbaikan suatu atau beberapa jenis wilayah agar semua komponen yang ada di wilayah tersebut dapat berfungsi dan menjalankan kehidupan secara normal. Pembangunan wilayah ditopang oleh empat pilar yaitu (1) sumberdaya alam/fisik-lingkungan (2) sumberdaya buatan/ekonomi (3) sumberdaya manusia, dan (4) sumberdaya sosial-kelembagaan.

Tujuan perencanaan wilayah menurut Tarigan (2004:9) pada tahap akhirnya akan menghasilkan rencana menetapkan lokasi dari berbagai kegiatan yang direncanakan baik oleh pihak pemerintah ataupun pihak swasta. Lokasi yang dipilih memberikan efisiensi dan keserasian lingkungan yang paling maksimal, setelah memperhatikan benturan kepentingan dari berbagai pihak. Manfaat dari adanya perencanaan wilayah adalah sebagai berikut:

1. Perencanaan wilayah haruslah mampu menggambarkan proyeksi dari berbagai kegiatan ekonomi dan penggunaan lahan di wilayah tersebut di masa yang akan datang. Dengan demikian, sejak awal telah terlihat arah lokasi yang dipersiapkan untuk dibangun dan yang akan dijadikan sebagai wilayah penyangga;

2. Dapat membantu atau memandu para pelaku ekonomi untuk memilih kegiatan apa yang perlu dikembangkan di masa yang akan datang dan dimana lokasi kegiatan seperti itu masih diizinkan;
3. Sebagai bahan acuan bagi pemerintah untuk mengendalikan atau mengawasi arah pertumbuhan kegiatan ekonomi dan arah penggunaan lahan;
4. Sebagai landasan bagi rencana-rencana lainnya yang lebih sempit tetapi lebih detail, misalnya perencanaan sektoral dan perencanaan penggunaan prasarana;
5. Lokasi itu sendiri dapat digunakan untuk berbagai kegiatan, penetapan kegiatan tertentu pada lokasi tertentu haruslah member nilai tambah maksimal bagi seluruh masyarakat, artinya dicapai suatu manfaat optimal dari lokasi tersebut.

5. Ruang Lingkup Perencanaan Pembangunan Wilayah

Dalam Tarigan (2004,30-37), dijelaskan bahwa ruang lingkup perencanaan pembangunan wilayah mencakup dua pendekatan yakni pendekatan sektoral dan pendekatan regional (wilayah). Pendekatan sektoral adalah di mana seluruh kegiatan ekonomi di dalam wilayah perencanaan dikelompokkan atas sektor-sektor. Selanjutnya setiap sektor dianalisis satu per satu. Setiap sektor dilihat potensi dan peluangnya, menetapkan apa yang dapat dilihat dan dimana lokasi dari kegiatan peningkatan tersebut. Menurut Djojodipuro (1994:229), pendekatan sektoral dalam perencanaan dimulai dengan pertanyaan yang menyangkut sektor apa yang perlu dikembangkan untuk mencapai tujuan pembangunan nasional. Sub pertanyaan nya dapat berbentuk berapa banyak harus diproduksi, dengan cara atau teknologi apa dan kapan produksi dimulai. Setelah tahapan tersebut selesai, baru muncul pertanyaan, dimana aktivitas tiap sektor akan dijalankan. Selanjutnya

proses perencanaan ditutup dengan pertanyaan standar menyangkut kebijakan, strategi apa dan langkah-langkah yang perlu diambil.

Pendekatan lain selain pendekatan sektoral adalah pendekatan regional (wilayah). Menurut Tarigan (2004:35), pendekatan regional dalam pengertian luas, selain memperhatikan penggunaan ruang untuk kegiatan produksi/jasa juga untuk memprediksi arah konsentrasi kegiatan dan memperkirakan kebutuhan fasilitas untuk masing-masing konsentrasi serta merencanakan jaringan-jaringan penghubung sehingga berbagai konsentrasi kegiatan dapat dihubungkan secara efisien. Berbeda dengan pendekatan sektoral, menurut Djodipuro (1999:230), pendekatan regional lebih menitikberatkan pertanyaan daerah mana yang perlu mendapat prioritas untuk dikembangkan, baru kemudian sektor apa saja yang sesuai untuk dikembangkan di masing-masing daerah.

Analisis regional adalah analisis atas penggunaan ruang saat ini, analisis atas aktivitas yang akan mengubah penggunaan ruang dan perkiraan atas bentuk penggunaan ruang di masa yang akan datang. Pendekatan regional adalah pendekatan yang memandang wilayah sebagai kumpulan dari bagian-bagian wilayah yang lebih kecil dengan potensi dan daya tariknya masing-masing. Pendekatan regional adalah pendekatan ekonomi dan pendekatan ruang. Pendekatan ekonomi terutama untuk cabang ekonomi regional dan dapat dipakai berbagai peralatan analisis baik dari ekonomi umum/ekonomi pembangunan atau lebih khusus ekonomi regional untuk melihat arah perkembangan suatu daerah di masa yang akan datang. Pendekatan ruang adalah pendekatan yang memperhatikan:

1. Struktur ruang saat ini;
2. Penggunaan lahan saat ini;
3. Kaitan struktur wilayah terhadap wilayah tetangga.

Pendekatan regional semestinya dapat menjawab berbagai pertanyaan yang belum terjawab apabila hanya menggunakan pendekatan sektoral seperti:

1. Lokasi dari berbagai kegiatan ekonomi yang akan berkembang;
2. Penyebaran penduduk di masa yang akan datang dan kemungkinan munculnya pusat-pusat permukiman baru;
3. Adanya perubahan pada struktur ruang wilayah dan prasarana yang perlu dibangun untuk mendukung perubahan struktur ruang tersebut;
4. Perlunya penyediaan berbagai fasilitas sosial yang seimbang pada pusat-pusat permukiman dan berbagai kegiatan ekonomi yang berkembang;
5. Perencanaan jaringan penghubung (prasarana dan mode transportasi) yang akan menghubungkan berbagai pusat kegiatan atau permukiman secara efisien.

E. Tinjauan Tentang Pusat Pertumbuhan dan Pelayanan

Menurut Tarigan (2004:115), pusat pertumbuhan dapat diartikan dengan dua cara yakni secara fungsional dan secara geografis. Secara fungsional, pusat pertumbuhan adalah suatu lokasi konsentrasi kelompok usaha atau cabang industri karena sifat hubungannya memiliki unsur-unsur kedinamisan sehingga mampu menstimulasi kehidupan ekonomi baik ke dalam maupun keluar. Secara geografis, pusat pertumbuhan adalah suatu lokasi yang banyak memiliki fasilitas pelayanan dan kemudahan sehingga menjadi pusat daya tarik (*pole of attraction*), yang

menyebabkan berbagai macam usaha tertarik untuk berlokasi di situ dan masyarakat senang datang memanfaatkan fasilitas yang ada di kota tersebut.

Menurut Nasoetion (1982:16), setiap teknik perencanaan lokasi yang realistis harus mempertimbangkan pusat-pusat yang telah ada dalam menyeleksi lokasi baru fasilitas dan pusat-pusat pelayanan yang berkenaan dengan tingkat kemudahan tertentu. Pusat-pusat yang telah ada merupakan pembatas dalam mencapai pola optimal yang dapat disusun untuk daerah tersebut. Menurut Fisher dalam Nasoetion (1982:17), pada umumnya suatu pusat pelayanan merupakan lokasi yang baik jika sedikit mempunyai sifat yakni merupakan permukiman yang sudah mempunyai penduduk dan/atau tingkat perkembangan fasilitas pelayanan yang memadai dan lokasi pusat tersebut membantu meminimumkan jarak yang harus ditempuh dari permukiman-permukiman yang dilayani oleh pusat terdekat mereka.

Fisher dalam Nasoetion (1982:16) mengemukakan bahwa metode dasar yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi hirerarki permukiman dan fasilitas pelayanan dapat dikelompokkan ke dalam dua kelompok, yaitu metode manual dan metode matematik dengan menggunakan komputer. Dalam metode manual terdapat dua kategori metode. Pertama, mencakup metode-metode yang mencoba mengidentifikasi prasarana sosial ekonomi yang ada saat ini disetiap permukiman yang memungkinkan dorongan atau hambatan terhadap perkembangan dan pertumbuhan permukiman tersebut sebagai pusat pelayanan. Metode-metode tersebut terdiri dari metode pangkat/ranking permukiman, metode skalogram, dan metode indeks sentralistis. Kategori kedua dalam metode manual yang mencoba

mengidentifikasi hirerarki permukiman dan fasilitas pelayanan dalam tata ruang adalah metode lingkaran dan metode bisektor.

Dalam penelitian ini, dikarenakan keterbatasan peneliti maka teknik yang digunakan adalah metode manual dengan menggunakan metode kategori skalogram dan indeks sentralitas. Alat analisis skalogram akan digunakan untuk menghitung tingkatkelengkapan fasilitas kecamatan yang akan dikelompokkan menjadi dua kelompok, yaitu fasilitas yang berkaitan dengan aktivitas sosial dan fasilitas yang berkaitan dengan aktivitas ekonomi.

F. Tinjauan Tentang Teori Basis Ekonomi

Dalam kajian ekonomi regional, ekspor adalah menjual produk/jasa ke luar wilayah baik ke wilayah dalam negara itu maupun ke luar negeri. Pada dasarnya kegiatan ekspor adalah semua kegiatan baik penghasil produk maupun penyedia jasa yang mendatangkan uang dari luar wilayah karena kegiatan basis. Menurut Tarigan (2004:27), lapangan kerja dan pendapatan di sektor basis adalah fungsi permintaan yang bersifat *exogenous* (tidak tergantung pada kekuatan/permintaan lokal). Sementara sektor nonbasis adalah untuk sektor yang bertujuan hanya untuk memenuhi kebutuhan konsumsi lokal. Hal ini dikarenakan permintaan sektor ini sangat dipengaruhi oleh tingkat pendapatan masyarakat setempat. Dengan demikian, sektor ini terikat terhadap kondisi ekonomi setempat dan tidak bisa berkembang melebihi pertumbuhan wilayah. Atas dasar anggapan itulah satu-satunya sektor yang dapat meningkatkan perekonomian wilayah melebihi pertumbuhan alamiah adalah sektor basis.

Pengertian lain dikemukakan oleh Hoover dalam Tyas (2006:24) yang menjelaskan kegiatan basis adalah kegiatan yang pertumbuhannya akan mendorong dan menentukan pembangunan wilayah secara keseluruhan. Sedangkan kegiatan non-basis adalah kegiatan yang pertumbuhannya hanya merupakan akibat dari pembangunan wilayah secara keseluruhan.

Untuk mengetahui apakah suatu sektor dapat dikatakan sebagai basis ekonomi dapat dipergunakan beberapa metode yakni metode langsung, metode tidak langsung, metode *location quotient*, dan metode campuran. Metode pengukuran langsung dapat dilakukan dengan survey langsung untuk mengidentifikasi sektor mana yang merupakan sektor basis. Metode ini dapat digunakan untuk menentukan sektor basis dengan cepat, akan tetapi memerlukan biaya, waktu, dan tenaga kerja yang banyak. Sedangkan metode tidak langsung adalah metode yang menggunakan asumsi dalam melihat sektor basis berdasarkan kondisi wilayah.

Metode selanjutnya adalah *location quotient* yakni metode melihat sektor basis dengan membandingkan porsi lapangan kerja/nilai tambah untuk sektor tertentu di wilayah yang sempit dengan wilayah yang lebih luas. Terakhir adalah metode campuran adalah metode yang menggabungkan antara metode langsung dan metode yang tidak langsung. Menurut Riyadi dan Bratakusumah (2003:186), metode *LQ* dimaksudkan untuk mengetahui gambaran umum mengenai kemampuan sektor-sektor pembangunan di suatu wilayah dalam mendukung proses pembangunan di daerahnya. Glasson dalam Tyas (2006:25) menyarankan untuk menggunakan metode *LQ* dalam penentuan sektor basis. Dalam penelitian ini, karena keterbatasan data, maka sektor yang akan dihitung adalah sektor

primer (pertanian) untuk mengidentifikasi komoditas/sektor unggulan calon daerah otonom baru dengan menggunakan metode analisis *LQ*.

G. Pentingnya Basis Ekonomi Dalam Pembentukan Daerah Otonom Baru

Salah satu aspek yang penting dalam pemekaran daerah adalah aspek ekonomi. Aspek ekonomi akan menjadi landasan bagi pembangunan kesejahteraan masyarakat. Dalam pembentukan daerah otonom baru, analisis terhadap kondisi perekonomian menjadi sangat penting terhadap keberlangsungan daerah otonom tersebut. Pemikiran tersebut dilandasi karena masih ada daerah hasil pemekaran yang mengalami ketertinggalan pasca dimekarkan. Hasil studi dari Bappenas dan UNDP (2001-2007), menunjukkan tingkat pertumbuhan ekonomi di daerah otonom baru (DOB) lebih rendah dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi di daerah induk. Secara umum pertumbuhan ekonomi daerah induk lebih stabil dengan kisaran 5-6% per tahun. Sementara pertumbuhan ekonomi di daerah otonom baru lebih berfluktuasi. Fluktuasi tersebut antara lain disebabkan oleh dominannya sektor pertanian sebagai komponen terbesar dalam perekonomian daerah otonom baru (DOB). Sektor pertanian sangat rentan terhadap perubahan harga, pergantian musim maupun iklim. Akibatnya perubahan sedikit saja pada komponen tersebut akan sangat berpengaruh pada pembentukan PDRB. Di beberapa lokasi penelitian, beberapa komoditi pertanian mengalami penurunan jumlah produksi akibat terserang penyakit. Kabupaten Luwu Utara dan Lampung Timur mengalami pertumbuhan negatif di sektor pertanian karena datangnya hama penyakit maupun kondisi alam yang tidak baik, misalnya banjir di daerah produksi. Selain itu, kontribusi PDRB daerah otonom baru dalam total PDRB

propinsi ternyata sangat kecil (sekitar 6,5%), lebih rendah dibandingkan kontribusi kelompok kontrol (12%) atau daerah induk (10%). Hal ini relatif konstan selama periode 2001-2005. Hal ini mengisyaratkan, bahwa daerah yang dilepas oleh daerah induk tersebut relatif lebih kecil peranannya dalam perekonomian provinsi. Pemekaran daerah otonom baru tidak menghasilkan daerah yang setara dengan daerah induknya.

Selain itu hasil penelitian dari Abdullah (2011) menjelaskan dampak pemekaran wilayah terhadap perekonomian daerah otonom baru cenderung lebih fluktuatif dibandingkan daerah induk. Laju pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Polewali Mandar sebagai Kabupaten induk lebih stabil peningkatannya dibandingkan Kabupaten Mamasa sebagai daerah otonom baru yang laju pertumbuhan ekonominya sangat fluktuatif peningkatannya. Laju pertumbuhan PDRB non migas yang diperoleh laju pertumbuhan di Kabupaten Polewali Mandar lebih besar dibandingkan dengan Kabupaten Mamasa. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembangunan ekonomi di Kabupaten Mamasa jika dibandingkan dengan Kabupaten Polewali Mandar diperoleh bahwa pembangunan ekonomi di daerah otonom baru masih relatif kecil sehingga pemekaran wilayah di Kabupaten Mamasa tidak menghasilkan daerah yang setara dengan daerah induknya.

Dampak ekonomi pasca pemekaran juga tidak hanya sebatas pada daerah otonom tersebut namun berdampak pada hal yang lebih luas misalnya terhadap lingkup daerah induk. Hasil studi dari Nurlatifah (2009) menyimpulkan bahwa Kabupaten Ciamis sebelum pemekaran Kota Banjar, laju pertumbuhan ekonomi Kabupaten Ciamis lebih tinggi dari pada laju pertumbuhan ekonomi Jawa Barat. Pasca

pemekaran Kota Banjar, laju pertumbuhan ekonomi Kabupaten Ciamis ternyata lebih rendah daripada laju pertumbuhan ekonomi Jawa Barat. Pada periode sebelum pemekaran Kota Banjar, Kabupaten Ciamis termasuk kategori daerah sedang tumbuh, namun pasca pemekaran Kota Banjar Kabupaten Ciamis termasuk kategori relatif tertinggal. Hal ini disebabkan pada periode sebelum pemekaran Kota Banjar laju pertumbuhan Kabupaten Ciamis lebih tinggi daripada laju pertumbuhan Provinsi Jawa Barat, dengan PDRB per kapita Kabupaten Ciamis yang masih lebih tinggi dibandingkan Jawa Barat. Pasca pemekaran Kota Banjar laju pertumbuhan dan PDRB per kapita Kabupaten Ciamis lebih rendah dari Provinsi Jawa Barat, sehingga Kabupaten Ciamis termasuk kategori daerah yang relatif tertinggal di Provinsi Jawa Barat.

Sesuai dengan syarat teknis pembentukan daerah baru yang tercantum dalam PP Nomor 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah dijelaskan bahwa potensi ekonomi menjadi sangat penting dalam mengukur kesiapan daerah untuk menjadi daerah baru. Kemampuan ekonomi yang terdiri dari kriteria produk domestik regional bruto dan penerimaan daerah menjadi indikator utama dari syarat teknis tersebut.

Salah satu tujuan dari adanya pemekaran daerah adalah untuk pemerataan pembangunan daerah. Menurut Marfiani (2007:4), sasaran tersebut bukanlah hal yang mudah untuk dicapai karena pada umumnya pembangunan ekonomi suatu daerah berkaitan erat dengan potensi ekonomi dan karakteristiknya daerah yang berbeda-beda. Dengan demikian, perbedaan potensi dan karakteristik daerah dapat membedakan strategi dan kebijakan pembangunan yang dilaksanakan. Latar

belakang yang berbeda akan memberikan konsekuensi terhadap keberagaman kinerja daerah dalam pelaksanaan dan pencapaian tujuan pembangunan.

Aspek ekonomi dalam pemekaran daerah menjadi sangat penting terkait dengan kesiapan daerah otonom baru mengembangkan pertumbuhan ekonomi dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan adanya pemekaran. Menurut Permatasari (2011:1) pembangunan ekonomi juga ditujukan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat secara adil dan merata. Salah satu indikator yang biasanya digunakan untuk mengukur pembangunan ekonomi yang terjadi pada suatu daerah adalah pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi diperlukan guna mempercepat perubahan struktur perekonomian daerah menuju kondisi yang terus meningkat dan dinamis. Pertumbuhan ekonomi juga diperlukan untuk menggerakkan dan memacu pembangunan di bidang lainnya sekaligus sebagai kekuatan utama pembangunan dalam rangka meningkatkan pendapatan masyarakat dan mengatasi ketimpangan sosial ekonomi.

Pemberian otonomi daerah untuk melaksanakan dan mengurus daerahnya sendiri memberikan peluang bagi daerah untuk memanfaatkan potensi ekonomi dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Adanya pembentukan daerah baru berarti akan menciptakan kesempatan bagi daerah otonom baru tersebut untuk memanfaatkan potensi yang dimilikinya. Kemampuan ekonomi sebagai landasan awal dalam rangka pemekaran daerah menjadi sangat penting karena terkait dengan keberlanjutan masa depan dari daerah pemekaran tersebut. Analisis terhadap potensi ekonomi daerah pemekaran akan menentukan pertumbuhan

ekonomi di masa yang akan datang. Hal ini dikarenakan pertumbuhan ekonomi merupakan indikator utama dari keberhasilan pembangunan suatu wilayah. Pertumbuhan ekonomi menunjukkan gerak berbagai sektor pembangunan dan merupakan juga sumber penciptaan lapangan kerja. Adanya peningkatan nilai tambah di perekonomian mengisyaratkan peningkatan aktivitas ekonomi, baik yang sifatnya internal di daerah yang bersangkutan, maupun dalam kaitannya dengan interaksi antardaerah.

Dalam rangka perencanaan pembangunan wilayah untuk daerah otonom baru dibutuhkan rancangan strategi pengembangan potensi ekonomi lokal. Dari hal tersebut, maka perlu lah dibutuhkan pemahaman mengenai teori basis lokal. Menurut Arsyad dalam Permatasari (2011:161) teori basis ekonomi ini menyatakan bahwa faktor penentu utama pertumbuhan ekonomi suatu daerah berhubungan langsung dengan permintaan akan barang dan jasa dari luar daerah. Pertumbuhan industri-industri yang menggunakan sumber daya lokal, termasuk tenaga kerja dan bahan baku untuk diekspor akan menghasilkan kekayaan daerah dan penciptaan peluang kerja, dan daerah mempunyai kesempatan untuk mengembangkan sumberdaya yang dimiliki dengan memanfaatkan tenaga kerja yang ada termasuk dari luar daerah dalam upaya meningkatkan peluang ekspor.

Mengacu pada teori basis ekonomi, maka sektor ekonomi potensial yang dikenal dengan istilah sektor basis digunakan untuk mengidentifikasi besarnya pendapatan yang disumbangkan oleh sektor-sektor ekonomi dalam sistem perekonomian daerah. Analisis basis ekonomi yang sering disebut sebagai teori basis ekonomi biasanya digunakan untuk mengidentifikasi Produk Domestik Regional Bruto

dalam menentukan sektor unggulan (basis). Apabila sektor unggulan tersebut dapat dikembangkan dengan baik tentunya mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi daerah, yang pada akhirnya dapat meningkatkan pendapatan daerah secara optimal.

Penggunaan teori basis ekonomi menjadi penting dalam perencanaan pemekaran daerah otonom baru agar daerah otonom baru tersebut memiliki basis-basis sektor yang dapat dikembangkan untuk pertumbuhan ekonomi. Penggunaan basis ekonomi ditujukan untuk mengidentifikasi sektor-sektor mana yang mempunyai daya saing untuk menjadi keunggulan di daerah otonom baru. Menurut Tarigan (2004:75), pasca otonomi daerah, masing-masing daerah sudah bebas dalam menetapkan sektor/komoditi yang diprioritaskan pengembangannya. Kemampuan pemerintah daerah untuk melihat sektor yang memiliki keunggulan/kelemahan di wilayahnya menjadi sangat penting. Sektor yang memiliki keunggulan, memiliki prospek yang lebih baik untuk dikembangkan dan diharapkan dapat mendorong sektor-sektor lain untuk dapat berkembang.

H. Tinjauan Tentang Strategi

Pada dasarnya strategi merupakan langkah-langkah pilihan yang diambil dalam rangka mencapai tujuan suatu organisasi. Menurut Chandler Jr., dalam Kusdi, (2009:87) strategi dalam konteks organisasi adalah penetapan berbagai tujuan dan sasaran jangka panjang yang bersifat mendasar bagi sebuah organisasi, yang dilanjutkan dengan penetapan rencana aktivitas dan pengalokasian sumber daya yang diperlukan guna mencapai berbagai sasaran tersebut. Contoh bahwa

keputusan–keputusan mendasar yang tergolong strategi misalnya memperluas volume aktivitas organisasi, membuka cabang atau kantor wilayah baru, mengubah atau menambah fungsi-fungsi baru, atau mendiversifikasi kegiatan dari yang sudah ada. Aktivitas-aktivitas semacam ini memiliki jangkauan yang luas dan mempengaruhi organisasi dalam jangka panjang. Strategi disusun dan diimplementasi untuk mencapai berbagai tujuan yang telah ditetapkan, sekaligus mempertahankan dan memperluas aktivitas organisasi pada bidang-bidang baru dalam rangka merespon lingkungan.

Dalam mempersiapkan sebuah strategi, tahap pertama adalah melakukan formulasi strategi. Menurut Guth dalam Salusu (1996:95-96), formulasi strategi mencakup beberapa hal pokok antara lain (1) perkiraan mengenai kondisi lingkungan serta identifikasi ancaman dan peluang, (2) perhitungan mengenai kekuatan dan kelemahan organisasi dalam wilayah pemasaran produk tertentu, (3) identifikasi tujuan, sasaran serta nilai-nilai organisasi yang hendak dicapai, (4) syarat-syarat untuk memilih suatu strategi tertentu dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Faktor lingkungan harus diperhitungkan dalam mempersiapkan strategi. Hal ini dipertegas oleh Friedrickson dalam Salusu (1996:96), bahwa strategi dari suatu organisasi hendaknya memberi gambaran sampai sejauh mana lingkungan ekstern sebanding atau sejalan dengan struktur dan proses intern.

Dalam menyusun sebuah strategi analisa terhadap kondisi lingkungan menjadi sangat penting. Menurut Kusbi (2009:88), proses analisa lingkungan terbagi menjadi dua hal yakni analisa eksternal dan analisa internal. Analisa eksternal merupakan tinjauan terhadap lingkungan yang menghasilkan data mengenai

berbagai ancaman (*threat*) dan peluang (*opportunities*). Dari analisa ini diperoleh kesimpulan mengenai faktor-faktor yang menentukan kesuksesan organisasi. Sementara itu, analisa internal merupakan tinjauan terhadap berbagai kekuatan (*strengths*) dan kelemahan (*weakness*) dalam organisasi itu sendiri. Dari analisa internal diperoleh kesimpulan mengenai kompetensi-kompetensi khusus yang dimiliki organisasi. Kombinasi dari kedua hal ini lah yang lazimnya disebut analisis *SWOT* (*Strengths, Weakness, Opportunity, Threats*) yang merupakan bahan bagi pengambil kebijakan untuk menyusun strategi organisasi. Dalam penelitian ini untuk menyusun strategi pembangunan bagi daerah otonom baru akan menggunakan teknik analisis *SWOT*.

I. Kerangka Pemikiran

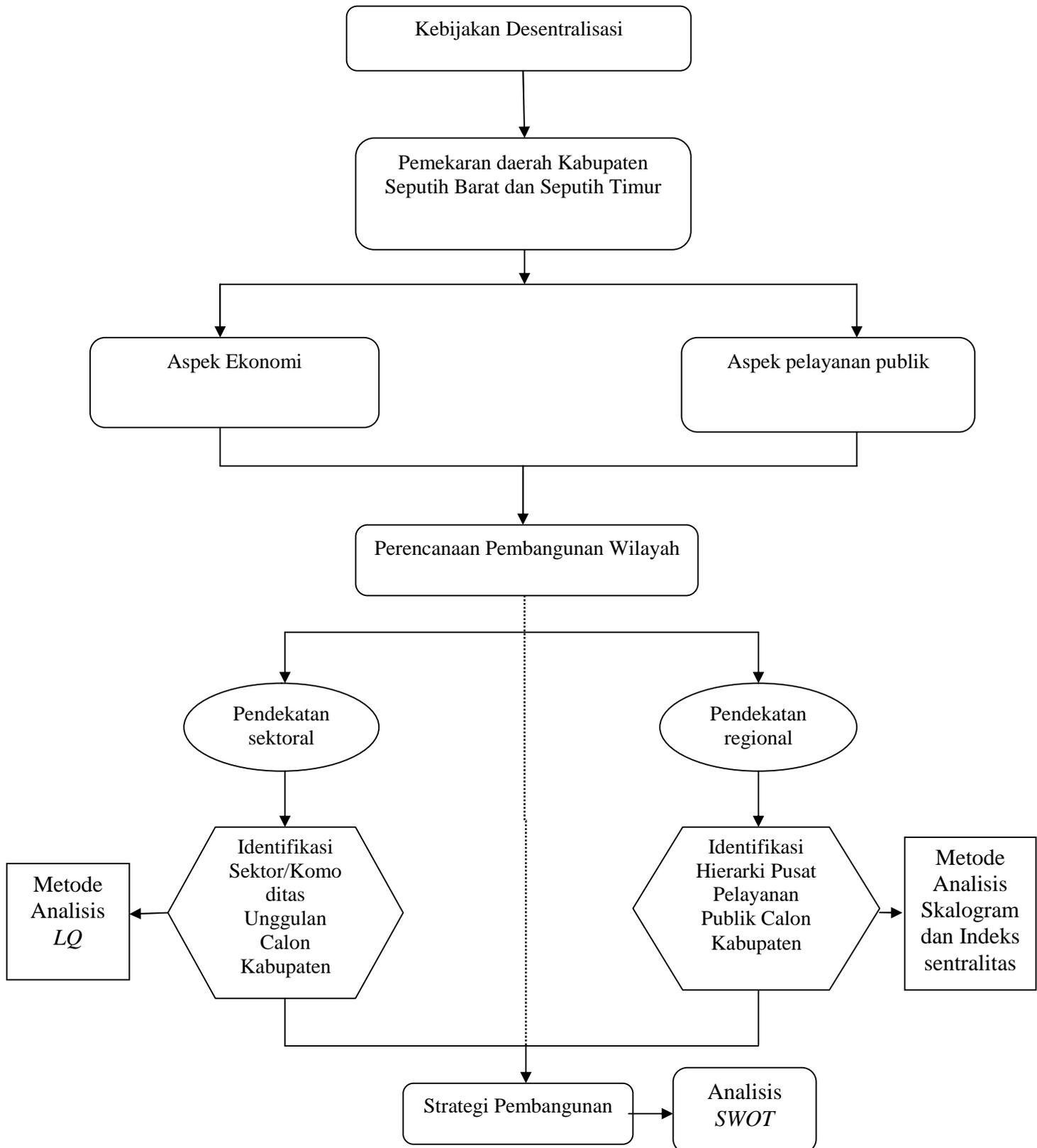
Pasca jatuhnya rezim orde baru, sistem pemerintahan Indonesia yang semula menganut sistem sentralistis berubah menjadi desentralistis. Desentralisasi tersebut memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemberian sistem desentralisasi kemudian diperkuat dengan adanya otonomi daerah. Seiring berjalannya waktu adanya otonomi daerah berimplikasi terjadinya upaya pemekaran daerah guna memperpendek rentang kendali untuk peningkatan pelayanan publik dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Fenomena pemekaran yang terjadi justru menunjukkan keadaan yang sebaliknya dimana daerah hasil pemekaran belum menunjukkan esensi dari tujuan pemekaran daerah. Rencana Kabupaten Lampung Tengah yang akan dimekarkan menjadi Kabupaten Seputih

Barat dan Seputih Timur menjadi menarik untuk dikaji mengingat masih banyaknya daerah otonom yang gagal.

Pada Intinya aspek pemekaran memiliki dua aspek penting yakni pemerataan pembangunan lewat pertumbuhan ekonomi dan mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat. Dalam pembentukan daerah sangat penting untuk dilakukannya analisis perencanaan yang berspektif pembangunan wilayah. Dalam hal ini pembangunan wilayah dengan pendekatan sektor dan pendekatan regional menjadi penting untuk kesiapan daerah menjadi daerah otonom baru dan menjadi daerah pemekaran yang mandiri. Pendekatan sektor yang mengacu pada indentifikasi sektor dan komoditas unggulan pertanian mana yang akan dikembangkan terhadap calon kabupaten agar kabupaten baru memiliki basis sumber daya yang dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Metode *location quotione* merupakan salah satu metode untuk melihat adanya komoditas basis yang ada diwilayah sehingga dengan hal ini calon kabupaten baru akan memiliki komoditas basis yang dapat digerakkan untuk pertumbuhan ekonomi wilayah. Selain itu, pendekatan regional dalam aspek pemekaran daerah juga sangat penting untuk melihat wilayah-wilayah mana yang perlu dikembangkan untuk mendorong suatu pertumbuhan. Dalam penelitian ini pendekatan regional yang dimaksud adalah perencanaan terhadap fasilitas-fasilitas pelayanan publik yang akan dipergunakan untuk layanan masyarakat. Metode yang digunakan dalam menentukan pusat dan hirerarki pelayanan adalah metode *skalogram* dan indeks sentralitas marshall. Metode ini memberikan hierarki atau peringkat yang lebih tinggi pada pusat pertumbuhan yang memiliki jumlah jenis dan jumlah unit sarana-prasarana pembangunan yang lebih banyak. Selain itu, dalam menyusun

pembangunan bagi daerah otonom baru yakni Seputih Barat dan Seputih Timur akan disusun strategi dengan menggunakan analisis *SWOT*.

Gambar 2.1. Kerangka Berpikir



Sumber: diolah peneliti