

12-21-2010

Proliferasi dan Etno-Nasionalisme daripada Pemberdayaan dalam Pemekaran Daerah di Indonesia

LEO AGUSTINO

FISIP Universitas Sultan Ageng Tirtayasa (Untirta), Banten

MOHAMMAD AGUS YUSOFF

Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan, Universiti Kebangsaan Malaysia (UKM), Bangi, Malaysia

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jbb>

Recommended Citation

AGUSTINO, LEO and YUSOFF, MOHAMMAD AGUS (2010) "Proliferasi dan Etno-Nasionalisme daripada Pemberdayaan dalam Pemekaran Daerah di Indonesia," *BISNIS & BIROKRASI: Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*. Vol. 15 : No. 3 , Article 6.

DOI: 10.20476/jbb.v15i3.594

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jbb/vol15/iss3/6>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Administrative Science at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in *BISNIS & BIROKRASI: Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi* by an authorized editor of UI Scholars Hub.

Proliferasi dan Etno-Nasionalisme daripada Pemberdayaan dalam Pemekaran Daerah di Indonesia

LEO AGUSTINO^{1*}, MOHAMMAD AGUS YUSOFF²

¹FISIP Universitas Sultan Ageng Tirtayasa (Untirta), Banten

²Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan, Universiti Kebangsaan Malaysia (UKM), Bangi, Malaysia

Abstract. This paper attempts to explain and examine the variation on amalgamation in Indonesia. The proliferation of provinces, districts, cities as well as the problems after the implementation of amalgamation are discussed in this paper. The central argument of this paper is that the amalgamating process is not only driven by purpose of amalgamation itself—e.g. to provide better public goods, public services and welfare of the people etc.—, but also driven by the role of elite actor(s). It is argued that the politics of identity used by elite actor(s) is an instrument to unite local people to support their desire to control power. Thus, to prevent the misunderstanding of the purpose of amalgamation, this paper provides practical suggestions to the case being examined.

Keywords: *amalgamation, politics of identity, ethnic-nationalism*

PENDAHULUAN

Pemekaran daerah merupakan perbincangan hangat setelah jatuhnya rezim militer Orde Baru yang represif. Transformasi politik reformasi yang terjadi pada tahun 1998 memberikan dua kenyataan yang berhimpitan sekaligus berbeda satu sama lainnya. *Pertama*, reformasi berhasil membangkitkan harapan akan kehidupan yang lebih demokratis, tapi menghadirkan situasi anarkis di sisi yang lain. Tuntutan yang kuat akan demokrasi muncul sebagai akibat atas hilangnya *civil liberties* dan *political right* pada 'dua demokrasi' sebelumnya (demokrasi terpimpin dan demokrasi pancasila), sedangkan situasi anarkis hadir sebagai manifestasi agresif dari rasa putus asa dan ketidakberdayaan masyarakat sebagai individu ketika berhadapan dengan 'struktur' yang arogan, represif, dan diskriminatif.

Kedua, pertentangan elit dan pertikaian etnis (yang diselimuti nuansa keagamaan) sampai permasalahan konsolidasi demokrasi menjadi ketegangan yang muncul dalam arena kehidupan keseharian warga, terutama saat pemerintah mengeluarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (kemudian di revisi menjadi UU Nomor 32/2004). Melalui kebijakan tersebut, ketegangan mulai muncul dalam berbagai aspek sosiopolitik daerah. Masyarakat daerah melalui kebijakan ini mendapatkan kekuatan dan legitimasi untuk membangkitkan kembali 'rasa' keputeradaerahan mereka. Akibatnya, upaya mengisi jabatan birokrasi, rekrutmen hingga penetapan dosen pun dijangkiti tendensi ini (Ratnawati, 2007; Romli, 2007).

Ketegangan semakin menjadi ketika Presiden

B.J. Habibie memberikan opsi referendum kepada rakyat Timor Timur pada tahun 1999. Efek domino yang dihasilkan dari realisasi referendum tersebut adalah keinginan beberapa daerah yang juga menuntut kemerdekaan, seperti Aceh dan Papua yang merasa sanggup untuk hidup mandiri tanpa harus bergabung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dalam suasana yang penuh dengan turbulensi dan konflik, UU Nomor 22/1999 memberi peluang bagi daerah untuk melakukan 'negosiasi' sebagai upaya mendapatkan 'haknya'. Bentuk nyata dari 'negosiasi' ataupun 'transaksi' ini adalah memuncaknya keinginan daerah untuk melakukan pemekaran daerah (Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 129 Tahun 2000 yang kemudian direvisi oleh PP Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah). Tulisan ini mendiskusikan sekelumit hal mengenai pemekaran daerah di Indonesia, khususnya setelah berlakunya UU Nomor 22/1999 dan PP Nomor 129/2000¹.

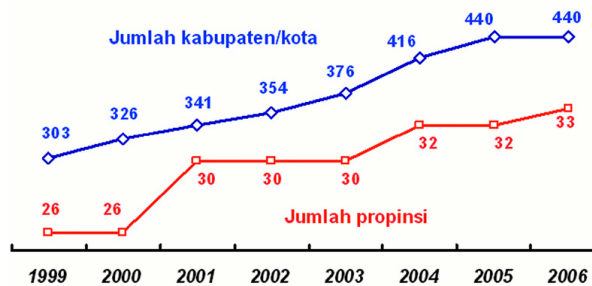
PEMBAHASAN

A. Tujuan Pemekaran dan Proliferasi Daerah

Implementasi UU Nomor 22/1999 telah memicu tuntutan pembentukan daerah otonom baru yang sangat masif. Pasal 2 PP Nomor 129 Tahun 2000 menyebutkan bahwa pembentukan, pemekaran, penghapusan, dan penggabungan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan kepada masyarakat, percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi, percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah,

*Korespondensi: leoagustino@yahoo.com

¹ Penulis tidak mengabaikan pentingnya UU Nomor 32/2004 dan PP Nomor 78/2007 tetapi melalui dua kebijakan yang disebut pertama, pemekaran daerah di Indonesia menjadi isu sekaligus kenyataan yang terus mewabah.



Gambar 1. Jumlah Kabupaten/Kota dan Provinsi, 1999-2006

Sumber: Hasil pengolahan data penelitian

percepatan pengelolaan potensi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban, dan peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah. Lanin (2006) menambahkan bahwa tujuan desentralisasi antara lain konsolidasi demokrasi; pemenuhan kepuasan sosial, kultural, dan religius.

Setiap calon daerah untuk itu harus melengkapi beberapa persyaratan, yaitu memenuhi total nilai seluruh indikator yang disyaratkan, termasuk juga memenuhi syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan (pasal 4). Syarat administratif untuk provinsi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD provinsi induk, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri (Mendagri); syarat administratif untuk kabupaten meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD, dan gubernur serta rekomendasi; syarat teknis sebagaimana dimaksud ayat (1) meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial-budaya, sosial-politik, kependudukan, luas daerah pertahanan dan kemanan, serta faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah; dan syarat fisik sebagaimana dimaksud ayat (1) meliputi paling sedikit lima kecamatan untuk pembentukan kabupaten dan empat kecamatan untuk pembentukan kota; lokasi; calon ibukota; sarana dan prasarana pemerintahan. Persetujuan DPRD, diwujudkan dalam bentuk keputusan DPRD yang prosesnya didasarkan atas pernyataan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat. Persetujuan gubernur, diwujudkan dalam bentuk keputusan gubernur berdasarkan hasil kajian dari sebuah tim yang khusus dibentuk oleh pemerintah provinsi. Tim yang dimaksud perlu mengikutsertakan tenaga ahli yang disesuaikan dengan keperluannya (penjelasan Pasal 5 ayat (2) UU Nomor 32/2004). Sementara itu, yang dimaksud dengan faktor lain seperti tercantum dalam Pasal 5 ayat (4) UU Nomor 32/2004 ialah pertimbangan kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat dan rentang kendali

penyelenggaraan pemerintahan daerah².

Aturan dan rumusan tersebut, memberikan kesempatan yang luas bagi ‘daerah’ untuk merealisasikan pemekaran, bahkan, dalam hal ini ‘daerah’ dapat menggunakan ‘pintu’ Departemen Dalam Negeri (Depdagri), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) ataupun Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam mengajukan proposal pemekaran. Dengan banyak pintu seperti ini, terbuka kesempatan bagi elit daerah untuk menggunakan berbagai pintu agar proposal yang diajukannya dapat dengan mudah ‘bergerak’ ketika ditolak pada salah satu pintu. Oleh karena itu, kuantitas proposal pemekaran sangat banyak. Sampai dengan Agustus 2006, Depdagri telah menerima 90 proposal pemekaran kabupaten/kota dan 21 provinsi (Kompas, 10 Agustus 2006), DPR menerima 39 proposal pemekaran kabupaten dan kota barudan demikian pula dengan DPD yang menerima 50 proposal pemekaran kabupaten/kota dan satu provinsi baru.

Dampak dari ‘Politik Pintu Terbuka’ tersebut, pada 17 Juli 2007, pemerintah dan DPR menyetujui pembentukan delapan daerah pemekaran, yakni Kota Serang (Banten), Kabupaten Tana Tindung (Kalimantan Timur), Kabupaten Kubu Raya (Kalimantan Barat), Kabupaten Manggarai Timur (Nusa Tenggara Timur), Kota Tual (Maluku), Kabupaten Pesawaran (Lampung), Kabupaten Padang Lawas (Sumatera Utara), serta Kabupaten Padang Lawas Utara (Sumatera Utara). Merujuk data tahun 2006, telah terdapat 173 daerah pemekaran baru yang terdiri dari: tujuh provinsi, 135 kabupaten, dan 31 kota (lihat gambar 1).

B. Existing Condition dan Masalah Pemekaran Daerah

Pemekaran daerah baru bukanlah sebuah kesalahan. karena dengan berkembangnya jumlah daerah pada dasarnya berupaya untuk meningkatkan pelayanan publik yang semakin dekat dengan warga (yang selama ini abai dilaksanakan oleh mekanisme sentralisasi Orde Baru), mempercepat pelaksanaan pembangunan perekonomian di daerah, memantapkan demokrasi di aras lokal, dan beberapa lagi lainnya.

Pada kenyataannya, kekuatan anggaran pemerintah pusat untuk membiayai dana alokasi umum (DAU) tidak sekuat seperti yang diperkirakan. Pada tahun 2008 anggaran yang disiapkan oleh pemerintah pusat untuk dana penyelenggaraan daerah (termasuk DAU, DAK, dana perimbangan, serta dana otonomi khusus) sebesar Rp 271,8 triliun, sedangkan APBN 2008 sendiri sebesar Rp 836,4 triliun (Kompas, 18 Juli 2007). Sekilas tampak bahwa 32,5% APBN tahun 2008 ‘hanya’ diperuntukkan untuk alokasi membantu

² Peraturan Pemerintah No. 78 tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah memberikan nuansa baru yang—mungkin—dapat menahan laju pemekaran wilayah. Antaranya (i) perbaikan atas total nilai/skor seluruh indikator, (ii) usia minimal kota, kabupaten, kecamatan yang akan menjadi provinsi ataupun kota/kabupaten, (iii) adanya peranserta Badan Permusyawaratan Desa (BPD) ataupun Forum Komunikasi Kelurahan dan (iv) kesiapan calon ibu kota.

keuangan daerah. Hal ini mengindikasikan bahwa pemerintah akan mengabaikan pembiayaan pendidikan (yang mestinya 20%), kesehatan, dan lainnya. Keadaan sudah terlihat sebagai tren yang buruk-bagi anggaran belanja pemerintah daerah-mulai tahun 1999. Pada tahun 1999, dana penyelenggaraan daerah berjumlah Rp 29,9 triliun; kemudian meningkat pada tahun 2000 menjadi Rp 33,1 triliun; tahun 2001 meningkat lagi menjadi 81,1 triliun; setahun kemudian, tahun 2002 kembali meningkat menjadi Rp. 94,8 triliun; pada tahun 2003 terus meningkat menjadi Rp. 116,9 triliun; dan angka ini tidak berhenti meningkat pada tahun 2004, bahkan, angka penyelenggaraan tersebut telah mencapai Rp 130 triliun sehingga sejak akhir tahun 2006 pemerintah aktif menyerukan kepada daerah untuk menghentikan keinginan melakukan pemekaran.

Masalah lain yang juga terjadi dalam pemekaran daerah, yaitu *pertama*, konflik *destructive* pasca pemekaran. Kasus yang dapat diungkit adalah kasus pemekaran daerah di Kabupaten Polewali-Mamasa, Sulawesi Barat. Tahun 2002, Kabupaten Polewali-Mamasa dipecah menjadi dua kabupaten, Kabupaten Polewali Mandar dan Kabupaten Mamasa. Konflik *destructive* muncul dan terjadi di Kecamatan Aralle, Kecamatan Terbilahan, dan Kecamatan Mambi. Ketiga kecamatan ini menolak bergabung dengan Kabupaten Mamasa, yang tentu saja memicu konflik yang sukar diselesaikan tanpa peran serta pemerintah pusat. *Kedua*, perebutan aset, contoh kasus perihal ini terjadi di Kabupaten Nunukan yang bersitegang dengan Kabupaten Bulungan (kabupaten induknya), demikian halnya dengan pengalihan aset di Kota Lhokseumawe dengan Kabupaten Lhoksukon (induk), dan banyak lagi. *Ketiga*, perebutan wilayah dan masalah letak ibukota hasil pemekaran. Contoh kasus untuk perebutan wilayah terjadi antara pemerintah daerah Kampar dan pemerintah daerah Rokan Hulu, demikian halnya dengan penetapan ibukota pemekaran di Kabupaten Banggai. *Keempat*, menyempitnya luas wilayah dan beban daerah induk pascapemekaran. Sebagai contoh, daerah administratif Kabupaten Halmahera Barat, menjadi lebih kecil setelah pemekaran sehingga mengganggu Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal ini bertambah rumit dan menjadi konflik ketika Halmahera Barat, terus menerus, harus membiayai daerah-daerah pemekaran barunya yang meliputi Kabupaten Halmahera Utara, Halmahera Selatan, serta Kepulauan Sula, selama tiga tahun, padahal pendapatan daerah ini telah jauh menyusut.

Masalah lain yang juga sering muncul pasca-pemekaran daerah adalah daerah induk belum memberikan dukungan dana kepada daerah otonom baru (89,48%), Pegawai Negeri Sipil (PNS) sulit dipindahkan dari daerah induk ke daerah pemekaran (84,2%), permasalahan P3D (Pembiayaan, Personil, Peralatan, dan Dokumen) menunjukkan 79% daerah otonom baru belum memiliki batas wilayah yang jelas (Bappenas 2007). Data ini menunjukkan bahwa

masalah yang muncul pascapemekaran lebih besar dibandingkan dengan tercapainya tujuan pemekaran itu sendiri.

Pemekaran daerah-dilihat dari aspek sejarah-tidak hanya terjadi pada era reformasi. Pada era Soekarno dan pada era Soeharto pemekaran daerah pun berlaku. Merujuk pada data DRSP-USAID (2006), pemekaran daerah telah berlangsung secara aktif mulai tahun 1950-an hingga kini (lihat tabel 1). Gambaran ini menunjukkan bahwa pemekaran daerah bukanlah fenomena baru. Namun, diundangkannya UU Nomor 22/1999 telah menyulut keinginan daerah untuk merealisasikan pemekaran, terlebih lagi ketika dikaitkan dengan sejarah represif Orde Baru yang menerbelakangkan daerah.

Daerah yang kerap melakukan proliferasi adalah Papua, Nanggroe Aceh Darussalam, Maluku (Maluku Utara), Kalimantan Tengah dan Sulawesi (lihat Tabel 2). Semua daerah ini merupakan daerah yang sangat plural dilihat dari aspek etnis (suku) dan agama, selain juga memiliki potensi sumber daya alam sangat besar yang bermanfaat untuk menopang kehidupan daerah. Di samping itu, daerah lainnya seperti Papua, Maluku (Maluku Utara), Sulawesi dan Kalimantan Tengah, yang dapat dimasukkan ke dalam wilayah Indonesia Bagian Timur (IBT) memiliki ciri tingkat kesukuan yang tinggi. Menurut Tomagola (2006), Indonesia memiliki lebih kurang 656 suku dan 547 suku di antaranya tinggal di IBT. Jika komposisi ini dikaitkan dengan kuantitas pemekaran di IBT, ada kesan pemekaran di IBT disebabkan oleh kemajemukan ini.

C. Pemekaran Daerah Dilihat dari Sisi Lain

Untuk menjawab pertanyaan apakah pemekaran daerah disebabkan oleh tingkat pluralitas adalah hal yang tidak mudah. Namun berdasarkan pada pengalaman di berbagai daerah, selalu saja proliferasi pemekaran diidentikkan dengan ketimpangan pembangunan (ekonomi) dan pelayanan pada daerah (calon) pemekaran oleh daerah induk, setidaknya demikian dalam perspektif warga daerah pemekaran; eksploitasi oleh daerah induk kepada (calon) daerah pemekaran-tidak jarang daerah pemekaran adalah daerah yang kaya akan sumber daya alam (SDA); daya tarik bantuan pemerintah pusat, baik berupa dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK), dan lainnya. Bantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat pada daerah, termasuk daerah pemekaran pada dasarnya 'mempermudah' kerja pemerintah daerah pemekaran untuk beraktivitas. Daerah tidak harus bersusah payah melakukan intensifikasi dan ekstensifikasi pungutan walaupun ini juga penting karena kekurangan pembiayaan akan selalu dibantu oleh pemerintah pusat. Namun, pemekaran daerah tidak selalu identik dengan ketiga faktor tersebut di atas.

Ada alasan lain yang mencuat kepermukaan khususnya jika dikaitkan dengan pemekaran di Indonesia Bagian Timur pada kenyataannya hal ini

Tabel 1. Jumlah Pemekaran Wilayah di Indonesia tahun 1950-2006

Periode	Provinsi	Kabupaten / Kota
1950-1955	6	99
1956-1960	16	145
1961-1965	3	16
1966-1970	1	11
1971-1998	1	33
1999-2006	7	155 (129 Kabupaten, 26 Kota)

Sumber: Hasil pengolahan data penelitian

secara umum di Indonesia. Dalam konteks pemekaran, kepentingan pemerataan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat serta mendekatkan pelayanan kepada publik merupakan alasan formal yang seringkali dijadikan alasan sebagai faktor pemicu dominan lain. Motif ekonomi dan pelayanan publik seringkali digunakan untuk memperlancar pemekaran ketika para aktor pengusung dan penyokong pemekaran harus berhadapan dengan alasan formal yang sesuai dengan PP Nomor 129/2000 (kini PP Nomor 78/2007) berupa primordialitas atau etnisitas.

Proses pemisahan daerah berlandaskan primordialitas dan etnisitas dalam nuansa pemekaran muncul seiring dengan menguatnya politik representasi (*politics of representation*) dalam formasi negara bangsa pascademokratisasi di Indonesia (Nordholt & van Klinken, 2007). Kondisi ini muncul karena ada upaya untuk mengkonstruksi ulang bangunan politik yang memungkinkan sekelompok orang mengidentifikasi diri secara simbolik sebagai bagian dari suatu kolektivitas tertentu, yang praktik dalam proses identifikasi tersebut dimobilisasi untuk tujuan politik yakni pemekaran daerah. Proses menghadirkan ikatan sosial seperti ini kemudian dikenal istilah politik identitas, *politics of identity* (Gurr, 1993; Cornell & Harmann, 1998). Istilah politik identitas yang dimaksud dalam tulisan ini berbeda dengan identitas politik (*political identity*). Identitas politik merupakan konstruksi yang menentukan posisi kepentingan subjek dalam ikatan suatu komunitas politik (Huntington, 2004), sedangkan politik identitas lebih mengacu pada mekanisme politik pengorganisasian identitas, baik identitas politik maupun identitas sosial, sebagai sumber daya dan sarana politik (Cornell & Harmann, 1998).

Menguatnya politik identitas, terutama di negara pasca-kolonial, seperti di Indonesia, menurut beberapa sarjana politik, tidak lepas dari kegagalan dalam membangun perilaku demokratis yang terkonsolidasi dengan baik. Proses konsolidasi atas perilaku demokratis ini diistilahkan *civic-nationalism* (nasionalisme kewargaan). Nasionalisme kewargaan menciptakan adanya proses politik pada berbagai tingkat yang membuka peluang bagi adanya pertukaran sosial dan

Tabel 2. Jumlah Daerah Baru Per Provinsi (Periode 1999-Januari 2007)

No.	Daerah	Provinsi	Kabupaten	Kota
1	Nanggroe Aceh Darussalam	-	14	2
2	Sumatera Utara	-	6	1
3	Sumatera Barat	-	4	1
4	Jambi	-	4	-
5	Bengkulu	-	5	-
6	Riau	-	5	-
7	Kepulauan Riau	1	3	2
8	Bangka Belitung	1	4	-
9	Sumatera Selatan	-	5	3
10	Lampung	1	-	1
11	Banten	1	-	1
12	Jawa Barat	-	1	4
13	Jawa Timur	-	-	1
14	Nusa Tenggara Barat	-	1	1
15	Nusa Tenggara Timur	-	6	-
16	Kalimantan Barat	-	4	1
17	Kalimantan Selatan	-	2	-
18	Kalimantan Tengah	-	8	-
19	Kalimantan Timur	-	5	1
20	Gorontalo	1	4	-
21	Sulawesi Selatan	-	2	1
22	Sulawesi Tenggara	-	6	1
23	Sulawesi Tengah	-	5	-
24	Sulawesi Utara	-	6	2
25	Sulawesi Barat	1	2	-
26	Maluku	-	5	-
27	Maluku Utara	1	4	2
28	Irian Jaya Barat	1	5	1
29	Papua	-	13	-
30	DKI Jakarta	-	-	-
31	DI Yogyakarta	-	-	-
32	Jawa Tengah	-	-	-
33	Bali	-	-	-

Sumber: Ratnawati, 2007

politik antarelit yang berasal dari latar belakang etnis, agama, komunitas yang beragam untuk kemudian berbagi komitmen dalam rangka mengembangkan konstitusi, aturan, konsensus, kesepakatan bersama yang lebih umum dan bersifat lintas-basis primordial (Keating, 2001). Adanya penguatan politik identitas dapat memastikan bahwa negara telah gagal mewujudkan nasionalisme kerakyatan yang biasanya terimplementasi dengan membangun semangat kolektivitas bukan berdasarkan ikatan primordial yang didasarkan pada identitas askriptif tetapi dalam nuansa egalitarian dan pluralitas yang lahir dari relasi sosial inklusif dan saling percaya.

Ekspresi lebih lanjut dari kegagalan negara mengembangkan nasionalisme kewargaan ialah adanya

dominasi atau hegemoni basis ikatan sosial tertentu (agama atau etnis tertentu) dalam kepolitikan negara. Konsekuensinya, kelompok atau identitas sosial yang kalah dalam pertarungan mencapai hegemoni cenderung akan mengalami proses eksklusi dan marjinalisasi. Pihak yang gagal menguasai sumber daya ekonomi dan politik akan menjadi kelompok yang bungkam dan tanpa suara (*voiceless*). Upaya marjinalisasi ini akan berlangsung melalui proses-proses diskursif seperti *stereotyping*, jarak sosial dan macam sebagainya, maupun melalui praktik-praktik koersif-represif (Bertrand, 2004).

Jika negara gagal mengembangkan nasionalisme kewargaan, pengentalan ikatan sosial bernuansa etnik, *ethnic nationalism*-sebagai salah satu ekspresi politik identitas-akan dengan mudah muncul ke permukaan. Dalam gagasan *ethnic nationalism*, sebuah bangunan politik cenderung dibangun atas sifat kelompok etnis yang dominan (Keating, 2001). Asumsi ini muncul karena pada dasarnya *ethnic nationalism* dipengaruhi oleh adanya pengaruh kolonisasi internal yang menimbulkan ketimpangan regional dan spasial serta *relative deprivation* yang dialami oleh komunitas atau kelompok sosial yang dimarjinalkan. Seperti yang diyakini oleh sarjana beraliran instrumental, *ethnic nationalism* sangat dipengaruhi juga oleh keterlibatan elit dalam proses penguatan identitas etnisitas. Para elit ini yang kemudian memanipulasi diskursus sosial dan memobilisasi berbagai sarana politik dan ekonomi sehingga solidaritas sosial terbangun terkonsolidasi dengan sempurna. Harapan daerah tentang 'kekitaan' (*selfness*) dan pemerintah pusat sebagai 'yang lain' (*otherness*) semakin sengaja dikristalisasi. Berbagai kondisi tersebut memaksa negara menegosiasikan ulang pembagian kontrolnya terhadap daerah, terutama terhadap kekuatan politik lokal (Vel, 2007). Terlebih, manakala pemerintah pusat tidak lagi menjadi negara kuat (*strong state*) ketika berhubungan dengan pemerintah daerah karena mengalami krisis legitimasi. Bentuk akomodasi politik dan negosiasi yang paling sering dilakukan oleh pemerintah pusat adalah memberi otoritas politik yang lebih besar terhadap aktor politik lokal (Falleti, 2003). Ide tentang federalisme, devolusi politik, otonomi daerah, serta desentralisasi asimetris adalah wujud nyata dari bentuk 'negosiasi' dan 'transaksi' antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (Bertrand, 2004).

Merujuk pada kerangka konseptual di atas, maka tampak bahwa pemekaran daerah sangat berkorelasi dengan politik akomodasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat-di satu sisi-pada pemerintah daerah akibat munculnya *ethnic nationalism*, serta pelapukan negara (pemerintah pusat). Berdasarkan hasil penelusuran literatur diketahui bahwa motor utama penggerak pemekaran datang dari tokoh ataupun elit masyarakat yang berasal dari daerah yang ingin dimekarkan (Aragon, 2007; Erman, 2007; Vel, 2007). Pihak-pihak yang menggerakkan pemekaran adalah para birokrat senior dari pusat atau daerah itu sendiri,

politisi, tokoh LSM hingga tokoh adat. Jika begini jadinya, yang hanya dapat dilakukan oleh pemerintah pusat adalah merestui pelbagai keinginan daerah selagi hal tersebut sesuai dengan peraturan yang berlaku dan tidak meninggalkan NKRI.

KESIMPULAN

Beberapa aspek yang patut dipertimbangkan dalam menemukan solusi serta jalan keluar atas masalah pemekaran daerah, ialah membuat kriteria yang lebih ketat, misal, perlu ditambahkan beberapa variabel penilaian, yaitu (1) Indeks Kinerja Pemerintah Daerah [IKPD] melalui ada atau tidaknya Sistem Pelayanan Minimum (SPM) pada semua pelayanan dasar selama 3-5 tahun terakhir (sebelum dimekarkan); (2) Indeks Demokrasi [ID] melalui ada atau tidaknya *political right*, *civil liberties*, serta wujud atau tidaknya *democratic institutions* pada kehidupan warga dalam 3-5 tahun terakhir; (3) Indeks Pengelolaan Keuangan Daerah [IPKD], dinilai melalui *income* dan *expenditure* daerah (APBD) yang prorakyat minimal 3-5 tahun terakhir; dan (4) Indeks Perkembangan Ekonomi (IPE), yang dinilai melalui pendapatan per kapita warga, pendapatan asli daerah dan lainnya. Adanya suatu kriteria yang adil dalam menilai pemekaran daerah bagi daerah induk perlu dibuat untuk mengantisipasi turunnya kemajuan di daerah induk akibat berpisah dengan daerah potensial.

Perlu dipikirkan kembali mekanisme pentahapan pemekaran daerah. Pada era Orde Baru, pemekaran dilakukan melalui penahapan yang kritikal. Suatu daerah belum bisa menjadi kotamadya sebelum melalui tahapan kota administratif (kotif). Ketika sebuah kotif memperlihatkan kemajuan signifikan atas kinerja pemerintahan, pelayanan dan keuangan, daerah tersebut ditingkatkan statusnya menjadi kotamadya. Proses dari kotif menjadi kotamadya seringkali dilalui melalui waktu yang tidak sebentar bisa 5-15 tahun. Proses yang cukup lama ini menciptakan mekanisme responsibilitas dan akuntabilitas pada pemerintah daerah. Pengajuan proposal pemekaran diubah menjadi satu pintu yaitu melalui pemerintah tidak lagi melalui DPR ataupun DPD, dalam hal ini Depdagri. Hal ini disebabkan pemerintah mempunyai data relatif lengkap dan sumber daya (birokrasi, personil, dana, keahlian, dll) yang memadai dibandingkan DPR atau DPD.

Daerah terdepan yang bersinggungan dengan negara tetangga dan daerah kepulauan lainnya, dengan alasan pertahanan dan keamanan (Hankam), pemerataan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat perlu mendapat prioritas utama, baik untuk pemekaran ataupun pembentukan kawasan khusus. Pemekaran atau pembentukan kawasan khusus bagi daerah seperti ini tidak harus diinisiasi dari daerah tetapi dapat ditetapkan langsung oleh pemerintah pusat untuk memenuhi alasan nasional.

DAFTAR PUSTAKA

Aragon, L.V. 2007. Persaingan Elite di Sulawesi Tengah. dalam.

- Nordholt, H.S. dan G. van Klinken. 2007. *Politik lokal di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.
- Bertrand, J. 2004. *Nationalism and Ethnic Conflict in Indonesia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cornell, S. dan D. Hartmann. 1998. *Ethnicity and Race: Making Identities in a Changing World*. London: Pine Forge Press.
- Erman, E. 2007. Deregulasi Tata Niaga Timah dan Pembuatan Negara Banyan Lokal: Studi Kasus Bangka. dalam Nordholt, H.S. dan G. van Klinken. 2007. *Politik lokal di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.
- Falleti, T. 2003. *Governing Governors: Coalitions and Sequences of Decentralization in Argentina, Colombia, and Mexico*. PhD Dissertation. Northwestern University.
- Gurr, T.R. 1993. *Minorities at Risk: a Critical View of Ethnopolitical Conflict*. Washington DC.: United State Institute of Peace Press.
- Nordholt, H.S. dan G. van Klinken. 2007. *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.
- Lanin, Dasman. 2006. Kebijakan Desentralisasi dan Pemuliaan Nilai Kultural-Etnis dalam Birokrasi (Kasus: Model Otomisasi Nagari di Sumatera Barat). *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis dan Birokrasi*, Vol. 14, No. 1 (Januari)
- Ratnawati, T. 2007. Beberapa Permasalahan Pemekaran Wilayah Era Reformasi dan Alternatif Solusi. Manado; Makalah Seminar Nasional AIPPI XXI.
- Romli, L. 2007. *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Tomagola, T.A. 2006. *Republik Kapling*. Yogyakarta: Resist Book.
- USAID Democratic Reform Support Program. 2006. *Membedah Reformasi Desentralisasi di Indonesia*. Ringkasan Laporan. Jakarta: USAID-DRSP.
- Vel, J. 2007. Kampanye Pemekaran di Sumbawa Barat. dalam Nordholt, H.S. dan G. van Klinken. 2007. *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.