

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pada masa orde baru telah berakhir perubahan-perubahan cukup mendasar telah terjadi di dalam segala aspek. Salah satu perubahan yang membawa angin segar bagi daerah adalah dilaksanakannya otonomi luas yang memberi wewenang dan hak yang luas kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri tanpa ada campur tangan pemerintah pusat. Dan ketika pada masa orde baru kewenangan atas daerah sangat terbatas akibat besarnya kontrol pemerintah pusat.

Sedangkan masa reformasi karena demokrasi terbuka cukup lebar disertai semangat demokrasi dan desentralisasi, otonomi luas menjadi salah satu kebijakan penting. Perubahan terjadi pada tatanan daerah, karena daerah diberi otonomi yang luas dengan prinsip nyata dan bertanggungjawab. Hal tersebut tentunya akan sangat berbeda pada masa orde baru dengan Undang-undang No. 5 Tahun 1974 yang bersifat sentralistik.

Jika kembali mengacu pada masa orde lama dan orde baru pada kenyataannya telah banyak terdapat praktek-praktek yang mengacu pada sistem sentralisasi. Dan pada kenyataannya apa yang dianggap oleh pemerintah terdahulu jauh meleset dari keadaan yang terjadi, hal ini menyebabkan terjadinya pergeseran pola pemerintahan, dengan dukungan UU No.32 Tahun 2004 yang sekarang di ganti dengan UU No.23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang mengacu pada paham desentralisasi

yang diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemudian daerah otonom yang 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. Salah satunya adalah masalah pemekaran daerah untuk menjadi kabupaten atau bahkan bisa menjadi sebuah provinsi baru.

Pada dasarnya pemekaran suatu wilayah, dalam hal ini perubahan kecamatan menjadi kabupaten merupakan suatu hal yang positif dan aturan itu sudah sesuai dengan UU No.23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah yang mengacu pada paham desentralisasi yang di artikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. ( Mardiansyah , ; 2007)

Kemudian daerah otonom yang disebut sebagai daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. pemekaran wilayah merupakan perubahan kecamatan menjadi kabupaten dimana suatu hal positif dan aturan itu sendiri sudah sesuai dengan UU. No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah dan PP No. 78 Tahun 2007, tentang kecamatan menjadi kabupaten atau yang lazim disebut dengan pemekaran daerah. pemekaran daerah memberikan banyak dampak positif dari masyarakat itu sendiri contohnya membantu

dan mempercepat pertumbuhan dan pemerataan pembangunan, karena kewenangan dan konsentrasi pemerintah terhadap daerah otonomi, dan tentunya sebelum berlangsungnya suatu perubahan kecamatan menjadi kabupaten ini sangat diperlukan kemauan keras dan kemampuan untuk memanfaatkan berbagai kesempatan bagi keperluan suatu perubahan.

Berdasarkan pertimbangan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, tentang otonomi daerah, aspirasi masyarakat di kecamatan Kundur, Kundur Utara, dan Kundur Barat yang masih di bawah pemerintahan daerah Kabupaten Karimun, Propinsi Kepulauan Riau (KEPRI) berharap membentuk sebuah Kabupaten baru di Propinsi Kepulauan Riau yakni Kabupaten Karimun. Pada dasarnya pemekaran ini tidak bisa berjalan mulus terbentur dengan tidak ada persetujuan kabupaten, dalam pembentukan kabupaten ini pada dasarnya wilayah ini memang sudah layak dilaksanakan karena sudah sesuai dengan PP No. 78 Tahun 2007. Salah satunya adalah kemampuan daerah dan potensi daerah yang memiliki sumberdaya alam yang bisa menghasilkan contohnya, terdapat banyak tanaman seperti buah rambutan, buah durian dan pohon karet. Pemekaran wilayah Kabupaten ini sebagai prioritas utama bagi masyarakat pulau kundur, Kabupaten Karimun Kepulauan Riau. (*www.haluankepri.com news detail bp2k3 ingin jawaban anggota dewan diakses pada tanggal 5 Mei 2018*)

Wilayah dapat dibentuk berdasarkan pada pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya politik, jumlah pendapatan, luas daerah dan pertimbangan lainnya yang memungkinkan terselenggaranya Otonomi Daerah. Pengukuran dan penilaian pembentukan daerah sebagaimana diatur dalam pasal 12

dalam peraturan pemerintahan No. 78 Tahun 2007 “usulan pembentukan daerah yang sudah memenuhi persyaratan dapat di proses lebih lanjut sesuai dengan ketentuan yang berlaku”. Sementara pemekaran wilayah dilakukan dengan memperhatikan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik dan pertimbangan-pertimbangan lainnya. Dalam hal ini, terlihat bahwa kriteria pembentukan wilayah dan kriteria pemekaran wilayah memiliki substansi penekanan yang sama.

Kabupaten Karimun sendiri merupakan daerah otonom di wilayah Provinsi Kepulauan Riau, Luas wilayah Kabupaten Karimun itu sendiri dengan total 12 Kecamatan yakni kurang lebih 152.400,00 ha dan dengan total jumlah Penduduk dari semua kecamatan yakni kurang lebih 225,866 jiwa, Sebagian besar masyarakat Kabupaten karimun sendiri berasal dari berbagai suku bangsa (heterogen) dan lebih didominasi oleh suku melayu (BPS, 2015)

Kecamatan Kundur merupakan daerah yang bisa dibilang cukup banyak mendapatkan masalah seperti kesenjangan sosial, masalah ekonomi, masalah fasilitas umum, derajat kesehatan, dan masih banyak lagi, sehingga ketika masyarakat Kundur ingin berobat atau sakit mereka harus menyebrang dari pulau Kundur ke pulau Karimun, dalam penyebrangan tersebut membutuhkan waktu sekitar kurang lebih 45 menit, tidak hanya itu masalah yang paling sering di hadapi oleh kecamatan kundur yaitu masalah kesenjangan sosial, fasilitas umum, dan pelayanan publik dari masalah kesenjangan sosial masyarakat pulau kundur dari segi kesenjangan sosial dan fasilitas umum sangat berkaitan yaitu munculnya masalah kesenjangan sosial disini adalah dikarenakan akses menuju kampung tersebut sangat susah untuk dilewati.

Menurut beberapa para ahli jika akses jalan menuju desa atau tempat susah untuk dilewati maka akan semakin besar juga biaya yang akan dikeluarkan begitu juga dengan sebaliknya jika akses jalan menuju desa atau tempat mudah untuk dilewati maka akan semakin rendah juga biaya yang akan dikeluarkan dikarenakan itu kesenjangan sosial dan fasilitas umum sangat berkaitan satu dengan yang lain, jika pemerintah memberikan atau memperbaiki jalan yang rusak untuk menuju desa tersebut maka kesenjangan sosial bisa saja akan teratasi karena untuk menyuplai barang makanan dan kebutuhan hidup masyarakat akan sangat mudah di lewati. Tetapi hingga saat ini pemerintah Kab. Karimun belum juga memperbaiki jalan tersebut.

Untuk masalah pelayanan publik selama ini masyarakat Pulau Kundur banyak mengeluh rumit mengurus administrasi ke Pulau Karimun Besar disamping tempat yang jauh dan akses menuju pulau tersebut hanya bisa menggunakan perahu atau kapal kecil dan membutuhkan waktu yang tidak sebentar maka dari itu terbentuklah wacana pemekaran wilayah kabupaten baru yang bertujuan untuk mensejahterakan kehidupan masyarakat, dan pembangunan yang merata. (*www.haluankepri.com news detail bp2k3 ingin jawaban anggota dewan diakses pada tanggal 5 Mei 2018*)

Dari situ masyarakat lokal berkeinginan memperpendek pelayanan pemerintah, dan pembangunan yang merata sehingga masyarakat pulau kundur ikut merasakan pelayanan yang semestinya mereka dapatkan. Apabila terjadi pemekaran maka jumlah penduduk Kundur Utara, Kundur Selatan, dan Kundur berjumlah 71.565. Jumlah tersebut di dapat dari total 3 kecamatan yang luas wilayahnya mencapai 68.418,00 ha.

**Tabel 1.1**  
**Persebaran dan Kepadatan Penduduk Kabupaten Karimun**  
**Menurut Kecamatan Tahun 2015**

NO	Kecamatan	Luas Daratan (Ha)	Penduduk	Kepadatan (Jiwa/Ha)
1	Moro	44.792,39	18.348	41
2	Durai	6.298,27	6.472	103
3	Kundur	8.373,70	29.681	354
4	Kundur Utara	24.564,71	11.751	48
5	Kundur Selatan	18.992,39	17.359	91
6	Ungar	5.552,94	6.128	110
7	Belat	10.934,26	6.646	61
8	Karimun	5.976,47	44.666	747
9	Buru	7.339,79	9.462	129
10	Meral	5.785,47	38.831	671
11	Tebing	7.634,60	24.415	320
12	Meral Barat	6.155,02	12.107	197
	Jumlah	152.400,00	225.866	

*\*Sumber : Badan Pusat Statistik Kabupaten Karimun Tahun 2015*

Atas dasar Pertimbangan ekonomi, politik, sosial budaya, administrasi pemerintahan, pertahanan keamanan dan pertimbangan lainnya muncul suatu bentuk partisipasi masyarakat yang di beri nama Badan Persiapan Pembentukan Kabupaten Kepulauan Kundur (BP2K3), Badan ini bertujuan untuk memberikan aspirasi kepada pemerintah daerah agar segera terbentuk Pemekaran wilayah dalam rangka terselenggaranya otonomi daerah. Akan tetapi Badan Persiapan Pembentukan Kabupaten Kepulauan Kundur (BP2K3) terhambat dalam pemekaran wilayah dikarenakan terkendalanya anggaran dari pemerintah pusat. (*kepri.antaraneews.com bp2k3 kecewa terhadap rekomendasi diakses pada tanggal 5 Mei 2018*)

Menurut Dewan Pembina (BP2K3) secara administrasi semuanya sudah selesai dan dipenuhi oleh tim BP2K3. Namun saat ini aturan atau undang-undang mengenai pemekaran kabupaten baru jauh berbeda dengan membentuk Kabupaten Persiapan, jika dalam waktu tiga tahun tidak bisa mewujudkan untuk menjadi Kabupaten penuh, maka di liquidasi dan dimasukkan kembali kepada Kabupaten induk, yakni Kabupaten Karimun.

Keberadaan partisipasi masyarakat ini tidak lepas dari pro dan kontra seperti adanya masyarakat yang setuju dan masyarakat yang tidak setuju dengan perubahan kecamatan menjadi kabupaten. Permasalahan tersebut terjadi tidak lepas dari keinginan masyarakat Kundur untuk pisah dari Kabupaten Karimun, dengan mempertimbangkan bahwa Pulau Kundur layak menjadi sebuah kabupaten, selain sumber daya alam yang memadai dengan didukung hasil kekayaan alam dan pohon

karet yang siap di olah untuk memajukan dan mensejahterakan masyarakat khususnya di Kundur.

Menurut Wildari Fauzan (2005) Tujuan utama yang hendak dicapai dari pemekaran wilayah tersebut dapat dilihat dari beberapa faktor antara lain adalah sebagai berikut:

1. Untuk meningkatkan pemerataan pertumbuhan ekonomi substansi politik dan sosial budaya, di wilayah Kundur tersebut. Dan daerah kabupaten nantinya sehingga dapat menjaga persatuan dan kesatuan wilayah regional.
2. Meningkatkan efisiensi, efektifitas dan produktifitas terhadap pelaksanaan tata pemerintahan di daerah serta dapat mempercepat proses pemerataan pembangunan pada tingkat wilayah kecamatan sebagai suatu bentuk knerja pembangunan
3. Untuk meningkatkan sarana dan prasaran transportasi, sehingga mempermudah komunikasi antar wilayah dengan pusat pelayanan pemerintahan.
4. Tercapainya proses perencanaan pembangunan terkonsentrasi dan terkoordinasi dengan baik melalui pemerintahan Daerah Provinsi
5. Membuka kesempatan inverasi antar daerah dan investasi luar negeri serta lapangan kerja baru bagi daerah kabupaten melalui berbagai sector pembangunan, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat yang bersangkutan.

6. Mempermudah pelaksanaan pengawasan pembangunan oleh aparatur pengawasan pembangunan daerah kabupaten sehingga dapat memperkecil penyimpangan dalam pelaksanaan tugas pembangunan oleh aparatur birokrasi.

Dengan demikian, berdasarkan tujuan tersebut bahwa tuntutan pemekaran wilayah kabupaten, dapat dijadikan agenda kebijakan untuk menjawab aspirasi dan opini yang berkembang di masyarakat. Sehingga dapat merupakan keputusan politik bagi daerah Khususnya Kunder.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang terdapat pada latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan tentang permasalahan pokok dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana proses pemekaran Kecamatan Kunder menjadi Kabupaten di Kabupaten Karimun ?
2. Apa saja kendala yang di hadapi oleh Badan Persiapan Pembentukan Kabupaten Kepulauan Kunder (BP2K3) dalam proses pemekaran kabupaten Karimun ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian-uraian yang telah dikemukakan maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana proses pemekaran wilayah di kabupaten Karimun.

2. Untuk mengetahui kendala apa saja yang akan di hadapi oleh Badan Persiapan Pmbentukan Kabupaten Kepulauan Kundur (BP2K3) dalam proses pemekaran wilayah nanti .

#### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat Penelitian yang akan di capai adalah sebagai brikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini tentunya dapat memperluans pengetahuan dan wawasan yang harapannya dapat diimplementasikan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan daya Tarik bagi masyarakat dan memberikan referensi/ilmu yang dapat digunakan dalam menjalani dinamika kehiduapan masyarakat yang semakin kompleks.

#### **E. Tinjauan Pustaka**

1. Penelitian yang dilakukan oleh Ira selda Fitri. (2007). Kontroversi Pemekaran Wilayah Kecamatan menjadi Kabupaten (Studi kasus di Kec. Mandau dan Kec. Pinggir, Kabupaten Bengkalis Riau). Penelitian ini mengemukakan bahwa proses pemekaran Wilayah pasti menimbulkan konflik baik dari sisi pemerintah maupun dari sisi masyarakat itu sendiri di bidang politis yang berkaitan dengan perebutan kekuasaan/kedudukan di posisi pemerintahan antara masyarakat berkepentingan, dampak ini akan diprediksikan akan menimbulkan konflik, baik secara vertikal

maupun horizontal, konflik secara vertikal datang dari masyarakat dengan pemerintah daerah, karena masyarakat akan memiliki anggapan bahwa pemerintah tidak tanggap terhadap aspirasi dari masyarakat, sedangkan konflik secara horizontal yang datang dari sesama masyarakat yang pro dan kontra terhadap pembentukan sebuah kabupaten baru.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Hasriani. (2016). Dampak Pemekaran Wilayah Terhadap Kesejahteraan Masyarakat di Desa Tafagapi Kec. Menui Kabupaten Morowali. Penelitian ini mengemukakan bahwa Pemekaran wilayah memberikan dampak yang sangat besar contohnya terdapat banyak sisi positifnya dari pemekaran itu sendiri yang telah di jelaskan dari penelitian ini peningkatan kesejahteraan masyarakat yang meningkat baik dari segi aspek sosial dan ekonomi, Selain itu dampak lain dari pemekaran wilayah itu sendiri dapat dilihat dari tingkat kesehatan yang menunjukkan peningkatan dimana telah berdirinya satu unit pos kesehatan desa.
3. Penelitian yang dilakukan oleh Yori Tirta Kusuma. (2017). Pengaruh Pemekaran Wilayah terhadap Pembangunan Desa (Studi kasus di Kec. Pagelaran dan Kec. Pagelaran Utara Kabupaten Pringsewu). Penelitian ini mengemukakan bahwa Pemekaran Wilayah berdampak besar pada pembangunan desa, dari sebelum dilakukan pemekaran desa tersebut tidak mempunyai kesehatan yang layak setelah dilakukan pemekaran wilayah, desa tersebut sudah di katakana maju dari pada sebelumnya.

4. Penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Rifki Pratama. (2010). Politik Pemekaran Wilayah (Studi Kasus Proses Pembentukan Kota Tangerang Selatan). Penelitian ini menjelaskan bahwa Dalam persoalan emekaran wilayah khususnya dikota Tangerang Selatan pasti terdapat banyak hambatan-hambatan seperti bagaimana caranya agar suatu proses pemekaran wilayah tersebut bisa berjalan dengan lancar akan tetapi dalam proses pembentukan wilayah tersebut masih banyak hal-hal yang tidak mudah untuk di selesaikan contohnya Moratorium dan Pembentukan kota Tangerang Selatan. Jadi dalam hal ini pihak elemen pemerintahan baik itu eksekutif, legislatif dan, yudikatif diminta untuk berkonsentrasi pada persiapan pemilu tersebut. Dan menghentikan seluruh kegiatan yang dapat menghambat jalannya pemilu.
  
5. Penelitian yang dilakukan oleh Saiful Anwar. (2014). Pemekaran Wilayah Bone Selatan. Penelitian ini menjelaskan bahwa Terjadinya pemisahan wilayah Bone Selatan dikarenakan imbas dari ketidak sanggupan pemerintah daerah di daerah untuk mengakomodasi seluruh tuntutan masyarakat terhadap pelayanan yang mereka terima selama ini. Pemekaran wilayah Bone selatan ini juga merupakan suatu upaya agar seluruh masyarakat Bone Selatan dapat merasakan Pelayanan public yang lebih baik sebagaimana mestinya yang diterima oleh masyarakat kota pada umumnya. Sekaligus meningkatkan taraf hidup masyarakat dari terbentuknya kabupaten baru yang bernama Kabupaten Bone Selatan.

6. Penelitian yang dilakukan oleh Gagas Ariasakti Winata. (2016). Dampak Pemekaran Wilayah Terhadap Perkembangan Perekonomian Dan Kinerja Pemerintah Daerah Kota/Kabupaten di Provinsi Banten. Penelitian ini menjelaskan bahwa Pemekaran wilayah terkesan meningkatkan kualitas pelayanan Pendidikan, pelayanan kesehatan, fasilitas umum, di daerah induk dan belum memberikan dampak positif bagi peningkatan kualitas layanan Pendidikan di wilayah DOB. Di samping itu kualitas pembangunan manusia yang diindikasikan oleh angka IPM menunjukkan bahwa kualitas pembangunan manusia di wilayah DOB lebih tinggi dibandingkan Daerah induknya, dengan gap yang melebar setiap tahunnya.
7. Penelitian yang dilakukan oleh Abdullah (2011). Dampak pemekaran wilayah terhadap pembangunan daerah menunjukkan bahwa Kabupaten Mamasa tidak layak dimekarkan. Penelitian ini menjelaskan bahwa Kabupaten Mamasa memang tidak seharusnya melakukan upaya pemekaran dikarenakan pembangunan ekonomi menunjukkan penduduk miskin relatif rendah setelah dimekarkan kemudian PAD di Mamasa di nilai rendah dibandingkan daerah induknya. Kualitas pelayanan publik masih lebih baik Kabupaten Mamasa dibandingkan induknya baik dalam fasilitas kesehatan maupun pendidikan. Kualitas infrastruktur jalan dan kualitas aparatur pemda masih lebih baik daerah induknya.
8. Penelitian yang dilakukan oleh Pratiwi. (2011). Dampak Desentralisasi Fiskal dan Pemekaran Wilayah Terhadap Perekonomian Dan Kesejahteraan Masyarakat di Kabupaten Bogor Dan Kota Depok. Penelitian ini Menjelaskan bahwa berdasarkan

nilai rasio Kemandirian Keuangan Daerah (KKD). Kemampuan keuangan daerah Kabupaten Bogor dan Depok setelah desentralisasi fiskal justru terlihat menurun, yaitu dari kemampuan keuangan yang tinggi pada tahun 1994 – 1997 menjadi rendah pada tahun 2007 dan 2008. Hal ini disebabkan karena Pendapatan Asli Daerah yang masih sangat rendah dibandingkan dengan penerimaan dari bantuan pemerintah pusat dan pinjaman. Pemekaran wilayah berdampak positif terhadap belanja modal dan tingkat kemiskinan, terbukti bahwa alokasi belanja modal dan penurunan tingkat kemiskinan di Kota Depok lebih baik dibandingkan Kabupaten Bogor sehingga pemekaran wilayah Kabupaten Bogor menjadi Kabupaten Bogor dan Kota Depok sudah tepat dilakukan karena Kota Depok mampu menunjukkan kinerja perekonomian yang lebih baik dan membuat masyarakatnya lebih sejahtera.

9. Penelitian yang dilakukan oleh Aqmarina. (2015). Dampak Pemekaran Wilayah Terhadap Kinerja Ekonomi Daerah Di Kota Lhokseumawe. Penelitian ini menjelaskan bahwa terdapat perbedaan yang signifikan antara kinerja ekonomi sebelum dan sesudah pemekaran wilayah. Nilai rata-rata indeks Kinerja Ekonomi Daerah pada periode setelah pemekaran lebih tinggi dibandingkan pada periode sebelum pemekaran dari sini dapat disimpulkan bahwa pemekaran wilayah memberikan dampak positif terhadap kinerja ekonomi daerah Lhokseumawe asal dapat dikelola dengan baik dan bijak oleh pemerintah setempat, daerah yang akan dimekarkan akan mengalami peningkatan ekonomi yang baik.

10. Penelitian yang dilakukan oleh Hasrianto. (2015). Pengaruh Pemekaran Wilayah Kabupaten Mamuju Terhadap Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat Desa Botteng Kec. Simboro. Penelitian ini menjelaskan bahwa Pemekaran wilayah dinilai banyak sisi positifnya hal tersebut dapat dilihat dari tingkat kesejahteraan masyarakat Desa Boteng yang mengalami perubahan secara positif. Salah satu contoh yang dapat diambil adalah Produktivitas pertanian masyarakat Desa Boteng mengalami kenaikan disbanding masa sebelum dimekarkanny Provinsi Sulawesi Barat. Pemekaran Wilayah sangat berpengaruh besar. Hal ini dikarenakan sesudah diresmikannya Provinsi Sulawesi Barat, maka akses ke Desa Botteng pun sangat mudah.

Dalam Penelitian terdahulu yang diterangkan secara singkat dan jelas di atas, dapat diketahui bahwa penelitian terdahulu yang menjelaskan bagaiman proses, prosedur-prosedur yang dilalui untuk melakukan proses pemekaran wilayah dan bagaimana dampak yang dialami daerah tersebut setelah di lakukannya pemekaran wilayah maupun sebelum dilakukannya pemekaran wilayah Khususnya di wilayah Pulau Kundur. Untuk penelitian di atas terfokus pada pemekaran wilayah dan dampak yang diterima dari wilayah tersebut setelah terjadinya proses pemekaran wilayah.

Setelah melihat pembahasan singkat dari 10 penelitian terdahulu dapat dilihat persamaan dari penelitian terdahulu. Persamaan dari penelitian terdahulu dilihat dari dampak-dampak yang di terima dari wilayah yang telah melakukan proses pemekaran wilayah sebagian besar wilayah yang telah melakukan pemekaran berdampak positif

salah satunya penelitian tentang “Pengaruh Pemekaran Wilayah Terhadap Pembangunan Desa” dari penelitian tersebut menjelaskan bahwa Pembangunan didesa tersebut bisa dikatakan maju setelah terjadinya pemekaran wilayah salah satu contohnya fasilitas kesehatan mulai membaik terbangunnya satu pos kesehatan (Puskesmas) didaerah terpencil setelah terjadinya pemekaran wilayah.

## **F. Kerangka Dasar Teori**

Kerangka dasar teori merupakan uraian yang menjelaskan variable-variable dan hubungan-hubungan antara variable yang didasarkan pada konsep serta definisi tertentu. Teori merupakan suatu unsur yang sangat penting dalam melaksanakan suatu penelitian.

Adapun kerangka dasar teori yang akan digunakan sebagai acuan menganalisis adalah sebagai berikut:

### **1. Partisipasi Masyarakat**

Banyak ahli memberikan pengertian konsep partisipasi. Bila dilihat dari asal katanya, kata partisipasi berasal dari kata bahasa Inggris “*participation*” yang berarti pengambilan bagian, pengikutsertaan. Slamet mengatakan bahwa partisipasi berarti peran serta seseorang atau kelompok masyarakat secara aktif dari proses perumusan kebutuhan, perencanaan, sampai pada tahap pelaksanaan kegiatan baik melalui pikiran atau langsung dalam bentuk fisik.

#### **a. Bentuk-bentuk Partisipasi**

Menurut MM. Billah (2005) berpendapat bahwa partisipasi cenderung digunakan untuk suatu tindakan ikut serta secara sukarela, dimana pelaku mempunyai

kebebasan untuk melakukan keikutsertaan, akan tetapi dapat pula terjadi partisipasi terpaksa, yaitu ketika seseorang disuruh atau diseret untuk ikut serta dalam tindakan yang tidak menarik bagi mereka misalnya demonstrasi massa yang direkayasa untuk membela rezim yang otoriter jelas tidak merupakan tindakan partisipasi bebas. Akhirnya ada bentuk-bentuk partisipasi yang dimanipulasi atau diatur dari jauh dengan bentuk-bentuk partisipasi yang bersifat spontan. Bentuk partisipasi dalam hal ini tidak dipaksa melainkan mereka untuk melakukan sesuatu, tetapi sebenarnya mereka diarahkan untuk mengambil tindakan yang diilhami atau diarahkan oleh kekuatan diluar mereka.

Sedangkan Keith Davis (1998) memberikan pengertian Partisipasi adalah partisipasi sebagai keterlibatan seseorang dalam situasi kelompok, baik secara mental/pikiran maupun emosional/perasaan yang mendorongnya untuk menyumbangkan daya pikir dan perasaan bagi tercapainya tujuan kelompok dan ikut serta bertanggungjawab terhadap keberhasilan kelompok.

Masyarakat dalam berpartisipasi dapat dibedakan menjadi beberapa tingkatan. Adapun Robert Chambers menyebutkan ada 3 model partisipasi yang dikemukakan oleh para ahli. Seperti menurut Arnstein yang mengemukakan bahwa partisipasi masyarakat terdapat 8 tingkatan, berbeda dengan Kenji dan Greenwood justru dalam membagi jenjang partisipasi dipersempit menjadi 5 tingkatan, Sedangkan Vene Klase dengan Miller membagi jenjang partisipasi berjumlah 7 tingkatan. Dari beberapa pendapat para teoritis, pada intinya goal yang diinginkan dari partisipasi masyarakat

yaitu munculnya kemandirian masyarakat dalam mengontrol atau memobilisasi diri.

Berikut tabel yang menunjukkan model partisipasi masyarakat menurut para ahli :

**Tabel 1.2**

**3 Model Tingkatan Partisipasi Masyarakat Menurut Para Ahli**

Citizen control	Collective action	Self-mobilization
Delegated power		Interactive participation
Partnership	Co-learning	Functional participation
Placation	Cooperation	Participation for material incentives
Consultation	Consultation	Participation by consultation
Informing	Compliance	Passive participation
Therapy		Token participation or manipulation
Manipulation		

Source: Arnstein                      Source: adapted from Kanji and Greenwood                      Source: adapted from VeneKlasen with Miller

Menurut Robert Chambers mengatakan bahwa jenjang partisipasi masyarakat dapat direncanakan sesuai dengan konteks dan kebutuhan tertentu. Dari ketiga model partisipasi masyarakat tidak ada kalim yang menegaskan sebagai satu-satunya jenjang yang paling benar dan yang paling otoritatif. Definisi dari “partisipasi” masyarakat adalah sebuah bentuk pemaknaan tentang praktek yang baik. Individu atau kelompok dapat diikutsertakan untuk membangun partisipasi mereka sendiri. Jenjang partisipasi masyarakat menunjukkan bahwa kata “partisipasi” dapat digunakan untuk aktivitas dan hubungan yang berbeda. Jenjang partisipasi masyarakat juga dapat menunjukkan bahwa masing-masing model partisipasi merupakan semuanya berbicara tentang

kekuasaan. Hal ini dapat mengurangi ketergantungan dan memperbaiki kebiasaan masyarakat untuk lebih baik.

Menurut pernyataan Sherry R Arnstein yang dikutip oleh Sigit, bahwa membagi jenjang partisipasi masyarakat terhadap program pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam 8 tingkat partisipasi masyarakat dengan berdasarkan kekuasaan yang diberikan kepada masyarakat. Tingkat partisipasi dari tertinggi ke terendah adalah sebagai berikut:

- 1) *Citizen control*, masyarakat dapat berpartisipasi di dalam dan mengendalikan seluruh proses pengambilan keputusan. Pada tingkatan ini masyarakat memiliki kekuatan untuk mengatur program atau kelembagaan yang berkaitan dengan kepentingannya. Masyarakat mempunyai wewenang dan dapat mengadakan negosiasi dengan pihak-pihak luar yang hendak melakukan perubahan. Usaha bersama dengan warga ini langsung berhubungan dengan sumber dana untuk memperoleh bantuan tanpa melalui pihak ketiga.
- 2) *Delegated power*, pada tingkatan ini masyarakat diberi limpahan kewenangan untuk membuat keputusan pada rencana tertentu. Untuk menyelesaikan permasalahan, pemerintah harus mengadakan negosiasi dengan masyarakat tidak dengan tekanan dari atas, dimungkinkan masyarakat mempunyai tingkat kendali atas keputusan pemerintah.
- 3) *Partnership*, masyarakat berhak berunding dengan pengambil keputusan atau pemerintah, atas kesepakatan bersama kekuasaan dibagi antara

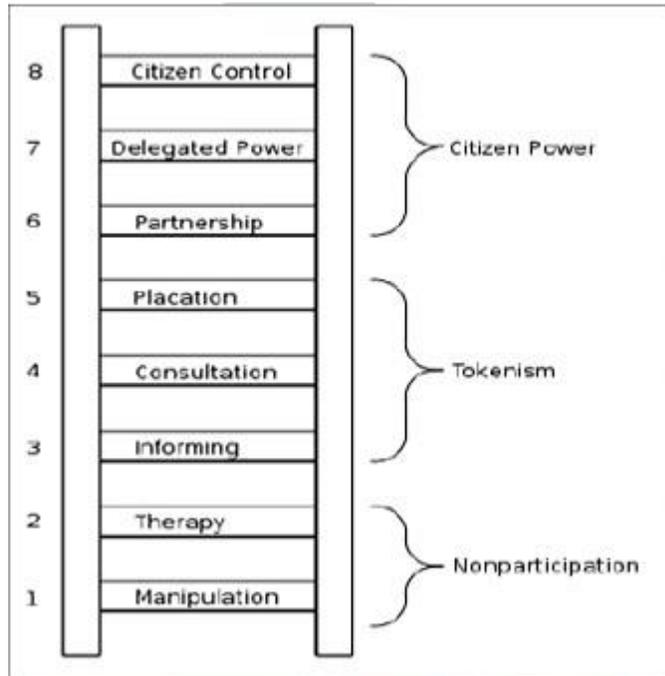
masyarakat dengan pemerintah. Untuk itu, diambil kesepakatan saling membagi tanggung jawab dalam perencanaan, pengendalian keputusan, penyusunan kebijakan serta pemecahan masalah yang dihadapi.

- 4) *Placation*, pemegang kekuasaan (pemerintah) perlu menunjuk sejumlah orang dari bagian masyarakat yang dipengaruhi untuk menjadi anggota suatu badan public, dimana mereka mempunyai akses tertentu pada proses pengambilan keputusan. Walaupun dalam pelaksanaannya usulan masyarakat tetap diperhatikan, karena kedudukan relatif rendah dan jumlahnya lebih sedikit dibandingkan anggota dari pemerintah maka tidak mampu mengambil keputusan.
- 5) *Consultation*, Masyarakat tidak hanya diberitahu tetapi juga diundang untuk berbagi pendapat, meskipun tidak ada jaminan bahwa pendapat yang dikemukakan akan menjadi pertimbangan dalam pengambilan keputusan. Metode yang sering digunakan adalah survei tentang arah pikiran masyarakat atau pertemuan lingkungan masyarakat dan *public hearing* atau dengar pendapat dengan masyarakat.
- 6) *Informing*, pemegang kekuasaan hanya memberikan informasi kepada masyarakat terkait proposal kegiatan, masyarakat tidak diberdayakan untuk mempengaruhi hasil. Informasi dapat berupa hak, tanggung jawab dan berbagai pilihan, tetapi tidak ada umpan balik atau kekuatan untuk negosiasi dari masyarakat. Informasi diberikan pada tahapan akhir

perencanaan dan masyarakat hanya memiliki sedikit kesempatan untuk mempengaruhi rencana yang telah disusun.

- 7) *Therapy*, pemegang kekuasaan memberikan alasan proposal dengan berpura-pura melibatkan masyarakat. Meskipun terlibat dalam kegiatan, tujuannya lebih pada mengubah pola pikir masyarakat daripada mendapatkan masukan dari masyarakat itu sendiri.
- 8) *Manipulation*, merupakan tingkatan partisipasi yang paling rendah, dimana masyarakat hanya dipakai namanya saja. Kegiatan untuk melakukan manipulasi informasi untuk memperoleh dukungan public dan menjanjikan keadaan yang lebih baik meskipun tidak akan pernah terjadi.

Sejalan dengan penjelasan 8 tingkatan partisipasi, Sigit mengutip pernyataan Arnstein yang berkaitan dengan tipologi diatas dimana terbagi dalam 3 kelompok besar, yaitu tidak ada partisipasi sama sekali (*non participation*), yang meliputi : *manipulation* dan *therapy*, partisipasi masyarakat dalam bentuk tinggal menerima beberapa ketentuan (*degrees of tokenism*), meliputi *informing*, *consulation*, dan *placation*, partisipasi masyarakat dalam bentuk mempunyai kekuasaan (*degrees of citizen power*), meliputi *partnership*, *delegated power*, dan *citizen power*.



**Gambar 1.1: Delapan Tangga Partisipasi Masyarakat Arnstein**

Dua tangga terbawah dikategorikan sebagai “non partisipasi” dengan menempatkan bentuk-bentuk partisipasi yang dinamakan terapi dan manipulasi. Sasaran dari kedua bentuk ini adalah mendidik dan mengobati masyarakat yang berpartisipasi/ Tangga ketiga, keempat dan kelima sebagai tingkat *Tokenism* yaitu suatu tingkat partisipasi dimana masyarakat didengar dan diperkenankan berpendapat, tetapi mereka tidak boleh memiliki kemampuan untuk mendapat jaminan bahwa pandangan mereka akan dipertimbangkan oleh pemegang keputusan.

Menurut pernyataan Arnstein yang dinuki oleh Sigit, jika partisipasi hanya dibatasi pada tingkatan ini, maka kecil kemungkinannya ada perubahan dalam masyarakat menuju keadaan yang lebih baik. Termasuk dalam tingkat *Tokenism* adalah penyampaian informasi (*informing*), konsultasi, dan peredaman kemarahan

(*placation*). Selanjutnya Arnstein mengategorikan tiga tangga teratas ke dalam tingkat kekuasaan masyarakat (*citizen power*). Masyarakat dalam tingkatan ini memiliki pengaruh dalam proses pengambilan keputusan dengan menjalankan kemitraan (*partnership*) dengan memiliki kemampuan tawar-menawar bersama-sama pengusaha atau pada tingkatan yang lebih tinggi pendelegasian kekuasaan (*delegated power*) dan pengawasan masyarakat (*citizen control*). Pada tingkat ke 7 dan 8, masyarakat (*non elite*) memiliki mayoritas suara dalam proses pengambilan keputusan-keputusan bahkan sangat mungkin memiliki kewenangan penuh mengelola suatu objek kebijakan tertentu.

Delapan tangga partisipasi yang telah dijelaskan ini memberikan pemahaman bahwa terdapat potensi yang sangat besar untuk manipulasi program partisipasi masyarakat menjadi suatu cara yang mengelabui (*devious methods*) dan mengurangi kemampuan masyarakat untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan. Sebagaimana Hessel mengutip pernyataan Nelson yang menyebutkan adanya dua macam bentuk partisipasi yaitu :

- 1) Partisipasi horizontal, yaitu partisipasi diantara sesama warga atau anggota masyarakat, dimana masyarakat mempunyai kemampuan berprakarsa dalam menyelesaikan secara bersama suatu kegiatan pembangunan.
- 2) Partisipasi vertikal, yaitu partisipasi antara masyarakat sebagai suatu keseluruhan dengan pemerintah, dalam hubungan dimana masyarakat berada pada posisi sebagai pengikut atau klien.

Jadi, seseorang dikatakan berpartisipasi dalam suatu kegiatan pembangunan jika individu itu benar-benar melibatkan diri secara utuh dengan mental dan emosinya, bukan sekedar hadir dan berikap pasif terhadap aktivitas tersebut. Adapun rasa tanggung jawab sebagai salah satu unsur dari partisipasi sebagaimana merupakan aspek yang menentukan dalam pengambilan keputusan individu untuk berpartisipasi dalam setiap kegiatan pembangunan. Pendapat dari Hicks juga dikutip oleh Hessel terkait merumuskan rasa tanggung jawab sebagai suatu kualitas masyarakat untuk berkembang secara mandiri, tatkala yang bersangkutan secara sadar dan bebas memilih menyetujui semua hal, menyerap suatu nilai atau menerima suatu tugas.

Rasa tanggung jawab ini memiliki implikasi positif yang luas bagi proses pembangunan, sebab didalamnya masyarakat berkesempatan belajar dari hal-hal yang kecil untuk kemudian ditingkatkan ke hal-hal yang lebih besar, memiliki keyakinan akan kemampuan diri sendiri, mempunyai kesempatan memutuskan sendiri apa yang dikehendakinya, dan lebih jauh lagi masyarakat merasa memiliki hasil-hasil dari pembangunan itu.

Prinsip masyarakat sebagai subyek dan obyek pembangunan dilaksanakan melalui pengembangan partisipasi masyarakat lokal. Partisipasi masyarakat lokal dalam proses pembangunan tersebut dimaksud baik dalam memikul beban dan tanggungjawab pelaksanaan pembangunan maupun di dalam menerima kembali hasil pembangunan.

Menurut Mubyarto (1982:35) partisipasi masyarakat adalah kesediaan untuk membantu berhasilnya suatu program sesuai dengan kemampuan setiap orang yanpa berarti mengorbankan kepentingan pribadi, Sedangkan menurut Bintoro Tjokroamidjojo (1985) pada dasarnya partisipasi masyarakat tersebut menyangkut dua aspek, yaitu :

1) Partisipasi sebagai hak

Mengandung penegrtian bahwa setiap masyarakat merupakan peluang untuk berpartisipasi guna memanfaatkan kesempatan yang timbul dalam proses pembangunan disamping berhak untuk ikut menikmati hasil-hasil pembangunan itu sendiri.

2) Partisipasi sebagai kewajiban

Mengandung pengertian bahwa setiap masyarakat berkewajiban untuk ikut serta memikul beban tanggung jawab dan mensukseskan jalannya pembangunan di daerahnya.

Jadi dengan demikian dapat dikatakan apa yang dimaksud dengan tingkat partisipasi masyarakat lokal dalam penelitian ini adalah sampai sejauh mana keterlibatan atau penyertaan mental, pikiran dan perasaan serta energi atau fisik untuk mendukung program pemerintah.

## **2. Pemekaran Wilayah**

Pemekaran wilayah dapat diartikan sebagai pembagian wilayah merupakan kerangka dasar pembaharuan yang kini sedang marak, merupakan tuntutan masyarakat terhadap perubahan didalam sistem pemerintahan.

### **a. Pemekaran**

Menurut Mardiansyah (2007:12) pemekaran yakni suatu pembagian suatu wilayah menjadi dua wilayah atau lebih yang dilakuakn pemerintah daerah atau provinsi untuk mencapai tujuan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sedangkan, Menurut Dadang Juliantara dalam Pembaharuan Kabupaten (2004:3) menjelaskan bahwa pemekaran kabupaten merupakan suatu transparansi kabupaten, sehingga tidak lagi bekerja dengan skema dan watak lama, melainkan telah berkerja dengan skema dan watak yang baru.

Menurut Kaloh D. (2007) Pemekaran daerah menjadi provinsi, kabupaten, dan kota dapat dilihat dari tiga sisi logika:

- a) Logika formal (legislasi), memandang bahwa terjadinya pemekaran wilayah disebabkan adanya dukungan formal Undang-Undang, sekaligus dengan Undang-Undang ini memberikan peluang kepada setiap daerah untuk berapresiasi dengan kesempatan ini, sehingga yang terjadi adalah banyak daerah di Indonesia berlomba-lomba untuk menjadikan daerahnya masing-masing menjadi otonomi (logika ini adalah di luar terjadinya persoalan kebablasan pemekaran).

- b) Logika realitas, memandang bahwa pembentukan daerah (tidak memandang apakah menjadi otonom, atau menjadi daerah kawasan khusus) merupakan sesuatu yang benar-benar urgen secara realitas. Bahwa untuk memecahkan berbagai macam persoalan yang ada di daerah, alternatif pilihan terbaiknya hanyalah pembentukan atau pemekaran wilayah/daerah.
- c) Logika politik, memandang bahwa adanya pergerakan-pergerakan sosial politik kemasyarakatan di tingkat lokal dengan ide pemekarandaerah, dan pada saat bersamaan dengan membawa dan mengusung etnisitas daerah sebagai penguat menuju terjadinya pemekaran.

Menurut Anwar Saeful, (2014) pemekaran wilayah pada prinsipnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan pada masyarakat melalui peningkatan dan percepatan pelayanan, peningkatan kehidupan berdemokrasi, perekonomian, mengelola potensi, ketertiban dalam bermasyarakat serta membangun pola hubungan yang baik antara pusat dan pemerintah daerah. Pada hakekatnya pemekaran dijadikan sebagai opsi dalam meningkatkan sumber daya manusia sehingga dapat memperkuat integrasi yang menyeluruh demi terwujudnya kualitas kehidupan yang lebih baik.

Menurut Rasyd Pambudi (2003:61) dalam (Adi Wijoyo, T.B 2013) menjelaskan bahwa dengan adanya pemekaran wilayah sebagai kebijakan baru maka aparatur pemerintah harus memiliki jaminan untuk memaksimalkan kemampuan aparatur dalam menjalankan fungsi-fungsinya dalam menjalankan sistem pemerintahan. Dengan pembentukan pemekaran wilayah masyarakat harus bisa

meningkatkan asumsi-asumsi yang berkembang di lingkungan sekitar. bahwa pelayanan akan semakin baik sehingga terciptanya kemandirian daerah pemekaran.

Disamping itu juga pemekaran wilayah harus mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat dan harus didasari pada:

1. Pemekaran daerah harus selaras sehingga efektivitas penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan keadaan lingkungan, jumlah instansi yang terjamin dan kerja yang ideal.
2. Pemekaran daerah bertolak pada pertimbangan atas prospek pengembangan ekonomi yang layak untuk dilakukan berdasarkan 32 kebijakan dan kewenangan yang akan digunakan pada pemerintahan yang baru hasil pemekaran tersebut.
3. Kebijakan pemekaran harus memiliki jaminan untuk aparaturnya pemerintah yang akan dibentuk agar memiliki kemampuan yang baik dalam menjalankan fungsi pemerintah dan menciptakan kebijakan yang konsisten sehingga menghadirkan pelayanan yang berkualitas dan lebih baik.

Pembentukan Wilayah dan kawasan khusus telah diatur dalam Undang-Undang No.23 Tahun 2014 pada pasal 4, yaitu:

1. Pembentukan daerah ditetapkan dengan Undang-undang
2. Undang-undang pembentukan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain mencakup nama, cakupan wilayah, batas ibukota, kewenangan, menyelenggarakan urusan pemerintah, penunjukan pejabat kepala daerah,

pengisian keanggotaan DPRD, pengalihan kepegawaian, pendanaan, peralatan, dan dokumen serta perangkat daerah.

3. Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih.
4. Pemekaran dari satu daerah menjadi 2 (dua) daerah atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (3), dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan.

Pada dasarnya pemekaran dilakukan untuk meningkatkan kualitas/kemampuan masyarakat dalam mengelola rumah tangganya sendiri dengan satu asumsi yakni suatu perubahan di tata pemerintahan tingkat lokal. Sehingga alasan suatu daerah ingin dimekarkan menjadi suatu kabupaten/provinsi yang baru, hal tersebut merupakan hal yang wajar didalam sistem demokrasi.

#### **b. Wilayah**

Menurut Supriatna (2002:116) Wilayah dalam tata pemerintahan artinya lingkungan kerja perangkat pemerintahan yang menyelenggarakan pelaksanaan kerja pemerintahan umum didaerah. Urusan pemerintahan umum menjadi tanggung jawab kepala wilayah yang secara administrative melaksanakan asas desentralisasi baik pemerintahan umum maupun pemerintahan teknis.

Secara administrasi pemerintahan, salah satu cara untuk mendekatkan pemerintah kepada masyarakat adalah dengan kebijakan desentralisasi atau otonomi daerah implikasinya adalah dapat dilakukan dengan pemekaran wilayah atau

pembentukan wilayah baru. Asumsinya jika pusat daerah berada dalam jangkauan masyarakat, maka pelayanan yang diberikan lebih cepat, hemat, murah, dan responsive serta produktif dan akomodatif.

Sedangkan kriteria tentang pemekaran wilayah ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Dengan demikian yang menjadi landasan dasar pembentukan dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah pasal 18 UUD 1945 dan penjelasannya yang menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang.

Menurut Wildari Fauzan (2005), Menjelaskan bahwa Secara umum tujuan dari pemekaran atau pembentukan wilayah kabupaten/provinsi yang baru adalah sebagai berikut:

- 1) Menentukan beberapa alternatif wilayah pengembangan terpadu yang dapat menjadi wilayah kabupaten/provinsi yang baru secara professional, logis dan, efektif.
- 2) Menentukan cakupan wilayah kabupaten/provinsi yang baru dengan mempertimbangkan aspek sumber daya alam dan lingkungan aspek-aspek ekonomi, Sosial budaya, Politik, dan aspek pertahanan keamanan.
- 3) Menentukan pusat-pusat pertumbuhan baru yang dapat diusulkan menjadi calon ibukota daerah kabupaten/provinsi baru dengan mempertimbangkan aspek-aspek pemerintahan dan pembangunan.

Dan jika kita mengkaji tentang pemekaran suatu wilayah, ada beberapa faktor yang harus menjadi bahan pertimbangan untuk melakukan suatu pemekaran wilayah, diantaranya yaitu:

Berdasarkan undang-undang otonomi daerah No. 23 Tahun 2014, tentang penataan daerah, pasal 31 ayat (2) menjelaskan bahwa penataan daerah dapat mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintah, Peningkatan kesejahteraan masyarakat, peningkatan kualitas pelayanan publik, kualitas tatakelola pemerintahan, meningkatkan daya saing nasional dan daya saing daerah, dan memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya daerah.

Sedangkan syarat-syarat untuk membentuk sebuah daerah baru atau pemekaran wilayah sudah diatur dalam PP Nomor 78 Tahun 2007 yang berbunyi:

#### 1. Syarat Administratif

a. Keputusan DPRD kabupaten/kota induk tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota (dengan melampirkan Keputusan BPD dan Keputusan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain dengan menapai 2/3 dari jumlah BPD); mencakup :

- 1) Persetujuan nama calon kabupaten/kota;
- 2) Persetujuan lokasi calon kabupaten/kota;
- 3) Persetujuan pelepasan kecamatan menjadi cakupan wilayah calon kabupaten/kota

- 4) Persetujuan pemberian hibah untuk calon kabupaten/kota (minimal 2 tahun berturut-turut sejak peresmiannya);
- 5) Persetujuan pemberian dukungan dana untuk pemilihan umum kepala daerah pertama kali di DOB;
- 6) Persetujuan penyerahan kekayaan daerah berupa barang bergerak dan tidak bergerak, personil, dokumen dan hutang piutang kabupaten/kota untuk calon kabupaten/kota;
- 7) Persetujuan penyerahan sarana prasarana perkantoran untuk penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik yang berada di wilayah DOB, dari kabupaten induk kepada kabupaten/kota baru. Aset lainnya yang bukan untuk pelayanan public dapat dilakukan dengan ganti rugi atau tukar menukar;
- 8) Penetapan lokasi ibukota kabupaten induk yang baru apabila lokasi ibukota kabupaten induk menjadi cakupan wilayah kabupaten/kota yang akan dibentuk.

b. Keputusan bupati/walikota induk tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota; mencakup :

- 1) Persetujuan nama calon kabupaten/kota;
- 2) Persetujuan lokasi calon kabupaten/kota;
- 3) Persetujuan pelepasan kecamatan menjadi cakupan wilayah calon kabupaten/kota;

- 4) Persetujuan pemberian hibah untuk calon kabupaten/kota (minimal 2 tahun berturut-turut sejak peresmiannya);
- 5) Persetujuan pemberian dukungan dana untuk pemilihan umum kepala daerah untuk pertama kali di DOB;
- 6) Persetujuan penyerahan kekayaan daerah berupa barang bergerak dan tidak bergerak, personil dokumen dan hutang piutang kabupaten/kota untuk calon DOB;
- 7) Penetapan lokasi ibukota kabupaten induk yang baru apabila lokasi ibukota kabupaten induk menjangkau cakupan wilayah kabupaten/kota yang akan dibentuk.

c. Keputusan DPRD provinsi tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota; mencakup :

- 1) Persetujuan pemberian bantuan dana untuk calon kabupaten/kota (minimal 2 tahun berturut-turut sejak peresmiannya);
- 2) Persetujuan pemberian dukungan dana untuk pemilihan umum kepala daerah pertama kali di kabupaten/kota;
- 3) Persetujuan nama calon kabupaten/kota, cakupan wilayah kabupaten/kota dan calon ibukota kabupaten/kota;
- 4) Persetujuan pelepasan aset provinsi berupa sarana perkantoran yang dipergunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik di wilayah kabupaten/kota yang dibentuk. Aset lainnya yang bukan untuk pelayanan publik dapat

dilakukan pelepasan hak dengan ganti rugi atau tukar menukar.

d. Keputusan gubernur tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota; mencakup :

- 1) Persetujuan pemberian bantuan dana untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan calon kabupaten/kota (minimal 2 tahun berturut-turut sejak peresmiannya);
- 2) Persetujuan pemberian dukungan dana untuk pemilihan umum kepala daerah pertama kali di kabupaten/kota baru;

### **3. Otonomi Daerah**

Menurut Dwidjowijoto, R.N. (2000) Otonomi sendiri berasal dari kata Yunani, *autos* dan *nomos*. Kata pertama berarti “sendiri”, dan kata kedua berarti “perintah”. Otonomi bermaksud mengatur atau memerintah sendiri. Dan Menurut Kansil, D.C. (1993) Daerah diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai wilayah tertentu, yang baik, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan perundang-undangan.

Otonomi daerah menurut Sarundajang (2000) dapat diartikan sebagai hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan di dalam undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. 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. Asas otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintah Daerah berdasarkan Otonomi Daerah.

Otonomi daerah merupakan simbol adanya kepercayaan dari pemerintah pusat karena daerah diberi kewenangan secara luas untuk membuat kebijakan daerah, memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Otonomi merupakan salah satu strategi dalam suatu proses pembangunan guna mengatasi berbagai hambatan administrasi. Dengan demikian otonomi merupakan strategi untuk mendemonstrasikan sistem politik. Sejalan dengan pandangan ini, otonomi dapat dipandang sebagai kebebasan bagi masyarakat setempat untuk mengatasi masalahnya sendiri yang bersifat lokalitas. (Sulistyo, R. S. 1998)

Pengertian luas menurut Hari Subarno, M. (2007) dalam penyelenggaraan otonomi daerah merupakan keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup seluruh bidang pemerintahan yang dikecualikan pada bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, pradilan, moneter dan fiskal, dan agama serta kewenangan yang lain.

Dwidjowijoto, R. N. (2000) Menjelaskan bahwa ada beberapa jenis-jenis otonomi itu sendiri, terdiri dari 5 klasifikasi yaitu:

### 1. Otonomi Organik

Otonomi ini menyatakan bahwa rumah tangga adalah keseluruhan urusan-urusan yang menentukan mati hidupnya badan otonomi atau daerah otonom.

### 2. Otonomi Formal

Adapun yang dimaksud dengan otonomi formal adalah apa yang menjadi urusan otonomi itu tidak dibatasi secara positif. Satusatunya pembatasan ialah daerah otonom yang bersangkutan tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh perundangan yang lebih tinggi tingkatnya.

### 3. Otonomi Material

Dalam otonomi material, kewenangan daerah otonom itu dibatasi secara positif yaitu dengan menyebutkan secara limitatif dan terperinci atau secara tegas apa saja yang berhak diatur dan diurusnya.

### 4. Otonomi Rill

Otonomi ril, pada prinsipnya menyatakan bahwa penentuan tugas pengalihan atau penyerahan wewenang-wewenang urusan tersebut didasarkan kepada kebutuhan dan keadaan serta kemampuan daerah yang menyelenggarakannya

### 5. Otonomi nyata, bertanggung jawab dan dinamis

Kepada daerah diserahkan suatu hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi pemerintahan dibidang tertentu.

Otonomi yang nyata artinya disesuaikan dengan faktor-faktor tertentu yang hidup dan berkembang secara obyektif di daerah. Otonomi yang dinamis

artinya dapat memberikan dorongan lebih baik dan maju atas segala kegiatan pemerintahan.

Keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah juga tidak lepas dari adanya partisipasi aktif anggota masyarakat dalam kesatuan sistem maupun sebagai individu, merupakan bagian internal yang sangat penting dalam sistem pemerintahan daerah. Sebagaimana yang telah diungkapkan oleh Frans sendiri mempertegas bahwa otonomi daerah sebagai potensi yang dapat diolah untuk mensejahterakan masyarakat yang berintegrasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan pengertian tersebut dapat disimpulkan hukum atau adat yang ada pada masyarakat sebagai kekayaan alam dalam nilai-nilai sosial, ekonomi, maupun budaya yang mampu mendorong kualitas hidup masyarakat, atau dalam bahasa selanjutnya ia menjelaskan bahwa otonomi daerah adalah bagaikan mengatur rumah tangganya sendiri dan mengembangkan potensi sumberdaya alam dan sumberdaya manusia di daerah.

Dengan demikian dari berbagai artikulasi pengertian otonomi daerah adalah suatu pengertian umum tentang otonomi daerah sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah sebagai hak, wewenang dan kegiatan daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri yang sesuai dengan unsur yang telah disahkan oleh pemerintah daerah dengan berdasarkan undang-undang otonomi daerah.

### **G. Definisi Konseptual**

Digunakan konsep penelitian ini dimaksud untuk menggambarkan secara tepat tentang fenomena yang hendak diteliti. Konsep ini juga digunakan untuk

menggambarkan secara abstrak tentang kejadian ini, dan partisipasi dalam kelompok yang menjadi pusat perhatian dalam ilmu sosial. Maka definisi konseptual yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Partisipasi Masyarakat

- a. *Citizen control* adalah masyarakat dapat berpartisipasi didalam dan mengendalikan seluruh proses pengambilan keputusan.
- b. *Consultation* adalah masyarakat tidak hanya diberitahu tapi juga di undang untuk berbagi pendapat.
- c. *Informing* adalah Badan lembaga masyarakat hanya memberikan informasi kepada masyarakat terkait proposal kegiatan.

2. Pemekaran Wilayah

Pemekaran wilayah adalah pemecahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota menjadi lebih dari satu mengatur dan mengurus daerahny sendiri dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat, sehingga terciptanya fasilitas kebutuhan public yang lebih memadai.

3. Otonomi Daerah

Otonomi Daerah merupakan Daerah yang diberikan kewenangan dan kewajiban untuk mengatur daerahnya sendiri seluas-luasnya untuk membentuk suatu kebijakan, memberi pelayan kepada masyarakat yang bertujuan untuk memberikan kesejahteraan masyarakat.

## H. Definisi Operasional

Yang dimaksud dengan definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahu bagaimana mengukur suatu variabel, yaitu definisi yang didasarkan atas sifat-sifat hal yang didefinisikan yang dapat diamati (diobservasi), sehingga apa yang dilakukan oleh peneliti terbuka untuk diuji kembali oleh orang-orang lain. Dengan kata lain definisi operasional adalah petunjuk dan pelaksanaan untuk mengukur suatu variable.

**Tabel 1.3**

**Tabel Definisi Operasional**

NO.	Variable	Indikator
1	Partisipasi masyarakat dalam proses pemekaran Kecamatan Kunder menjadi Kabupaten	<ul style="list-style-type: none"><li>- <i>Citizen control</i></li><li>- <i>Consultation</i></li><li>- <i>Informing</i></li></ul>
2	Tindakan Pemerintah Kecamatan dalam menangani konflik terhadap proses pemekaran Kecamatan Kunder menjadi Kabupaten.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Tindakan Secara Langsung</li><li>- Tindakan secara tidak langsung</li></ul>

## I. Metode Penelitian

Menurut Holid Narboko (2005:62) Menjelaskan bahwa Metodologi penelitian merupakan cara untuk melaksanakan penelitian taraf pengetahuan ilmiah yang menyimpulkan fakta-fakta atau prinsip-prinsip untuk mencapai kepastian mengenai suatu masalah.

## **1. Jenis Penelitian**

Penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif kualitatif, karena penganalisis partisipasi dilihat dari sudut pandang yang berbeda terhadap proses pemekaran dan bagaimana respon masyarakat yang selama ini terjadi di daerah khususnya di daerah Pulau Kundur Kabupaten Karimun.

Penelitian deskriptif analisis yaitu suatu metode yang digunakan dalam meneliti atau menganalisis status kelompok manusia, suatu objek, suatu kondisi, suatu kelas peristiwa pada masa sekarang.

Menurut David Williams (1995, dalam Moleong 2007:5) menyatakan bahwa suatu penelitian deskriptif kualitatif adalah suatu proses mengumpulkan data-data alamiah, dengan penggunaan suatu bentuk metode yang alamiah, yang mana ini dilakukan oleh seorang peneliti. Secara garis besar, penelitian kualitatif memiliki tujuan untuk mendapatkan ataupun memperoleh suatu gambaran seutuhnya terkait suatu hal menurut perspektif manusia yang diteliti. Penelitian kualitatif berkorelasi dengan suatu pendapat, persepsi, kepercayaan, ide, orang yang diteliti yang mana secara komprehensif tidak dapat diukur dengan bilangan angka.

## **2. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini berlokasi di wilayah Kabupaten Karimun yang berlokasi di 3 kecamatan yakni kecamatan Kundur Utara, Kundur Selatan, Dan Kundur.

Alasan penelitian di Pulau Kundur ini didasari oleh Pulau dengan 3 Kecamatan dan mempunyai luas wilayah yang cukup besar dan mempunyai sumber daya alam yang cukup baik sangat disayangkan ketika Infra struktur seperti pelayanan kesehatan dan fasilitas umum sangat minim disana.

### **3. Unit Analisis Data**

Unit Analisis akan menjelaskan tentang lokasi penelitian, objek penelitian, subjek penelitian dan informasi dalam penelitian. Yang mempunyai satu kesatuan (unit) yang akan diteliti. Dan akan mendeskripsikan bagaimana Partisipasi masyarakat lokal. Dalam hal ini penulis mewawancarai beberapa orang staff/pegawai yang bekerja pada bagian pemerintah Kecamatan dan Kabupaten, serta pihak-pihak terkait lainnya.

### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Berdasarkan metode kualitatif yang dilakukan yang diajukan dalam penelitian deksriptif pada penelitian studi kasus, instrument-instrumen yang digunakan adalah:

#### **a. Wawancara**

Wawancara adalah tehnik pengumpulan data yang dilakukan oleh peneliti kepada narasumber melalui pertanyaan-pertanyaan secara struktural dan sistematis. Dalam penelitian ini peneliti mengajukan pertanyaan kepada responden yang berkaitan dengan topik pada penelitian ini. Responden disini adalah masyarakat lokal Kundur dan pemerintah daerah kecamatan Kundur, Wawancara dibuat berdasarkan lanjutan pertanyaan kuisisioner, dengan

demikian akan diketahui mengapa seorang reponden memilih tingkatan jawaban tersebut.

b. Observasi

Observasi adalah catatan penulis selama penelitian di lapangan, dengan begitu penulis akan mengamati kejadian, tempat kejadian, waktu kejadian, dan jalan keluar apabila ada masalah

## **5. Jenis Data dan Sumbernya**

Adapun Jenis data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari pihak pertama yang sifatnya sangat subyektif karena merupakan pendapat pribadi baik melalui kuesioner maupun wawancara

b. Data Sekunder

Data skunder adalah data yang cenderung lebih obyektif karena sudah diolah oleh pihak ke tiga biasanya data ini diperoleh dari jurnal, penelitian ilmiah, kantor statistic. Untuk memperoleh keterangan dari responden maka penulis tetapkan responden berdasarkan porpusive sampling antaranya sebagai berikut:

**Tabel 1.4**  
Tabel Responden

No	Responden	Jumlah (orang)
1.	Pemerintah Daerah	
	a. Camat Kundur Ery Noval Jadinata,S.STP	1
	b. Staf Camat Kundur Syafri Ilham	1
	Total	2

2.	Masyarakat Kundur	
	a. Paiman (Tokoh Masyarakat)	1
	b. Said Masri (Tokoh Masyarakat)	1
	c. Saharudin (Tokoh Masyarakat)	1
	d. Iskandar ( Sekretaris BP2K3)	1
	e. Zainal (Masyarakat)	1
	f. Efendi (Tokoh Masyarakat)	1
	Total	6

## 6. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian akan diolah melalui serangkaian proses analisis, dimana penulis mencari data untuk digunakan kedalam bentuk kalimat, yang di angkay melalui fenomena-fenomena yang terjadi.

Menurut FX Sudarsono (1998 ; 21) mengatakan bahwa Teknik kualitatif adalah Teknik analisis yang tidak berwujud angka, analisisnya dengan prinsip logika. Data yang diperoleh disusun secara sistematis dan logis keabsahannya, hal ini dilakukan untuk memperoleh gambaran secara umum tentang fenomena partisipasi

mayarakat dalam pemekaran wilayah yang terjadi Kundur Utara, Kundur Selatn, dan Kundur.

Beberapa langkah-langkah analisis data Menurut Miles dan Huberman (1992;19), antara lain:

1. Pengumpulan data, yaitu mengumpulkan data dengan cara datang langsung ke lokasi penelitian dengan melakukan observasi, wawancara, dan dokumentasi dan pada pengumpulan data harus menentukan strategi penmgumpulan data yang dipandang tepat sebagai data yang relevan dan menentuka suatu fokus serta pendalaman data pada.
2. Reduksi data, yaitu proses seleksi, pemfokusan, pengabstrakan, transformasi data kasar yang belum diolah dari lapngan langsung, dan diteruskan pada waktu pengumpulan data, maka demikian dari reduksi data dimulai sejak penili telah memfokuska wilayah penelitian.
3. Penyajian data, yaitu suatu rangkaian organisasi informasi yang memungkinkan penelitian dilakukan. Penyajian data diperoleh dri berbagai jenis seperti jaringan kerja, keterkaitan kegiatan atau tabel.
4. Penarikan kesimpulan, yaitu dalam pengumpulan data, peneliti harus mengerti dan tanggap dengan apa yang diteliti langsung di tempat lapngan dengan menyusun pola-pola pengarahannya dan sebab akibat.