

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kebijakan desentralisasi untuk otonomi daerah pada dasarnya merupakan koreksi terhadap kegagalan sistem sentralisasi dan uniformisasi pemerintahan yang selama ini berlaku. Kebijakan desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah adalah salah satu bentuk implementasi dari kebijakan demokratisasi. Dalam konteks administrasi pemerintahan, demokratisasi memang bergandeng tangan dengan desentralisasi. Artinya, tidak ada demokratisasi pemerintahan tanpa desentralisasi. Ini terutama relevan dengan negara yang wilayahnya luas dan penduduknya besar, karena diasumsikan bahwa rakyat sebagai pihak yang berdaulat bukan saja harus dilayani dengan baik, tetapi juga harus diberi akses yang cukup di dalam proses pengambilan keputusan. Kalau sistem pemerintahannya sentralistik, dua substansi kebutuhan berdemokrasi ini akan sulit diwujudkan. Dengan otonomi daerah, pemerintahan semakin didekatkan kepada rakyat. Itulah sebabnya maka kepala pemerintahan di daerah harus dipilih oleh representasi rakyat setempat secara murni, tanpa intervensi dan patronase pemerintah yang lebih atas, dan bertanggungjawab kepada rakyat setempat melalui mekanisme yang mereka sepakati.¹

¹ Syamsuddin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005, hal 16-17

Pemerintahan Orde Baru telah memendam rasa kekecewaan kepada rakyat dikarenakan ketidakadilan dan pemasungan semangat pemerintahan lokal. Hal ini diartikulasikan dalam frase Pusat-Daerah, ataupun tentang hubungan Daerah Jawa dan luar Jawa. Dan berbagai streatip yang kedengarannya tidak adil, mewakili antara yang menang-kalah, kaya-miskin, pintar-bodoh dan berbagai streatip lainnya yang menandakan ketidakharmonisan hubungan antara pusat dan daerah. Tolok ukur tersebut dapat dikristalisasi ke dalam tiga pola hubungan sebagai berikut:²

- a. *Zero sum game*, di mana derajat ketahanan daerah ditentukan oleh pusat dan sebaliknya.
- b. *Positife sum game*, di mana diterapkan win-win solution karena pusat dan daerah berada dalam derajat yang sama dan cenderung memecahkan masalah pusat dan daerah dengan dialog.
- c. *Negatife sum game*, pola ini terbangun dikarenakan menurunnya posisi tawar-menawar pusat seiring dengan menurunnya kapasitas dan legitimasi kekuasaan yang dimilikinya.

Pola-pola hubungan ini mereflesikan konfigurasi hubungan Pusat-Daerah. Dikarenakan di dalam berbagai kajian historisnya berbagai hal menyangkut tuntutan ekonomi di daerah beserta segala implikasi yang ditimbulkannya adalah dikarenakan salah satu pihak (pemerintah pusat)

² J.Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 2007, hal 12

cenderung memformulasikan posisinya yang dominan. Hal ini menyebabkan daerah mengalami stagnasi dalam mengembangkan kreatifitasnya karena berbagai konsep yang memberikan penekanan kepada keseragaman, serentak, target dan berbagai pola kebijakan yang sangat sentralistik. Maka dalam konteks demikian daerah menjadi sub ordinasi yang kaku, lambat, kurang kreatif dan inovatif.

Sebelumnya sistem pemerintahan Indonesia bersifat sentralistik atau terpusat. Pemerintah berasumsi bahwa keadaan yang stabil dan kondusif sehingga tercipta kesejahteraan rakyat pada akibatnya nanti adalah dengan menjalankan pemerintahan dengan sistem sentralistik baik dari tingkat pusat sampai pada tingkat pemerintahan desa yang menempati pada level terendah. Ternyata yang diteorikan pemerintah dahulu itu meleset dan menemui kegagalan, sehingga pada akhirnya terjadi pergeseran pola berfikir dari pemerintahan yang sentralistik menuju pola pemerintah berdasarkan sistem desentralisasi yang diberlakukan otonomi daerah sampai ketinggian desa. Perubahan sistem pemerintahan yang bersifat desentralistik ini dimulai pada era reformasi, dimana daerah diberikan kewenangan yang lebih untuk mengatur rumah tangganya sendiri melalui otonomi.

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk melaksanakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Disamping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam

penyelenggaraannya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Sebagai perwujudan dari cita-cita desentralisasi, pemerintah telah melakukan langkah-langkah penting dengan membuat beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah sejak diberlakukannya Undang-undang nomor 5 tahun 1974 sampai disahkannya Undang-undang nomor 22 tahun 1999 yang terus mengalami perubahan hingga terbentuknya Undang-undang nomor 32 tahun 2004 sebagai revisi atas Undang-undang sebelumnya.

Pergeseran penyelenggaraan roda pemerintahan daerah yang lebih menekankan berlangsungnya otonomi di tingkat lokal sebagaimana diatur dalam UU No. 22 tahun 1999, dapat dinyatakan bukan merupakan fenomena tunggal yang berdiri sendiri dalam tata pemerintahan. Pergeseran tersebut merupakan suatu fenomena yang saling terkait antara satu dengan yang lainnya sebagai suatu sebab akibat. Pergeseran penyelenggaraan pemerintahan daerah ini kemudian juga dibarengi dengan upaya penciptaan kehidupan masyarakat yang lebih demokratis serta pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat dan kultur setempat dan juga kekhususan yang dimiliki oleh suatu daerah sehingga daerah tersebut layak untuk menjadi suatu daerah otonom yang tercermin dalam UU No. 32 tahun 2004 termasuk di dalamnya adalah melakukan pemekaran wilayah.

Dengan harapan-harapan akan diterapkannya penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih otonom, serta peluang masyarakat untuk lebih

leluasa menyalurkan aspirasinya semakin besar dan sangat sesuai dengan hak-hak yang dimilikinya sebagai warga negara. Yaitu dengan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan secara mandiri pada tangan pemerintah daerah, serta urusan-urusan yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat tentunya dapat dikelola oleh pemerintah setempat. Disamping itu kondisi tadi akan lebih memungkinkan cepatnya aspirasi atau tuntutan dari masyarakat ditanggapi dengan respon yang lebih cepat oleh pemerintah setempat.

Dalam rangka mewujudkan pembangunan di daerah dan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik demi kesejahteraan masyarakat, pembentukan atau pemekaran wilayah merupakan hal yang sudah diatur dalam Undang-undang, terutama di dalam Undang-undang yang khusus mengatur tentang otonomi daerah yang pada dasarnya cenderung mengubah sistem yang ada untuk lebih menumbuhkan kemandirian dan pemberdayaan daerah dengan menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri, mengatasi, serta mengurus pemerintahan berdasarkan kekhasan dan kemampuan yang dimilikinya.

Aturan-aturan legal formal ini memunculkan pemikiran untuk melakukan perubahan atas keberadaan sistem pemerintahan di daerah sehingga berbagai keinginan, pendapat, gagasan dan tuntutan reformasi bermunculan di kalangan masyarakat Indonesia. Salah satu bentuk dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah pemekaran wilayah atau pembentukan daerah baru.

Di era otonomi daerah, setiap provinsi di Indonesia diharapkan untuk memanfaatkan potensi daerahnya untuk kesejahteraan masyarakat. Tetapi tentu saja harus disesuaikan dengan karakteristik daerah tersebut. Pemekaran wilayah adalah salah satu hal yang menarik di era otonomi daerah. Tujuannya tentu saja adalah untuk menjadikan wilayah hasil pemekaran tersebut menjadi lebih maju dan mensejahterakan masyarakatnya. Pemekaran suatu wilayah menjadi hal yang menarik untuk ditunggu, apakah tujuan awal dari pemekaran itu dapat terlaksana dengan baik atau sebaliknya. Dalam pengalaman penyelenggaraan otonomi daerah pada masa lampau yang menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan penekanan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban daripada hak, maka dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 pemberian kewenangan otonomi kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota didasarkan kepada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Sejarah pemekaran daerah di Indonesia sudah dimulai sejak era perjuangan kemerdekaan (1945-1949). Ketika Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945, Indonesia memiliki 8 provinsi, yaitu: Sumatera, Borneo (Kalimantan), Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sulawesi, Maluku dan Sunda kecil. Pada masa pergerakan kemerdekaan (1945-1949), Indonesia mengalami perubahan wilayah akibat kembalinya Belanda untuk menguasai Indonesia, dan sejumlah "Negara-negara boneka" dibentuk Belanda dalam wilayah Negara Indonesia. Pada tahun 1949 diadakan Konferensi Meja Bundar di Den Haag yang hasilnya Belanda mengakui Indonesia dalam bentuk serikat, dimana terdiri dari 15 negara bagian plus 1 Republik Indonesia. Beberapa bulan



kemudian, sejumlah Negara-negara bagian menggabungkan diri ke Negara bagian Republik Indonesia. Pada tanggal 17 Agustus 1950, Indonesia kembali menjadi negara kesatuan.

Pemekaran daerah tidak hanya terjadi pada tingkat provinsi, tetapi juga sampai ke tingkat kabupaten dan kota. Pemekaran wilayah atau pembentukan daerah otonomi baru semakin marak sejak disahkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah yang kemudian direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004. Hingga Desember 2008 telah terbentuk 215 daerah otonomi baru yang terdiri dari 7 provinsi, 173 kabupaten dan 35 kota. Dengan demikian total jumlahnya mencapai 524 daerah otonom yang terdiri dari 33 provinsi, 398 kabupaten dan 93 kota.³

United Nations Development Program (UNDP), Badan Dunia untuk Program Pembangunan, meminta pemerintah untuk membatasi pemekaran daerah baru. Hasil evaluasi UNDP dan Bappenas menyebutkan, kondisi daerah-daerah pemekaran lebih buruk dibandingkan dengan daerah induk. Koordinator peneliti UNDP Harry Seldadyo menuturkan, studi UNDP dan Bappenas dilakukan di enam provinsi dan 72 kabupaten/kota, meliputi 10 kabupaten induk, 10 kabupaten daerah otonomi baru dan 6 daerah pembanding.

Studi selama 2002-2007 itu difokuskan untuk melihat kondisi ekonomi daerah pemekaran, keuangan daerah, pelayanan publik dan aparatur pemerintah daerah. Hasilnya, selama lima tahun dimekarkan, kondisi daerah otonom baru

³ www.id.wikipedia.org

masih berada di bawah kondisi daerah induk dan daerah kontrol. Penduduk miskin menjadi terkonsentrasi di daerah otonomi baru, ujar Harry. Studi UNDP juga menemukan, penyebab kondisi tersebut didominasi oleh keterbatasan sumber daya alam dan sumber daya manusia daerah-daerah hasil pemekaran.

Berdasarkan hasil studi tersebut, UNDP dan Bappenas meminta pemerintah menghentikan sementara pemekaran daerah hingga dilakukan evaluasi secara menyeluruh terhadap provinsi dan kabupaten hasil pemekaran 10 tahun terakhir. Pemekaran daerah otonom dilaksanakan sejak tahun 1999 disebabkan sentiment etnis dan tidak meratanya pembagian kue pembangunan. Dengan dimekarkan, masyarakat di daerah otonom ingin mendapatkan porsi dana alokasi umum dan dana alokasi khusus yang lebih besar.

Wakil Presiden Jusuf Kalla menegaskan, pemerintah dan DPR telah memutuskan untuk melakukan jeda pemekaran daerah hingga akhir tahun 2009. Selain untuk mengantisipasi pemilu, jeda dilakukan untuk evaluasi hasil-hasil pemekaran daerah. "Kita sedang teliti, daerah-daerah yang tidak maju karena pemekaran, kita kembalikan lagi ke daerah induk", katanya. Wapres menegaskan, penggabungan kembali daerah otonom juga menjadi salah satu opsi yang akan dipilih bila kondisi daerah otonom baru lebih buruk bila dibandingkan dengan sebelum pemekaran. "Penggabungan juga menjadi opsi karena UU berbunyi begitu, disamping bisa dimekarkan, bisa juga digabungkan lagi", katanya. Kalla juga meminta desakan penghentian pemekaran disampaikan kepada DPR. Sebab, rencana pembentukan 27 daerah otonom baru selama 2007-2008 merupakan usul

DPR. Sebanyak 12 diantaranya diusulkan akhir 2007 dan 15 calon kabupaten yang lain baru diusulkan tahun 2008.⁴

Kabupaten OKU Timur merupakan salah satu dari daerah hasil pemekaran di Indonesia. Kabupaten OKU Timur resmi menjadi sebuah kabupaten baru pada tanggal 17 Januari 2004 dengan Ibukota Martapura. Daerah seluas 3.370 km² dan memiliki 20 kecamatan ini merupakan wilayah Komering Timur yang kaya dengan berbagai potensi alam. Sejumlah keunggulan yang tampak mata sudah dimiliki oleh kabupaten baru ini terutama bidang pertanian, perkebunan karet dan sawit dan daerah yang terkenal sebagai salah satu lumbung beras di Sumatera Selatan dan masih banyak potensi lainnya.

Kabupaten OKU Timur yang kaya akan sumber daya alam merasa pantas untuk memisahkan diri dan membentuk daerah otonom sendiri. Akan tetapi, semua itu tidak menjadi jaminan Kabupaten OKU Timur akan menjadi lebih maju dari sebelumnya setelah menjadi kabupaten baru.

Melihat banyaknya daerah otonom baru di Indonesia yang kondisinya masih kurang baik setelah adanya pemekaran, akan menjadi menarik untuk melihat kondisi kabupaten OKU Timur setelah menjadi daerah baru, apakah kabupaten OKU Timur berhasil atau tidak untuk menjalankan pembangunan daerah. Untuk itu, penulis perlu melakukan analisis atau semacam evaluasi terhadap kemajuan pembangunan di segala bidang di OKU Timur. Evaluasi akan melihat keberhasilan pembangunan di OKU Timur dari tahun 2005-2008. Analisis

⁴ www.padangekspres.co.id

tersebut dimaksudkan untuk mengetahui dampak pemekaran (terbentuknya) Kabupaten OKU Timur.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, dapat diambil perumusannya sebagai berikut :

“Apa dampak pemekaran (terbentuknya) kabupaten Ogan Komering Ulu Timur Provinsi Sumatera Selatan tahun 2005-2008?”

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

a. Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut :

1. Mengetahui dampak pemekaran (terbentuknya) Kabupaten OKU Timur.
2. Mengetahui indikator-indikator untuk mengukur keberhasilan kebijakan pemekaran di Kabupaten OKU Timur.

b. Manfaat Penelitian.

Manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Sebagai sumbangan ilmu pengetahuan tentang dampak kebijakan pemekaran daerah.
2. Memberikan kontribusi kepada pemerintah daerah kabupaten OKU Timur dalam mengevaluasi pembangunan daerah.
3. Menambah bahan bacaan atau kepustakaan baik untuk penulis maupun untuk pihak-pihak lain yang memerlukan bahan referensi.

D. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan-hubungan antara variabel yang didasarkan pada konsep serta definisi tertentu. Teori merupakan suatu unsur yang amat sangat penting dan dan utama dalam kita melaksanakan penelitian. Dengan adanya unsur ini penyusun akan mencoba menerangkan fenomena yang ada baik sosial atau alamiah yang menjadi suatu pusat perhatian. Terkait dengan itu, Masri Singarimbur, dan Sofian Effendi mengatakan :

“Bahwa sarana pokok untuk menyatakan hubungan sistematis antara fenomena sosial atau alami yang hendak diteliti adalah teori yang rangkaian yang logis dari beberapa posisi atau lebih.”

Lebih jelasnya dinyatakan lebih lanjut tentang pentingnya teori dalam penelitian tersebut, maka definisinya diungkapkan sebagai berikut :

“Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, kontrak, definisi dan proporsi yang saling berkaitan dan bertujuan untuk memberikan gambaran yang sistematis yang dijabarkan dengan cara menghubungkan variabel-variabel

yang satu dengan yang lain bertujuan untuk memberikan penjelasan atas fenomena tersebut.”⁵

Berdasarkan konsep uraian di atas serta melihat latar belakang dan permasalahan yang terkait maka dapat diuraikan bahwa kerangka dasar teori yang akan dipergunakan sebagai acuan didalam serta menganalisa pada nantinya adalah sebagai berikut :

1. Otonomi Daerah

Kata otonomi secara etimologis berasal dari bahasa Yunani, yaitu “Autos” yang berarti sendiri dan “nomos” yang berarti aturan. Berdasarkan arti etimologis tersebut beberapa penulis memberi arti otonomi ini sebagai “zelf wet giving” atau pengundangan sendiri, mengatur atau memerintah sendiri, atau pemerintah sendiri.

Menurut CST. Kansil dalam buku *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan Perundang-undangan yang berlaku.⁶

- a. Otonomi daerah menurut Undang-undang nomor 22 tahun 1999 adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan

⁵ Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi, *Metode Penelitian Survey LP3ES*, Jakarta, 1989, hal 12

⁶ CST Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 1993, hal 361

masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dikatakan juga bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.⁷

- b. Otonomi daerah menurut Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom sendiri 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.⁸
- c. Otonomi daerah menurut Drs. Budiyanto dalam buku Dasar-Dasar Ilmu Tata Negara adalah : hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk membantu dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

⁷ Undang-undang No. 22 Tahun 1999, *Tentang Otonomi Daerah*, hal 5

⁸ Undang-undang No. 32 Tahun 2004, *Tentang Pemerintahan Daerah*, Citra Umbara, Bandung, 2004, hal 4

Menurut perkembangan sejarah Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundangan juga mengandung arti pemerintahan. Otonomi daerah merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengawasi kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan warga Kesatuan Negara Republik Indonesia.

Otonomi daerah merupakan simbol adanya kepercayaan dari pemerintah pusat karena daerah diberi kewenangan luas untuk membuat kebijakan daerah, memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat, sehingga dalam sistem ini kemampuan dan kreatifitas daerah akan terpacu untuk menemukan solusi-solusi dari berbagai permasalahan yang nantinya akan muncul. Akhirnya, kapasitas daerah dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat.

Di dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 terdapat prinsip-prinsip yang dijadikan pedoman tentang pemberian otonomi daerah, yaitu :

- a. Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut sebagai pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan

prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud di dalam UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945.

- c. Otonomi adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- d. Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang dan mengatur urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- e. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan dari pemerintah kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- f. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
- g. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik secara fungsi legislatif, fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah.

- h. Pelaksanaan asas demokrasi dilaksanakan pada wilayah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah.
- i. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan.

Dalam konsep otonomi daerah terkandung asas-asas dan prinsip-prinsip kemandirian daerah dalam pelaksanaannya. Walaupun otonomi itu sebagai bentuk pelimpahan yang luas atas kewenangan daerah, namun keotonomian tersebut tetap berada pada batas yang tidak melampaui wewenang pemerintah pusat. Artinya pemerintah pusat masih memiliki wewenang untuk menjaga kestabilan roda pemerintahan negara. Hakikatnya otonomi daerah itu adalah :

- a. Hak untuk mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber pada wewenang pangkal dari urusan-urusan pemerintah pusat yang didasarkan pada daerah, kemandirian dalam hal mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah yang di dalamnya terdapat hak penetapan kebijaksanaan sendiri, pelaksanaan sendiri, serta pembiayaan dan pertanggung jawaban sendiri.

- b. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, pemerintah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonomi itu di luar batas-batas wilayah daerahnya.
- c. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengurus dan mengatur rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya.
- d. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain. Suatu daerah otonom adalah daerah yang tidak memiliki hirarkis dengan daerah yang lainnya baik secara vertikal maupun secara horizontal.⁹

Dengan demikian otonomi daerah adalah penyerahan hak dan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah selaku daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat untuk mewujudkan kesejahteraan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

2. Pemekaran Wilayah

Menurut PP Nomor 78 Tahun 2007, pengertian pemekaran wilayah adalah : pemecahan provinsi atau kabupaten/kota menjadi dua daerah atau lebih. Pembentukan wilayah adalah pemberian status pada wilayah tertentu sebagai daerah provinsi atau kabupaten/kota.

⁹ Syauckani Hn, *Menatap Harapan Masa Depan otonomi Daerah*, Gerbang Dayak, Jakarta, 2000, hal 147-148

Perubahan status wilayah menurut CST. Kamsil adalah : suatu proses yang mengakibatkan berubahnya lingkungan tempat kerja perangkat pemerintahan yang menyelenggarakan tugas pemerintahan umum di daerah tersebut.¹⁰

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, pembentukan daerah pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Pengaturan lebih lanjut tentang pemekaran daerah ini tertuang dalam PP No. 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah.

Dalam PP tersebut diatur bahwa pembentukan daerah dapat berupa pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih, atau penggabungan bagian daerah yang bersandingan, atau penggabungan beberapa daerah. Proses pembentukan daerah didasari pada 3 (tiga) persyaratan, yakni administratif, teknis dan fisik kewilayahan.

- a. Persyaratan administratif didasarkan atas aspirasi sebagian besar masyarakat setempat untuk ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah dengan melakukan kajian daerah terhadap rencana pembentukan daerah.
- b. 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.

¹⁰ CST. Kamsil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 1993

Adapun faktor lain tersebut meliputi pertimbangan kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan.

- c. Persyaratan fisik kewilayahan dalam pembentukan daerah meliputi cakupan wilayah, lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan.

Dengan persyaratan dimaksud diharapkan agar daerah yang baru dibentuk dapat tumbuh, berkembang dan mampu menyelenggarakan *public service* dalam rangka meningkatkan pelayanan publik yang optimal guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan dalam memperkuat keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia..

3. Dampak Pembentukan atau Pemekaran Wilayah

Pembentukan suatu wilayah atau pemekaran dimaksudkan untuk menjadikan daerah tersebut lebih berkembang dari sebelumnya dan mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik. Pembentukan suatu wilayah nantinya akan menimbulkan dampak kepada daerah tersebut.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, dampak dapat diartikan sebagai : Pengaruh kuat yang mendatangkan akibat, baik negatif maupun positif.

Ada beberapa indikator untuk melihat dampak pembentukan atau pemekaran wilayah, sekaligus sebagai indikator tercapai atau tidaknya tujuan pembangunan. Diantara indikator-indikator tersebut, indikator pada bidang

ekonomi, sosial, sarana dan prasarana, serta keuangan daerah, merupakan indikator yang sangat penting dan relevan untuk dijadikan ukuran keberhasilan pembangunan dalam jangka pendek, dan terutama dalam kaitannya dengan implikasi kebijakan desentralisasi yang direspon oleh daerah dengan tuntutan pemekaran wilayah.¹¹

a. Dampak Bidang Ekonomi

Ketercapaian tujuan pembangunan antara lain dapat dilihat dari pendapatan nasional per kapita, pengurangan jumlah penduduk miskin dan tingkat pengangguran. Makin tinggi tingkat pendapatan per kapita menunjukkan makin berhasil pembangunan yang dicapai. Sementara itu, makin sedikit jumlah penduduk miskin maka makin berhasil pembangunan tersebut. Dalam praktek perhitungan pendapatan per kapita di suatu daerah sering direpresentasikan *Produk Domestik Regional Bruto per kapita*. Pendapatan regional adalah seluruh pendapatan yang diperoleh oleh penduduk suatu daerah dalam satu tahun tertentu. Sedangkan pendapatan regional per kapita adalah pendapatan regional dibagi jumlah penduduk.

Selanjutnya, masih indikator dalam bidang ekonomi, juga dapat dilihat dari tingkat pemerataan pendapatan. Dalam kajian ini, jumlah penduduk miskin merupakan indikator yang paling representatif digunakan untuk melihat tingkat pemerataan ini. Makin banyak jumlah

¹¹ Laporan Hasil Penelitian Percik di Kabupaten Sambas Kalimantan Barat, hal. 13-18, Ratnawati, Tri dan Cahyo Pamungkas, *Pemekaran Daerah Dalam Perspektif Nasional, Dalam Pratikno, Policy Paper : Usulan Perubahan Kebijakan Penataan Daerah, DSRP & AUSAID*, 29 Februari 2008.

penduduk miskin berarti makin tidak berhasil pembangunan yang dilaksanakan, atau makin rendah kinerja pembangunan.

b. Dampak Bidang Sosial

Keberhasilan pencapaian tujuan pembangunan dapat dilihat antara lain dalam sektor pendidikan dan kesehatan. Keberhasilan pembangunan dilihat dari indikator kinerja sektor pendidikan adalah adanya kesempatan bagi masyarakat usia didik untuk mendapatkan pendidikan yang layak secara kualitas dan kuantitas. Dari sisi kualitas, indikator ini secara operasional dapat dilihat dari rasio guru terhadap murid. Rasio ini secara teoritis berkorelasi positif dengan daya serap murid terhadap materi ajaran yang diberikan. Artinya, makin tinggi rasio guru terhadap murid, maka makin baik daya serap murid terhadap materi ajaran yang diberikan. Sehingga makin tinggi kualitas pendidikan yang didapatkan.

Indikator kesehatan yang paling utama adalah pemerataan kesehatan bagi masyarakat. Indikator ini dapat dilihat dari rasio tenaga kesehatan terhadap seluruh penduduk. Makin tinggi rasio tenaga kesehatan terhadap penduduk maka makin besar peluang masyarakat secara umum untuk mendapatkan layanan kesehatan yang semakin baik.

c. Dampak Bidang Sarana dan Prasarana

Keberhasilan pembangunan dapat diukur dan dinilai dari ketersediaan dan kecukupan sarana dan prasarana yang mempunyai

peranan penting terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Beberapa indikator yang secara empirik dan teoritik mempunyai peran penting ini antara lain adalah sarana dan prasarana perhubungan serta sarana dan prasarana penerangan. Keberhasilan pada sektor perhubungan antara lain dapat dilihat dari panjang jalan yang dimiliki oleh daerah. Hal ini didasari pemikiran, semakin panjang jalan yang dimiliki, maka makin tinggi akses masyarakat kepada berbagai aktivitas kehidupan termasuk aktivitas perekonomian, sehingga mobilisasi penduduk antar wilayah atau antar kota dan desa juga makin tinggi.

Masih dalam kaitannya dengan indikator untuk mengukur kinerja pembangunan pada bidang sarana dan prasarana, sektor listrik merupakan sektor yang penting dan memberikan daya dorong yang besar terhadap aktivitas ekonomi masyarakat dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Atas dasar hal tersebut, rasio jumlah pelanggan listrik terhadap keseluruhan rumah tangga dijadikan salah satu indikator keberhasilan pembangunan.

d. Dampak Bidang Keuangan Daerah

Keuangan daerah merupakan salah satu indikator kinerja pembangunan yang sangat penting dalam kaitannya dengan kebijakan pemekaran wilayah. Secara langsung pemekaran wilayah berimplikasi kepada pembagian sumber-sumber keuangan. Dampak langsung dan sangat terasa oleh pemerintah daerah terutama adalah pada sisi penerimaan, khususnya Pendapatan Asli Daerah. Karena PAD merupakan

sumber pendapatan yang objek penerimaannya berada pada daerah yang bersangkutan.

4. Indikator Keberhasilan Pemekaran

Suatu daerah hasil dari pemekaran perlu dilakukan semacam pengukuran keberhasilan daerah tersebut dalam menjalankan pembangunan di segala bidang, apakah berhasil atau gagal, dapat diukur melalui indikator keberhasilan.

Menurut PP Nomor 78 Tahun 2007, pengertian indikator keberhasilan adalah: Suatu parameter atau suatu nilai yang diturunkan dari faktor yang memberikan informasi tentang keadaan dari suatu fenomena/lingkungan/wilayah, dengan signifikansi dari indikator tersebut berhubungan secara langsung dengan nilai parameter. Indikator ini dihitung untuk penyusunan indeks komposit pembentukan/penghapusan dan penggabungan daerah otonom.

Tabel 1.1.
Cara Penghitungan Indikator

No.	INDIKATOR	CARA PENGHITUNGAN
1.	Jumlah penduduk	Semua orang yang berdomisili di suatu daerah selama 6 bulan atau lebih dan atau mereka yang berdomisili kurang dari 6 bulan tapi bertujuan menetap
2.	Kepadatan penduduk	Jumlah penduduk dibagi luas wilayah efektif
3.	PDRB non migas perkapita	Nilai PDRB non migas atas dasar harga berlaku dibagi jumlah penduduk
4.	Pertumbuhan ekonomi	Nilai besaran PDRB non migas atas dasar harga konstan tahun ke-t dikurangi nilai PDRB non migas atas dasar harga konstan tahun ke t-1 dibagi nilai PDRB non migas atas

		dasar harga konstan tahun ke t-1 dikalikan 100
5.	Kontribusi PDRB non migas	Untuk provinsi adalah nilai PDRB non migas provinsi atas dasar harga berlaku suatu daerah dibagi PDRB non migas nasional atas dasar harga berlaku dikalikan 100. Untuk kabupaten/kota adalah nilai PDRB non migas kabupaten atas dasar harga berlaku suatu daerah dibagi PDRB non migas provinsi atas dasar harga berlaku dikalikan 100
6.	Rasio bank dan lembaga keuangan non bank per 10.000 penduduk	Jumlah Bank dan Non Bank dibagi jumlah penduduk dikali 10.000
7.	Rasio kelompok pertokoan per 10.000 penduduk	Jumlah kelompok pertokoan/toko dibagi jumlah penduduk dikali 10.000
8.	Rasio pasar per 10.000 penduduk	Jumlah pasar dibagi jumlah penduduk dikali 10.000
9.	Rasio sekolah SD per penduduk usia SD	Jumlah sekolah SD dibagi jumlah penduduk usia 7-12 tahun
10.	Rasio sekolah SLTP per penduduk usia SLTP	Jumlah sekolah SLTP dibagi jumlah penduduk usia 13-15 tahun
11.	Rasio sekolah SLTA per penduduk usia SLTA	Jumlah sekolah SLTA dibagi jumlah penduduk usia 16-18 tahun
12.	Rasio fasilitas kesehatan per 10.000 penduduk	Jumlah rumah sakit, rumah sakit bersalin, poliklinik baik negeri maupun swasta dibagi jumlah penduduk dikali 10.000
13.	Rasio tenaga medis per 10.000 penduduk	Jumlah dokter, perawat, dan mantri kesehatan dibagi jumlah penduduk dikali 10.000
14.	Persentase rumah tangga yang mempunyai kendaraan bermotor atau perahu atau perahu motor atau kapal motor	Jumlah rumah tangga yang mempunyai kendaraan bermotor atau perahu atau

		perahu motor atau kapal motor dibagi dengan jumlah rumah tangga dikali 100
15.	Persentase pelanggan listrik terhadap jumlah rumah tangga	Jumlah rumah tangga yang menggunakan listrik PLN dan Non PLN dibagi dengan jumlah rumah tangga dikali 100
16.	Rasio panjang jalan terhadap jumlah kendaraan bermotor	Jumlah panjang jalan dibagi jumlah kendaraan bermotor
17.	Persentase pekerja yang berpendidikan minimal SLTA terhadap penduduk usia 18 tahun ke atas	Jumlah pekerja yang berpendidikan SLTA dibagi jumlah penduduk usia 18 tahun keatas dikalikan seratus
18.	Persentase pekerja yang berpendidikan minimal S-1 terhadap penduduk usia 25 tahun ke atas	Jumlah pekerja yang berpendidikan minimal S-1 dibagi jumlah penduduk usia 25 tahun keatas dikalikan seratus
19.	Rasio pegawai negeri sipil terhadap jumlah penduduk	Jumlah PNS Gol I/II/III/IV dibagi jumlah penduduk dikalikan 10.000
20.	Jumlah PDS	Seluruh penerimaan daerah yang berasal dari pendapatan asli daerah, bagi hasil pajak, bagi hasil sumber daya alam dan penerimaan dari bagi hasil provinsi (untuk pembentukan kabupaten/kota)
21.	Rasio PDS terhadap jumlah penduduk	Jumlah PDS dibagi jumlah penduduk
22.	Rasio PDS terhadap PDRB	Jumlah PDS dibagi jumlah PDRB non migas
23.	Rasio sarana peribadatan per 10.000 penduduk	Jumlah masjid, gereja, pura, vihara dibagi jumlah penduduk dikali 10.000
24.	Rasio fasilitas lapangan olahraga per 10.000 penduduk	Jumlah lapangan bulu tangkis, sepak bola, bola volly dan kolam renang dibagi jumlah penduduk dikali 10.000

25.	Jumlah balai pertemuan	Jumlah gedung untuk pertemuan masyarakat untuk melakukan berbagai kegiatan interaksi sosial
26.	Rasio penduduk yang ikut pemilu legislatif terhadap penduduk yang mempunyai hak pilih	Jumlah penduduk usia yang mencoblos saat pemilu legislatif dibagi jumlah penduduk usia 17 tahun ke atas atau sudah kawin
27.	Jumlah organisasi kemasyarakatan	Jumlah organisasi kemasyarakatan yang terdaftar
28.	Luas wilayah keseluruhan	Jumlah luas daratan ditambah luas lautan
29.	Luas wilayah efektif yang dapat dimanfaatkan	Jumlah luas wilayah yang dapat digunakan untuk pemukiman dan industri
30.	Rasio jumlah personil aparat pertahanan terhadap luas wilayah	Jumlah personil aparat pertahanan dibandingkan dengan luas wilayah
31.	Karakteristik wilayah, dilihat dari sudut pandang pertahanan	Ciri wilayah yang ditinjau dari sudut pandang pertahanan, pemberian nilai tergantung kepada hampan fisik dan posisi calon daerah otonom. Tingkatan penilaian calon daerah otonom dimulai dari nilai tertinggi dengan urutan sebagai berikut: a. Berbatasan dengan negara lain, hampan fisik wilayah berupa kepulauan b. Berbatasan dengan negara lain, hampan fisik wilayah berupa daratan dan pantai c. Berbatasan dengan negara lain, hampan fisik wilayah berupa daratan d. Tidak berbatasan dengan negara lain, hampan fisik wilayah berupa kepulauan, daratan dan pantai, atau daratan
32.	Rasio jumlah personil aparat keamanan	Jumlah personil aparat

	terhadap jumlah penduduk	keamanan dibagi jumlah penduduk dikali 10.000
33.	Indeks Pembangunan Manusia	Dengan melihat tiga aspek kehidupan manusia, yaitu: usia hidup (longevity), pengetahuan (knowledge) dan standar hidup layak (dicent living). Usia hidup diukur dengan AHH (Angka Harapan Hidup) yang secara teknis dihitung dengan metode tidak langsung berdasarkan rata-rata Anak Lahir Hidup (ALH) dan rata-rata anak yang masih hidup. Pengetahuan diukur dengan Angka Melek Huruf (AMH) dan RLS (Rata-rata lama Sekolah) dari penduduk usia 15 tahun ke atas. AMH dihitung dari kemampuan membaca dan menulis, sedangkan RLS dihitung dengan menggunakan dua variabel secara simultan yakni jenjang pendidikan tertinggi yang pernah/sedang diduduki dan tingkat/kelas yang pernah/sedang diduduki. Standar layak hidup diukur dengan indikator rata-rata konsumsi riil yang telah disesuaikan
34.	Rata-rata jarak kabupaten/kota atau kecamatan ke pusat pemerintahan (ibukota provinsi atau ibukota kabupaten)	Jumlah jarak dari kabupaten/kota atau kecamatan ke pusat pemerintahan (ibukota provinsi atau ibukota kabupaten) dibagi jumlah kabupaten/kota atau kecamatan
35	Rata-rata waktu perjalanan dari kabupaten/kota atau kecamatan ke pusat	Jumlah waktu perjalanan dari kabupaten/kota atau

pemerintahan (ibukota provinsi atau ibukota kabupaten)	kecamatan ke pusat pemerintahan (ibukota provinsi atau ibukota kabupaten) dibagi jumlah kabupaten/kota atau kecamatan
--	---

Sumber: PP Nomor 78 tahun 2007

Setiap indikator mempunyai skor dengan skala 1-5, dimana skor lima masuk dalam kategori sangat mampu, skor 4 kategori mampu, skor 3 kategori kurang mampu, skor 2 kategori tidak mampu dan skor 1 kategori sangat tidak mampu.

Besaran/nilai rata-rata pembandingan dan besaran jumlah kuota sebagai dasar untuk pemberian skor. Pemberian skor 5 apabila besaran/nilai indikator lebih besar atau sama dengan 80% besaran/nilai rata-rata, pemberian skor 4 apabila besaran/nilai indikator lebih besar atau sama dengan 60% besaran/nilai rata-rata, pemberian skor 3 apabila besaran/nilai indikator lebih besar atau sama dengan 40% besaran/nilai rata-rata, pemberian skor 2 apabila besaran/nilai indikator lebih besar atau sama dengan 20% besaran/nilai rata-rata, pemberian skor 1 apabila besaran/nilai indikator kurang dari 20% besaran/nilai rata-rata

Tabel 1.2.

Cara Penghitungan Indikator Keberhasilan Kebijakan Pemekaran

No.	FAKTOR DAN INDIKATOR	BOBOT
1.	Kependudukan:	20
	Jumlah penduduk	15
	Kepadatan penduduk	5
2.	Kemampuan ekonomi:	15
	PDRB non migas perkapita	5
	Pertumbuhan ekonomi	5
	Kontribusi PDRB non migas	5

3.	Potensi daerah:	15
	Rasio bank dan lembaga keuangan non bank per 10.000 penduduk	2
	Rasio kelompok pertokoan per 10.000 penduduk	1
	Rasio pasar per 10.000 penduduk	1
	Rasio sekolah SD per penduduk usia SD	1
	Rasio sekolah SLTP per penduduk usia SLTP	1
	Rasio sekolah SLTA per penduduk usia SLTA	1
	Rasio fasilitas kesehatan per 10.000 penduduk	1
	Rasio tenaga medis per 10.000 penduduk	1
	Persentase rumah tangga yang mempunyai kendaraan bermotor atau perahu atau perahu motor atau kapal motor	1
	Persentase pelanggan listrik terhadap jumlah rumah tangga	1
	Rasio panjang jalan terhadap jumlah kendaraan bermotor	1
	Persentase pekerja yang berpendidikan minimal SLTA terhadap penduduk usia 18 tahun ke atas	1
	Persentase pekerja yang berpendidikan minimal S-1 terhadap penduduk usia 25 tahun ke atas	1
	Rasio pegawai negeri sipil terhadap jumlah penduduk	1
4.	Kemampuan keuangan:	15
	Jumlah PDS	5
	Rasio PDS terhadap jumlah penduduk	5
	Rasio PDS terhadap PDRB	5
5.	Sosial budaya:	5
	Rasio sarana peribadatan per 10.000 penduduk	2
	Rasio fasilitas lapangan olahraga per 10.000 penduduk	2
	Jumlah balai pertemuan	1
6.	Sosial politik:	5
	Rasio penduduk yang ikut pemilu legislatif terhadap penduduk yang mempunyai hak pilih	3
	Jumlah organisasi kemasyarakatan	2
7.	Luas daerah:	5
	Luas wilayah keseluruhan	2
	Luas wilayah efektif yang dapat dimanfaatkan	3
8.	Pertahanan:	5
	Rasio jumlah personil aparat pertahanan terhadap luas wilayah	3
	Karakteristik wilayah, dilihat dari sudut pandang pertahanan	2

9.	Keamanan:	5
	Rasio jumlah personil aparat keamanan terhadap jumlah penduduk	5
10.	Tingkat kesejahteraan masyarakat:	5
	Indeks Pembangunan Manusia	5
11.	Rentang kendali:	5
	Rata-rata jarak kabupaten/kota atau kecamatan ke pusat pemerintahan (ibukota provinsi atau ibukota kabupaten)	2
	Rata-rata waktu perjalanan dari kabupaten/kota atau kecamatan ke pusat pemerintahan (ibukota provinsi atau ibukota kabupaten)	3
	Total	100

Sumber: PP Nomor 78 tahun 2007

Tabel 1.3.

Kategori Keberhasilan Kebijakan Pemekaran

Kategori	Total Nilai Seluruh Indikator
Sangat Mampu	420 s/d 500
Mampu	340 s/d 419
Kurang Mampu	260 s/d 339
Tidak Mampu	180 s/d 259
Sangat Tidak Mampu	100 s/d 179

Sumber: PP Nomor 78 tahun 2007

E. Definisi Konseptual

Definisi konseptual merupakan suatu pengertian dari gejala yang menjadi pokok perhatian. Definisi konseptual merupakan suatu abstraksi dari kerangka teori.

- a. Otonomi daerah adalah penyerahan hak dan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah selaku daerah otonom untuk mengatur

dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat untuk mewujudkan kesejahteraan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

- b. Pemekaran adalah pemecahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota menjadi lebih dari satu daerah.
- c. Dampak adalah pengaruh kuat yang mendatangkan akibat, baik negatif maupun positif.

F. Definisi Operasional

*Definisi operasional adalah petunjuk dan pelaksanaan untuk mengukur suatu variabel.*¹² Dengan membaca definisi operasional dalam suatu penelitian seorang peneliti akan mengetahui suatu variabel sehingga dapat diketahui baik atau buruknya pengukuran tersebut. Dengan demikian definisi operasional merupakan indikator-indikator yang dibutuhkan penulis dalam penelitian yang digunakan untuk mendeskripsikan dampak pemekaran (terbentuknya) kabupaten Ogan Komering Ulu Timur.

1. Dampak Pemekaran

Dampak pemekaran (terbentuknya) kabupaten Ogan Komering Ulu Timur dapat dilihat dari :

¹² Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta, 1989, hal 46

- a. Dampak bidang ekonomi. Suatu pemekaran dianggap memiliki dampak baik terhadap bidang ekonomi jika dilihat dari beberapa hal yang meliputi :
- 1) Naiknya pendapatan per kapita.
 - 2) Turunnya angka penduduk miskin.
 - 3) Turunnya angka pengangguran.
- b. Dampak bidang sosial. Suatu pemekaran dianggap memiliki dampak baik terhadap bidang sosial dilihat dari beberapa hal yang meliputi :
- 1) Pendidikan.
 - 2) Kesehatan.
 - 3) Pelayanan publik
- c. Dampak bidang sarana dan prasarana. Suatu pemekaran dianggap memiliki dampak baik terhadap bidang sarana dan prasarana dilihat dari beberapa hal yang meliputi :
- 1) Perhubungan.
 - 2) Listrik.
- d. Dampak bidang keuangan daerah. Suatu pemekaran dianggap memiliki dampak baik terhadap bidang keuangan daerah jika terjadi kenaikan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

2. Indikator-indikator Keberhasilan Pemekaran

Menurut PP Nomor 78 Tahun 2007, indikator-indikator keberhasilan pemekaran (terbentuknya) Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur dapat dilihat dari :

a. Kependudukan

- 1) Jumlah penduduk
- 2) Kepadatan penduduk

b. Kemampuan ekonomi

- 1) PDRB non migas perkapita
- 2) Pertumbuhan ekonomi
- 3) Kontribusi PDRB non migas

c. Potensi daerah

- 1) Rasio bank dan lembaga keuangan non bank per 10.000 penduduk
- 2) Rasio kelompok pertokoan per 10.000 penduduk
- 3) Rasio pasar per 10.000 penduduk
- 4) Rasio sekolah SD per penduduk usia SD
- 5) Rasio sekolah SLTP per penduduk usia SLTP

- 6) Rasio sekolah SLTA per penduduk usia SLTA
- 7) Rasio fasilitas kesehatan per 10.000 penduduk
- 8) Rasio tenaga medis per 10.000 penduduk
- 9) Persentase rumah tangga yang mempunyai kendaraan bermotor atau perahu atau perahu motor atau kapal motor
- 10) Persentase pelanggan listrik terhadap jumlah rumah tangga
- 11) Rasio panjang jalan terhadap jumlah kendaraan bermotor
- 12) Persentase pekerja yang berpendidikan minimal SLTA terhadap penduduk usia 18 tahun ke atas
- 13) Persentase pekerja yang berpendidikan minimal S-1 terhadap penduduk usia 25 tahun ke atas
- 14) Rasio pegawai negeri sipil terhadap jumlah penduduk

d. Kemampuan keuangan

- 1) Jumlah PDS
- 2) Rasio PDS terhadap jumlah penduduk
- 3) Rasio PDS terhadap PDRB

e. Sosial budaya

- 1) Rasio sarana peribadatan per 10.000 penduduk

2) Rasio fasilitas lapangan olahraga per 10.000 penduduk

3) Jumlah balai pertemuan

f. Sosial politik

1) Rasio penduduk yang ikut pemilu legislatif terhadap penduduk yang mempunyai hak pilih

2) Jumlah organisasi kemasyarakatan

g. Luas daerah

1) Luas wilayah keseluruhan

2) Luas wilayah efektif yang dapat dimanfaatkan

h. Pertahanan

1) Rasio jumlah personil aparat pertahanan terhadap luas wilayah

2) Karakteristik wilayah, dilihat dari sudut pandang pertahanan

i. Keamanan

1) Rasio jumlah personil aparat keamanan terhadap jumlah penduduk

j. Tingkat kesejahteraan masyarakat

1) Indeks Pembangunan Manusia

k. Rentang kendali

- 1) Rata-rata jarak kabupaten/kota atau kecamatan ke pusat pemerintahan (ibukota provinsi atau ibukota kabupaten)
- 2) Rata-rata waktu perjalanan dari kabupaten/kota atau kecamatan ke pusat pemerintahan (ibukota provinsi atau ibukota kabupaten)

G. Metode penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif adalah jenis penelitian yang berusaha menggambarkan secara sistematis dari situasi, problem, fenomena, program atau penyediaan informasi tentang kondisi kehidupan masyarakat atau penggambaran mengenai sikap-sikap terhadap isu-isu tertentu.¹³

Tujuan dari penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis tentang dampak pemekaran (terbentuknya) Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur, Provinsi Sumatera Selatan.

¹³ Dian Eka Rahmawati, *Metode Penelitian Sosial*, Diklat kuliah jurusan IP FISIPOL, UMY, 2005

2. Lokasi Penelitian

Penelitian akan dilakukan di kabupaten Ogan Komering Ulu Timur, Provinsi Sumatera Selatan. Adapun alasan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur memiliki potensi, sumber daya dan karakter yang menonjol untuk mampu berkembang diri sebagai daerah otonom baru yang maju serta bertanggung jawab terhadap pelaksanaan otonomi daerah.
- b. Penulis dapat mengenalkan daerah si peneliti yaitu Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur, dengan penulis mengambil daerah ini supaya Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur bisa dikenal oleh banyak orang.

3. Unit Analisis Penelitian

Dari pokok bahasan dan permasalahan yang ada, maka yang menjadi unit analisis dalam penelitian ini adalah Pemda, Bappeda, Dinas Daerah dan masyarakat Kabupaten OKU Timur.

4. Data Yang Dibutuhkan

Ada dua jenis data yang dibutuhkan dalam usaha mengumpulkan data yang tepat dan diperlukan dalam penelitian ini yaitu:

a. Data Primer

Data Primer yaitu data yang diperoleh secara logis dari keterangan pihak-pihak terkait yang kompeten akan masalah yang akan diteliti. Data primer yang dibutuhkan disini meliputi keterangan mengenai indikator-indikator untuk mengukur dampak pemekaran (terbentuknya) kabupaten Ogan Komering Ulu Timur dan hal lainnya yang menyangkut hal tersebut. Data primer ini dapat diperoleh dengan cara interview atau wawancara.

b. Data sekunder

Data sekunder yaitu data-data yang diperoleh dari buku-buku atau literatur, media massa, dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian yang akan dilakukan. Data-data tersebut merupakan pengetahuan eksplisit yang sangat berguna untuk diklasifikasikan dan mendukung penelitian ini. Data-data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian ini berupa kajian ilmiah tentang dampak pemekaran (terbentuknya) kabupaten Ogan Komering Ulu Timur, catatan penting baik dari lembaga atau perorangan, arsip-arsip, dan lain-lain yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

5. Teknik Pengumpulan Data

Ada dua teknik pengambilan data yang dipakai disini, yaitu:

a. Interview/wawancara

Teknik pengumpulan data dengan cara mewawancarai secara langsung kepada responden. Teknik ini digunakan sebagai pelengkap dalam memperoleh

data apabila jawaban dari responden kurang sesuai dengan tujuan penelitian, serta untuk mengetahui kecenderungan yang mungkin timbul dari gejala-gejala yang diteliti.

Menurut Soetrisno Hadi, wawancara adalah : suatu proses tanya jawab dimana seseorang atau beberapa orang saling berhadapan dan dapat mendengar secara langsung, merupakan alat pengumpulan data atau informasi yang langsung tentang berbagai jenis data sosial baik yang terpendam maupun termanifest.¹⁴

Adapun untuk mengetahui dampak pemekaran (terbentuknya) kabupaten Ogan Komering Ulu Timur, penulis akan mendapatkan informasi dengan cara bertanya langsung kepada responden. Adapun responden dalam penelitian ini adalah Panitia Pembentukan Kabupaten OKU Timur, Bupati OKU Timur, Kepala BAPPEDA OKU Timur, Pegawai BAPPEDA OKU Timur, dan Kepala Bagian Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan OKU Timur.

b. Dokumentasi

Teknik pengumpulan data dengan dokumentasi dilakukan dengan cara mengumpulkan buku-buku, arsip-arsip, dokumen-dokumen atau catatan-catatan yang ada hubungannya dengan obyek yang diteliti, sumber-sumber itu didapatkan dari unit analisis penelitian yang ada di kabupaten OKU Timur.

¹⁴ Soetrisno Hadi, *Metodologi Research Jilid II*, Andi Offset, Yogyakarta, 1994, hal 192

6. Teknik Analisis Data

Tujuan dari analisis data pada dasarnya adalah menyederhanakan data dalam bentuk yang mudah dibaca dan dipahami. Sesuai dengan jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian deskriptif, maka data yang diperoleh dalam penelitian tersebut dianalisis dengan menggunakan teknik analisis data kualitatif. Menurut Faried Ali, analisa data kualitatif adalah suatu analisis yang didasarkan pada argumentasi kualitatif logika, namun materi argumentasi didasarkan pada data yang diperoleh melalui kegiatan teknik perolehan data.¹⁵

Kegiatan perolehan data dilakukan melalui studi lapangan maupun melalui studi pustaka, di mana dalam proses penganalisaannya tidak didasarkan pada perhitungan kuantitatif tetapi pada kemampuan analisis peneliti dalam menghubungkan fakta data dan informasi untuk menghasilkan suatu teori.

Dalam penelitian ini, proses analisa data yang dilakukan adalah sebagai berikut :

- a. Membaca, mempelajari, dan menelaah seluruh data yang diperoleh dari berbagai sumber di lapangan penelitian (wawancara, observasi atau pengamatan dan data sekunder).
- b. Menyusun data guna menemukan hubungan antara data yang memungkinkan untuk disusun kedalam satuan-satuan yang dikategorikan. Data-data tersebut dikelompokkan dan dipilih hal-hal

¹⁵ Faried Ali, *Metodologi Penelitian Sosial Dalam Bidang Ilmu Administrasi dan Pemerintahan*. P.T Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hal 151

yang pokok, penting, sesuai dengan bidang isu atau permasalahan yang akan diteliti sehingga mudah dalam mengumpulkan data pada langkah selanjutnya serta menghindari data yang masih tumpang tindih.

- c. Menyusun data secara tertulis
- d. Menganalisa data yang ada dan memahaminya untuk menghasilkan kesimpulan sekaligus rekomendasi.