

**ANALISIS KEBIJAKAN PENGEMBANGAN WILAYAH
TIMUR - BARAT DALAM UPAYA PEMEKARAN
KABUPATEN BULUKUMBA**

T E S I S

Untuk Memenuhi Persyaratan Mencapai Gelar Magister



Oleh :

AKHMAD RIVANDI

MAN4512029

**PROGRAM MAGISTER ADMINISTRASI NEGARA
UNIVERSITAS BOSOWA
MAKASSAR
2 0 1 7**

TESIS

**ANALISIS KEBIJAKAN PENGEMBANGAN WILAYAH
TIMUR - BARAT DALAM UPAYA PEMEKARAN
KABUPATEN BULUKUMBA**

Disusun dan diajukan oleh:

AKHMAD RIVANDI
Nomor Induk MAN4512029

Menyetujui
Komisi Pembimbing,

Dr. Syamsuddin Maldun, M.Pd
Ketua

Dr. Dra. Hj. Juharni, M.Si
Anggota

Direktur PPs Universitas Bosowa



Dr. Muhsin Ruslan, ST, M.Si

Ketua Program Studi
Administrasi Publik

Dr. Dra. Hj. Juharni, M.Si

JUDUL TESIS :

**ANALISIS KEBIJAKAN PENGEMBANGAN WILAYAH TIMUR-BARAT
DALAM UPAYA PEMEKARAN KABUPATEN BULUKUMBA**

Nama Mahasiswa : AKHMAD RIVANDI

NIM : MAN 4512029

Program Studi : MAGISTER ADMINISTRASI NEGARA

Minat

KOMISI PEMBIMBING :

Ketua : Dr. Syamsuddin Maldun, M.Pd

Anggota : Dr. Dra. Hj. Juharni, M.Si

TIM DOSEN PENGUJI :

Dosen Penguji 1 : Dr. Dra. Nurkaedah, M.Si

Dosen Penguji 2 : Drs. Syamsul Bachri, M.Si

**Direktur Program Pascasarjana
Universitas Bosowa Makassar
Ketua Program Studi Administrasi
Publik,**



(Dr. Dra. Hj. Juharni, M.Si)

PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam Naskah Tesis ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata didalam naskah Tesis ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia Tesis (MAGISTER) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No.20 Tahun 2003, pasal 25 ayat2 dan pasal 70).

Makassar, 28 September 2017

Mahasiswa

Akhmad Rivandi
MAN4512029

UCAPAN TERIMA KASIH

Peneliti menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak, Ibu Komisi Pembimbing, bapak penguji, Bapak Rektor Universitas Bosowa Makassar, dan Bapak/Ibu Direktur Pascasarjana Universitas Bosowa, Ketua Program Studi Administrasi Negara Pascasarjana Universitas Bosowa.

Dalam kesempatan ini penulis dengan tulus menyampaikan terima kasih kepada Dr. H. M. Isa Sjamsu, M.Pd., yang kemudian pada perjalanan pembimbingan digantikan oleh Dr. Syamsuddin Maldun, M.Pd., sebagai Ketua Komisi Pembimbing dan Dr. Dra. Hj. Juharni, M.Si., sebagai Anggota Pembimbing atas bantuan dan bimbingannya yang telah diberikan mulai dari pengembangan minat terhadap permasalahan penelitian ini, pelaksanaan penelitiannya sampai dengan penyelesaian tesis ini.

Terima kasih juga peneliti sampaikan kepada Bupati Bulukumba yang telah memberikan izin penelitian, Sekertaris Daerah dan para Kepala SKPD se Kabupaten Bulukumba, Tokoh Masyarakat, Tokoh Agama, para pejuang pemekaran yang telah banyak membantu dalam pengumpulan data dan informasi, dan kepada mereka yang namanya yang tidak tercantum tetapi telah banyak membantu peneliti dalam menyelesaikan tesis ini. Rekan-Rekan penulis yang telah banyak memberikan bantuan dan ikut berperan dalam melancarkan penelitian dan penulisan Tesis ini.

Sujud dan terima kasih yang dalam penulis persembahkan kepada Ibunda dan Ayahanda tercinta, atas dorongan yang kuat, serta memberikan dukungan do'a. Ucapan terima kasih secara khusus penulis sampaikan kepada Istri dan anak tercinta.

Bulukumba, 28 September 2017
Peneliti

Akhmad Rivandi

ABSTRAK

Akhmad Rivandi : Program Magister Manajemen Pascasarjana Universitas Bosowa, 17 September 2017. **Analisis Kebijakan Pengembangan Wilayah Timur-Barat dalam Upaya Pemekaran Kabupaten Bulukumba.** Komisi Pembimbing : Syamsuddin Maldun, dan Hj. Juharni.

Penelitian ini bertujuan menganalisa kebijakan pengembangan wilayah Timur-Barat dalam pemekaran Kabupaten Bulukumba, yang fokus pada alasan yang melatarbelakangi pemekaran, persepsi elit lokal dan dukungan masyarakat terhadap pemekaran selama kurun waktu 1963-2015. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh kenyataan bahwa Kabupaten Bulukumba belum maksimal dalam pemerataan pembangunan dan pengembangan wilayah Timur-Barat serta belum maksimalnya pelayanan publik sehingga menimbulkan ketidakpuasan bagi masyarakat yang menjadi penyebab terjadinya pemekaran .

Jenis penelitian ini adalah *fenomenologi*, yaitu merupakan penelitian yang mengkhususkan pada fenomena dan realitas yang tampak untuk mengkaji penjelasan di dalamnya, dimulai dengan memperhatikan dan menelaah fokus fenomena yang hendak diteliti, yang melihat berbagai aspek subjektif dari perilaku objek. Temuan dalam penelitian ini menunjukkan adanya pro dan kontra dikalangan masyarakat terhadap pemekaran wilayah Kabupaten Bulukumba masih berlangsung hingga kini. Pemekaran Kabupaten Bulukumba dalam bentuk DOB Kabupaten Bulukumba Timur yang telah puluhan tahun berkembang dimasyarakat dalam rangka percepatan dan pemerataan pembangunan, kini fokus memisahkan salah satu wilayah kecamatan yaitu Kecamatan Ujung Bulu yang merupakan letak Ibu Kota Kabupaten Bulukumba, menjadi wilayah administratif Kota Bulukumba, bersanding dengan Kabupaten Bulukumba. Wilayah induk Kabupaten Bulukumba ditingkatkan menjadi kota, dan ibu kota Kabupaten Bulukumba dipindahkan di wilayah Timur. Hal ini merupakan ironi, karena seharusnya pemerintah induklah yang seharusnya lebih memiliki kontrol terhadap perkembangan daerahnya

Adapun hasil penelitian yang dilakukan adalah upaya pemekaran yang selama ini bergulir di wilayah Timur Kabupaten Bulukumba merupakan bentuk dari tuntutan masyarakat atas kinerja pemerintah daerah yang tidak memberikan pelayanan yang baik sesuai keinginan masyarakat. Pemerintah daerah harus mampu menjawab dan menyelesaikan berbagai persoalan kesenjangan pembangunan yang ada di masyarakat, seperti pelayanan di bidang kesehatan, pendidikan, sosial, ekonomi, politik dan budaya.

Kata Kunci: Desentralisasi, Otonomi Daerah, Pemekaran Wilayah

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT, atas limpahan rahmat dan hidayahNya penulis dapat menyajikan tesis yang berjudul: **“ANALISIS KEBIJAKAN PENGEMBANGAN WILAYAH TIMUR-BARAT DALAM PEMEKARAN KABUPATEN BULUKUMBA”**

Gagasan yang melatari tajuk permasalahan ini timbul dari hasil pengamatan penulis terhadap pengembangan wilayah Timur-Barat yang menimbulkan upaya pemekaran Kabupaten Bulukumba. Peneliti bermaksud menyumbangkan beberapa konsep untuk melihat dengan bijak dengan memberikan solusi dari permasalahan tersebut.

Banyak kendala yang dihadapi oleh penulis dalam rangka penyusunan tesis ini, dan atas bantuan berbagai pihak, maka tesis ini selesai pada waktunya.

Dengan segala kemampuan yang ada serta mengingat terbatasnya pengalaman dan pengetahuan, kami sepenuhnya menyadari bahwa Tesis ini masih jauh dari sempurna, baik dalam pengungkapan, pokok pikiran, tata bahasa maupun kelengkapan pembahasannya. Semoga dengan hasil dari penelitian kami dalam Tesis ini dapat bermanfaat bagi yang membutuhkan.

2017

Makassar, 28 September

Peneliti

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN IDENTITAS TIM PENGUJI TESIS	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS	iv
RIWAYAT HIDUP	v
UCAPAN TERIMA KASIH	vi
ABSTRAK	vii
<i>ABSTRACT</i>	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	x
DAFTAR GAMBAR	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	9
1.3. Tujuan Penelitian	9
1.4. Manfaat Penelitian	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	11
2.1. Konsep Kebijakan Publik	11
2.2. Konsep Analisis Kebijakan	14
2.3. Konsep Pengembangan Wilayah	17
2.4. Konsep Desentralisasi	20
2.5. Konsep Otonomi Daerah	25
2.6. Konsep Pelayanan Publik	38
2.7. Konsep Pembangunan Daerah	46
2.8. Konsep Pemekaran Daerah	58
2.8.1. Pengertian Pemekaran Daerah	58
2.8.2. Syarat-Syarat Pemekaran Daerah	61
2.8.3. Tujuan Pemekaran Daerah	67
2.8.4. Indikator Pendorong Pemekaran Daerah	68
2.9. Penelitian yang Relevan	72
2.10. Kerangka Konsep	75
BAB III METODE PENELITIAN	76
3.1. Lokasi Penelitian dan Subyek Penelitian	76
3.2. Pendekatan dan Jenis Penelitian	77
3.3. Instrumen Penelitian	78
3.4. Teknik Pengumpulan Data	79
3.5. Teknik Pengolahan dan Analisis Data	81

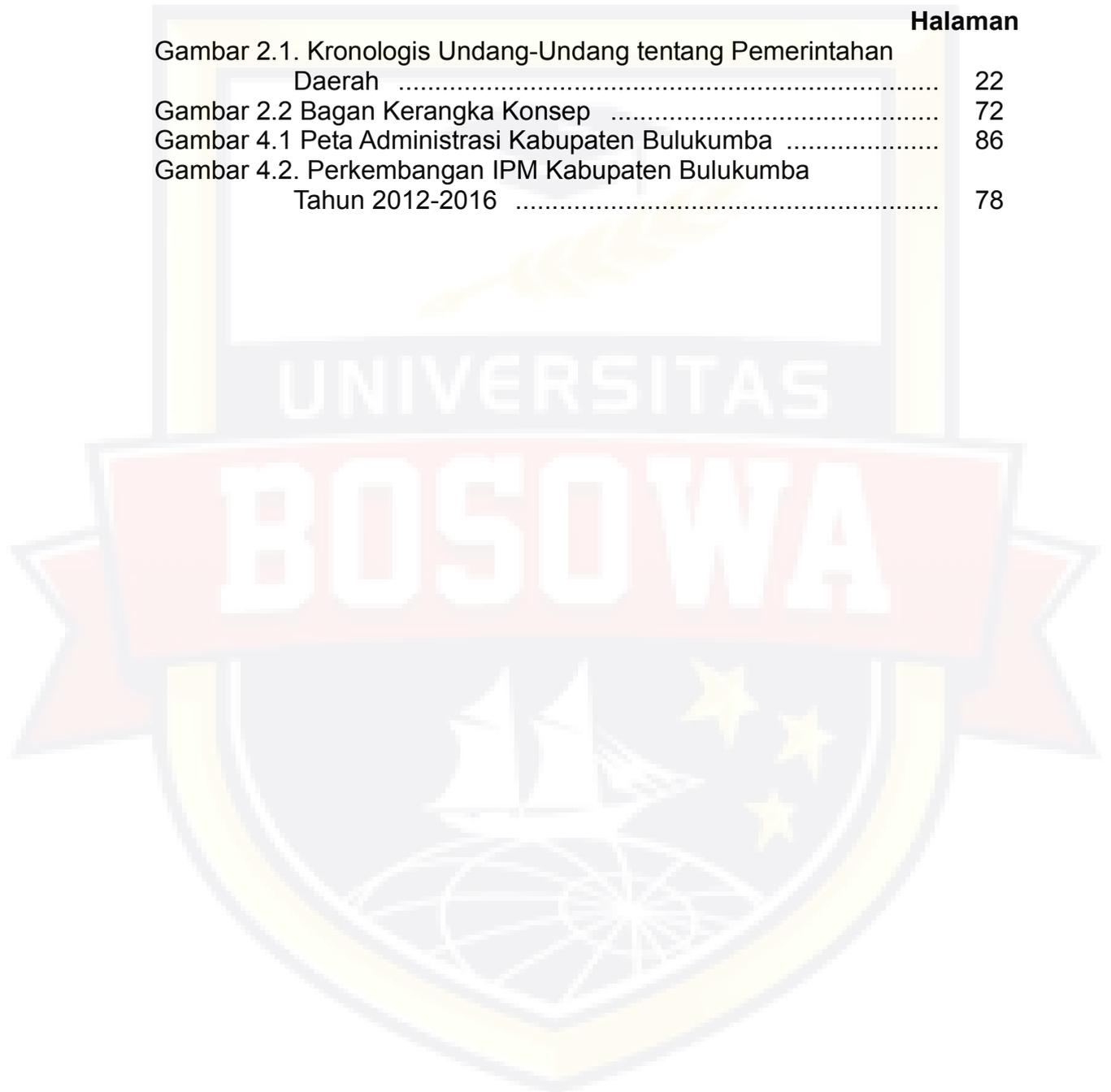
3.6. Fokus Penelitian	82
BAB IV DESKRIPSI LOKASI PENELITIAN	83
4.1. Sejarah Singkat Kabupaten Bulukumba	83
4.2. Kondisi Administratif dan Geografis	84
4.3. Penduduk	91
4.4. Tenaga Kerja dan Peindustrian	93
4.5. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Bulukumba	94
4.6. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Bulukumba	96
4.7. Potensi dan Pemanfaatan sumber daya Alam	98
4.8. Kebijakan Pembangunan Kabupaten Bulukumba	103
BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	106
5.1 Hasil Penelitian	106
5.1.1. Alasan yang Melatarbelakangi Munculnya Pemekaran Kabupaten Bulukumba	106
5.1.2. Persepsi Elit	110
5.1.3. Dukungan Masyarakat terhadap Pemekaran Daerah	113
5.2. Pembahasan Hasil Penelitian	115
5.3. Ringkasan Hasil Penelitian	117
5.4. Teori yang Relevan dalam Pemekaran Daerah	118
5.5. Kebijakan Pemekaran	120
5.6. Temuan Penelitian	122
BAB VI PENUTUP	126
6.1. Kesimpulan	126
6.2. Saran	128
DAFTAR PUSTAKA	130

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 2.1. Penelitian terdahulu yang Relevan	59
Tabel 4.1. Luas Wilayah Timur-Barat per Kecamatan Kabupaten Bulukumba	86
Tabel 4.2. Luas Penggunaan Lahan Wilayah Timur-Barat Kabupaten Bulukumba	89
Tabel 4.3. Proporsi Luas Penggunaan Lahan untuk Rumah, Bangunan Gedung, dan lainnya terhadap Luas Kecamatan di Wilayah Timur-Barat Kabupaten Bulukumba	90
Tabel 4.4. Tingkat Kepadatan Penduduk Wilayah Timur-Barat Kabupaten Bulukumba	92
Tabel 4.5. Perkembangan PDRB Sulawesi Selatan dan Kabupaten Bulukumba atas Dasar Harga Berlaku Tahun 2008-2012	95
Tabel 4.6. Pertumbuhan PDRB Kabupaten Bulukumba Tahun 2008-2012	96

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 2.1. Kronologis Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah	22
Gambar 2.2 Bagan Kerangka Konsep	72
Gambar 4.1 Peta Administrasi Kabupaten Bulukumba	86
Gambar 4.2. Perkembangan IPM Kabupaten Bulukumba Tahun 2012-2016	78



BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia pada tahun 1999 lahir sebagai bagian dari berbagai bentuk tuntutan reformasi. Pembentukan daerah otonomi baru merupakan amanat konstitusi Undang Undang Dasar 1945 yang harus dihormati keragaman sesuai hak-hak dan asal usul daerahnya. Berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 yang telah diamandemen, memperjelas bahwa NKRI akan dibagi-bagi meliputi daerah provinsi, kabupaten, dan kota, juga adanya perubahan sistim dari sentralistik menjadi desentralisasi, di mana pemerintah memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Masalah desentralisasi dan otonomi bukan sekadar hubungan antara provinsi dan pemerintah pusat, melainkan juga antara provinsi dan kabupaten/kota.

Di era reformasi, pemekaran wilayah atau pembentukan daerah otonomi baru semakin marak, satu hal yang tidak dapat dipungkiri bahwa pemekaran wilayah ini dapat memberikan dampak yang baik maupun dampak yang buruk. Pemekaran wilayah bertujuan untuk memajukan

pembangunan dengan cepat serta meningkatkan pelayanan publik yang lebih baik kepada masyarakat. Secara filosofis, bahwa tujuan pemekaran daerah ada beberapa kepentingan, yakni pendekatan pelayanan umum pemerintahan kepada masyarakat, dan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat, serta memperpendek rentang kendali pemerintahan. Suatu daerah yang akan dimekarkan kewilayahannya harus dilihat secara komprehensif, terutama dalam tingkat kematangan atau kemampuan keuangan, kendali pemerintahan, tingkat efisiensi, dan efektifitasnya dalam beberapa hal, antara lain dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Pembangunan merupakan perubahan menuju kearah perbaikan. Perubahan ke arah perbaikan itu sendiri memerlukan pengerahan segala budi daya manusia untuk mewujudkan apa yang dicita-citakan. Pembangunan menjadi proses penalaran dalam rangka menciptakan kebudayaan dan peradaban manusia. Siagian (1994) memberikan pengertian tentang pembangunan sebagai suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*). Sedangkan dalam pengertian ekonomi murni, pembangunan adalah suatu

usaha proses yang menyebabkan pendapatan perkapita masyarakat meningkat dalam jangka panjang (Sukirno, 1995:13).

Dalam rangka pemerataan pembangunan daerah dan pengembangan wilayah diarahkan pada peningkatan kualitas sumber daya manusia dan pengadaan sarana kebutuhan masyarakat. Pada dasarnya, pemekaran wilayah merupakan salah satu bentuk otonomi daerah dan menjadi salah satu hal yang perlu diperhatikan untuk lebih memaksimalkan pemerataan pembangunan daerah dan pengembangan wilayah. Otonomi daerah itu sendiri di dalam penyelenggaraannya dipandang perlu lebih menekankan pada prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keragaman daerah. Banyak faktor yang mempengaruhi perkembangan suatu wilayah, diantaranya faktor-faktor geografis yang mencakup potensi daerah (sumber daya alam), luas daerah, jumlah penduduk, dan kondisi fasilitas-fasilitas masyarakat umum, serta hal-hal lain yang menjadi pertimbangan untuk terselenggarakannya otonomi daerah, dalam hal ini pemekaran wilayah.

Pemekaran wilayah merupakan fenomena yang mengiringi penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Kabupaten Bulukumba, sebagai salah satu kabupaten dengan wilayah yang cukup luas di Propinsi Sulawesi Selatan hendaknya mempunyai strategi

pembangunan ke depan yang bisa dijadikan alat untuk menanggulangi situasi yang ada pada saat ini. Berbagai kesenjangan pembangunan yang terjadi di wilayah Kabupaten Bulukumba, menjadi persoalan yang sangat mendesak untuk segera dituntaskan. Keadaan yang telah berlarut-larut sekian lama apabila tidak segera ditangani akan memberikan dampak yang kurang menguntungkan bagi perkembangan wilayah Kabupaten Bulukumba.

Paradigma kesejarahan, kebudayaan dan keagamaan di Kabupaten Bulukumba memberikan nuansa moralitas dalam sistem pemerintahan yang pada tatanan tertentu menjadi etika bagi struktur kehidupan masyarakat melalui satu prinsip "*Mali' Siparappe, Tallang Sipahua*". Ungkapan yang mencerminkan perpaduan dari dua dialek bahasa Bugis – Makassar tersebut merupakan gambaran sikap batin masyarakat Bulukumba untuk mengemban amanat persatuan di dalam mewujudkan keselamatan bersama demi terciptanya tujuan pembangunan lahir dan batin, material dan spiritual, dunia dan akhirat.

Pada permulaan kemerdekaan RI tahun 1945, bekas daerah *Afdeling* Bantayan (Bhontain dan kini Kabupaten Bantaeng) yaitu terdiri dari *Onder Afdeling* Bulukumba dan *Onder Afdeling* Kajang, melebur menjadi Kabupaten Bulukumba dikukuhkan dengan terbitnya Undang-undang Nomor 29 Tahun 1959, tentang pembentukan Daerah-daerah

Tingkat II di Sulawesi yang secara yuridis formal ditetapkan pada tanggal 4 Pebruari 1960, yang membawahi 7 kecamatan namun sekarang sudah dimekarkan menjadi 10 kecamatan, yang secara otomatis menambah luas rentang kendali pemerintah terhadap pelayanan masyarakat dan menambah jauh jarak dengan pusat pemerintahan.

Dalam perkembangannya, pada tahun 1963 muncul tuntutan untuk memekarkan Kabupaten Bulukumba untuk pertama kalinya, dipelopori oleh sekelompok pemuda dari wilayah Bulukumba Timur yang tergabung dalam organisasi Persatuan Pemuda Bulukumba Timur (PP BUKTI). Alasan utama dari gerakan tersebut adalah wilayah Bulukumba Timur sangat terbelakang dalam pembangunan terutama infrastruktur jalan dan jembatan dan cenderung terisolir, sehingga pembentukan Kabupaten Bulukumba Timur adalah sebagai solusinya. Setelah 36 tahun, pasca reformasi 1998 tepatnya pada tahun 1999 tuntutan pemekaran kembali muncul yang di pelopori oleh Himpunan Pelajar Mahasiswa Bulukumba Timur (HPMBT), yang membawa isu perubahan dan percepatan pembangunan Bulukumba Timur, kemudian 4 tahun berikutnya, yaitu ditahun 2003 HPMBT kembali dengan gerakan menuntut pemekaran Kabupaten Bulukumba dengan isu percepatan pembangunan, peningkatan pelayanan publik dan tuntutan peningkatan kesejahteraan.

Perjalanan demokrasi “mati suri” di Kabupaten Bulukumba dalam fase transisi lebih banyak dihiasi oleh hiruk pikuknya persoalan politik dan hukum, sehingga rentan menjadi komoditas politik kepentingan tertentu. Demokratisasi melalui pilkada langsung yang dilaksanakan di Kabupaten Bulukumba pada tahun 2005 tidaklah serta merta mampu mendorong percepatan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat ditingkat lokal. Setahun pasca pemilihan Bupati dan Wakil Bupati secara langsung pertama kali digelar di Kabupaten Bulukumba tepatnya di tahun 2006 berkembang kembali wacana pemekaran Kabupaten Bulukumba menjadi Bulukumba Raya yang dipelopori oleh Komite Persiapan Pembentukan Bulukumba Raya (KP2BR). Alasan pemekaran menurut para inisiator adalah untuk lebih mempercepat peningkatan kesejahteraan rakyat, sekaligus mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat (Solthan, 2009). Tuntutan pemekaran atas prakarsa dari KP2BR pun juga “mati suri”, yang kemudian diidentifikasi sebagai imbas dari kekalahan pilkada yang dilaksanakan tahun 2005.

Mengawali tahun 2013, tuntutan pemekaran muncul kembali menjelang pemilukada langsung 2015-2020 digelar, yang dipelopori oleh Gerakan Rakyat Pro Pemekaran Bulukumba (Gerak P2B), yang merupakan tindak lanjut dari gerakan yang digagas pada tahun 2003 yang tidak mendapat respon baik dari pemerintah Kabupaten Bulukumba.

Alasan gerakan ini adalah bahwa Kabupaten Bulukumba berdasarkan syarat secara administratif, teknis, dan fisik kewilayahan, sangat layak untuk dimekarkan. Kemudian sejalan dengan Gerak P2B, pada bulan November tahun 2013 wacana pemekaran Kabupaten Bulukumba menjadi 2 yaitu Kabupaten Bulukumba (Induk) dan Kabupaten Bulukumba Timur (Pemekaran) dipelopori Tokoh Masyarakat dan Tokoh Pemuda Bulukumba Timur yang tergabung dalam Forum Percepatan Pemekaran Bulukumba (FPPB), hingga kini wacana ini masih dalam proses yang alasan digagasnya pemekaran adalah untuk maksimalisasi pelayanan publik dan percepatan pembangunan wilayah Timur Kabupaten Bulukumba, dalam rangka untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Sentimen wilayah yang tumbuh subur dimasyarakat, berdampak pada dikotomi wilayah secara administratif terdiri atas Wilayah Timur Kabupaten Bulukumba meliputi Kecamatan Ujung Loe, Kecamatan Bonto Bahari, Kecamatan Bontotiro, Kecamatan Herlang dan Kecamatan Kajang. Sedangkan Wilayah Barat Kabupaten Bulukumba meliputi Kecamatan Bulukumpa, Kecamatan Rilau Ale, Kecamatan Kindang, Kecamatan Gantarang, dan Kecamatan Ujung Bulu. Hingga kini, Calon Bupati dan Wakil Bupati Bulukumba ideal yang diusung oleh Partai Politik ataupun melalui jalur independen harus representasi atau mewakili wilayah "Timur - Barat".

Lepas dari itu, pro dan kontra pemekaran pun tak terelakkan bagi yang pro, mereka lebih mempertimbangkan faktor kepentingan politik ketimbang memikirkan manfaatnya untuk masyarakat luas. Bagi yang menolak pemekaran, mereka menilai bahwa permasalahan yang dihadapi sebagian besar DOB perlu dicarikan solusinya dengan cara membenahi proses dan mekanisme pemekaran secara jelas dan dapat dipertanggungjawabkan sehingga munculnya DOB tak akan membebani belanja daerah dalam APBN.

Menjadi perdebatan luas soal alasan mengapa masyarakat Kabupaten Bulukumba melakukan pemekaran daerah. Berbagai dugaan dan kajian dapat dilakukan untuk menjawab apa yang melatar belakangi fenomena ini. Argumentasi yang paling sering dimunculkan bahwa pemekaran daerah itu bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Selain itu juga bertujuan mempermudah masyarakat menyelesaikan segala bentuk urusan dikarenakan jarak mereka menjadi lebih dekat dengan pusat pemerintahan. Berdasarkan uraian tersebut, maka peneliti tertarik melakukan penelitian dalam bentuk penelitian tesis mengenai ***“Analisis Kebijakan Pengembangan Wilayah Timur-Barat dalam Pemekaran Kabupaten Bulukumba”***.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan dari latar belakang di atas, maka peneliti merumuskan suatu masalah pokok di dalam penelitian ini yaitu : “Sejauhmana kebijakan pengembangan wilayah Timur-Barat dalam pemekaran Kabupaten Bulukumba?”. Untuk mempermudah pembahasan penelitian, peneliti menjabarkan masalah pokok tersebut kedalam beberapa sub masalah sebagai berikut :

1. Apa alasan yang melatarbelakangi pemekaran Kabupaten Bulukumba?
2. Bagaimana persepsi elit lokal terhadap pemekaran Kabupaten Bulukumba?
3. Bagaimana dukungan masyarakat terhadap pemekaran Kabupaten Bulukumba ?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui alasan yang melatarbelakangi pemekaran Kabupaten Bulukumba.
2. Untuk mengetahui persepsi elit lokal terhadap pemekaran Kabupaten Bulukumba.
3. Untuk mengetahui dukungan masyarakat terhadap pemekaran Kabupaten Bulukumba.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat terhadap pengembangan ilmu administrasi negara, pada khususnya dalam kajian otonomi daerah.

1.4.2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan menjadi bahan evaluasi pemerintah dalam meningkatkan pembangunan serta pelayanan pemerintahan di Kabupaten Bulukumba. Penelitian ini juga memberikan informasi dan pemahaman bagi mahasiswa dan masyarakat mengenai pentingnya dilakukan pemerataan pembangunan dalam pengembangan wilayah Timur dan wilayah Barat dan tuntutan pemekaran yang terjadi dimasyarakat.

BAB II

KAJIAN TEORI

2.1. Konsep Kebijakan Publik

Sebelum dibahas lebih jauh mengenai konsep kebijakan publik, kita perlu mengkaji terlebih dahulu mengenai konsep kebijakan atau dalam bahasa Inggris sering kita dengar dengan istilah *policy*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Kebijakan menurut James E. Anderson, dalam Islamy (1997) yaitu serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau kelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. Istilah kebijakan publik lebih sering dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan pemerintah.

Irfan Islamy sebagaimana dikutip Suandi (2010: 12) kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. Policy diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan wisdom yang artinya kebijaksanaan.

Sedangkan menurut Budi Winarno (2007 : 15), istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar negeri Indonesia”, “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokratisasi dan deregulasi. Namun baik Solihin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan *grand design* (Suharno, 2009).

Kebijakan adalah serangkaian tindakan pemerintah yang bersifat mengatur dalam rangka merespon permasalahan yang dihadapi masyarakat dan mempunyai tujuan tertentu, berorientasi kepada kepentingan publik (masyarakat) dan bertujuan untuk mengatasi masalah, memenuhi keinginan dan tuntutan seluruh anggota masyarakat. Kebijakan juga memuat semua tindakan pemerintah baik yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah yang dalam pelaksanaannya terdapat unsur pemaksaan kepada pelaksana atau pengguna kebijakan agar dipatuhi, hal ini sejalan dengan pendapat Easton bahwa kebijakan mengandung nilai paksaan yang secara sah dapat dilakukan pemerintah sebagai pembuat kebijakan (Nawawi, 2009).

Thomas Dye menyatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan, definisi tersebut mengandung makna bahwa (1) kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta; (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah (Subarsono, 2005).

Berdasarkan beberapa pendapat di atas menunjukkan bahwa kebijakan publik merupakan suatu tindakan yang dilakukan pemerintah dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran untuk kepentingan seluruh masyarakat, yang mampu mengakomodasi nilai-nilai yang berkembang di dalam masyarakat, baik dilakukan atau tidak dilakukan, pemahaman tersebut sejalan dengan pendapat Islamy menyatakan "Kebijakan negara adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan demi kepentingan seluruh masyarakat." Kebijakan Negara tersebut dapat berupa peraturan perundang-undangan yang dipergunakan untuk tujuan, sasaran dari program program dan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah.

2.2. Konsep Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan merupakan penelitian sosial terapan yang secara sistematis disusun dalam rangka mengetahui substansi dari kebijakan agar dapat diketahui secara jelas informasi mengenai masalah-masalah yang dijawab oleh kebijakan dan masalah-masalah yang mungkin timbul sebagai akibat dari penerapan kebijakan. Ruang lingkup dan metode analisis kebijakan umumnya bersifat deskriptif dan faktual mengenai sebab-sebab dan akibat-akibat suatu kebijakan. Dunn (2000) juga mengemukakan bahwa analisis kebijakan ialah suatu disiplin ilmu sosial terapan yang dapat menggunakan berbagai macam metode penelitian serta argumen untuk menghasilkan dan juga memindahkan informasi yang relevan dengan kebijakan, sehingga dapat dimanfaatkan pada tingkat politik dalam rangka memecahkan suatu masalah-masalah kebijakan.

Analisis kebijakan dapat dilaksanakan dengan beberapa bentuk. Menurut Dunn terdapat tiga bentuk analisis kebijakan, yaitu:

1. Analisis kebijakan prospektif adalah analisis kebijakan yang mengarahkan kajiannya pada konsekuensi-konsekuensi kebijakan sebelum suatu kebijakan diterapkan. Model ini dapat disebut sebagai model prediktif.

2. Analisis kebijakan retrospektif adalah analisis kebijakan yang dilakukan terhadap akibat-akibat kebijakan setelah suatu kebijakan diimplementasikan. Model ini biasanya disebut sebagai model evaluatif.
3. Analisis kebijakan integrative adalah bentuk perpaduan antara analisis kebijakan prospektif dan analisis kebijakan retrospektif.

Bentuk analisis kebijakan prospektif memiliki kelemahan karena hanya berfokus pada analisis kebijakan yang mengarahkan perhatian pada konsekuensi kebijakan sebelum kebijakan diterapkan. Begitupun dengan bentuk analisis kebijakan retrospektif yang hanya memfokuskan kajiannya pada konsekuensi kebijakan setelah kebijakan diterapkan. Maka analisis kebijakan seharusnya menggunakan bentuk kebijakan integratif, yaitu dengan memadukan antara analisis kebijakan prospektif dan analisis kebijakan retrospektif.

Menurut Nawawi (2005), pada umumnya analisis kebijakan memfokuskan kajiannya pada tiga hal yang merupakan pijakan yang dipedomani dalam melakukan analisis kebijakan, yaitu:

1. Definisi masalah sosial
2. Implementasi kebijakan
3. Akibat-akibat kebijakan

Dengan memfokuskan kajian pada ketiga hal diatas, proses analisis kebijakan akan berusaha mendefinisikan secara jelas permasalahan yang akan menjadi fokus kajian untuk ditanggulangi oleh kebijakan. Setelah masalah yang menjadi fokus kajian analisis kebijakan ditentukan, analisis kebijakan bertugas menentukan kebijakan yang sesuai dengan masalah sehingga masalah dapat dipecahkan dengan baik.

Kebijakan yang telah ditetapkan dan diimplementasikan tentu menghasilkan konsekuensi dalam bentuk akibat-akibat. Akibat yang ditimbulkan dapat berupa akibat positif dan atau akibat negatif. Untuk itulah, analisis kebijakan mengupayakan upaya prediktif dengan meramalkan akibat yang dapat ditimbulkan sebelum kebijakan diimplementasikan dan atau sesudah kebijakan diimplementasikan.

Dengan demikian, analisis kebijakan selalu berkaitan dengan hal-hal sebelum dan sesudah kebijakan ditetapkan dan diimplementasikan. Analisis kebijakan berusaha memberikan definisi yang jelas mengenai kedudukan suatu masalah kebijakan, prediksi yang berkaitan dengan kebijakan, rekomendasi atau preskripsi yang mungkin dapat bermanfaat bagi kebijakan, deskripsi atau pemantauan terhadap kebijakan, dan evaluasi mengenai kebijakan. Semuanya berjalan sebagai proses yang

runtut dan sistematis dalam rangka mendukung kebijakan yang bertujuan untuk mengatasi masalah.

2.3. Konsep Pengembangan Wilayah

Wilayah NKRI yang bervariasi secara geografis, mengakibatkan banyak terjadi kesenjangan pembangunan daerah karena beberapa daerah memiliki sumber daya yang lebih baik dari pada daerah yang lain. Pengembangan wilayah merupakan upaya untuk memacu perkembangan sosial ekonomi, mengurangi kesenjangan antarwilayah, dan menjaga kelestarian lingkungan hidup pada suatu wilayah. Kebijakan pengembangan wilayah sangat diperlukan karena kondisi fisik geografis, sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat yang sangat berbeda antara suatu wilayah dengan wilayah lainnya sehingga penerapan kebijakan pengembangan wilayah itu sendiri harus disesuaikan dengan kondisi, potensi, dan isu permasalahan di wilayah bersangkutan.

Susantono (2009) menyatakan bahwa masalah kesenjangan pembangunan ini menjadi sangat penting karena akan menimbulkan dampak pada stabilitas pembangunan nasional, diantaranya:

1. Kesenjangan antar wilayah akan menimbulkan standar hidup yang berbeda sehingga menimbulkan ketidakpuasan bagi masyarakat di wilayah yang kurang diuntungkan;

2. Masalah pengangguran yang terjadi pada wilayah yang diuntungkan dan memberi beban lebih yang harus ditanggung oleh negara;
3. Kesenjangan antar wilayah menimbulkan dampak biaya ekonomi tinggi pada wilayah yang lebih pesat perkembangannya, seperti kota-kota besar dan kota-kota metropolitan, dan akan terjadi kelebihan permintaan (*excess demand*) untuk infrastruktur dan pelayanan publik.

Masalah kesenjangan pembangunan ini kemudian bermuara pula pada permasalahan kesenjangan pertumbuhan ekonomi. Disinilah peran kebijakan yang tepat menjadi penting dalam keberhasilan pembangunan dan pemerataannya, karena tiap karakter wilayah memiliki pendekatan pembangunan yang berbeda-beda. Pemerintah daerah dituntut untuk lebih kreatif dalam mengelola dan mengembangkan potensi daerah yang dimiliki. Terlebih lagi era globalisasi telah membawa dampak pasar bebas yang tentu saja menuntut kreativitas dan kesiapan pemerintah daerah. Oleh karena itu perencanaan pembangunan perlu dilakukan secara tepat dan mempertimbangkan berbagai aspek yang terkait dengan masalah pembangunan di wilayah yang bersangkutan.

Lebih lanjut dinyatakan bahwa proses pengembangan wilayah dipengaruhi oleh faktor internal dan faktor eksternal, diantaranya migrasi manusia, penambahan penduduk alami, potensi sumber daya alam, dan

aliran investasi dan teknologi. Sehingga dapat disimpulkan bahwa tujuan pengembangan wilayah adalah:

1. Mengintegrasikan kapabilitas setiap wilayah dalam membangun tatanan perekonomian nasional yang kuat;
2. Mengembangkan keunggulan daya saing wilayah melalui implementasi kebijakan dan strategi mikro dan makro;
3. Mempercepat pembangunan wilayah-wilayah strategis dan cepat tumbuh melalui kebijakan khusus, terutama dalam meningkatkan produktivitas dan kemampuan bersaing;
4. Menciptakan iklim kondusif di setiap wilayah terutama untuk mendukung pengembangan dunia usaha dan investasi;
5. Meningkatkan kemampuan sumber daya manusia, baik aparat pemerintah daerah, pengusaha lokal, maupun masyarakat;
6. Mengembangkan setiap wilayah agar memiliki akses pada kemajuan dan inovasi teknologi serta membangun jejaring (*networking*) terhadap pasar global (*global market*).

Dalam mengurangi kesenjangan antarwilayah melakukan usaha pengembangan wilayah diperlukan keserasian antara pembangunan yang dilakukan dengan melihat kondisi tata ruang wilayahnya. Tata ruang menjadi menjadi faktor penting, karena sesuai dengan Undang-Undang No 26 Tahun 2007 tentang Penataan ruang tata ruang sebagai wujud

struktur ruang dan pola ruang, baik yang direncanakan maupun tidak. Dapat diartikan bahwa penataan ruang wilayah merupakan bagian dari pengembangan wilayah. Pengembangan wilayah sendiri ditujukan untuk menyetarakan dan mensinkronisasikan berbagai kegiatan pembangunan sektor dan wilayah, sehingga pemanfaatan ruang dan sumberdaya yang ada di dalamnya dapat mendukung kehidupan masyarakat secara optimal sesuai dengan tujuan dan sasaran pembangunan wilayah yang diharapkan.

2.4. Konsep Desentralisasi

Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari Bahasa Belanda, yaitu *de* yang berarti lepas, dan *centerum* yang berarti pusat. Desentralisasi adalah sesuatu hal yang terlepas dari pusat. Secara konseptual teoritis desentralisasi sudah lama dikenal. Namun, belum ada kesepakatan diantara pakar dalam memberikan definisi yang baku tentang desentralisasi. Para pakar umumnya mendefinisikan menurut sudut pandangnya masing-masing, sehingga sulit diterima oleh semua pihak.

Terdapat dua kelompok besar yang memberikan definisi tentang desentralisasi, yakni kelompok Anglo Saxon dan Kontinental. Kelompok Anglo Saxon mendefinisikan desentralisasi sebagai penyerahan wewenang dari pemerintah pusat, baik kepada para pejabat pusat yang

ada di daerah yang disebut dengan dekonsentrasi maupun kepada badan-badan otonom daerah yang disebut devolusi. Devolusi berarti sebagian kekuasaan diserahkan kepada badan-badan politik di daerah yang diikuti dengan penyerahan kekuasaan sepenuhnya untuk mengambil keputusan baik secara politis maupun secara administratif. Kelompok Anglo-Saxon diwakili pemikiran yang dikemukakan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), Carolie Bryant dan Louise. G White, G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli. Pengertian yang luas dan bersifat federatif merupakan ciri-ciri kelompok Anglo-Saxon.

Adapun Kelompok Kontinental membedakan desentralisasi menjadi dua bagian yaitu desentralisasi jabatan atau dekonsentrasi dan desentralisasi ketatanegaraan. Dekonsentrasi adalah penyerahan kekuasaan dari atas ke bawah dalam rangka kepegawaian guna kelancaran pekerjaan semata. Desentralisasi ketatanegaraan merupakan pemberian kekuasaan untuk mengatur daerah di dalam lingkungannya guna mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan negara. Kelompok Anglo-Saxon diwakili pemikiran yang diantaranya dikemukakan oleh R. Joeniarto, Josef Riwu Kaho, Koesoemahatmadja, The Liang Gie, dan Cornelis Lay dkk. Pengertian desentralisasi versi Kontinental lebih bersifat unitaris (kesatuan).

Konsep desentralisasi dalam ilmu administrasi publik merupakan sebuah pendekatan dan teknik manajemen yang berkenaan dengan fenomena tentang pendelegasian wewenang dan tanggung jawab (*delegation of authority and responsibility*) dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Kebijakan desentralisasi menyangkut perubahan hubungan kekuasaan di berbagai tingkat pemerintahan.

Secara umum desentralisasi pada dasarnya adalah penyerahan sebagian wewenang dan tanggungjawab dari pemerintah pusat kepada badan-badan atau lembaga-lembaga Pemerintah Daerah agar menjadi urusan rumah tangganya sehingga urusan-urusan tersebut beralih kepada daerah dan menjadi wewenang dan tanggungjawab Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah adalah bagian dari pemerintah suatu negara berdaulat yang dibentuk secara politis berdasarkan suatu undang-undang, yang memiliki lembaga-lembaga/badan-badan yang menjalankan pemerintahan yang dipilih oleh masyarakat daerah tersebut dan dilengkapi dengan kewenangan untuk membuat peraturan, memungut pajak serta memberikan pelayanan kepada warga yang ada dalam wilayah kekuasaannya (Kaho, 2002).

Definisi yang lebih luas dikekukakan oleh G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli. Dalam *Decentralization and Development* (1983 :

18-25), mereka mendefinisikan desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan perencanaan, pembuatan keputusan atau kekuasaan administratif dari pemerintah pusat kepada organisasi-organisasi pelaksana, unit-unit administrasi lokal, organisasi-organisasi semi otonom, pemerintah-pemerintah lokal dan organisasi non-pemerintah.

Menurut Muslimin (2009:120), desentralisasi dibedakan atas 3 bagian, *pertama* desentralisasi politik, yakni pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat yang meliputi hak mengatur dan mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu. *Kedua*, desentralisasi fungsional, yaitu pemberian hak kepada golongan-golongan tertentu untuk mengurus segolongan kepentingan tertentu dalam masyarakat baik terikat maupun tidak pada suatu daerah tertentu, seperti mengurus irigasi bagi petani. *Ketiga*, desentralisasi kebudayaan, yakni pemberian hak kepada golongan-golongan minoritas dalam masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayaan sendiri, seperti ritual kebudayaan.

Sejalan dengan Muslimin, Bird dan Vaillancort (2000), mengemukakan 3 varian desentralisasi dalam kaitannya dengan derajat kemandirian pengambilan keputusan yang diambil daerah. *Pertama*, desentralisasi berarti pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkungan pemerintahan pusat ke instansi vertikal di daerah atau ke

pemerintahan daerah. *Kedua*, delegasi berhubungan dengan situasi, yaitu daerah bertindak sebagai perwakilan pemerintah untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu atas nama pemerintah. *Ketiga*, devolusi (pelimpahan) berhubungan dengan suatu situasi yang bukan saja implementasi tetapi juga kewenangan untuk memutuskan apa yang perlu dikerjakan, berada di daerah.

Desentralisasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia mengacu kepada pembentukan suatu area yang disebut daerah otonom yang akan merupakan tempat atau lingkup dimana kewenangan yang diserahkan dari pusat akan diatur, diurus, dan dilaksanakan. Daerah otonom tersebut berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Urusan-urusan tersebut mula-mula sebagai urusan pemerintah pusat, kemudian setelah diserahkan kepada daerah menjadi urusan daerah yang sifatnya otonom. Sebagai akibat dari dianutnya desentralisasi, khususnya desentralisasi politik atau biasa dikenal dengan devolusi, maka dibentuklah daerah-daerah otonom.

Terwujud atau tidaknya desentralisasi dapat dilihat dari adanya penyerahan wewenang dari pemerintah kepala daerah atau kelompok-kelompok yang ada di dalamnya untuk mengambil keputusan dan berkreasi secara mandiri sesuai dengan kepentingan politiknya. Bentuk dari penggunaan asas desentralisasi adalah adanya otonomi daerah.

Otonomi daerah merupakan sebuah kewenangan dimana suatu daerah memiliki tanggung jawab terhadap urusannya sendiri. Tanggung jawab ini berupa implementasi kebijakan, perencanaan dan juga pendanaan.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa desentralisasi pada dasarnya adalah suatu proses penyerahan sebagian wewenang dan tanggung jawab dari urusan yang semula adalah urusan pemerintah pusat kepada badan-badan atau lembaga-lembaga pemerintah daerah. Tujuannya adalah agar urusan-urusan dapat beralih kepada daerah dan menjadi wewenang serta tanggung jawab pemerintah daerah. Desentralisasi mengandung segi positif dalam penyelenggaraan pemerintahan baik dari sudut politik, ekonomi, sosial, budaya, dan pertahanan keamanan.

2.5. Konsep Otonomi Daerah

Secara etimologis, istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *autos* (sendiri) dan *nomos* (pemerintahan) atau Undang-Undang. Jadi, otonomi daerah adalah aturan yang mengatur daerahnya sendiri. Dengan demikian pengertian secara istilah otonomi daerah adalah wewenang/kekuasaan pada suatu wilayah/daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah/daerah masyarakat itu sendiri. Secara umum, Pengertian otonomi daerah adalah hak, wewenang dan

kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus diri sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Istilah otonomi daerah bukan hal yang baru bagi bangsa dan negara Republik Indonesia (RI) sebab sejak Indonesia merdeka sudah dikenal dengan Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID), yaitu lembaga yang menjalankan pemerintahan daerah dan melaksanakan tugas mengatur rumah tangga daerahnya. Perjalanan otonomi daerah di Indonesia sudah dimulai sejak bangsa ini merdeka tahun 1945, hal ini tertuang dalam Undang-Undang No 1 Tahun 1945, tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah, didalam Undang-undang ini mengamanatkan ada pembentukan Komite Nasional Daerah di berbagai daerah di Indonesia. Jika ditelusuri lebih jauh Pemerintah Kolonial Belanda tahun 1903 telah memelopori Undang\-\undang tentang Desentralisasi (Marbun, 2010).

Dalam perjalanannya penerapan otonomi daerah di Indonesia tetap diwarnai oleh pilihan penguatan desentralisasi atau dekonsentrasi. Perubahan-perubahan peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah merupakan indikasi dari perubahan politik di tingkat nasional, karena *nature* dari politik di tingkat nasional kemudian akan

mewarnai politik desentralisasi yang diterapkan (Suwandi dan Ikhsan, 1998).

Sejak kemerdekaan sampai saat ini, distribusi kekuasaan/kewenangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah selalu bergerak pada titik keseimbangan yang berbeda. (Kaloh, 2007). Undang-undang tentang pemerintahan daerah yang kita dimiliki sejak awal kemerdekaan sampai saat ini secara kronologis dapat dilihat pada gambar 2.1.

Gambar 2.1
Kronologis Undang-Undang tentang
Pemerintahan Daerah

1.	UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1945
2.	UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1948
3.	UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1957
4.	PANPRES NOMOR 6 TAHUN 1959
5.	UNDANG-UNDANG NOMOR 18 TAHUN 1965
6.	UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1974
7.	UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999
8.	UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004
9.	UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014

Sumber: Repro dari Kaloh, 2007.

Perubahan-perubahan peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah sejak Orde Lama (Orde Revolusi), Orde Baru

hingga Orde Reformasi, dimulai dengan dikeluarkannya UU No.1 tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah, yang lalu disempurnakan dengan UU No.22 tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, UU No.1 tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Penpres No.6 tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah, UU No.18 tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, lalu pada masa Orde Baru dikeluarkan UU No.5 tahun 1974 Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, kemudian di awal reformasi dikeluarkan UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang disempurnakan menjadi UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, kemudian terakhir disempurnakan dengan UU No.23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Konsep dasar otonomi daerah yang melandasi lahirnya undang-undang, dikutip dari Haris (2007) merangkum hal-hal sebagai berikut :

- a. Penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestik kepada daerah. Kecuali untuk bidang keuangan dan moneter, politik luar negeri, peradilan, pertahanan, keagamaan, serta beberapa bidang kebijakan pemerintahan yang bersifat strategis-nasional, maka pada dasarnya semua bidang pemerintahan yang lain dapat di desentralisasikan. Dalam konteks ini,

pemerintahan daerah tetap terbagi atas dua ruang lingkup, bukan tingkatan, yaitu daerah kabupaten dan kota yang diberi status otonomi penuh, dan propinsi yang diberi status otonomi terbatas. Otonomi penuh berarti tidak adanya operasi pemerintah pusat di daerah kabupaten dan kota, kecuali untuk bidang-bidang yang dikecualikan tadi. Otonomi terbatas berarti adanya ruang yang tersedia bagi pemerintah pusat untuk melakukan operasi di daerah propinsi. Ini alasan mengapa Gubernur Propinsi, selain berstatus kepala daerah otonom, juga sebagai wakil pemerintah pusat. Karena sistem otonomi tidak bertingkat (tidak ada hubungan hierarki antara pemerintah propinsi dengan kabupaten/kota), maka hubungan propinsi dengan kabupaten bersifat koordinatif, pembinaan dan pengawasan. Sebagai wakil pemerintah pusat, Gubernur mengkoordinasikan tugas-tugas pemerintah kabupaten/kota atas pelaksanaan berbagai kebijakan pemerintah pusat, serta bertanggung jawab mengawasi penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan otonomi daerah di wilayahnya.

- b. Penguatan peran DPRD dalam pemilihan dan penetapan kepala daerah. Kewenangan DPRD dalam menilai keberhasilan atau kegagalan kepemimpinan kepala daerah harus dipertegas. Pemberdayaan fungsi-fungsi DPRD dalam bidang legislasi,

representasi dan penyalur aspirasi masyarakat harus dilakukan.

Untuk itu, optimalisasi hak-hak DPRD perlu diwujudkan, seraya menambah alokasi anggaran untuk biaya operasinya. Hak penyelidikan DPRD perlu dihidupkan, hak prakarsa perlu diaktifkan, dan hak bertanya perlu didorong. Dengan demikian produk legislasi akan dapat ditingkatkan dan pengawasan politik terhadap jalannya pemerintahan bisa diwujudkan.

- c. Pembangunan tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur setempat demi menjamin tampilnya kepemimpinan pemerintahan yang berkualifikasi tinggi dengan tingkat akseptabilitas yang tinggi pula.
- d. Peningkatan efektifitas fungsi-fungsi pelayanan eksekutif melalui pembenahan organisasi dan institusi yang dimiliki agar lebih sesuai dengan ruang lingkup kewenangan yang telah di desentralisasikan, setara dengan beban tugas yang dipikul, selaras dengan kondisi daerah, serta lebih responsive terhadap kebutuhan daerah. Dalam kaitan ini juga, diperlukan terbangunnya suatu sistem administrasi dan pola karir kepegawaian daerah yang lebih sehat dan kompetitif.
- e. Peningkatan efisiensi administrasi keuangan daerah serta pengaturan yang lebih jelas atas sumber-sumber pendapatan negara dan daerah, pembagian *revenue* (pendapatan) dari sumber

penerimaan yang berkait dengan kekayaan alam, pajak dan retribusi, serta tata cara dan syarat untuk pinjaman dan obligasi daerah.

- f. Perwujudan desentralisasi fiskal melalui pembesaran alokasi subsidi dari pemerintah pusat yang bersifat block-grant, pengaturan pembagian sumber-sumber pendapatan daerah, pemberian keleluasaan kepada daerah untuk menetapkan prioritas pembangunan, serta optimalisasi upaya pemberdayaan masyarakat melalui lembaga-lembaga swadaya pembangunan yang ada.
- g. Pembinaan dan pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai-nilai lokal yang bersifat kondusif terhadap upaya memelihara harmoni sosial sebagai suatu bangsa. Untuk menjamin suksesnya pelaksanaan konsep otonomi daerah tersebut, sekali lagi, diperlukan komitmen yang kuat dan kepemimpinan yang konsisten dari pemerintah pusat. Dari daerah juga diharapkan lahirnya pemimpin-pemimpin pemerintahan yang demokratis, DPRD yang mampu menjembatani antara tuntutan rakyat dengan kemampuan pemerintah, organisasi masyarakat yang mampu memobilisasi dukungan terhadap kebijakan yang menguntungkan masyarakat luas, kebijakan ekonomi yang berpihak pada pembukaan lapangan kerja dan kemudahan berusaha, serta berbagai pendekatan sosial dan budaya yang secara terus menerus menyuburkan harmoni dan solidaritas antar warga.

Otonomi daerah dan daerah otonom, biasa rancu dipahami oleh masyarakat. Padahal sebagaimana pengertian otonomi daerah di atas, jelas bahwa untuk menerapkan otonomi daerah harus memiliki wilayah dengan batas administrasi pemerintahan yang jelas. Menurut Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Daerah Otonom yang selanjutnya disebut 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.

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi berupa peningkatan pelayanan dan

kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan NKRI.

Adapun tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan guna meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Sejalan dengan pendapat di atas, The Liang Gie dalam Abdurrahman (1987) mengemukakan bahwa tujuan pemberian otonomi daerah adalah :

- a. Mengemukakan kesadaran bernegara/berpemerintah yang mendalam kepada rakyat diseluruh tanah air Indonesia.
- b. Melancarkan penyerahan dana dan daya masyarakat di daerah terutama dalam bidang perekonomian.

Tugas dan kewajiban dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, penegakkan keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antar pusat dan daerah serta antar daerah dalam kerangka NKRI. Dalam menjalankan tugas dan kewajiban tersebut, esensi mendasar dalam kebijakan pelaksanaan otonomi daerah adalah pemberian kewenangan yang ditetapkan batasan kewenangan yang dimiliki oleh daerah untuk mengatur

dan mengurus rumah tangganya sendiri. Adanya pemberian kewenangan ini tentu merupakan esensi dasar dalam pelaksanaan otonomi daerah di mana daerah mempunyai cukup keleluasaan gerak dalam potensinya, baik yang berasal dari daerah sendiri maupun dari pemberian pemerintah pusat sesuai dengan kebutuhan daerah dan kesejahteraan masyarakatnya (Hari Sabarno, 2008).

Menurut Andi Malarangeng yang dikutip oleh Widjaja (2011), otonomi daerah jangan membebani masyarakat, tetapi bagaimana memberikan kesejahteraan kepada masyarakat. Bila dampaknya justru mengakibatkan biaya ekonomi tinggi yang membebani masyarakat, hal itu bertentangan dengan semangat otonomi daerah. Diharapkan dengan berjalannya otonomi daerah dapat memacu pemerataan pembangunan yang hasilnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, otonomi daerah lebih diperuntukkan agar masyarakat dapat berperan aktif dalam membangun daerahnya masing-masing, sehingga potensi daerah tersebut dapat tergali secara optimal.

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah menurut Kaho (2009), antara lain sebagai berikut:

- a. Manusia pelaksanaannya harus baik. Manusia merupakan pelaku dan penggerak proses mekanisme dalam sistem pemerintahan, oleh

sebab itu agar mekanisme pemerintahan tersebut berjalan dengan sebaik-baiknya, yakni sesuai dengan tujuan yang diharapkan, maka manusia atau subyek atau pelakunya harus pula baik.

- b. Keuangan harus cukup dan baik. Setiap hak yang berhubungan dengan masalah uang, antara lain berupa sumber pendapatan, jumlah uang yang cukup, dan pengelolaan keuangan yang sesuai dengan tujuan dan peraturan yang berlaku.
- c. Peralatannya harus cukup dan baik. Setiap benda atau alat yang dapat dipergunakan untuk memperlancar pekerjaan atau kegiatan Pemerintah Daerah. Peralatan yang baik (praktis, efisien, dan efektif) dalam hal ini jelas diperlukan bagi terciptanya suatu Pemerintah Daerah yang baik seperti alat-alat kantor, alat-alat komunikasi dan transportasi, dan sebagainya.
- d. Organisasi dan manajemennya harus baik. Organisasi yaitu susunan yang terdiri dari satuan-satuan organisasi beserta segenap pejabat, kekuasaan, tugasnya dan hubungannya satu sama lain, dalam rangka mencapai sesuatu tujuan tertentu. Sedangkan manajemen adalah proses manusia yang menggerakkan tindakan dalam usaha kerja sama, sehingga tujuan yang telah ditentukan benar-benar tercapai.

Menurut Marbun (2010), prinsip otonomi daerah berarti daerah telah memiliki potensi untuk merealisasikan isi dan jenis otonomi yang dilimpahkan, dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun arti otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi.

Keberadaan otonomi daerah, menurut J. Kaloh (2007) memberikan suatu harapan baru bagi terciptanya dan terlaksananya keadilan, demokratisasi, dan transparansi dalam kehidupan disektor publik. Sejak dilaksankannya otonomi daerah, setiap daerah melakukan berbagai perbaikan, secara menyeluruh, baik perbaikan fisik maupun nonfisik. Otonomi daerah juga menjadi paradigma baru dalam tatanan pemerintahan Indonesia yang terus berkembang sesuai dengan kebutuhan zamannya. Dalam birokrasi pemerintahan, otonomi daerah menjadi pintu untuk perbaikan dan kualitas birokrasi di Indonesia menjadi lebih baik.

Berdasarkan ide hakiki yang terkandung dalam konsep otonomi, maka Sarundajang (2002) juga menegaskan tujuan pemberian otonomi kepada daerah meliputi 4 aspek sebagai berikut :

1. Dari segi politik adalah mengikutsertakan, menyalurkan aspirasi dan inspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijakan nasional.
2. Dari segi manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan.
3. Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat melalui upaya pemberdayaan masyarakat untuk mandiri.
4. Dari segi ekonomi pembangunan, adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa, otonomi daerah adalah pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur daerahnya sendiri. Mendorong kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan pengambilan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri dengan memperhatikan hubungan erat antar pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam mewujudkan tujuan pembangunan nasional untuk kesejahteraan rakyat.

2.6. Konsep Pelayanan Publik

Secara etimologis, Kamus Besar Bahasa Indonesia (Dahlan, dkk.,) menyatakan pelayanan ialah "usaha melayani kebutuhan orang lain". Pelayanan pada dasarnya adalah kegiatan yang ditawarkan kepada konsumen atau pelanggan yang dilayani, yang bersifat tidak berwujud dan tidak dapat dimiliki. Sedangkan kata publik (*public*) berarti "orang banyak (umum), semua orang yang datang (menonton, mengunjungi, dan sebagainya)".

Jadi pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Namun demikian, sejak diterbitkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, disusul Peraturan Pemerintah Nomor 92 Tahun 2012, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pedoman Standar Pelayanan hingga Permenpan-RB Nomor 30 Tahun 2014 tentang Pedoman Inovasi Pelayanan, kebijakan pelayanan publik dan praktik pelayanan publik belum maksimal. Penyelenggaraan pemerintahan dikatakan baik jika pelayanan publik yang dilakukan berorientasi pada kepentingan masyarakat. Pelayanan yang baik dan berkualitas memberikan implikasi kepuasan kepada masyarakat, karena masyarakat secara langsung menilai terhadap kinerja pelayanan

yang diberikan. Indikator kepuasan masyarakat yang menjadi tolok ukur keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan (Hayat, 2017)

Menurut Moenir (2001:13) Pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Tujuan pelayanan publik adalah mempersiapkan pelayanan publik tersebut yang dikehendaki atau dibutuhkan oleh publik, dan bagaimana menyatakan dengan tepat kepada publik mengenai pilihannya dan cara mengaksesnya yang direncanakan dan disediakan oleh pemerintah.

Dalam kaitannya dengan pemerintahan, kata umum atau publik mengandung arti sebagai masyarakat umum sehingga kepentingan umum diartikan sebagai kepentingan masyarakat luas, sebagaimana dikemukakan Moenir (2002) yang mengartikan kepentingan umum sebagai suatu bentuk kepentingan yang menyangkut orang banyak atau masyarakat, tidak bertentangan dengan norma dan aturan yang kepentingan tersebut bersumber pada kebutuhan (hajat/hidup) orang banyak atau masyarakat. Pemerintah pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat, pelayanan sebagai suatu proses yang terdiri atas beberapa perbuatan/aktivitas dapat diperhitungkan, direncanakan dan ditetapkan standar waktunya.

Definisi pelayanan publik atau pelayanan umum adalah segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelayanan publik oleh birokrasi publik merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara). Masyarakat semakin sadar atas apa yang menjadi hak dan kewajibannya sebagai warga negara dalam hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Masyarakat semakin berani untuk mengontrol apa yang dilakukan pemerintahnya.

UU No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, memberikan penegasan bahwa pemerintah berkewajiban memberikan pelayanan dengan sebaik-baiknya kepada masyarakat sebagai penerima pelayanan, sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Yaitu pelayanan yang baik, mudah, murah, cepat dan terukur adalah amanah yang harus dilakukan oleh penyelenggara pelayanan dalam pemberian layanan. Hal itu sebagai upaya untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dalam pelayanan publik. Tantangannya adalah pemerintah

harus menyediakan sarana prasarana yang memadai dan penyediaan sumber daya aparatur yang kompeten dan berkualitas sebagai syarat untuk menjalankan pelayanan publik prima.

Kualitas mengandung banyak pengertian, menurut Kamus Bahasa Indonesia, kualitas berarti : (1) tingkat baik buruknya sesuatu; (2) derajat atau taraf (kepandaian, kecakapan, dsb); atau mutu. Pengertian kualitas menurut Tjiptono (1995) adalah: (1) Kesesuaian dengan persyaratan; (2) Kecocokan untuk pemakaian; (3) Perbaikan berkelanjutan; (4) Bebas dari kerusakan/cacat; (5) Pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat; (6) Melakukan segala sesuatu secara benar; (7) Sesuatu yang bias membahagiakan pelanggan. Konsep kualitas pelayanan dapat dipahami melalui perilaku konsumen (*consumer behavior*), yaitu suatu perilaku yang dimainkan oleh konsumen dalam mencari, membeli, menggunakan, dan mengevaluasi suatu produk maupun pelayanan yang diharapkan dapat memuaskan kebutuhan mereka.

Menurut Ibrahim (2008) kualitas pelayanan publik merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pemberian pelayanan publik tersebut. Membangun sebuah pelayanan yang berkualitas memang bukanlah hal mudah, karena akan ditemui beberapa tantangan dan kendala yang harus disikapi positif demi

pengembangan pelayanan selanjutnya. Tantangan dan kendala ini wajar terjadi mengingat banyaknya komponen-komponen penunjang pengelolaan pelayanan publik.

Menilai sejauhmana mutu pelayanan publik yang diberikan aparatur pemerintah, memang tidak bisa dihindari, bahkan menjadi tolok ukur kualitas pelayanan tersebut dapat ditelaah dari kriteria dimensi-dimensi kualitas pelayanan publik. Menurut Zeithami dkk (1990), Kualitas pelayanan dapat diukur dari 5 dimensi, yaitu *Tangible* (berwujud), *Reliability* (Kehandalan), *Responsiviness* (Ketanggapan), *Assurance* (Jaminan), dan *Empathy* (Empati). Dimensi-dimensi pelayanan sangat berpengaruh kepada kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparat, pada bidang pelayanan pemerintahan dan pembangunan, bidang ekonomi, bidang pendidikan, bidang kesehatan, bidang sosial, bidang kesejahteraan rakyat, dan bidang pertanahan. Dengan demikian, untuk mengukur kualitas pelayanan publik yang baik tidak cukup hanya menggunakan indikator tunggal, namun secara niscaya harus menggunakan multi indikator atau indikator ganda dalam pelaksanaannya. Optimalisasi pelayanan publik adalah keniscayaan bagi pemerintah dan menjadi cita-cita masyarakat. Tercapainya reformasi birokrasi dan *goog governance* salah satunya dipengaruhi oleh kualitas pelayanan publik yang diberikan secara optimal. Ada beberapa faktor dalam

mengoptimalkan pelayanan publik, yaitu kepemimpinan (*leadership*), budaya organisasi (*organizational culture*), kelembagaan, tata kerja (*standar operating procedural*), standar pelayanan, pengelolaan pengaduan masyarakat, pengendalian dan evaluasi, sarana prasarana, penggunaan teknologi informasi, dan pengelolaan sumber daya manusia (Lembaga Administrasi Negara, 2010).

Selain itu juga dalam pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan. Standar Pelayanan (Ridwan dan Sudrajat, 2009:103) adalah ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. Adapun standar pelayanan meliputi:

- a. Prosedur pelayanan. Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
- b. Waktu penyelesaian. Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
- c. Biaya pelayanan. Biaya atau tarif pelayanan termasuk rincian yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
- d. Produk pelayanan. Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- e. Sarana dan prasarana.

- f. Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
- g. Kompetensi petugas pemberi pelayanan.
- h. Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

Sedangkan untuk faktor-faktor yang mendukung dalam peningkatan pelayanan publik adalah sebagai berikut (Ridwan dan Sudrajat, 2009:23) :

- a. Faktor hukum, dimana peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan kebutuhan untuk terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik.
- b. Faktor aparatur pemerintah, dimana aparatur pemerintah merupakan salah satu faktor dalam terciptanya peningkatan pelayanan publik dan merupakan unsur yang bekerja di dalam praktik untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.
- c. Faktor sarana, dimana penyelenggaraan pelayanan publik tidak akan berjalan dengan lancar dan baik tanpa adanya suatu sarana atau fasilitas yang mendukung. Sarana itu mencakup tenaga manusia yang berpendidikan, organisasi yang baik, peralatan yang memadai dan keuangan yang cukup..

- d. Faktor masyarakat, dimana pelayanan diperuntukkan untuk masyarakat dan masyarakat harus mendukung terhadap kegiatan peningkatan pelayanan publik yang diaktualisasikan melalui hukum.
- e. Faktor kebudayaan, dimana kebudayaan merupakan faktor yang hampir sama dengan faktor masyarakat.

Sementara itu, kondisi masyarakat saat ini telah terjadi suatu perkembangan yang sangat dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik, merupakan indikasi dari empowering yang dialami oleh masyarakat (Thoha dalam Widodo, 2001). Hal ini berarti masyarakat semakin sadar akan apa yang menjadi hak dan kewajibannya sebagai warga negara dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Masyarakat semakin berani untuk mengajukan tuntutan, keinginan dan aspirasinya kepada pemerintah. Masyarakat semakin kritis dan semakin berani untuk melakukan kontrol terhadap apa yang dilakukan oleh pemerintahnya.

Dalam kondisi masyarakat seperti digambarkan di atas, birokrasi publik harus dapat memberikan layanan publik yang lebih profesional, efektif, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif dan adaptif serta sekaligus dapat membangun kualitas manusia dalam arti meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya sendiri (Effendi dalam Widodo, 2001). Arah

pembangunan kualitas manusia adalah memberdayakan kapasitas manusia dalam arti menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya untuk mengatur dan menentukan masa depannya sendiri. Pemberian pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat adalah merupakan implikasi dari fungsi aparat negara sebagai pelayanan masyarakat.

2.7. Konsep Pembangunan Daerah

Indikator keberhasilan pembangunan ekonomi suatu daerah dapat ditunjukkan oleh pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi adalah pertumbuhan pendapatan masyarakat secara keseluruhan sebagai cerminan kenaikan seluruh nilai tambah (value added) yang tercipta di suatu wilayah. Sedangkan menurut Todaro (1994) pembangunan harus dipahami sebagai suatu proses multidimensi yang melibatkan perubahan-perubahan dalam struktur, sikap dan faktor kelembagaan, juga percepatan pertumbuhan ekonomi, pengurangan ketidakadilan dan penghapusan kemiskinan absolut.

Teori pembangunan dalam ilmu sosial terbagi kedalam dua paradigma besar, modernisasi dan ketergantungan (Lewwellen 1995, Larrin 1994, Kiely 1995 dalam Tikson, 2005). Paradigma modernisasi

mencakup teori-teori makro tentang pertumbuhan ekonomi dan perubahan sosial dan teori-teori mikro tentang nilai-nilai individu yang menunjang proses perubahan. Paradigma ketergantungan mencakup teori-teori keterbelakangan (*under development*), ketergantungan (*dependent development*) dan sistem dunia (*world system theory*) sesuai dengan klasifikasi Larrain (1994). Sedangkan Tikson (2005) membaginya ke dalam 3 klasifikasi teori pembangunan, yaitu modernisasi, keterbelakangan dan ketergantungan. Dari berbagai paradigma tersebut itulah kemudian muncul berbagai versi tentang pengertian pembangunan.

Dalam hal ini, pembangunan dapat diartikan sebagai suatu upaya terkoordinasi untuk menciptakan alternatif yang lebih banyak secara sah kepada setiap warga Negara untuk memenuhi dan mencapai aspirasinya yang paling manusiawi (Nugroho dan Dahuri, 2004). Tema pertama adalah koordinasi, yang berimplikasi pada perlunya suatu kegiatan perencanaan. Tema kedua adalah terciptanya alternatif yang lebih banyak secara sah.

Mengenai pengertian pembangunan, para ahli memberikan defenisi bermacam-macam seperti halnya perencanaan. Istilah pembangunan bisa saja diartikan berbeda oleh satu orang dengan orang lain, daerah satu dengan daerah lainnya, negara satu dengan negara lain. Namun secara

umum ada kesepakatan bahwa pembangunan merupakan proses untuk melakukan perubahan (Riyadi dan Bratakusumah, 2005).

Menurut Siagian (2004) memberikan pengertian tentang pembangunan sebagai “Suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*)”. Sedangkan Kartasmita (2004) memberikan pengertian yang lebih sederhana, yaitu sebagai “Suatu proses perubahan kearah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana”. Pada awal pemikiran tentang pembangunan sering ditemukan adanya pemikiran yang mengidentikan pembangunan dengan perkembangan, pembangunan dengan modernisasi dan industrialisasi, bahkan pembangunan dengan westernisasi.

Sadono Sukirno (1976) mendefinisikan pembangunan daerah menjadi dua pengertian, pertama, pembangunan dalam suatu daerah, misalnya daerah Jawa Barat, daerah Sumatera Utara, daerah Sulawesi dan sebagainya. Pengertian kedua adalah pembangunan negara ditinjau dari sudut ruang atau wilayah dan dalam konteks ini istilah yang lebih tepat adalah pembangunan wilayah. Dalam pengertian kedua ini, strategi pembangunan daerah dimaksudkan sebagai suatu langkah untuk melengkapi strategi makro dan sektoral dari pembangunan nasional.

Lebih lanjut dinyatakan bahwa pembangunan daerah secara umum

meliputi:

1. Peningkatan keadaan ekonomi untuk mandiri;
2. Peningkatan keadaan sosial daerah untuk kesejahteraan secara adil dan merata;
3. Pengembangan setiap ragam budaya untuk kelestarian;
4. Pemeliharaan keamanan masyarakat dalam mendukung pelaksanaan kegiatan ekonomi, sosial, budaya dan kualitas lingkungan;
5. Membantu pemerintah pusat dalam mempertahankan dan memelihara persatuan dan kesatuan bangsa.

Keberhasilan pembangunan daerah ditentukan oleh beberapa faktor, antara lain:

1. Keadaan daerah, yang meliputi keadaan sosial, politik, budaya, keamanan, fisik daerah dan sarana umum;
2. Rencana pembangunan, yang meliputi tujuan, sasaran, target pembangunan, strategi dan rencana pembangunan;
3. Sarana pembangunan, yang meliputi kelembagaan, dana, sumber daya manusia, dan sumber daya alam yang tersedia;
4. Pengaruh luar, yang meliputi keadaan sosial, politik, ekonomi, keamanan dunia dan kekuatan yang secara khusus mempengaruhi;

5. Pelaksanaan, yang meliputi ketentuan-ketentuan serta pengaturan dan pelaksanaan rencana pembangunan.

Seluruh pemikiran tersebut didasarkan pada aspek perubahan dimana pembangunan, perkembangan, dan modernisasi serta industrialisasi secara keseluruhan mengandung unsur perubahan. Namun begitu, keempat hal tersebut mempunyai perbedaan yang cukup prinsipil, karena masing-masing mempunyai latar belakang, azas dan hakikat yang berbeda serta prinsip kontinuitas yang berbeda pula. Meskipun semuanya merupakan bentuk yang mereflesikan perubahan (Riyadi dan Bratakusumah, 2005).

Pembangunan (*development*) adalah proses perubahan yang mencakup seluruh sistem sosial, seperti politik, ekonomi, infrastruktur, pertahanan, pendidikan dan teknologi, kelembagaan, dan budaya (Alexander, 1994). Portes (1976) mendefenisikan pembangunan sebagai transformasi ekonomi, sosial dan budaya. Pembangunan adalah proses perubahan yang direncanakan untuk memperbaiki berbagai aspek kehidupan masyarakat. Dilihat dari arti hakiki pembangunan, pada dasarnya menekankan pada aspek nilai-nilai kemanusiaan, seperti menunjang kelangsungan hidup atau kemampuan untuk memenuhi kebutuhan hidup, harga diri atau adanya perasaan yang layak

menghormati diri sendiri dan tidak menjadi alat orang lain, kebebasan atau kemerdekaan dari penjajahan dan perbudakan.

Proses pembangunan sebagai proses sistemik, pada akhirnya akan menghasilkan keluaran (*output*) pembangunan, kualitas dari *output* pembangunan tergantung pada bahan masukan (*input*), kualitas dari proses pembangunan yang dilaksanakan, serta seberapa besar pengaruh lingkungan dan faktor-faktor alam lainnya. Terdapat berbagai pendekatan untuk mengukur keberhasilan pembangunan yaitu dengan menggunakan indikator pengukuran menurut Tikson (2005), sebagai berikut :

1. Pendapatan Perkapita
2. Struktur Ekonomi
3. Urbanisasi
4. Angka Tabungan
5. Indeks Kualitas Hidup
6. Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index*)

Secara umum, terdapat 2 (dua) indikator keberhasilan atau terjadinya pembangunan, yaitu indikator ekonomi dan indikator sosial. Indikator ekonomi meliputi variabel GDP per capita, Growth (pertumbuhan), GDP per kapita dengan Purchasing Power Parity, perubahan struktur ekonomi (perubahan struktur produksi, antara sektor pertanian, manufaktur, dan jasa), kesempatan kerja, dan pengangguran.

Sedangkan indikator sosial meliputi Indeks Mutu Hidup (IMH) yang merupakan indeks gabungan dari angka harapan hidup pada usia 1 tahun, angka kematian, dan tingkat melek huruf. Indikator sosial lainnya adalah *Human Development Index* (HDI).

Dalam perencanaan pembangunan, perubahan sistem perencanaan dapat dilihat dari proses penyusunan, koordinasi dan pelaksanaan perencanaan pembangunan. Terdapat 2 agenda penting dalam perubahan sistem perencanaan pembangunan di daerah. Pertama, pemerintah daerah dituntut memiliki profesionalisme dan kompetensi sehingga mampu menyusun perencanaan yang tepat dan dapat dilaksanakan. Kedua, Sistem negara kesatuan yang dianut membawa konsekuensi bahwa dalam pengembangan perencanaan semua level pemerintah harus selalu melaksanakan koordinasi untuk menghindari berbagai tumpang-tindih dan perbedaan kepentingan antar level pemerintahan atau antar pemerintah daerah.

Perencanaan bukan merupakan hal baru bagi organisasi, termasuk organisasi pemerintah. Bahkan perencanaan merupakan fungsi generik dalam ilmu manajemen, yang berarti bahwa fungsi ini merupakan fungsi yang dibutuhkan dan ada dalam pengelolaan organisasi. M.L Jhingan menyebutkan bahwa perencanaan adalah teknik, cara untuk mencapai tujuan untuk mewujudkan maksud dan sasaran tertentu yang telah

ditentukan sebelumnya dan telah dirumuskan dengan baik oleh Badan Perencanaan Pusat. Defenisi ini memberikan gambaran bahwa rencana adalah tindakan yang harus dilakukan pada masa yang akan datang. Dengan kata lain bahwa rencana adalah panduan bagi pelaksana, dan pelaksana seharusnya tidak lagi harus menghadapi permasalahan koordinasi karena sudah dirumuskan dengan baik oleh perencana.

Akizuki (2004) menyebutnya sebagai "*rolling system*" dimana rencana yang bersifat Multi-year harus selalu di *review* sesuai perubahan yang terjadi. Sebagai panduan dan pedoman, perencanaan diharapkan dapat menjamin bahwa rencana tersebut sudah dibuat dengan baik dan dapat dilaksanakan. Meskipun sektor publik tidak selalu dapat mendikte dan menetapkan kegiatan dan program yang dilakukan sektor swasta, namun sedapat mungkin perencanaan pemerintah juga mengakomodasi perkembangan dalam sektor swasta. Sehingga produk perencanaan yang dihasilkan bersifat kompresif dan terintegrasi. Rencana yang disusun dengan baik akan memberikan kontribusi besar dalam penyelesaian masalah dan tuntutan selain juga untuk mempermudah dalam implementasinya.

UU No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, mengembangkan sistem perencanaan nasional yang terintegrasi, sistematis dan harmoni. Kedua, mengembangkan hubungan

antara perencanaan dan penganggaran, dengan ditetapkannya, UU No. 17 tahun 2003 yang mengatur pengelolaan keuangan negara, UU No. 32 dan 33 Tahun 2004 yang mengatur perencanaan dan penganggaran. Berdasarkan UU No. 25 Tahun 2004, perencanaan pembangunan nasional mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu dalam wilayah negara republik indonesia. Perencanaan pembangunan nasional terdiri atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh kementerian negara/LPND sesuai dengan kewenangannya. Perencanaan meliputi rencana pembangunan jangka panjang, menengah, dan tahunan.

Dengan ditiadakan GBHN sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional dan diterapkannya otonomi daerah serta desentralisasi pemerintahan, maka untuk menjaga pembangunan yang berkelanjutan. Telah disusun sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN) yang ditetapkan dalam UU No. 25 Tahun 2004. Berdasarkan pasal 4 undang-undang tersebut, perlu disusun rencana pembangunan jangka panjang (RPJP) Nasional tahun 2005-2025 sebagai penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintah negara indonesia dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan nasional. RPJP Nasional dimaksud bersifat visioner dan hanya memuat hal-hal yang mendasar sehingga memberi

keleluasaan yang cukup bagi penyusunan rencana jangka menengah dan tahunannya.

Kurun waktu RPJP Nasional adalah 20 tahun, yang pelaksanaannya terbagi tahap perencanaan pembangunan dalam periodisasi perencanaan pembangunan jangka menengah nasional 5 tahunan, yang dituangkan dalam format rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) Nasional. RPJM merupakan dokumen perencanaan yang disusun untuk periode lima tahun, terhitung sejak tahun 2004 sampai dengan tahun 2009 dan seterusnya. Di tingkat nasional, rencana dimaksud dituangkan dalam format RPJM Nasional yang ditetapkan berdasarkan peraturan Presiden (Perpres) berpedoman pada RPJP Nasional yang merupakan penjabaran dari visi, misi dan program presiden hasil pemilihan umum (Pemilu) yang dilaksanakan secara langsung.

RKP memuat prioritas pembangunan, Rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, program kementerian negara / departemen/LPND, lintas kementerian negara/departemen/LPND, dan kewilyahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Untuk tingkat daerah disusun RKP Daerah yang merupakan penjabaran dari RPJM Daerah dan penyusunannya mengacu pada RKP 2006. RKP Daerah memuat rancangan kerangka ekonomi

daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Tujuan pembangunan daerah adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah tersebut dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana, membangun potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumberdaya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Oleh karena itu, pada periode tahun 2015-2019 pembangunan daerah diarahkan untuk penguatan daerah dan masyarakatnya, serta pengembangan pusat-pusat pertumbuhan di daerah untuk mendorong pengembangan daerah yang berkelanjutan yang memiliki ketahanan sosial, ekonomi, dan ekologi serta mendorong keterkaitan antara daerah-kota.

Indikator-indikator yang penting dalam Pembangunan Daerah, untuk percepatan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah, sebagai berikut :

1. Sumber Daya Manusia (SDM)

Pada dasarnya manusialah yang menjadi pelaku dan penentu. Seorang kepala daerah perlu didukung oleh aparat yang mempunyai empat kualifikasi yaitu SDM yang memiliki: moral yang baik (*good*

morality), kemampuan kepemimpinan (*leadership*), kemampuan manajerial (*managerial skill*), dan kemampuan teknis (*technical skill*).

2. Kebijakan

Berbagai konsep kebijakan yang berpihak kepada berbagai stakeholder, terutama kepentingan masyarakat luas. Secara formal, kebijakan tersebut akan dituangkan dalam peraturan daerah (perda) maupun peraturan kepala daerah. Kepala daerah antara lain harus memiliki konsep pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan, konsep manajemen pemerintahan yang efektif dan efisien, konsep investasi yang mengakomodir kepentingan pihak terkait, serta berbagai konsep kebijakan lainnya.

3. Sistem

Pemerintahan harus berjalan berdasarkan sistem, bukan tergantung pada figur. Sangat penting bagi kepala daerah untuk membangun sistem pemerintahan yang kuat. Beberapa sistem yang harus dibangun agar pemerintahan dapat berjalan secara baik antara lain: sistem perencanaan pembangunan, sistem pengelolaan keuangan daerah, sistem kepegawaian, sistem pengelolaan aset daerah, sistem pengambilan keputusan, sistem penyeleksian dan pemilihan rekanan, sistem dan standar pelayanan, sistem pengawasan. Penerapan sistem-sistem tersebut akan mendorong terjadinya 3G

(Good Government Governance), yang pada akhirnya akan menghasilkan pemerintahan yang transparan dan akuntabel.

4. Investasi

Pemerintah daerah tidak hanya mengandalkan dana dari APBD untuk membangun daerahnya. Karena sebagian besar daerah menggunakan rata-rata 2/3 dana APBD tersebut untuk membiayai penyelenggaraan aparaturnya. Hanya sekitar 1/3 yang dapat dialokasikan untuk pembangunan. Dibutuhkan dana ratusan milyar bahkan triliunan rupiah untuk membangun infrastruktur, seperti pembangkit listrik, jalan tol, pelabuhan laut, bandar udara, telekomunikasi, rumah sakit, hotel. Sedangkan infrastruktur merupakan syarat agar sebuah daerah dapat berkembang.

2.8. Konsep Pemekaran Daerah

2.8.1. Pengertian Pemekaran Daerah

Pengertian pemekaran daerah masih menjadi perdebatan, karena dirasakan tidak relevan dengan makna pemekaran daerah yang kenyataannya malah terjadi penyempitan wilayah atau menjadikan wilayah menjadi kecil dari sebelumnya karena seringkali pemekaran daerah itu bukan penggabungan dua tau lebih daerah otonom yang membentuk daerah otonom baru, akan tetapi

pemecahan daerah otonom menjadi dua atau lebih daerah otonom baru.

Istilah pemekaran secara etimologis berasal dari kata asalnya, yaitu mekar. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (Purwadarminto, 2006:132) berarti : a). Berkembang menjadi terbuka, b). Menjadi besar dan gembung, c). menjadi tambah luas, besar, ramai, bagus, d). Mulai timbul dan berkembang.

Pemekaran adalah sesuatu bagian yang utuh atau suatu kesatuan yang dibagi atau dipisahkan menjadi beberapa bagian yang berdiri sendiri. (Poerwadarminta, 2005). Jadi dengan demikian daerah/wilayah pemekaran adalah suatu daerah/wilayah yang sebelumnya satu kesatuan yang utuh yang kemudian di bagi atau dimekarkan menjadi beberapa bagian untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri.

Pemekaran daerah menurut Arif dalam Ratnawati (2005:15) merupakan suatu proses pembagian wilayah menjadi lebih dari satu wilayah, dengan tujuan meningkatkan pelayanan dan mempercepat pembangunan. Pemekaran daerah juga diharapkan dapat menciptakan kemandirian daerah sebagai salah satu kunci dari keberhasilan otonomi daerah.

Selanjutnya dikatakan Khairullah dan Cahyadin (2006) bahwa pemekaran daerah baru pada dasarnya adalah upaya peningkatan kualitas dan intensitas pelayanan pada masyarakat. Dari segi pengembangan wilayah, calon daerah baru yang akan dibentuk perlu memiliki basis sumberdaya harus seimbang antara satu dengan yang lain, hal ini perlu diupayakan agar tidak terjadi disparitas yang mencolok pada masa akan datang. Lebih lanjut dikatakan dalam suatu usaha pemekaran daerah akan diciptakan ruang publik yang merupakan kebutuhan kolektif semua warga wilayah baru. Ruang publik baru akan mempengaruhi aktifitas orang atau masyarakat ada yang merasa diuntungkan dan sebaliknya akan memperoleh pelayanan dari pusat pemerintahan baru disebabkan jarak pergerakan berubah.

Pemekaran daerah di Indonesia adalah pembentukan wilayah administratif baru di tingkat provinsi maupun kota dan kabupaten dari induknya. Landasan hukum terbaru untuk pemekaran daerah di Indonesia adalah UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 33 ayat (1) huruf a menyatakan pemekaran daerah berupa pemecahan provinsi atau daerah kabupaten/kota untuk menjadi dua atau lebih daerah baru.

Pambudi (2003:61) menegaskan bahwa jika pemekaran wilayah dilakukan, maka kebijakan itu harus memberi jaminan bahwa aparatur pemerintah yang ada harus memiliki kemampuan yang cukup untuk memaksimalkan fungsi-fungsi pemerintahan. Asumsi yang menyertainya adalah pemekaran pemerintahan yang memperluas jangkauan pelayanan itu akan menciptakan dorongan-dorongan baru dalam masyarakat bagi lahirnya parakarsa yang mandiri menuju kemandirian yang bersama.

2.8.2. Syarat-syarat Pemekaran Daerah

Adapun persyaratan yang ditentukan oleh UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 78 Tahun 2007 untuk memekarkan satu daerah adalah 3 persyaratan yaitu persyaratan administratif, teknis, dan persyaratan fisik kewilayahan. Berkaitan dengan persyaratan untuk memekarkan satu daerah, sedikit mengalami perubahan dengan diundangkannya UU No. 23 Tahun 2014 yang hanya menentukan dua persyaratan yaitu persyaratan dasar dan persyaratan administratif. Selain itu UU No. 23 Tahun 2014 juga menentukan bahwa apabila satu daerah akan dimekarkan, maka daerah tersebut harus melalui tahapan daerah persiapan. UU No. 23 Tahun 2014 sangat ketat dalam mengatur pemekaran daerah, namun sampai saat ini aturan pelaksana dari UU No. 23 Tahun 2014 belum ada.

Dalam undang-undang pemerintah daerah No. 23 Tahun 2014, mekanisme pemekaran daerah atau pembentukan daerah otonom baru, harus dilakukan melalui tahapan persiapan provinsi atau kabupaten/kota. Pembentukan daerah persiapan tersebut harus memenuhi persyaratan dasar administratif. Pasal 32 UU No. 23 Tahun 2014 menentukan bahwa pembentukan daerah berupa pemekaran daerah dan penggabungan daerah. Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, maka dapat diketahui bahwa pembentukan daerah dapat dilakukan dengan pembentukan daerah melalui pemekaran daerah, dan pembentukan daerah melalui penggabungan daerah.

Secara umum, pembentukan daerah persiapan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 33 Ayat (1) UU No. 23 tahun 2014, harus memenuhi 2 persyaratan, yaitu : *Pertama*, persyaratan dasar yang terbagi atas persyaratan dasar kewilayahan yang meliputi luas wilayah minimal, jumlah penduduk minimal, batas wilayah, cakupan wilayah, batas usia minimal daerah provinsi, daerah kabupaten/kota, dan kecamatan. *Kedua*, persyaratan dasar yang harus dipenuhi adalah persyaratan kapasitas daerah yang meliputi:

- a. Geografi,
- b. Demografi,

- c. Keamanan,
- d. Sosial politik, adat istiadat, dan tradisi,
- e. Potensi ekonomi,
- f. Keuangan daerah,
- g. Kemampuan penyelenggaraan pemerintahan.

Persyaratan yang harus dipenuhi untuk pembentukan daerah persiapan kabupaten/kota adalah persyaratan administratif meliputi:

- a. Keputusan musyawarah desa yang akan menjadi cakupan wilayah daerah kabupaten/kota,
- b. Persetujuan bersama DPRD kabupaten/kota induk dengan bupati/walikota daerah induk,
- c. Persetujuan bersama DPRD provinsi dengan gubernur dari daerah provinsi yang akan mencakupi daerah persiapan kabupaten/kota yang akan dibentuk.

Berkaitan dengan prosedur pemekaran daerah persiapan satu daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 33 Ayat (2), daerah persiapan diusulkan oleh gubernur kepada pemerintah pusat, DPR RI, dan DPRD RI dengan melampirkan persyaratan dasar kewilayahan dan persyaratan administratif yang telah dipenuhi sebagai syarat pembentukan daerah persiapan provinsi maupun

kabupaten/kota. Berdasarkan usulan tersebut, pemerintah pusat melakukan penilaian terhadap pemenuhan syarat-syarat yang telah ditetapkan, hasil penilaian tersebut disampaikan oleh pemerintah pusat kepada DPR RI untuk mendapat persetujuan.

Dalam hal DPR RI menyetujui usulan pembentukan daerah persiapan tersebut pemerintah pusat membentuk Tim Kajian Independen untuk melakukan kajian terhadap persyaratan dasar kapasitas daerah. selanjutnya hasil kajian Tim Independen disampaikan kepada pemerintah pusat. Selanjutnya oleh pemerintah pusat dikonsultasikan kepada DPR RI. Berdasarkan hasil konsultasi tersebut dijadikan dasar pertimbangan oleh pemerintah pusat dalam menetapkan kelayakan pembentukan satu daerah persiapan, dan perlu diketahui bahwa untuk menetapkan satu daerah persiapan, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

UU No.23 Tahun 2014 menentukan bahwa pemerintah pusat wajib melakukan pengawasan, pembinaan, dan mengevaluasi daerah persiapan tersebut dan menyampaikan hasil pengawasan, pembinaan dan hasil evaluasi tersebut kepada DPR RI. Jangka waktu yang harus dilalui oleh satu daerah persiapan untuk dibentuk menjadi satu daerah baru adalah 3 (tiga) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun, pemerintah pusat wajib melakukan evaluasi akhir dalam

hal ini untuk menentukan apakah daerah persiapan tersebut layak atau tidak untuk dijadikan satu daerah baru. Apabila daerah persiapan tersebut dinyatakan layak, maka pembentukan daerah tersebut ditetapkan dengan undang-undang pembentukan daerah. Dan apabila daerah tersebut tidak layak, maka statusnya sebagai daerah persiapan dicabut dengan peraturan pemerintah dan dikembalikan ke daerah induknya.

Untuk membentuk daerah otonom baru provinsi, kabupaten/kota, tidak otomatis disahkan walaupun usulan telah diserahkan ke pemerintah dan DPR seperti selama era Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, harus memenuhi persyaratan administratif yang penetapannya yang sesuai dengan undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Jadi pembentukan daerah otonom baru, tidak bisa lagi hanya mengikuti “keinginan”, tanpa potensi yang benar-benar dapat meningkatkan pembangunan daerah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat setempat.

Syarat-syarat pemekaran wilayah dalam PP No. 78 Tahun 2007 tentang cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah adalah sebagai berikut :

1. Persyaratan administratif didasarkan atas aspirasi sebagian besar masyarakat setempat untuk ditindak lanjuti oleh pemerintah daerah dengan melakukan kajian daerah terhadap rencana pembentukan daerah.
2. Persyaratan secara teknis didasarkan pada faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Adapun faktor lain tersebut meliputi pertimbangan kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan.
3. Persyaratan fisik kewilayahan dalam pembentukan daerah meliputi cakupan wilayah, lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan.

2.8.3. Tujuan Pemekaran Daerah

Pemekaran daerah, yaitu pemisahan diri suatu daerah dari induknya dengan tujuan mendapatkan status yang lebih tinggi dan meningkatkan pembangunan daerah, memperpendek rentang kendali pemerintahan, membuka ketimpangan-ketimpangan pembangunan wilayah dan menciptakan perekonomian wilayah yang

kuat demi tercapainya kesejahteraan masyarakat, sehingga pemekaran wilayah diharapkan dapat mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, membuka peluang baru bagi terciptanya pemberdayaan masyarakat dan meningkatkan intensitas pembangunan guna mengsejahterakan masyarakat.

Dalam UU No. 23 tahun 2014 diuraikan bahwa pembentukan, pemekaran, penghapusan, dan penggabungan daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; karena pembentukan, pemekaran, penghapusan, dan penggabungan daerah dilakukan atas dasar pertimbangan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, meningkatkan kehidupan berdemokrasi, meningkatkan pengelolaan potensi wilayah, dan meningkatkan keamanan dan ketertiban

Pada dasarnya, pembentukan daerah otonom mempunyai dua tujuan utama, yaitu meningkatkan pelayanan publik dan sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. (Bustomi, 2009). Dari pendapat ini, pemekaran daerah diharapkan dapat tercapainya peningkatan pelayanan dan sebagai sarana pendidikan politik bagi masyarakat daerah. Artinya jika kedua hal tersebut tidak tercapai berarti tujuan pemekaran daerah tidak tercapai.

2.8.4. Indikator Pendorong Pemekaran Daerah

Hasil studi dari Bank Dunia menyimpulkan, adanya empat indikator utama pendorong pemekaran daerah di masa reformasi :

- a. Motif efektifitas/efisiensi administrasi pemerintahan, mengingat wilayah daerah yang begitu luas, penduduk yang menyebar, dan ketertinggalan pembangunan.
- b. Kepentingan homogenitas (etnis, agama, tingkat pendapatan).
- c. Adanya kemanjaan fisik yang dijamin oleh undang-undang (disediakkannya dana alokasi umum, bagi hasil dari sumber daya alam).
- d. Motif pemburu rente para elite, atau yang lebih dikenal dengan motif tersembunyi dari pemekaran, untuk kepentingan partai politik tertentu.

Pemekaran daerah di Indonesia serta problematik yang dihadapinya dari tahun ketahun mengalami perubahan-perubahan, dimana problem disetiap satu daerah yang dimekarkan akan berbeda dengan daerah lainnya, banyaknya pemekaran daerah tersebut mengindikasi telah terjadinya semacam bisnis atau industri pemekaran yang tidak lagi melihat kaidah-kaidah normatif tentang yang tersurat dalam undang-undang pemekaran (Ratnawati, 2009).

Menurut Makagansa (2008), "Pemekaran daerah saat terwujud memang selalu akan ditindaklanjuti dengan struktur kekuasaan pemerintahan daerah, yang garis besarnya terdiri dari cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif". Pembentukan daerah baru itu tak pula akan melahirkan peluang perekrutan Kepala Daerah dan Wakil serta minimal belasan Kepala Dinas, Badan dan Lembaga Teknis Daerah. Belum terhitung posisi-posisi birokrasi pemerintahan lain dalam lingkup pemerintahan kabupaten/kota pemekaran, ratusan hingga ribuan orang akan direkrut dan bekerja diberbagai posisi dan formasi pemerintahan daerah baru yang dibentuk. Hal tersebut dapat disimpulkan bahwa dalam perjalanan pemekaran daerah, kepentingan politik dan elitnya ikut dipertaruhkan dalam proses pemekaran, selain faktor ketidakadilan ekonomi, politik juga motif yang sangat terlihat jelas dimana akan terjadi peluang perekrutan jabatan bagi elite lokal.

Menurut Syafrizal (2005) dalam Darmawan (2008), ada beberapa faktor yang dapat memicu terjadinya pemekaran wilayah, antara lain :

- a. Perbedaan agama Kenyataan yang terjadi dalam masyarakat menunjukkan bahwa perbedaan agama merupakan salah satu unsur yang dapat menyebabkan timbulnyakeinginan

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

- b. 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.
- c. 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 diketahui dengan menghitung data PDRB perkapita dan jumlah penduduk sebagai indikator utama melalui Indeks Williamson.

- d. 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.

2.9. Penelitian yang Relevan

Dari penelitian terdahulu, penulis tidak menemukan penelitian dengan judul yang sama seperti judul penelitian peneliti. Berikut merupakan penelitian terdahulu berupa beberapa tesis terkait dengan penelitian yang dilakukan peneliti pada tabel 2.1.

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu yang Relevan

No	Nama Peneliti	Judul Tesis	Masalah	Hasil Penelitian
1.	Betsy Rivai Syarif	Dikotomi Wilayah Timur-Barat dan Ketidakseimbangan Perkembangan	Hubungan antara kebijakan pembangunan dengan faktor-	Dikotomi Timur-Barat yang terjadi di Kabupaten

		<p>Wilayah Kabupaten Agam.</p> <p>Tesis Tahun 2004</p>	<p>faktor yang berpengaruh terhadap ketidakseimbangan pembangunan, memberikan kontribusi terhadap perkembangan Kabupaten Agam.</p>	<p>Agam bukan hanya menunjukkan pembagian wilayah tetapi secara alamiah hal ini menunjukkan keadaan fisik serta sejarah dan budaya. Perbedaan secara alamiah, fisik, dan sejarah antara Agam Timur dan Agam Barat sangat mempengaruhi program-program dan kebijakan pembangunan yang dilakukan pemerintah.</p>
2.	Fabiola Sinthya Seite	<p>Pemekaran Wilayah dan Politik Identitas, Studi Kasus di Waisarisa, Kabupaten Seram Bagian Barat, Maluku</p> <p>Tesis Tahun 2009</p>	<p>Sejauhmana politik identitas berperan dalam perebutan sumber-sumber daya publik paska pemekaran wilayah di Kabupaten Sumba Barat?</p>	<p>Orientasi pemekaran wilayah bukan lagi pada kesejahteraan masyarakat, melainkan pada ambisi tokoh-tokoh masyarakat dan elit-elit politik untuk berkuasa. Pemekaran</p>

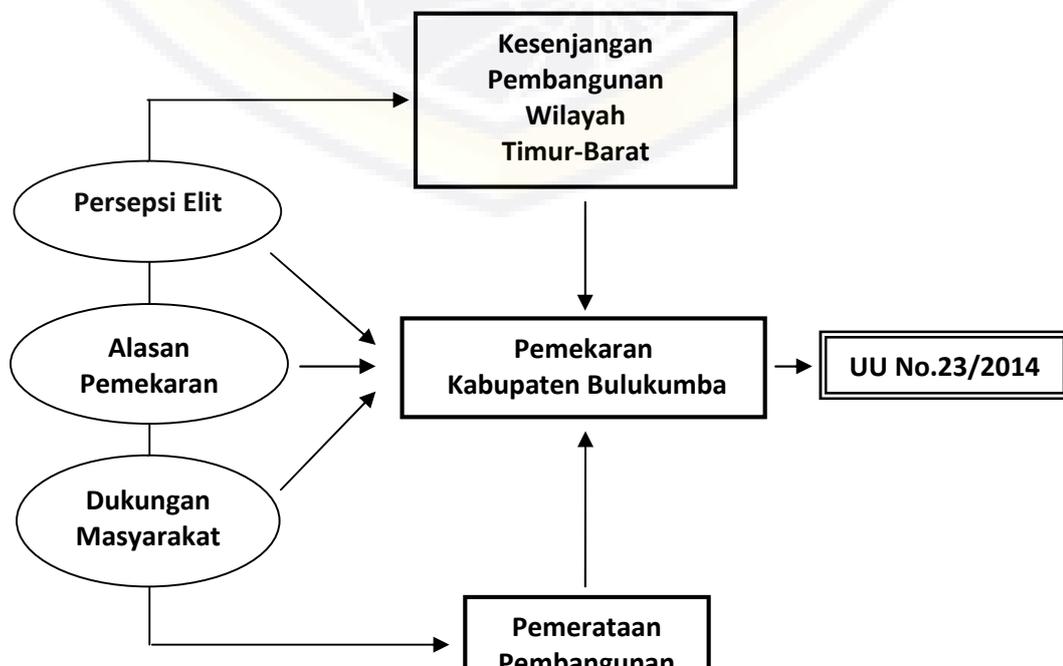
				wilayah akhirnya menyisakan banyak hal yang masih harus diperjuangkan, diantaranya kesejahteraan masyarakat di daerah pemekaran. Namun demikian, pendekatan identitas kultural pada level masyarakat telah mengantarkan SBB menjadi kabupaten otonom.
3.	Ahmad Muzawwir	Analisis Kebijakan Pemekaran Wilayah Kabupaten Batubara dalam Perspektif Peraturan pemerintah No. 129 Tahun 2000 Tesis Tahun 2008	Bagaimana proses berlangsungnya kebijakan pembentukan wilayah Kabupaten Batubara dalam perspektif Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 dan apa motivasi para pihak berkepentingan (<i>stakeholder</i>)	Pemekaran wilayah bertujuan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dengan harapan dapat memberikan kemudahan dalam hal pelayanan publik. Dampak yang

			dalam pemekaran Kabupaten batu bara tersebut.	bersifat langsung bagi masyarakat: misalnya biaya ringan, waktu lebih singkat dan adanya kesempatan kerja bagi masyarakat, sementara bagi pemerintah semakin pendeknya rentang kendali dan turunnya biaya administrasi pemerintah.
--	--	--	---	--

2.10. Kerangka Konsep

Berdasarkan penjelasan terhadap rumusan masalah dan tujuan penelitian, maka kerangka konsep dalam penelitian ini adalah :

Gambar 2.2. Bagan Kerangka Konsep





UNIVERSITAS

BOSOWA

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Lokasi Penelitian dan Subyek Penelitian

3.1.1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini berlangsung atau berlokasi di Kabupaten Bulukumba Provinsi Sulawesi-Selatan. Alasan memilih lokasi penelitian ini karena peneliti tertarik mengamati bagaimana tarik ulur dan proses yang terjadi terkait masalah berkembangnya wacana pemekaran Kabupaten Bulukumba yang telah berlangsung lama sejak awal tahun 1960-an hingga kini sebagai akumulasi

kekecewaan masyarakat terhadap arah dan kecenderungan pembangunan yang yang tidak merata.

3.1.2. Subyek Penelitian

Adapun yang menjadi subyek penelitian untuk memperoleh data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Bupati Kabupaten Bulukumba
- b. Sekertaris Daerah Kabupaten Bulukumba
- c. Ketua Fraksi DPRD Kabupaten Bulukumba
- d. Ketua LSM FPPB
- e. Ketua LSM KP2BR
- f. Ketua Komisi Informasi dan Partisipasi Publik (KIPP)
- g. Tokoh Masyarakat
- h. Tokoh Agama

3.2. Pendekatan dan Jenis Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Dipilihnya pendekatan kualitatif ini didasarkan pada permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian. Peneliti ingin mengetahui dan memberi gambaran tentang permasalahan kebijakan pembangunan dan pengembangan wilayah Timur-Barat yang berimplikasi dalam pemekaran Kabupaten Bulukumba.

Jenis penelitian yang digunakan adalah fenomenologi yaitu merupakan penelitian yang mengkhususkan pada fenomena dan realitas yang tampak untuk mengkaji penjelasan di dalamnya, dimulai dengan memperhatikan dan menelaah fokus fenomena yang hendak diteliti, yang melihat berbagai aspek subjektif dari perilaku objek. Kemudian, peneliti melakukan penggalian data berupa bagaimana pemaknaan objek dalam memberikan arti terhadap fenomena terkait. Penggalian data ini dilakukan dengan melakukan wawancara mendalam kepada subyek penelitian, juga dengan melakukan observasi langsung mengenai bagaimana objek penelitian menginterpretasikan pengalamannya kepada orang lain.

Pendekatan fenomenologi berhubungan dengan pemahaman tentang bagaimana keseharian, dunia intersubjektif (dunia kehidupan). Fenomenologi bertujuan untuk menginterpretasikan tindakan sosial kita dan orang lain sebagai sebuah yang bermakna (dimaknai) serta dapat merekonstruksi kembali turunan makna (makna yang digunakan saat berikutnya) dan tindakan yang bermakna pada komunikasi intersubjektif individu dalam dunia kehidupan social (Rini, 2005).

Penelitian fenomenologi menjelaskan atau mengungkap makna konsep atau fenomena pengalaman yang didasari oleh kesadaran yang terjadi pada beberapa individu. Fenomenologi dilakukan dalam situasi yang alami, sehingga tidak ada batasan dalam memaknai atau memahami

fenomena yang dikaji dan peneliti bebas untuk menganalisis data yang diperoleh.

3.3. Instrumen Penelitian

Dalam penelitian kualitatif ini, peneliti adalah alat penelitian utama (*key instrument*) dan harus turun kelapangan dan berada dilapangan dalam waktu yang cukup lama. Peneliti terjun kelapangan untuk meneliti aktivitas manusia tertentu dengan mengumpulkan data-data hasil interaksi peneliti dengan mereka. Peneliti mengadakan sendiri pengamatan atau wawancara tak berstruktur, sering hanya menggunakan buku catatan. Hanya manusia sebagai instrument dapat memahami makna interaksi antar-manusia, membaca gerak muka, serta menyelami perasaan dan nilai yang terkandung dalam ucapan atau perbuatan responden. Walaupun digunakan alat rekam atau kamera, peneliti tetap memegang peranan utama sebagai alat penelitian. (Nasution;1992)

Sejalan dengan pendapat Bogdan dan Biken (1982) bahwa salah satu ciri penelitian kualitatif adalah bersifat kancah (*setting*) penelitian yang alami, yang merupakan sumber dari data yang dicari dan dikumpulkan secara langsung oleh peneliti dan tidak melalui kuesioner. Meskipun tidak menutup kemungkinan digunakannya *tape recorder*, kamera, video, dan alat elektronik lainnya, tetapi itu hanyalah alat bantu

dalam mengumpulkan data. Agar data dan informasi memiliki tingkat keabsahan yang tinggi maka pemilihan *key informan* (informan kunci) maupun sumber informasi lainnya senantiasa dipilih secara sengaja (*purposive*) dengan mempertimbangkan informan kunci dan sumber informasi tersebut benar-benar mengalami peristiwa (*setting*) dan atau bertindak sebagai pelaku dari fenomena realitas yang ingin dideskripsikan.

3.4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, pengumpulan data menggunakan wawancara mendalam (*indepth interview*), observasi, studi dokumentasi, dan media review. Wawancara mendalam dilakukan kepada beberapa informan yang terpilih secara sengaja (*purposive*). Informan ini adalah mereka yang memiliki keterlibatan langsung maupun tidak langsung dalam pemekaran Kabupaten Bulukumba yang berdomisili di wilayah Timur – Barat Kabupaten Bulukumba. Wawancara dilakukan dengan cara tatap muka antara peneliti dengan responden yang mengetahui tentang masalah penelitian, yaitu apa alasan yang melatarbelakangi pemekaran Kabupaten Bulukumba, bagaimana persepsi elit lokal, dan bagaimana dukungan masyarakat dalam pemekaran Kabupaten Bulukumba.

Studi dokumentasi adalah kajian terhadap data-data sekunder tertulis yang bisa menjelaskan tentang layak tidaknya Kabupaten Bulukumba dimekarkan. *Media review* adalah melakukan *review* terhadap

pemberitaan Koran lokal selama tahun 2013-2017 yang terkait dengan pemekaran Kabupaten Bulukumba. *Media review* biasanya diambil dari kliping-kliping koran yang dikumpulkan oleh bagian humas pemda ataupun kantor redaksi media lokal.

Studi kepustakaan atau literatur merupakan teknik pengumpulan data melalui teks-teks tertulis maupun *soft-copy edition*, seperti buku, *e-book*, artikel-artikel dalam majalah, surat kabar, bulletin, jurnal, laporan atau arsip organisasi, makalah, publikasi pemerintah, dan bahan pustaka lainnya yang berhubungan dengan masalah yang menjadi pokok bahasan dengan objek penelitian guna mendapatkan informasi teoritis dan data empirik yang relevan dengan masalah yang peneliti kaji. Hal ini dimaksudkan untuk memperoleh data teoritis yang mendukung kebenaran data yang digunakan dalam penelitian ini. Pengumpulan data melalui bahan pustaka menjadi bagian yang penting dalam penelitian ketika peneliti memutuskan untuk melakukan kajian pustaka dalam menjawab rumusan masalahnya.

3.5. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Teknik analisis dan pengolahan data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Reduksi data bertujuan untuk mempermudah pemahaman peneliti terhadap data yang telah terkumpul dari hasil penelitian. Dalam hal ini peneliti akan mengumpulkan informasi dan data-data dari narasumber dan dari informasi lain untuk dapat mengkaji secara detail.
2. Display data dipergunakan untuk menyusun informasi mengenai wilayah Timur Barat untuk menghasilkan gambaran dan hasil penelitian secara tersusun.
3. Kesimpulan/verifikasi merupakan hasil dari penelitian yang telah dilaksanakan sehingga dapat menyimpulkan apa yang terjadi pada lokasi penelitian.

3.6. Fokus Penelitian

Penelitian ini memfokuskan pada bagaimana pemekaran Kabupaten Bulukumba ini berlangsung di masyarakat sejak awal tahun 1960-an, tepatnya pada tahun 1963, yaitu 3 tahun setelah resmi menjadi Daerah Tingkat II, hingga tahun 2016 sebagai akibat adanya kesenjangan pembangunan antar wilayah, dan kebijakan pengembangan wilayah Timur dan wilayah Barat dalam pemekaran Kabupaten Bulukumba. Fokus penelitian ini adalah diharapkan dapat menjawab apa alasan yang melatarbelakangi pemekaran Kabupaten Bulukumba, bagaimana persepsi

elit lokal terhadap pemekaran kabupaten Bulukumba, dan bagaimana dukungan masyarakat dalam pemekaran Kabupaten Bulukumba.

BAB IV

DESKRIPSI LOKASI PENELITIAN

4.1. Sejarah Singkat Kabupaten Bulukumba

Mitologi penamaan Kabupaten Bulukumba, bersumber dari dua kata dalam bahasa Bugis, yaitu *Bulu'ku* dan *Mupa* yang dalam bahasa Indonesia berarti "*masih gunung milik saya atau tetap gunung milik saya*". Mitos ini pertama kali muncul pada abad ke -17 Masehi ketika terjadi perang saudara antar dua kerajaan besar di Sulawesi, yaitu Kerajaan Gowa dan kerajaan Bone. Dipesisir pantai yang bernama *Tanah Kokkong*, disitulah utusan Taja Gowa dan Raja Bone bertemu, mereka berunding secara damai dan menetapkan batas wilayah pengaruh kerajaan masing-masing. *Bangkeng Buki*, yang merupakan barisan lereng bukit dari

Gunung Lompo Battang diklaim oleh pihak kerajaan Gowa sebagai batas wilayah kekuasaannya mulai dari Kindang sampai ke wilayah bagian Timur. Namun, pihak kerajaan Bone berkeras mempertahankan Bangkeng Buki sebagai wilayah kekuasaannya, mulai dari Barat sampai ke Selatan. Berawal dari peristiwa tersebut kemudian tercetuslah kalimat dalam bahasa Bugis *Bulukumupa*, yang kemudian pada tingkatan dialeg tertentu mengalami perubahan proses bunyi menjadi *Bulukumba*.

Sejak itulah nama Bulukumba mulai ada, dan hingga saat ini resmi menjadi sebuah kabupaten dengan ibukota Ujung Bulu. Peresmian Bulukumba menjadi sebuah nama kabupaten secara yuridis formal dimulai dari terbitnya Undang-undang Nomor 29 Tahun 1959, tentang pembentukan Daerah-Daerah Tingkat II di Sulawesi, yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 5 Tahun 1978, tentang Lambang Daerah. Akhirnya setelah dilakukan seminar sehari pada tanggal 28 Maret 1994 dengan narasumber Pof. Dr. H. Ahmad Mattulada (ahli sejarah budaya), maka ditetapkanlah hari jadi Kabupaten Bulukumba, yaitu tanggal 4 Februari 1960 melalui Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 1994, selanjutnya dilakukan pelantikan Bupati pertama yaitu Andi Patarai pada tanggal 12 Februari 1960.

Nuansa moralitas ini pula yang mendasari lahirnya slogan pembangunan “Bulukumba Berlayar” yang mulai disosialisasikan pada

bulan September 1994 dan disepakati penggunaannya pada tahun 1996. Konsep “Berlayar” sebagai moral pembangunan lahir batin mengandung filosofi yang cukup dalam serta memiliki kaitan kesejarahan, kebudayaan dan keagamaan dengan masyarakat Kabupaten Bulukumba. “Berlayar”, merupakan sebuah akronim dari kalimat kausalitas yang berbunyi “Bersih Lingkungan Alam yang Ramah”.

4.2. Kondisi Administratif dan Geografis

Kabupaten Bulukumba merupakan salah satu kabupaten di Sulawesi Selatan yang terletak di bagian selatan dengan jarak kurang lebih 153 kilometer dari ibukota Propinsi Sulawesi Selatan (Makassar).

Kondisi dan potensi daerah merupakan hal yang penting dalam mendukung secara fisik dalam pengembangan suatu daerah. Faktor fisik memberikan penilaian tentang kemampuan lahan dan kesesuaian lahan di daerah setempat. Kabupaten Bulukumba terdiri dari 10 kecamatan yaitu Kecamatan Ujung Bulu (Ibukota Kabupaten), Gantarang, Kindang, Rilau Ale, Bulukumpa, Ujung Loe, Bonto Bahari, Bonto Tiro, Kajang dan Herlang. Tujuh diantaranya termasuk daerah pesisir sebagai sentra pengembangan pariwisata dan perikanan, yaitu kecamatan: Gantarang, Ujung Bulu, Ujung Loe, Bonto Bahari, Bonto Tiro, Kajang dan Herlang.

Tiga merupakan kecamatan untuk sentra pengembangan pertanian dan perkebunan, yaitu kecamatan: Kindang, Rilau Ale, dan Bulukumba.

Secara geografis, Kabupaten Bulukumba terletak antara 5°20" sampai 5°40" Lintang Selatan (LS) dan 119°58" sampai 120°28" Bujur Timur (BT). Di sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Sinjai, sebelah timur dengan Teluk Bone dan Kabupaten Selayar, sebelah selatan berbatasan dengan Laut Flores dan sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Bantaeng.

Gambar 4.1 Peta Administrasi Kabupaten Bulukumba



Kabupaten Bulukumba secara administratif terbagi menjadi 10 kecamatan meliputi 27 kelurahan dan 109 desa dengan luasan sekitar 1 154.7 km² atau sekitar 2.5 persen dari luas wilayah Sulawesi Selatan. Kecamatan Gantarang dan Bulukumba merupakan dua wilayah kecamatan terluas masing-masing 173.5 km² dan 171.3 km² (sekitar 30 persen dari luas kabupaten), sedangkan Kecamatan Ujung Bulu yang merupakan pusat kota kabupaten memiliki luas wilayah terkecil yaitu 14.4 km² atau hanya sekitar 1 persen, secara rinci dapat dilihat pada Tabel 4.1.

Tabel 4.1 Luas Wilayah Timur-Barat per Kecamatan Kabupaten Bulukumba

No	Kecamatan	Ibu Kota Kecamatan	Luas (km ²)	Persentase
Luas Wilayah Timur				
1.	Ujung Loe	Dannuang	144,31	12,50
2.	Bonto Bahari	Tanah Lemo	108,60	9,41
3.	Bonto Tiro	Hila-Hila	78,34	6,78
4.	Herlang	Tanuntung	68,79	5,96
5.	Kajang	Kassi	129,06	11,18
Luas Wilayah Barat				
6.	Ujung Bulu	Terang-Terang	14,44	1,25
7.	Gantarang	Ponre	173,51	15,03
8.	Kindang	Borong Rappoa	148,76	12,88
9.	Bulukumpa	Tanete	171,33	14,84
10.	Rilau Ale	Palampang	117,53	10,18
Bulukumba			1.154,67	100,00

Sumber : BPS, Bulukumba dalam Angka Tahun 2012

Kabupaten Bulukumba memiliki keistimewaan tersendiri dari aspek geografisnya dimana kondisi wilayahnya ada yang bergunung, bergelombang dan rata serta memiliki garis pantai dengan panjang kurang lebih 128 km dan luas lautan kurang lebih 921.6 km² yang berbatasan langsung dengan Laut Flores pada bagian selatan dan Teluk Bone pada bagian timur. Kabupaten Bulukumba memiliki wilayah dengan ketinggian bervariasi dari 0 meter dpl hingga di atas 1000 m. Sebagian besar wilayahnya berada pada ketinggian 0 sampai 500 m dpl, dimana terdapat

7 kecamatan yang merupakan daerah pesisir yaitu Gantarang, Ujung Bulu, Ujung Loe, Bonto Tiro, Bonto Bahari, Kajang dan Herlang. Kecamatan Ujung Bulu 100 persen wilayahnya berada pada ketinggian 0 sampai 25 m dpl dan hanya Kecamatan Kindang yang memiliki ketinggian di atas 1000 m dpl dengan luasan sekitar 34 persen dari luas kecamatan tersebut.

Suhu rata-rata berkisar 23.82°C sampai 27.68 °C dan berdasarkan analisis menggunakan Smith-Ferguson termasuk klasifikasi lembab atau agak basah. Daerah dengan curah hujan tertinggi terdapat pada wilayah barat laut dan timur sedangkan pada daerah tengah memiliki curah hujan sedang dan pada bagian selatan curah hujannya rendah. Perincian wilayah dengan kisaran curah hujan sebagai berikut (Bappeda, 2011) :

- a. Curah hujan antara 800-1000 mm/tahun meliputi Kecamatan Ujung Bulu, sebagian Gantarang, sebagian Ujung Loe dan sebagian Bonto Bahari.
- b. Curah hujan antara 1000-1500 mm/tahun meliputi sebagian Kecamatan Gantarang, sebagian Ujung Loe dan sebagian Bonto Tiro.
- c. Curah hujan antara 1500-2000 mm/tahun meliputi Kecamatan Gantarang, sebagian Rilau Ale, sebagian Ujung Loe, sebagian

Kindang, sebagian Bulukumpa, sebagian Bonto Tiro, sebagian Herlang dan Kajang.

- d. Curah hujan di atas 2000 mm/tahun meliputi Kecamatan Kindang, Rilau Ale, Bulukumpa dan Herlang.

Sungai di Kabupaten Bulukumba sebanyak 32 aliran sungai yang terdiri dari sungai besar dan kecil. Jumlah panjang sungai seluruhnya mencapai 603.50 km. Sungai-sungai tersebut sebagian besar dimanfaatkan untuk sumber air bersih dan pengairan sawah dengan luas wilayah yang dilayani 23.365 ha. Debit air dari 32 sungai tersebut terbesar yaitu Sungai Bialo 14.2 m³/detik, Sungai Balantieng 13.3 m³/detik, Sungai Bijawang 7.5 m³/detik dan Sungai Sangkala 5 m²/detik dan selebihnya memiliki debit di bawah 3 m³/detik. Hulu dari Sungai Bialo dan Bijawang adalah Gunung Lompobattang sedangkan hulu Sungai Balantieng berasal dari Gunung Bawakaraeng. Ketiga sungai tersebut yang memiliki debit air terbesar semuanya bermuara di Laut Flores (BPS Kabupaten Bulukumba, 2012).

Kabupaten Bulukumba memiliki keistimewaan dari kondisi wilayah yang bervariasi. Karakteristik yang dimiliki baik dari segi topografi, kemiringan lahan, dan iklim merupakan peluang yang berpotensi untuk mengembangkan berbagai komoditi pertanian yang dapat dilihat dari luasan penggunaan lahan secara rinci pada Tabel 4.2.

Tabel 4.2 Luas Penggunaan Lahan Wilayah Timur-Barat Kabupaten Bulukumba

No	Kecamatan	Sawah	Ladang	Perkebunan	Hutan Rakyat	Lainnya
Penggunaan Lahan Wilayah Timur						
1	Ujung Loe	29.53	72.23	16.98	1.38	6.51
2	Bonto Bahari	0.63	39.63	11.75	4.00	0.95
3	Bonto Tiro	1.68	42.79	20.80	2.38	6.50
4	Herlang	3.38	36.23	22.14	-	2.41
5	Kajang	22.49	56.85	24.79	3.37	3.25
Penggunaan Lahan Wilayah Barat						
6	Ujung Bulu	3.38	2.56	-	-	0.40
7	Gantarang	80.11	35.34	43.28	0.62	3.79
8	Kindang	19.58	19.32	72.82	-	-
9	Bulukumpa	31.69	0.74	122.01	1.66	1.80
10	Rilau Ale	32.11	65.09	-	6.01	4.59

Sumber : BPS, Bulukumba dalam Angka 2012

Lahan yang digunakan untuk pemukiman (rumah, bangunan, gedung, dan lain-lain) cenderung merata disetiap kecamatan. Namun jika dilihat menurut proporsi terhadap luas kecamatan masing-masing maka terdapat satu kecamatan yang mempunyai proporsi berbeda dari kecamatan lain. Kecamatan tersebut adalah Kecamatan Ujung Bulu dengan proporsi 49,17 % atau separuh dari luas kecamatan ini adalah rumah, bangunan, gedung, dan lainnya. Jauh berbeda dengan kecamatan

lain yang proporsinya dibawah 10 % dari luas kecamatan. Secara rinci dapat dilihat pada Tabel 4.3.

Tabel 4.3 Proporsi Luas Penggunaan Lahan untuk Rumah, Bangunan, Gedung, dan lainnya terhadap Luas Kecamatan di Wilayah Timur-Barat Kabupaten Bulukumba

No	Kecamatan	Proporsi (%)
Wilayah Timur		
1	Ujung Loe	4,59
2	Bonto Bahari	4,37
3	Bonto Tiro	5,30
4	Herlang	5,09
5	Kajang	2,77
Wilayah Barat		
6	Ujung Bulu	49,17
7	Gantarang	5,45
8	Kindang	2,27
9	Bulukumpa	3,06
10	Rilau Ale	2,04
Bulukumba		4,35

Sumber : BPS, Bulukumba dalam Angka 2012

4.3. Penduduk

Penduduk Kabupaten Bulukumba tahun 2012 berjumlah 400.990 jiwa yang tersebar di 10 (sepuluh) kecamatan dengan jumlah Rumah Tangga 96.860. Dari sepuluh kecamatan, Kecamatan Gantarang yang mempunyai jumlah penduduk terbesar yaitu 72.183 jiwa. Disusul Kecamatan Bulukumpa sebanyak 51.568 jiwa. Hal ini disebabkan karena kedua kecamatan tersebut memiliki luas wilayah terbesar di Kabupaten Bulukumba. Sedangkan jumlah penduduk terkecil terdapat pada

Kecamatan Bonto Tiro dengan jumlah penduduk sebanyak 23.146 jiwa dan Bonto Bahari dengan jumlah penduduk sebanyak 24.328 jiwa.

Kepadatan penduduk Kabupaten Bulukumba pada tahun 2012 mencapai 347 orang per km². Kecamatan yang paling padat penduduknya adalah kecamatan Ujung Bulu yaitu 3.381 orang per km². Hal ini terjadi karena kecamatan tersebut merupakan ibukota Kabupaten Bulukumba dan aktivitas yang tinggi dengan jumlah penduduk relatif besar dan luas wilayah terkecil. Untuk tingkat kepadatan penduduk terkecil terdapat di Kecamatan Kindang yaitu 203 orang per km². Berdasarkan kondisi geografis, umumnya Kecamatan Kindang merupakan wilayah perbukitan dan memiliki hutan lindung terluas di Kabupaten Bulukumba sehingga kondisi tersebut menyebabkan kurangnya penduduk yang bermukim di kecamatan tersebut. Tingkat kepadatan penduduk per km² menurut kecamatan dapat dilihat pada Tabel 4.4 di bawah ini.

Tabel 4.4 Tingkat Kepadatan Penduduk Wilayah Timur-Barat Kabupaten Bulukumba

No	Kecamatan	Jumlah Penduduk (Orang)	Kepadatan Penduduk (orang/Km²)	Banyaknya Rumah Tangga	Kepadatan Penduduk per Rumah Tangga
Tingkat Kepadatan Penduduk Wilayah Timur					
1	Ujung Loe	40.105	278	9.677	4
2	Bonto Bahari	24.328	224	6.054	4
3	Bonto Tiro	23.146	295	7.241	3
4	Herlang	24.482	356	7.071	3

5	Kajang	47.764	370	10.728	4
Tingkat Kepadatan Penduduk Wilayah Barat					
6	Ujung Bulu	48.816	3.381	9.278	5
7	Gantarang	72.183	416	17.053	4
8	Kindang	30.241	203	7.021	4
9	Bulukumpa	51.568	301	12.930	4
10	Rilau Ale	38.358	326	9.807	4
	Bulukumba	400.990	347	96.860	4

Sumber : BPS, Bulukumba dalam Angka Tahun 2012

Pertumbuhan penduduk yang positif pada akhirnya akan memperluas lahan hunian dan mengurangi lahan usaha bagi penduduk itu sendiri. Indikator ini dapat ditunjukkan dari kepadatan penduduk Kabupaten Bulukumba yaitu dari 338 orang per km² pada tahun 2008 menjadi 347 orang per km² pada tahun 2012. Peningkatan kepadatan penduduk tentunya akan menyulitkan pemerintah dalam penyediaan berbagai macam fasilitas. Akan tetapi hal tersebut diikuti dengan peningkatan potensi penduduk, terutama dari segi ekonomi, maka peningkatan kepadatan penduduk sedikit akan mengurangi masalah yang dirisaukan.

4.4. Tenaga Kerja dan Perindustrian

Penduduk usia kerja (PUK) merupakan penduduk yang berumur 15 (lima belas) tahun ke atas. Penduduk usia kerja terdiri dari angkatan kerja dan bukan angkatan kerja. Mereka yang termasuk dalam angkatan kerja adalah penduduk yang bekerja atau sedang mencari pekerjaan sedangkan bukan angkatan kerja adalah mereka yang bersekolah,

mengurus rumah tangga atau melakukan kegiatan lain. Penduduk usia kerja di Kabupaten Bulukumba pada tahun 2010 berjumlah 276.540 jiwa yang terdiri dari 126.438 laki-laki dan 150.102 perempuan. Penduduk usia kerja yang masuk angkatan kerja berjumlah 183.755 jiwa atau 66.45 persen dari seluruh penduduk usia kerja.

Penduduk Kabupaten Bulukumba dengan status mencari pekerjaan (*Apply Job*) tercatat 13.686 jiwa dari seluruh angkatan kerja. Dari angka tersebut tercatat tingkat pengangguran terbuka (rasio antara pencari kerja dan jumlah angkatan kerja) di Kabupaten Bulukumba pada tahun 2010 sebesar 7.45 persen yang menunjukkan adanya peningkatan sekitar 1.74 persen dari 5.71 persen tahun 2009.

Penduduk angkatan kerja yang bekerja di lapangan usaha pertanian menyerap tenaga kerja terbanyak baik pada tahun 2009 maupun 2010. Akan tetapi, pada tahun 2010 jumlah pekerja mengalami penurunan sebesar 10.58 persen dibandingkan tahun sebelumnya. Sama halnya dengan lapangan usaha perdagangan, rumah makan dan hotel yang mengalami penurunan jumlah pekerja sebanyak 25.978 orang pada tahun 2009 menjadi 22.471 orang. Hanya lapangan usaha industri pengolahan yang mengalami peningkatan sebesar 32.67 %.

4.5. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Bulukumba

Kondisi perekonomian Kabupaten Bulukumba sangat tergantung pada potensi dan sumber daya yang dimiliki dan kemampuan untuk mengembangkannya. Untuk meningkatkan perekonomian, berbagai kebijaksanaan yang telah dilakukan pemerintah dan menunjukkan hasil yang baik, dapat dilihat dari besarnya nilai PDRB yang berhasil diciptakan dari tahun ketahun terus meningkat. Total PDRB Kabupaten Bulukumba pada tahun 2012 mencapai nilai sebesar 5.044.765,44 (juta rupiah). Kontribusi PDRB Kabupaten Bulukumba terhadap PDRB Sulawesi Selatan pada tahun yang sama sebesar 3,16 % yang lebih jelasnya dirinci pada Tabel 4.5

Tabel 4.5 Perkembangan PDRB Sulawesi Selatan dan Kabupaten Bulukumba atas Dasar Harga Berlaku Tahun 2008-2012

Tahun	PDRB Sulawesi Selatan (Juta Rp)	PDRB Bulukumba (Juta Rp)	% PDRB Bulukumba Terhadap PDRB Sulawesi Selatan
(1)	(2)	(3)	(4)
2008	85.143.191,27	2.711.096,80	3,18
2009	99.954.589,75	3.255.210,15	3,25
2010	117.862.210,18	3.763.053,25	3,19
2011	137.389.879,40	4.286.358,33	3,12
2012	159.427.096,97	5.044.765,44	3,16
Rata-rata			3,18

Sumber : BPS, Bulukumba dalam Angka Tahun 2012

Pertumbuhan ekonomi dapat dilihat dari besarnya nilai PDRB yang berhasil dicapai pada tahun tertentu yang dibandingkan dengan PDRB

tahun sebelumnya. Dimana nilai PDRB yang dibandingkan itu adalah nilai PDRB atas dasar harga konstan. Penggunaan nilai atas dasar harga konstan karena dikeluarkannya pengaruh perubahan harga, sehingga perubahan yang diukur merupakan pertumbuhan ekonomi. Sejak tahun 2002 pertumbuhan ekonomi baik nasional maupun regional dihitung dengan menggunakan harga konstan 2000 sebagai tahun dasar, karena tahun dasar 1993 sudah sesuai lagi dengan struktur perekonomian sekarang.

Tabel 4.6 Pertumbuhan PDRB Kabupaten Bulukumba Tahun 2008-2012

Tahun	Jumlah (Juta Rp)	Pertumbuhan (%)	Jumlah (Juta Rp)	Pertumbuhan (%)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
2008	2.711.096,80	23,16	1.539.670,15	8,06
2009	3.255.210,15	20,07	1.639.311,55	6,47
2010	3.763.053,25	15,60	1.742.032,85	6,27
2011	4.286.358,33	13,91	1.853.159,41	6,38
2012	5.044.765,44	17,69	2.019.444,57	8,97
Rata-rata		18,09		7,23

Sumber : BPS, Bulukumba dalam Angka Tahun 2012

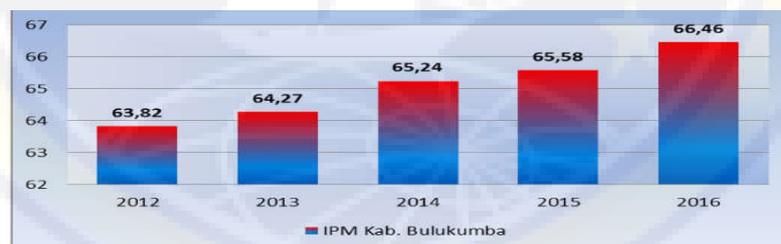
Tabel 4.6 menunjukkan pertumbuhan PDRB Kabupaten Bulukumba tahun 2008-2012 dalam 2 versi yaitu berdasarkan harga berlaku dan harga konstan. Pertumbuhan PDRB menurut harga konstan dapat dikatakan sebagai pertumbuhan ekonomi secara riil. Pertumbuhan

ekonomi Kabupaten Bulukumba tahun 2012 mencapai 8,97 %. Pertumbuhan ini merupakan pertumbuhan yang pertama paling tinggi selama 5 tahun terakhir. Pertumbuhan ini di atas pertumbuhan ekonomi Sulawesi Selatan yaitu 8,38 %.

4.6. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Bulukumba

IPM adalah indikator untuk mengukur kualitas (derajat perkembangan manusia) dari hasil pembangunan pada bidang Pendidikan, Kesehatan, dan ekonomi. Peningkatan IPM menjadi manifestasi dari pembangunan manusia yang ditafsirkan sebagai sebuah keberhasilan pemerintah dalam meningkatkan kemampuan memperluas pilihan – pilihan (*enlarging the choice of the people*) pada sektor pendidikan, kesehatan dan ekonomi.

Gambar 4.1 Perkembangan IPM Kabupaten Bulukumba Tahun 2012-2016



Sumber : Website Resmi Pemerintah Kabupaten Bulukumba Tahun 2017

Gambar 4.1. di atas menjelaskan bahwa Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kabupaten Bulukumba tahun 2016 mencapai 66,46 persen

atau meningkat sekitar 1,34 persen dari tahun 2015 sebesar 65,58 persen. Jika melihat data capaian IPM Bulukumba tahun 2012 sampai 2016, grafiknya mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Namun, capaian tersebut masih berada di bawah capaian Provinsi Sulawesi Selatan dan Nasional.

Pada tahun 2016 adalah peningkatan Pertumbuhan IPM tahun 2015 yang hanya 0,52 pada tahun 2015 menjadi 1,34 pada tahun 2016 atau merupakan peringkat 3 tercepat atau tertinggi dalam hal pertumbuhan IPM di Sulawesi Selatan, jika diperbandingkan dengan capaian dari kab/kota se Provinsi Sulawesi Selatan, Kabupaten Bulukumba berada pada posisi 17 dari 24 kab/kota. Indikator yang digunakan untuk menentukan IPM adalah Angka Harapan Hidup (66,84 Tahun), Harapan Lama Sekolah (12,64 tahun), Rata-Rata Lama Sekolah (6,86 tahun) dan Pengeluaran Per kapita per tahun (10.040 Juta). Adapun data terakhir angka kemiskinan tahun 2015 yang *by name by adress*, adalah sebesar 127.516 jiwa.

4.7. Potensi dan Pemanfaatan Sumber Daya Alam

Kondisi geografis Kabupaten Bulukumba yang terdiri dari 22,22 % merupakan daerah pantai, 0,79 % merupakan daerah lembah, 15,87 % lereng/bukit dan 61,60% adalah daratan, menggambarkan suatu daerah yang menyimpan potensi sumber daya alam yang melimpah. Walaupun

bukan daerah lumbung beras, tetapi Kabupaten Bulukumba merupakan daerah potensial pada subsektor pertanian tanaman pangan dengan Produksi Padi pada tahun 2014 sebesar 263.592,00 Ton dengan rata-rata produksi 61,33 Kw/Ha. Produksi tersebut cenderung meningkat dibandingkan tahun 2013 yang hanya mampu menghasilkan 250.297,73 Ton dengan rata-rata produksi 58,41 Kw/Ha.

Kabupaten Bulukumba mempunyai beberapa potensi ekonomi yang tersebar 10 wilayah kecamatan, di antaranya :

1. Potensi perikanan, potensi perikanan di Kabupaten Bulukumba terdiri dari perikanan laut dan darat. Dari sepuluh kecamatan, tujuh diantaranya mempunyai potensi kelautan, sedangkan potensi perikanan darat terdapat disemua kecamatan.
2. Potensi pertanian, potensi pertanian merupakan salah satu potensi unggulan yang memberikan kontribusi yang paling besar terhadap perekonomian Kabupaten Bulukumba. Hal ini didukung dengan sumber daya lahan yang luas, iklim yang cocok dan keanekaragaman genetika sumber daya hayati yang besar. Potensi sumber daya lahan pertanian yang sangat luas utamanya untuk lahan pertanian tanaman pangan dan hortikultura.
3. Potensi tanaman perkebunan, potensi tanaman perkebunan juga termasuk potensi unggulan seperti: Kelapa Dalam dan Hibrida, Kopi

Robusta dan Arabika, Kakao, Cengkeh, Jambu Mete, Karet, Kapas, Lada dan Vanili.

4. Potensi pertambangan, potensi pertambangan yang dikelola dan dimanfaatkan oleh pemerintah daerah dan masyarakat hanyalah bahan tambang galian golongan C seperti: batu Gamping yang banyak terdapat di Kecamatan Bontobahari, Herlang dan Kajang; Tanah Liat yang terdapat di Bialo dan Kasuara Kecamatan Ujung Bulu, Sungai Bijawang Kecamatan Ujung Loe, bahan ini dimanfaatkan untuk pembuatan Batu Bata; Pasir dan Batu Kali yang banyak terdapat di Sungai Bialo, Sungai Bijawang, Sungai Balantieng dan Sungai Anyorang.
5. Potensi industri, industri di Kabupaten Bulukumba meliputi industri besar, sedang, dan industri kecil rumah tangga. Pada umumnya industri besar yang ada mengelola hasil pertanian, sementara untuk industri sedang berasal dari usaha pembuatan perahu dan pembuatan Batu Bata, serta industri kecil rumah tangga umumnya bergerak dalam industri makanan, industri tekstil (termasuk industri pembuatan kain dan sarung tenun khas Bira dank khas Kajang), pakaian jadi, industri kayu dan logam.
6. Potensi kehutanan, potensi kehutanan Kabupaten Bulukumba dengan luas kawasan hutan mencapai 8.453,25 Ha yang tersebar di

6 kecamatan. Kawasan hutan terluas terdapat di Kecamatan Bontobahari, yaitu 3.475 Ha, sedangkan yang terkecil terdapat dikecamatan Gantarang, yaitu 256,25 Ha. Selain kayu yang menjadi potensi utama hasil hutan, juga terdapat hasil hutan lainnya yang mempunyai peluang investasi yang cukup besar, seperti rotan, lebah madu dan bamboo. Potensi hutan juga memproduksi rotan sebanyak 10 ton/tahun, rotan banyak terdapat di dalam kawasan hutan di Kecamatan Kindang dan Kajang seluas 1.000 Ha. Produksi Bambu 840 batang/tahun, bamboo banyak terdapat di dalam kawasan hutan di Kecamatan Kindang, Gantarang, Bontotiro, Herlang dan Ujung Loe seluas 1.700 Ha. Produksi lebah madu 652 kg/tahun, madu banyak terdapat di dalam kawasan hutan di Kecamatan Kindang, Ujung Loe, Gantarang dan Bulukumpa. Hutan di Kabupaten Bulukumba termasuk salah satu potensi daerah yang dapat membuka lapangan kerja tambahan bagi sebagian masyarakat. Industri pengolahan hasil hutan berupa penggergajian kayu (sawmill) mengalami peningkatan dari tahun ke tahun.

Meningkatkan nilai guna lahan melalui perubahan pola usaha tani yang menggunakan teknologi tepat guna. Mewujudkan masyarakat yang sejahtera dan mandiri melalui peningkatan kualitas ekonomi masyarakat dengan menitikberatkan pada pengembangan agroindustri yakni industri

berbasis pertanian. Selama 20 tahun ke depan, selalu diupayakan pergeseran struktur ekonomi yang paling dominan dalam memberikan kontribusi kepada PDRB bergerak dari sektor pertanian menuju ke sektor industri dan jasa dengan tetap berlandaskan pada sektor pertanian.

Agroindustri yang berkembang di Kabupaten Bulukumba sampai saat ini didominasi industri kecil/rumah tangga. Industri kecil/rumah tangga umumnya industri pengolahan makanan berbahan beras, jagung, ubi kayu, buah, jahe dan kopi. Jenis olahan berupa kue, keripik, manisan, dodol dan minuman instant. Agroindustri berbahan tanaman pangan skala besar baru berkembang pada tahun 2012 dengan dibangunnya industri penggilingan padi dan industri pengolahan tapioka. Industri besar lainnya yaitu industri pengolahan kapas, industri pengolahan veneer dan industri pengolahan karet telah berkembang sejak dulu dan didukung oleh perkebunan yang dikelola oleh masing-masing perusahaan terkait. Industri penggilingan padi dengan sistem *rice processing complex* (RPC) mempunyai keunggulan mampu mengolah beras dalam keadaan basah maupun kering dan menghasilkan beras premium yang dapat diekspor ke mancanegara. Industri pengolahan kapas mengolah biji kapas menjadi serat kapas sebagai bahan baku bermacam-macam kebutuhan sandang. Selain pengolahan tersebut, industri ini juga memisahkan antara serat kapas, biji kapas dan *wishteg* yang masing-masing dapat dimanfaatkan.

Industri pengolahan karet mengolah karet cair (*latex*) dan karet beku (*lump*) menjadi bahan karet setengah jadi. Karet cair (*latex*) menghasilkan jenis karet setengah jadi yaitu SIR 3 CV 60, RSS dan SIR 3L yang merupakan komoditi dengan kualitas terbaik dan karet beku (*lump*) dengan jenis SIR 10.

4.8. Kebijakan Pembangunan Kabupaten Bulukumba

Misi pembangunan daerah Kabupaten Bulukumba tahun 2005 sampai 2025 yang tertuang dalam RPJPD salah satunya adalah “Mewujudkan masyarakat Bulukumba yang sejahtera dan mandiri melalui pengembangan agroindustri”. Pembangunan diarahkan pada peningkatan kemampuan ekonomi masyarakat dengan mengembangkan industri berbasis pertanian menuju masyarakat yang sejahtera dan mandiri. Selain itu diarahkan pula pada peningkatan daya saing produk lokal melalui peningkatan produksi, produktivitas dan usaha mikro, kecil dan menengah, penciptaan penguasaan dan penerapan teknologi yang berbasis agribisnis dan agroindustri khususnya yang mendukung ketahanan pangan dan industri rakyat.

Arah kebijakan pemerintah Kabupaten Bulukumba dalam mencapai terwujudnya misi tersebut ditandai dengan:

- a. Tercapainya pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dan berkesinambungan melalui kegiatan agroindustri yang berbasis pada potensi unggulan daerah berupa pertanian (agroindustri), jasa (agribisnis) dan pariwisata (agrowisata).
- b. Meningkatkan kualitas sarana dan prasarana industri pendukung pertanian sehingga meningkatkan daya saing produk pertanian.
- c. Pengembangan zona agribisnis, agroindustri, industri kecil dan menengah melalui penguatan kelembagaan dan pemasaran produk.
- d. Meningkatnya penyuluhan kepada para petani dalam pemanfaatan nilai guna lahan dan penguasaan teknologinya.
- e. Meningkatkan diversifikasi perkebunan dan pertanian masyarakat.

Hasil identifikasi permasalahan pokok Kabupaten Bulukumba.

Berdasarkan dokumen RPJMD 2010-2015, ada enam permasalahan pokok yaitu:

1. Masalah pengamalan nilai-nilai agama, kualitas pendidikan dan kesehatan.
2. Masalah kemiskinan, kesenjangan dan pengangguran.
3. Masalah percepatan pembangunan ekonomi dan pembangunan infrastruktur.
4. Masalah sumber daya alam dan lingkungan hidup.

5. Masalah penyelenggaraan otonomi daerah, penegakan hukum dan HAM, ketentraman dan ketertiban.

6. Masalah terbatasnya sumber pembiayaan.

Berdasarkan hasil analisis lingkungan, baik internal maupun eksternal, pemerintahan Kabupaten Bulukumba melakukan “strategi ganda” (*dual track strategy*), yaitu strategi dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi, sekaligus bisa mendorong peningkatan kualitas kehidupan yang lebih baik. Target yang diharapkan dari *dual track strategy* adalah terpenuhinya hak dasar kebutuhan masyarakat, yaitu pemenuhan hak pangan, hak atas pelayanan kesehatan, pemenuhan hak pendidikan, pemenuhan hak atas pekerjaan dan usaha, pemenuhan hak atas perumahan, pemenuhan hak atas air bersih dan sanitasi, pemenuhan hak atas tanah, pemenuhan hak atas sumber daya alam dan lingkungan hidup, pemenuhan hak atas rasa aman, dan pemenuhan hak untuk berpartisipasi.

Sedangkan untuk mendorong terwujudnya pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dan berkesinambungan, caranya melalui :

- a. Peningkatan investasi perdagangan dan pariwisata.
- b. Pembenahan agrobisnis dan agro industri.
- c. Pengembangan koperasi dan UKM, melakukan revitalisasi pertanian.

Upaya pemenuhan hak dasar masyarakat juga dilakukan dengan cara mempercepat pengentasan kemiskinan, mengurangi angka pengangguran, peningkatan akses masyarakat terhadap pendidikan dan pelayanan kesehatan yang berkualitas, serta perbaikan iklim ketenagakerjaan (RPJMD Bulukumba 2010-2015).

BAB V

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

5.1. Hasil Penelitian

5.1.1. Alasan yang melatarbelakangi munculnya wacana pemekaran Kabupaten Bulukumba

Pemekaran wilayah di kabupaten Bulukumba yang saat ini menjadi wacana khususnya Wilayah Bulukumba Timur. Hal tersebut tinggal menunggu persetujuan pemerintah daerah terkait berkas-berkas pemekaran tersebut. Hal ini, sesuai dengan yang di sampaikan Bupati Kabupaten Bulukumba H. Zainuddin Hasan pada wawancara pada tanggal 14 Mei 2014. Berikut kutipan hasil wawancara yang dilakukan oleh peneliti :

“Dengan adanya pemekaran wilayah di Kabupaten Bulukumba sekiranya mampu memberikan perubahan yang positif bagi masyarakat Kabupaten Bulukumba timur khususnya dalam hal

pelayanan publik seperti apa yang di keluhkan masyarakat selama ini”.

Dari jawaban tersebut wacana pemekaran itu semakin gencar untuk segera di wujudkan. Masyarakat Bulukumba Timur, sesuai dengan apa yang telah peneliti lakukan terhadap apa yang menjadi alasan sehingga Bulukumba Timur ingin memisahkan diri dari Kabupaten Bulukumba yaitu, semata mata untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat yang tinggal di daerah-daerah yang jauh dari Ibu Kota Kabupaten Bulukumba.

Adapun hasil wawancara dari salah satu narasumber yaitu Achmad Sukri Ketua FPPB pada wawancara yang dilakukan pada jumat 30 Mei 2014 yang menyatakan bahwa :

“Banyak orang berpendapat sama tentang hal pemekaran di Kabupaten Bulukumba itu dikarenakan issu yang belum atau tidak jelas, sehingga pemekaran di daerah ini masih menjadi bahan perbincangan. Kami Optimis pembentukan DOB Kabupaten Bulukumba dapat terwujud”.

Banyak alasan yang menjadi pertanyaan besar menyangkut pemekaran Kabupaten Bulukumba, pemekaran wilayah di maksudkan menyederhanakan dan memperpendek jalur birokrasi, Kewenangan pengelolaan sumber daya alam (SDA) langsung oleh daerah. Investasi bisa langsung ke daerah, fungsi pelayanan masyarakat oleh pemerintah lebih maksimal mempercepat

pertumbuhan ekonomi penduduk setempat melalui perbaikan kerangka pengembangan ekonomi daerah berbasis potensi lokal.

Dari berbagai hasil wawancara yang peneliti lakukan kepada para narasumber di kabupaten Bulukumba, Bahwa pemekaran Bulukumba Timur sesungguhnya bertujuan untuk memudahkan pelayanan kepada masyarakat, seperti pada hasil wawancara dengan Subhan Abdi Ketua KP2BR pada wawancara yang dilakukan pada Rabu, 02 April 2014 adalah sebagai berikut :

“Dengan pembentukan Bulukumba Timur semakin mendekatkan pelayanan kepada rakyat, Katakanlah kalau sebelum di mekarkan jarak pelayanan itu antara Kabupaten Bulukumba kekecamatan Kajang di kawasan Bulukumba bagian timur kurang lebih 55 km, dengan pembentukan Bulukumba Timur maka jarak yang di tempuh ke Kecamatan Kajang jika kecamatan tersebut sebagai ibu kota kabupaten hanya menjadi kurang lebih 15 km, itu merupakan contoh bukti bahwa pemekaran mendekatkan pelayanan pada masyarakat”.

Dari jawaban tersebut dapat di pahami bahwa pemisahan Bulukumba Timur dari Kabupaten Bulukumba yang lebih kita kenal dengan pemekaran wilayah, Bertujuan untuk memberikan pelayanan yang lebih baik serta memberi kemudahan kepada masyarakat Bulukumba Timur untuk di jangkau. Dan di harapkan dengan adanya pemekaran wilayah ini dapat lebih mendapat perhatian lebih dari pemerintah daerah.

Berikut petikan wawancara penulis dengan Samsir Niko Zoni Tokoh Pemuda Bulukumba Timur sekaligus Koordinator FPPB pada wawancara yang dilakukan pada senin, 30 Mei 2014 :

“Pada dasarnya potensi yang di miliki oleh Bulukumba Timur itu prospeknya ke depan cukup bagus untuk di kembangkan, Terutama potensi sumber daya alam (SDA), karena hampir semua kecamatan yang ada di Bulukumba Timur memiliki SDA yang baik seperti pertanian, perkebunan, kelautan dan pariwisata”.

Pernyataan di atas menunjukkan bahwa pemekaran Bulukumba Timur tidak hanya akan memberikan kemudahan bagi masyarakat Bulukumba Timur dalam pelayanan dan sebagainya, Tapi juga memudahkan bagi Bulukumba Timur untuk mengembangkan sumber SDA, Dan sumber daya manusia. SDA yang di miliki oleh Bulukumba Timur sangat melimpah dan apabila di kelola dengan baik dan di kembangkan akan sangat membantu dalam megembangkan taraf hidup menuju lebih baik, dengan adanya peran pemerintah dalam pengembangan sumber daya alam tersebut akan lebih cepat terealisasi.

Dari hasil wawancara yang peneliti lakukan terhadap A. Kahar Muda Mappasomba Humas FPPB pada wawancara yang dilakukan pada kamis, 30 Mei 2014 mengatakan bahwa :

“Pengembangan Bulukumba Timur sangatlah baik jika di banding dengan kabupaten induk yaitu Bulukumba, Di lihat dari ekonomi politik dan sosial budayanya. Menurut saya, Bulukumba Timur itu di setiap kecamatan dapat di bangun sesuai dengan karakteristik, Sesuai dengan potensi wilayah yang di milikinya sesuai dengan konsep otonomi daerah, Contoh seperti kecamatan Bonto Bahari yang seperti dalam aturan perundang-undangan masuk dalam kawasan Wisata, Oleh karena itu kecamatan Bonto bahari dapat di jadikan kawasan wisata pantai”.

Dengan adanya pembentukan Bulukumba Timur menjadi satu kabupaten, Mempercepat pertumbuhan ekonomi penduduk setempat melalui perbaikan kerangka pengembangan ekonomi daerah berbasis potensi lokal. Dengan di kembangkannya daerah baru yang otonom, Maka akan memberikan peluang untuk menggali berbagai potensi ekonomi daerah baru yang selama ini tidak kurang di perhatikan.

5.1.2. Persepsi Elit

Dilihat dari cara menggalang dukungan masyarakat, ada kecenderungan bahwa kelompok-kelompok elit lokal yang mengusung proses pemekaran daerah berusaha menonjolkan isu marjinalisasi untuk memperoleh dukungan luas dari warga masyarakat dan pemekaran daerah kemudian disosialisasikan sebagai *panacea* (obat mujarab) untuk mengatasi berbagai persoalan tersebut. Rasa kebersamaan dan rasa senasib

sepenanggungan dari warga masyarakat setempat biasanya dengan mudah dikristalisasikan untuk mendukung wacana pemekaran daerah.

Dari hasil wawancara yang dilakukan terhadap Ahmad Al Gazali, Ketua KIPP dan salah satu Delarator Pemekaran pada wawancara yang dilakukan pada Kamis, 25 April 2014 mengemukakan bahwa

“Pemekaran wilayah merupakan salah satu solusi terbaik untuk memajukan pembangunan, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah ini. Kalau kita ingin melihat Bulukumba ini maju sejajar dengan daerah-daerah yang sudah menikmati kemajuannya, maka tidak ada jalan lain kecuali pemekaran. Banyak daerah terbukti maju setelah pemekaran”.

Wacana pemekaran Bulukumba itu bukan merupakan kali pertama disuarakan masyarakat, namun seruan itu sudah terjadi sejak beberapa tahun lalu. Pemekaran Bulukumba yang diharapkan adalah wilayah Bulukumba Timur meliputi, Bontobahari, Bontotiro, Herlang, dan Kajang. Keempat kecamatan tersebut dianggap layak menjadi kabupaten tersendiri.

Menanggapi wacana pemekaran yang gencar disuarakan oleh para elit lokal, Tomy Satria Yulianto, Wakil Ketua DPRD dari Fraksi Partai Demokrat pada wawancara yang dilakukan pada Rabu, 07 Mei 2014 mengemukakan bahwa :

"*Pertama*, perlu dipikirkan tentang momentum. Apakah momentumnya tepat digulirkan disaat Bulukumba lagi bersiap-siap untuk melakukan pilkada. Jangan sampai wacana ini diarahkan lebih pada arus politik yang lebih kental dibanding pada hakikat dari tujuan pembentukan Kotamadya. *Kedua*, kita mengetahui bahwa Bulukumba memiliki aset sosial yang sangat luar biasa baik dengan tipologi masyarakat yang berada pada wilayah barat dan timur. Aset ini yang memperkaya karakteristik Bulukumba sebagai kabupaten yang dinamis. Kita tidak berharap aset ini tereduksi akibat adanya pemekaran wilayah yang akan membangun demarkasi wilayah. *Ketiga*, pada perspektif ekonomi, penting untuk melihat potensi apa yang akan didapatkan oleh Kabupaten Bulukumba jika dimekarkan menjadi kota dan kabupaten. Kita mengetahui jika pembentukan DOB Kota salah satu syaratnya adalah tipologi masyarakat urban yang bersandar pada sektor jasa. Pertanyaannya apakah tipologi itu telah terpenuhi atau belum? Tidak dapat dipungkiri PDRB Kabupaten Bulukumba saat ini masih menggantungkan disektor pertanian sekitar 47 persen. Ini berarti bahwa tipologi masyarakat kita masih didominasi oleh sistem agraris yang memerlukan strategi penguatan pertanian dan strategi rural lainnya. *Keempat*, kita memahami adanya landasan yuridis yang menyatakan *salus populi supreme lex*, Artinya bahwa kesejahteraan masyarakat menjadi yang utama dan jika ada undang-undang yang tidak berpihak maka pedoman *populi supreme lex* yang menjadi pijakan. Pada konteks ini kemudian perlu dipertanyakan apakah tujuan pembentukan itu memenuhi aspek ini. Perlu didiskusikan variabel apa saja yang akan dicapai terkait dengan kesejahteraan jika pemekaran ini dilakukan. *Kelima*, jika merujuk pada aspek pelayanan, Bulukumba sekarang ini prioritasnya adalah perbaikan kualitas pelayanan yang bukan bicara pada keterbatasan akses pelayanan. Jika kualitas yang menjadi tuntutan itu perlu diselesaikan pada arah peningkatan SDM pelayanan dan paradigma pelayanan oleh birokrasi. Beberapa langkah yang bisa dilakukan salah satunya adalah pendelegasian kewenangan kabupaten kepada pemerintah kecamatan dan desa. Dan masyarakat menjadi variabel penting untuk didengarkan. Kita ingin menghindarkan wacana ini hanya dibangun di level elit yang pada akhirnya hanya dinikmati oleh elit pula. Perlu menyampaikan potensi kerugian dan

keuntungan jika wacana ini dieksekusi dengan proses selanjutnya”.

Dari evaluasi tersebut tersirat bahwa masih terdapat berbagai hambatan bagi upaya realisasi wacana pemekaran daerah tersebut; baik hambatan internal maupun eksternal. Hambatan internal terkait dengan persoalan belum tuntasnya konsolidasi berbagai kelompok kepentingan (*interest groups*) yang beragam, meskipun memiliki tujuan yang sama. Masih ada kecenderungan kompetisi, bahkan rivalitas, di antara berbagai kelompok kepentingan tersebut.

5.1.3. Dukungan Masyarakat terhadap Pemekaran Daerah

Semangat otonomi daerah dan fenomena keinginan masyarakat pada berbagai wilayah untuk membentuk daerah otonom baru yang terjadi di seluruh Indonesia juga terasa pada masyarakat Bulukumba. Sebahagian masyarakat Bulukumba menghendaki wilayah Kabupaten Bulukumba saat ini dimekarkan lagi menjadi satu Daerah Otonom Baru (DOB), yakni Kota Bulukumba selain Kabupaten Bulukumba Timur. Tuntutan masyarakat yang sangat kuat di tingkat bawah (*grassroot*) tersebut didorong oleh keinginan memperoleh pelayanan baik dan pembangunan yang lebih merata dari pemerintah daerah.

Yang peneliti amati selama ini, wacana pemekaran yang berkembang dimasyarakat Kabupaten Bulukumba adalah sisi positif dari pemekaran saja sedangkan dampak negatif atau dampak pemekaran daerah yang baru dimekarkan tidak pernah di sampaikan kepada masyarakat Bulukumba .

Dukungan terhadap wacana pemekaran Bulukumba dari salah satu tokoh masyarakat dan agama, dalam hal ini bapak H. Djamiruddin pada wawancara yang dilakukan pada senin, 19 Mei 2014, mengatakan bahwa :

“Jika tujuan untuk peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, kenapa tidak! Dan ketika kita melihat cakupan wilayahnya sudah dikategorikan bisa membentuk Daerah Otonom Baru begitupun jika melihat syarat-syarat tentang cakupan wilayah dalam hal jumlah kecamatan yang nantinya berada dalam Kabupaten Bulukumba Timur tersebut”.

Jadi apabila pemekaran wilayah tersebut terjadi maka apa yang menjadi harapan dan keinginan masyarakat secara umum dapat terselenggarakan sebagaimana mestinya sehingga tercipta kesejahteraan masyarakat, peningkatan kualitas hidup serta peningkatan mutu bagi masyarakat dengan sendirinya.

Pemekaran Bulukumba Timur tidak hanya akan memberikan kemudahan bagi masyarakat Bulukumba Timur dalam pelayanan

dan sebagainya, Tapi juga memudahkan bagi Bulukumba Timur untuk mengembangkan sumber SDA, Dan sumber daya manusia. SDA yang di miliki oleh Bulukumba Timur sangat melimpah dan apabila di kelola dengan baik dan di kembangkan akan sangat membantu dalam megembangkan taraf hidup menuju lebih baik, dengan adanya peran pemerintah dalam pengembangan sumber daya alam tersebut akan lebih cepat terealisasi.

Pendapat lain dikemukakan oleh H. Kamaluddin Jaya, dari hasil wawancara yang dilakukan pada Kamis, 03 April 2014 mengemukakan bahwa :

“Pemekaran Kabupaten Bulukumba itu tujuannya sangat baik. Apalagi untuk percepatan pembangunan. Dilihat dari potensi yang dimiliki oleh Kabupaten Bulukumba Bagian Timur yang melimpah dan ketersediaan sumber daya manusia yang memadai, menjadi penopang terbentuknya Kabupaten baru ”.

Keinginan masyarakat Bulukumba Timur untuk memisahkan diri dari Kabupaten Bulukumba dinilai sah-sah saja, selama itu terpenuhinya ketentuan dan syarat untuk menjadi sebuah kabupaten/kota, apalagi jika alasan pemekaran ini adalah untuk pemerataan pembangunan.

5.2. Pembahasan Hasil Penelitian

Secara historis, *The Founding Fathers*, telah menetapkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) sebagai dasar hukum pemerintahan daerah di Indonesia. Desentralisasi dan otonomi daerah merupakan elemen perekat membangun persatuan dan kesatuan bangsa dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Berkaitan dengan pembentukan daerah otonom, maka menafsirkan UUD 1945 tidak cukup dengan hanya terfokus pada Pasal 18 UUD 1945 saja, melainkan harus sistematis dengan Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 yang menentukan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, yang dimana wilayah NKRI akan dibagi-bagi kedalam bentuk daerah-daerah, yang hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (provinsi, kabupaten, dan kota) bersifat Hierarki-vertikal.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 yang telah diubah, memperjelas bahwa NKRI akan dibagi-bagi meliputi daerah provinsi, kabupaten, dan kota, dan juga adanya perubahan sistem sebelumnya sentralistik kemudian menjadi desentralisasi, di mana pemerintah memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Pasal 18 Ayat (5) menentukan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan

pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Penyelenggaraan otonomi daerah sebagaimana diamanatkan secara jelas di dalam UUD 1945, ditujukan untuk menata sistem pemerintahan daerah dalam kerangka NKRI yang pelaksanaannya dilakukan dengan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di tingkat daerah. Berkaitan dengan pemekaran daerah, secara filosofis, bahwa tujuan pemekaran daerah ada dua kepentingan, yakni pendekatan pelayanan umum pemerintahan kepada masyarakat, dan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat, serta memperpendek rentang kendali pemerintahan.

5.3. Ringkasan Hasil Penelitian

Pemekaran wilayah kabupaten menjadi beberapa bagian wilayah kabupaten baru pada dasarnya untuk meningkatkan kualitas dan intensitas pelayanan pada masyarakat. Dari segi pengembangan wilayah, Calon kabupaten baru yang akan di bentuk perlu memiliki basis sumber daya yang harus seimbang antara satu dengan yang lain. Hal ini perlu di upayakan agar tidak terjadi disparitas yang mencolok pada masa datang. Selanjutnya dalam satu usaha pemekaran wilayah akan di ciptakan ruang publik baru yang merupakan kebutuhan kolektif semua warga wilayah

baru. Ruang publik baru akan mempengaruhi aktifitas orang atau masyarakat. Ada yang merasa diuntungkan atau sebaliknya ada yang merasa dirugikan dalam memperoleh pelayanan dari pusat pemerintahan baru di sebabkan terjadinya perubahan sistem.

Kabupaten Bulukumba memiliki potensi yang dapat dikembangkan seperti potensi di bidang pertanian, kehutanan, peternakan, perikanan, pariwisata serta jasa dan penunjang lain yang dapat dikembangkan dan dikelola secara bersama-sama antara pemerintah dengan masyarakat. Potensi yang dikelola dengan baik akan menjadi sumber pendapatan bagi daerah dan masyarakatnya, sehingga dapat memberikan kesejahteraan bagi daerah dan masyarakat Kabupaten Bulukumba.

Terhadap masyarakat yang beragam dengan banyak populasi di pandang akan berjalan lebih lancar jika pihak yang terstruktur di dalam pemerintah daerah sesuai dengan kebutuhan. Sesuai letak geografisnya dalam artian tidak terlalu jauh dengan komunitas masyarakat daerah, sehingga fenomena pembentukan daerah dengan tujuan pelaksanaan otonomi yang terjangkau menjadi salah satu pilihan.

5.4. Teori yang Relevan dalam Pemekaran Daerah

Dinamika keinginan masyarakat di suatu wilayah untuk menjadikan daerahnya menjadi daerah otonom pada dasarnya tidak bertentangan

dengan Undang-undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Dalam hal ini, sangat tidak mudah untuk disimpulkan apakah pemekaran daerah berdampak positif ataukah negatif. Karena di setiap dimensi, baik sosio- kultural, politik dan pemerintahan, serta pelayanan publik dan pembangunan ekonomi, dampak pemekaran selalu bermata ganda: bisa positif, tetapi pada saat yang sama juga bersifat negatif. Belum lagi apabila dampak tersebut diletakkan dalam skala yang berbeda: dalam skala daerah ataukah dalam skala nasional.

Semangat otonomi daerah yang digulirkan secara resmi pada Bulan Januari 2001 menyatakan bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan selanjutnya dinyatakan bahwa Daerah Otonom yang selanjutnya disebut 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. Hal ini di diatur dalam ketentuan umum Undang-undang No.23 Tahun 2014, sesuai dengan Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945 susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang.

Menganalisis sistem pemerintahan daerah sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, setidaknya ada beberapa tujuan yang relevan dengan Pemekaran Daerah, yaitu sebagai berikut :

- a. Meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan kepada Masyarakat
- b. Memperkokoh basis ekonomi kerakyatan
- c. Mengatur perimbangan keuangan daerah dan pusat yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab.
- d. Membuka peluang dan lapangan pekerjaan
- e. Memberikan peluang daerah mendapatkan insventor secara langsung.

5.5. Kebijakan Pemekaran

Pemekaran daerah merupakan fenomena yang mengiringi penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Ini terlihat dari peningkatan jumlah Daerah Otonom Baru (DOB) diwilayah NKRI sejak tahun 1945 sampai tahun 2014, Indonesia memiliki 542 DOB, yang terdiri dari 34 provinsi, 415 kabupaten, 1 kabupaten administratif di Provinsi DKI Jakarta dan 93 kota, serta 5 kota administratif di Provinsi DKI Jakarta.

Menurut Fachruddin (2016) sejatinya, jumlah sebanyak ini masih jauh dari cukup bagi kita untuk mengejar ketertinggalan disegala kehidupan rakyat Indonesia, yang saat ini berjumlah kurang lebih 250 juta jiwa dan hidup tersebar di ribuan pulau besar dan kecil. Apabila daerah otonom sudah mencapai maksimal, semua rakyat di daerah pasti merasa terikutkan oleh pemerintah untuk membangun bangsanya sendiri. Itu sebabnya, agar pelaksanaan pembangunan otonomi daerah berhasil mencapai tujuan akhir dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat, pemerintah pusat diminta tidak perlu ragu dalam memberikan kewenangan kepada daerah. Pemerintah pusat serius melakukan pembinaan dan pengawasan karena keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah sangat tergantung kepada pemerintah yang paling bertanggung jawab untuk masalah ini.

Hadirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diharapkan otonomi daerah mampu meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan bagi masyarakat. Namun berdasarkan evaluasi Kemendagri tahun 2012 dari tahun 2007 sampai dengan 2009 diperoleh gambaran bahwa tidak satu pun DOB yang ber kriteria baik, dan terdapat 4 (empat) daerah yang termasuk kurang layak atau tidak memenuhi persyaratan pemekaran daerah.

Kebijakan untuk melakukan pemekaran daerah merupakan suatu tuntutan masyarakat yang merasa daerahnya dieksplorasi dan dieksploitasi pusat secara berlebihan, oleh karena itu hal inilah yang melatarbelakangi dan juga bisa dikatakan memaksa masyarakat dan pemerintah daerah untuk segera melakukan dan menyelenggarakan pemekaran wilayah, dengan segera mengajukan proposal dan berkas-berkas yang berkaitan dengan pemekaran daerahnya (Yunaldi, 2010).

Sabarno (2007) menyatakan bahwa rumusan tujuan kebijakan pemekaran daerah telah banyak dituangkan dalam berbagai kebijakan-kebijakan yang ada selama ini, baik dalam Undang-undang maupun Peraturan Pemerintah. Dalam regulasi-regulasi ini, secara umum bisa dikatakan bahwa kebijakan pembentukan, penghapusan dan penggabungan harus diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, melalui, peningkatan pelayanan kepada masyarakat, percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi, percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah, percepatan pengelolaan potensi daerah dan peningkatan keamanan dan ketertiban.

Hal ini menunjukkan adanya masalah infrastruktur kebijakan yang tidak memberikan struktur insentif bagi daerah untuk menggabungkan diri. Sementara itu, kondisi sebaliknya banyak sekali terjadi. Usulan dan

kebijakan pemekaran daerah sangat banyak terjadi dan bahkan upaya-upaya untuk melakukan pemekaran daerah terus saja terjadi.

5.6. Temuan Penelitian

Ada beberapa temuan terkait penelitian tentang kebijakan pengembangan wilayah Timur-Barat dalam pemekaran Kabupaten Bulukumba, sebagai berikut:

1. Pro dan kontra dikalangan masyarakat terhadap pemekaran wilayah Kabupaten Bulukumba masih berlangsung hingga kini. Pemekaran Kabupaten Bulukumba dalam bentuk DOB Kabupaten Bulukumba Timur yang telah puluhan tahun berkembang dimasyarakat dalam rangka percepatan dan pemerataan pembangunan, kini fokus memisahkan salah satu wilayah kecamatan yaitu Kecamatan Ujung Bulu yang merupakan letak Ibu Kota Kabupaten Bulukumba, menjadi wilayah administratif Kota Bulukumba, bersanding dengan Kabupaten Bulukumba.
2. Pemekaran Kabupaten Bulukumba yang semula bertujuan mendorong terbentuknya DOB Kabupaten Bulukumba Timur, pada perjalanannya Deklarasi yang dilaksanakan pada tanggal 9 Januari 2015 adalah dalam rangka “Percepatan Peningkatan Bulukumba menjadi Kota dan bersanding dengan Kabupaten Bulukumba”. Deklarasi dilaksanakan oleh elit pemrakarsa atau para deklarat

bertempat di Lapangan Pemuda Kabupaten Bulukumba yang dihadiri para pejabat, Bupati dan Wakil Bupati, DPRD, Camat, Kepala Desa, Tokoh Agama, Tokoh Masyarakat, Ketua APDESI, Ketua KIPP, Ketua FP2B, Guru, Siswa Siswi SD, SMP, dan SMA, serta sejumlah masyarakat.

3. Para Deklarator yaitu Bupati H. Zainuddin Hasan, Wakil Bupati Drs. H. Syamsuddin, Tokoh Agama Mardianto, H. Chamiruddin (Ketua MUI), Tokoh Masyarakat H. Kamaluddin Jaya, Tokoh Pemuda Bulukumba Timur Samsir Niko Zoni (Koordinator FPPB), Ketua KIPP Ahmad Gazali (Sekretaris FPPB), Kahar Muda Mappasomba (Humas FPPB), Tokoh Masyarakat Bulukumba Timur Drs. Achmad Syukri (Ketua FPPB), dan Ketua APDESI Kabupaten Bulukumba Muh. Asri.
4. Peneliti melihat adanya “manuver” para elit pemrakarsa pemekaran seiring ditetapkannya undang-undang pemerintah daerah yang baru No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku efektif pada tanggal 30 September 2014 sebagai revisi dari UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menjelang pelaksanaan pilukada di Kabupaten Bulukumba. Diantara para Deklarator Percepatan Peningkatan Bulukumba menjadi Kota dan bersanding dengan Kabupaten Bulukumba, adalah para elit pemrakarsa

terbentuknya DOB Kabupaten Bulukumba Timur. Upaya para elit pemrakarsa percepatan pembangunan wilayah Timur Kabupaten Bulukumba untuk menghilangkan kesan dikotomi wilayah dengan tetap mempertahankan keutuhan wilayah Kabupaten Bulukumba, dan mendorong percepatan peningkatan status ibu kota Kabupaten Bulukumba menjadi Kota Bulukumba. Jadi dikotomi wilayah Timur-Barat pada Kabupaten Bulukumba tersamarkan. Pada “skenario” ini akan ada Kota Bulukumba, dan Kabupaten Bulukumba. Wilayah Kota Bulukumba meliputi atas Kecamatan Ujung Bulu, Ujung Loe, dan Gantarang Timur (Rencana wilayah Kecamatan Gantarang di pecah jadi dua yaitu Kecamatan Gantarang dan Kecamatan Gantarang Timur). Wilayah Kabupaten Bulukumba terdiri atas Kecamatan Bonto Bahari, Bonto Tiro, Herlang, Kajang, Bulukumpa, Rilau Ale, Gantarang dan Kindang.



BAB VI

PENUTUP

6.1. Kesimpulan

Berdasarkan penjelasan dari hasil penelitian dan pembahasan, maka kesimpulan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Dalam konteks pembentukan DOB Kabupaten Bulukumba Timur, keinginan masyarakat di beberapa kecamatan dalam wilayah Kabupaten Bulukumba untuk membentuk Kabupaten Bulukumba Timur diantaranya didasari oleh beberapa faktor. *pertama*, pembentukan daerah otonom Bulukumba Timur dimungkinkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku sepanjang memenuhi persyaratan sebagaimana yang disebutkan dalam Undang-Undang No 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. *Kedua*, Tuntutan masyarakat yang sangat kuat di tingkat bawah (*grassroot*) untuk memperoleh pelayanan yang lebih baik dari pemerintah daerah

dengan cara memperpendek rentang kendali dan birokrasi yang harus dilalui dalam memperoleh pelayanan publik, *Ketiga*, keinginan masyarakat dan pemerintah daerah untuk mendapatkan kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan sumber daya alam dan potensi daerah yang dimilikinya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah. *Keempat*, keinginan masyarakat dan pemerintah daerah untuk mendapatkan kewenangan yang lebih besar dalam penggalan potensi sumber-sumber pendapatan asli daerah dan pengelolannya secara transparan dan akuntabel untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.

2. Pemekaran yang selama ini bergulir di berbagai wilayah Kabupaten Bulukumba merupakan bentuk dari tuntutan masyarakat atas kinerja pemerintah daerah yang tidak memberikan pelayanan yang baik sesuai keinginan masyarakat. Pemerintah Daerah belum mampu menjawab dan menyelesaikan berbagai persoalan yang ada di masyarakat, seperti pelayanan di bidang Kesehatan, Pendidikan, Sosial, Ekonomi, Politik dan budaya.
3. Menurut kalangan elit lokal, sejak tuntutan pemekaran Bulukumba Timur bergulir semakin dalam substansinya dan semakin luas cakupannya, tidak hanya terbatas di wilayah Kabupaten Bulukumba

tetapi ke tingkat provinsi dan nasional. Mereka memiliki keterlibatan emosional (*affection*) terhadap pemekaran daerah tersebut.

4. Sebagian masyarakat menghendaki wilayah Kabupaten Bulukumba saat ini dimekarkan lagi menjadi satu DOB yakni Kota Bulukumba, yang telah di Deklarasikan oleh para elit pemrakarsa pada tanggal 9 Januari 2015 bertempat dilapangan Pemuda Kabupaten Bulukumba. Deklarasi tersebut menghendaki Percepatan Peningkatan Bulukumba menjadi Kota bersanding dengan Kabupaten Bulukumba. Deklarasi ini mendapat dukungan dari pemerintah daerah Kabupaten Bulukumba. Hal ini merupakan ironi, karena seharusnya pemerintah induklah yang seharusnya lebih memiliki kontrol terhadap daerahnya.

6.2. Saran

Beberapa saran yang dapat menjadi perhatian dalam penelitian ini, sebagai berikut :

1. Konsistensi dari para elit pemrakarsa pembentukan DOB Kabupaten Bulukumba Timur dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat sangat penting, agar masyarakat tidak bingung dalam mewakili aspirasinya. Karena tuntutan masyarakat hingga saat ini adalah terbentuknya DOB Bulukumba Timur, namun yang di Deklarasikan oleh para elit pemrakarsa adalah Percepatan Peningkatan

Bulukumba menjadi Kota yang bersanding dengan Kabupaten Bulukumba. Tentunya hal ini sangat mengecewakan masyarakat telah jauh melenceng dari tujuan awal.

2. Sekiranya pemekaran wilayah Kabupaten Bulukumba terwujud, tidaklah menjadi ajang perebutan kekuasaan di kalangan elit-elit politik, karna jika hal tersebut terjadi, maka imbas dari perebutan kekuasaan tersebut masyarakatlah yang menjadi korban dari ambisi-ambisi para pencari kekuasaan tersebut. Justru seharusnya yang di harapkan dari hasil pemekaran tersebut yaitu segala kesulitan dan keinginan masyarakat dapat di akomodir oleh pemerintah daerah yang baru.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku

- Abdurrahman, 1987. *Beberapa pemikiran tentang otonomi daerah*. Jakarta: Milon Putra.
- Bardach, 1977. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: PT. Hanindita Graha Widya.
- Bustomi, 2009. *Desentralisasi dan Otonomi daerah, Desentralisasi, Demokrasi dan akuntabiliti pemerintah daerah*. Yogyakarta: Kanisius.
- Bratakusumah, 2005. *Perencanaan pembangunan daerah*. Jakarta : Penerbit Gramedia.
- Burhan Bungin, 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif : Komunikasi, Ekonomi, dan Kebijakan Publik serta Ilmu-ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta : Prenada Media Group.
- Edi Suharto, 2005. *Analisis Kebijakan Publik; Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Bandung: CV. Alfabeta.
- Hogwood dan Gunn, 1996. *Sistem Politik Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Ismail Nawawi, 2009. *Public Policy; Analisis, Strategi, Advokasi, Teori, dan Praktek*. Surabaya: PMN.
- Jeddawi, 2009. *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Joseph Kaho, 2009. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Marbun, 2010. *Otonomi Daerah 1945-2010, Proses dan Realita*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan

Makagansa, 2008. *Tantangan Pemekaran Daerah*. Yogyakarta: Fuspend

Ratnawati, 2009. *Pemekaran daerah Politik Lokal dan Beberapa isu terseleksi*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar

Sugiyono, 2005. *Metode Penelitian Kualitatif dan kuantitatif*. Bandung: Alfabeta

Suradinata, Hermey, 2000. *Pelaksanaan Otonomi Daerah Dalam Kerangka Untuk Meningkatkan Integritas Bangsa, Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhanas)*. Kursus Singkat Angkatan (KSA)8. Lembaga Ketahanan Nasional, Departemen Pertahanan

Suryanto, 1994. *Penentuan Pusat-pusat Pertumbuhan dalam pengembangan Wilayah Strategis*. Yogyakarta; Penerbit Forum Perencanaan pembangunan.

Sparadley dan Faisal, 1990. *Format-Format Penelitian Sosial*. Jakarta : PT. Rajawali Perss.

The Liang Gie, 2003. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Indonesia*. Yogyakarta: Liberty

Widjaja, 2011. *Penyelenggaraan Otonomi Daerah*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

William N. Dunn, 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

Zeithami dkk, 1990. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Penerbit Media Presindo.

Undang-Undang

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-undang Nomor 29 Tahun 1959, tentang pembentukan Daerah-daerah Tingkat II di Sulawesi

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, mengembangkan Sistem Perencanaan Nasional yang Terintegrasi, Sistematis dan Harmoni.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Keuangan Negara

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

PP No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah.

PP No 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah