

Tesis
PEMBENTUKAN DAERAH KABUPATEN KOLAKA TIMUR
PROVINSI SULAWESI TENGGARA

*THE ESTABLISHMENT OF EAST KOLAKA REGENCY AREA IN THE
PROVINCE OF SOUTHEAST SULAWESI*



Oleh :
SYAHRIAL DARMAWAN
P4300211009

PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2014

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Syahrial Darmawan

Nomor Pokok mahasiswa : P4300211009

Program Studi : Ilmu Politik

Dengan ini saya menyatakan bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, dan bukan merupakan pengambil alihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terdapat sebagian ataupun keseluruhan dalam tesis ini terbukti hasil karya orang lain, saya bersedia menerima atas perbuatan tersebut.

Makassar, 3 Januari 2014

Yang menyatakan

Syahrial Darmawan

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulisan tesis ini dapat diselesaikan. Tesis ini merupakan salah satu syarat untuk mencapai derajat sarjana S-2 Program Studi Magister Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar. Untuk penulisan tesis ini penulis telah banyak mendapatkan bantuan dan dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Prof. DR. Muhammad Kausar Baylusy, MA dan DR. Muhammad Saad, MA selaku dosen Pembimbing yang telah banyak memberikan bimbingan dan masukan dalam penulisan tesis ini.
2. Bapak Prof. DR Armin, M.Si, DR. Gustiana A. Kambo, M.Si dan DR. Hj. Rabina Yunus, MA selaku dosen Penguji yang telah memberikan banyak masukan dan arahan kepada penulis untuk mendapatkan hasil yang lebih baik.
3. Pemerintah daerah Kabupaten Kolaka yang telah memberikan ijin kepada penulis untuk dapat melanjutkan pendidikan S-2 Program studi Magister Ilmu Politik.
4. Bapak/Ibu para dosen pengajar Program Studi Magister Ilmu Politik yang telah banyak memberikan pengetahuan dan pengalaman mereka untuk bekal dalam melaksanakan tugas;
5. Rekan-rekan Magister Ilmu Politik angkatan 1 yang selalu memberikan semangat, canda, rasa kebersamaan dan rasa kekeluargaan diantara banyaknya tugas kuliah yang dihadapi;
6. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu per satu yang membantu dalam kelancaran penulisan tesis ini.

Sungguh, penulis menyadari adanya kekurangan dan kelemahan dalam penulisan tesis ini yang disebabkan oleh keterbatasan kemampuan dan pengetahuan penulis. Oleh karena itu saran dan komentar yang tulus penulis harapkan dari semua pihak demi penyempurnaan tesis ini dan untuk itu penulis ucapkan terima kasih. Akhirnya, semoga tesis ini dapat berguna bagi kita semua, Amin.

Makassar, Desember 2013

Penulis

ABSTRAK

SYAHRIAL DARMAWAN, *Pembentukan Daerah Kabupaten Kolaka Timur provinsi Sulawesi Tenggara* (dibimbing oleh **Muhammad Kausar Bailusy** dan **Muhammad Saad**).

Penelitian ini bertujuan mengetahui proses pemekaran daerah yang ditinjau dari pemenuhan persyaratan administratif, teknis dan fisik kewilayahan dalam pembentukan daerah Kabupaten Kolaka Timur.

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Kolaka sebagai daerah induk dan Kabupaten Kolaka Timur sebagai daerah otonomi baru. Metode yang digunakan adalah metode penelitian deskriptif dengan Model pendekatan kualitatif. Penetapan narasumber/informan melalui *purposive*. Pengumpulan data melalui metode wawancara mendalam dan studi dokumentasi dengan teknik analisis data menggunakan model interaktif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pembentukan Kabupaten Kolaka Timur, tidak sepenuhnya untuk mengembangkan daerah namun diduga didasari oleh kepentingan elit dan institusi politik, kepentingan bupati jelang pemilukada, Gubernur, elit-elit partai Golkar dan PAN yang ingin merusak dominasi PPP sebagai Upaya penguatan basis politik di Kabupaten Kolaka, DPR terkesan memaksakan perampungan Pembentukan daerah otonomi baru yang diduga untuk meningkatkan elektabilitas politikus tertentu, Kinerja DPOD kurang maksimal karena waktu kunjungan yang singkat dan adanya bentuk suap secara halus dalam bentuk pelayanan di daerah. Selanjutnya ditinjau dari persyaratan administratif, dan fisik kewilayahan Kabupaten Kolaka Timur telah layak untuk dibentuk, namun syarat teknis terutama mengenai kemampuan keuangan daerah tersebut belum layak.

Kata Kunci : Otonomi Daerah, Proses Politik, daerah otonomi baru

ABSTRACT

SYAHRIAL DARMAWAN. The establishment of east Kolaka regency area in the province of southeast Sulawesi (supervised **Muhammad Kausar Bailusy** and **Muhammad Saad**)

The study aims to describe the region establishment process viewed from the administrative, physical and technical requirements. The study was carried out in Kolaka Regency as the main region and the new eastern Kolaka Regency. The study uses qualitative approach. The informants were selected by means of purposive sampling technique and the data were gathered through in-depth interviews and documentary study which were later analysed with interactive data analysis model.

The study indicates that the establishment of the east Kolaka regency is not fully based on the sole purpose to be autonomous but also on the elite's and the political institution's interest; the regency leader and the two political parties (GOLKAR and PAN) aiming at upsetting the dominant influence of PPP political party and strengthening the political base of the two parties in the region. The Parliament insisting on quick establishment of new autonomous region implies an agenda to increase the electability of certain politicians in the coming election. Insufficient performance of regional autonomy advisory council (DPOD) is due to the limited time available for visiting the region and the existing of subtle type of bribery in the form of services in the area. In terms of administrative and physical territorial requirements of this eastern area, the area is feasible to become a new regency, but technical requirements particularly financial capabilities are insufficient.

Keywords : regional autonomy, political process, new autonomous region

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS.....	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK.....	v
ABSTRACT.....	vi
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR TABEL	viii
DAFTAR GAMBAR	ix
DAFTAR LAMPIRAN	x
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	13
C. Tujuan Penelitian	15
D. Manfaat Penelitian	15
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	17
2.1. Proses Politik.....	17
2.2. Aktor dalam proses Kebijakan	22
2.3. Desentralisasi.....	24
2.4. Kebijakan Pembentukan Daerah (Kelayakan Pemekaran daerah).....	27
2.5. Kerangka pemikiran	32
BAB III METODE PENELITIAN	33
A. Pendekatan dan Jenis Penelitian	33
B. Lokasi penelitian.....	34
C. Sumber data	34
D. Teknik Pengumpulan data.....	36
E. Teknik Analisis data	37
F. Jadwal penelitian.....	39

BAB IV	GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN.....	40
4.1.	Gambaran Umum Kabupaten Kolaka (Sebelum Pemekaran).....	40
4.1.1	Kondisi wilayah.....	40
4.1.2	Pemerintahan	44
4.1.3	Jumlah dan laju pertumbuhan penduduk	45
4.1.4	Sosial.....	46
4.2.	Kabupaten Kolaka Timur	50
4.2.1.	Sejarah singkat Kolaka Timur	50
4.2.2.	Kondisi Alam.....	52
4.2.3.	Administrasi Pemerintahan.....	54
4.2.4.	Sosial.....	55
4.2.5.	Pertanian	56
4.2.6.	Peternakan dan Perikanan	56
4.2.7.	Kehutanan	57
4.2.8.	Pertambangan.....	57
BAB V	PEMBAHASAN.....	58
5.1	Proses Politik Pembentukan Kabupaten Kolaka Timur	58
5.1.1	Fase awal pembentukan Kolaka Timur	58
5.1.2	Terbitnya Keputusan Bupati dan DPRD Kolaka	62
5.1.3	Dukungan Gubernur dan DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara	66
5.1.4	Proses ditingkat Pusat	71
5.1.5	Kunjungan Tim Teknis DPOD	87
5.1.6	Terbentuknya secara resmi Kabupaten Kolaka Timur.....	89
5.2.	Syarat Administratif	94
5.3.	Syarat Teknis	96
5.3.1	Faktor, Konsep / definisi, Indikator, & tata cara penghitungan dalam rangka pembentukan daerah otonom baru	96
5.3.2	Rekapitulasi Syarat teknis (Faktor & Indikator) dalam rangka pembentukan Kabupaten Kolaka Timur	104

5.3.3 Deskripsi dan Analisis hasil kajian	105
1) Kependudukan	105
2) Kemampuan Ekonomi	108
3) Kemampuan Keuangan	118
5.4 Syarat Fisik Kewilayahan	128
5.5 Analisis Kualitatif Kelayakan Kabupaten Kolaka Timur menjadi daerah otonomi baru.....	130
BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN	135
DAFTAR PUSTAKA.....	140
LAMPIRAN	144

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1. Kecamatan di wilayah Kabupaten Kolaka.....	45
Tabel 2. Rekapitulasi syarat teknis.....	104
Tabel 3. Jumlah penduduk.....	105
Tabel 4. Jumlah penduduk dan laju pertumbuhan penduduk Kabupaten Kolaka tahun 2003-2006	106
Tabel 5. Proyeksi jumlah penduduk selama kurun waktu 10 Tahun yang akan datang.....	106
Tabel 6. Kepadatan Penduduk.....	107
Tabel 7. Skor kependudukan calon Kabupaten Kolaka Timur	107
Tabel 8. Skor kependudukan Kabupaten induk Kolaka	108
Tabel 9. PDRB perkapita ADHB seluruh kabupaten diprovinsi Sulawesi Tenggara tahun 2002 s/d 2006.....	109
Tabel 10. Pertumbuhan PDRB perkapita ADHB seluruh kabupaten di Sulawesi Tenggara 2002 s/d 2006.....	110
Tabel 11. Proyeksi jumlah PDRB perkapita selama kurun waktu 10 tahun yang akan datang.....	110
Tabel 12. PDRB non migas perkapita	111
Tabel 13. PDRB seluruh kabupaten di Sulawesi Tenggara atas dasar harga konstan tahun 2002 s/d 2006.....	112
Tabel 14. Kontribusi PDRB seluruh Kabupaten di Sulawesi Tenggara atas dasar harga konstan 2002 s/d 2006	113
Tabel 15. Pertumbuhan PDRB seluruh Kabupaten di Sulawesi Tenggara atas dasar harga konstan 2002 s/d 2006	113

Tabel 16	Proyeksi jumlah PDRB perkapita selama kurun waktu 10 tahun yang akan datang.....	114
Tabel 17	Pertumbuhan Ekonomi	115
Tabel18	Kontribusi PDRB ADHB Sulawesi Tenggara tahun 2006.....	116
Tabel 19	Kontribusi PDRB non migas	117
Tabel 20	Skor kemampuan Ekonomi calon Kabupaten Kolaka Timur	117
Tabel 21	Skor kemampuan Ekonomi Kabupaten induk Kolaka	118
Tabel 22	Jumlah PDS (Pendapatan Daerah Sendiri)	118
Tabel 23	APBD Kabupaten Kolaka tahun 2007.....	119
Tabel 24	Realisasi PAD seluruh Kabupaten/Kota di Sulawesi Tenggara tahun 2006	123
Tabel 25	Rasio PDS terhadap jumlah penduduk.....	124
Tabel 26	Rasio PDS terhadap PDRB non migas	124
Tabel 27	Skor kemampuan Keuangan calon Kabupaten Kolaka Timur	125
Tabel 28	Skor kemampuan keuangan Kabupaten Induk Kolaka.....	125

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1. Kerangka Pemikiran.....	32
Gambar 2 Jadwal Penelitian.....	39
Gambar 3. Peta Kabupaten Kolaka sebelum pemekaran.....	43
Gambar 4. Kabupaten Kolaka Pasca Pemekaran.....	49
Gambar 5 Peta Kabupaten Kolaka Timur.....	53
Gambar 6. Kontribusi masing-masing pendapatan pada APBD Kabupaten Kolaka tahun 2007.....	120
Gambar 7. Kontribusi penyumbang dana perimbangan APBD Kabupaten Kolaka tahun 2007.....	120
Gambar 8. Anggaran belanja tidak langsung pada APBD Kabupaten Kolaka tahun 2007.....	121
Gambar 9. Anggaran belanja langsung pada APBD Kabupaten Kolaka tahun 2007.....	122
Gambar 10. Anggaran belanja tidak langsung pada APBD Kabupaten Kolaka tahun 2007.....	123

DAFTAR LAMPIRAN

Nomor

1. Undang-Undang nomor 8 tahun 2013 tentang Pembentukan Kabupaten Kolaka Timur di Sulawesi 145

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dampak reformasi yang terjadi di Indonesia, ditinjau dari segi politik dan ketatanegaraan, adalah terjadinya pergeseran paradigma dan sistem pemerintahan yang bercorak monolitik sentralistik di pemerintah pusat ke arah sistem pemerintahan yang desentralistik (*local democracy*) di pemerintah daerah. Sistem pemerintahan seperti ini memberikan keleluasaan kepada daerah dalam wujud “Otonomi Daerah” yang luas dan bertanggung jawab untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta, prakarsa dan aspirasi masyarakat sendiri atas dasar pemerataan dan keadilan serta sesuai dengan kondisi, potensi dan keragaman daerah (Koswara, 1998).

Seiring dengan dinamika perkembangan masyarakat di era reformasi muncul fenomena keinginan elit-elit lokal pada berbagai wilayah untuk membentuk suatu daerah otonom baru, baik daerah provinsi maupun kabupaten dan kota. Keinginan seperti itu didasari oleh berbagai dinamika yang terjadi di daerah baik dinamika politik, ekonomi sosial maupun budaya. Dengan pembentukan daerah otonom baru, daerah otonom tersebut diharapkan mampu memanfaatkan peluang yang lebih besar dalam mengurus dirinya sendiri, terutama berkaitan dengan pengelolaan sumber-sumber pendapatan asli daerah, sumber daya alam dan pengelolaan bantuan pemerintah pusat kepada daerah otonom dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat setempat yang lebih baik.

Desentralisasi merupakan suatu refleksi proses reformasi politik, sosial, budaya dan ekonomi. Perubahan politik dan sosial budaya di Indonesia dengan kecenderungan pergeseran pelayanan publik dari wewenang pemerintah pusat beralih menjadi wewenang tingkat pemerintahan yang lebih dekat dengan masyarakat. Otonomi daerah sebagai wujud pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang digulirkan oleh pemerintah sebagai jawaban atas tuntutan masyarakat, pada hakekatnya merupakan penerapan konsep *division of power* yang membagi kekuasaan negara secara vertikal (Budiardjo,2010; 286).

Dinamika perkembangan wilayah menjadi otonom seperti itu disikapi pemerintah pusat dengan diberlakukannya kebijakan otonomi daerah sejak Januari 2001. Dalam hubungannya dengan pembentukan daerah otonom, Pasal 18 UUD 1945 antara lain menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi dalam daerah kabupaten dan daerah kota

Untuk mendukung implementasi kebijakan otonomi daerah, pemerintah pusat telah melakukan berbagai kebijakan, antara lain dengan lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Yang kemudian undang-undang nomor 22 tahun 1999 tersebut diperbaharui dengan lahirnya undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah yang dalam pasal 2 menyatakan : (1)Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. (2)Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada

ayat (1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. (3) Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. (4) Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya. (5) Hubungan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut maka dapat dijelaskan bahwa keinginan masyarakat daerah untuk membentuk daerah otonom baru memang dimungkinkan oleh peraturan perundangan yang berlaku. Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia dapat dilacak dalam kerangka konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Otonomi daerah merupakan tema lama yang tampaknya selalu menemukan aktualitas dan relevansinya. Dikatakan tema lama karena Undang-Undang Dasar 1945 telah memberikan landasan yuridis yang jelas tentang eksistensi otonomi daerah. Seiring dengan ditetapkannya UUD 1945, sejak itu pengaturan tentang pemerintahan daerah dalam perundang-undangan sebagai penjabaran pasal 18 mulai ramai diperdebatkan. Hal ini tampak dari kehadiran Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 yang mengatur tentang otonomi daerah.

Kajian terhadap isi undang-undang yang pernah dipergunakan untuk mengatur pemerintahan daerah tetap saja menarik perhatian berbagai kalangan serta membuka peluang terjadinya perdebatan. Sampai saat ini sudah tujuh kali diadakan perubahan dan penyempurnaan, terakhir dengan

undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang sekarang sedang diimplementasikan. Materi perdebatan dalam Undang-undang pemerintahan daerah berada pada segi yang esensial, yaitu mengenai seberapa besar pemerintah pusat menyerahkan kewenangannya kepada daerah otonom.

Dengan demikian maka pembentukan daerah otonom dalam rangka desentralisasi di Indonesia menurut Suwandi (2002) memiliki ciri-ciri:(1) daerah otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan layaknya di negara federal, (2) desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atau pengakuan atas urusan pemerintahan, (3) penyerahan atau pengakuan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada angka 2 tersebut di atas utamanya terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) sesuai dengan prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Sejalan dengan banyaknya keinginan untuk pembentukan daerah otonom baru, baik yang berupa pemekaran maupun peningkatan status, khususnya di daerah kabupaten dan daerah kota sesuai dengan mekanisme pembentukan daerah otonom maka pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah, yang isinya menyebutkan mengenai tata cara atau persyaratan, kriteria, prosedur, pembiayaan pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah.

“Sejak reformasi bergulir, pemerintah telah melakukan 205 pemekaran daerah, sehingga jumlah daerah di tanah air semakin banyak, yakni 33 provinsi dan 491 kabupaten/kota yang menjadi daerah-daerah otonom. Dan

saat ini, sudah ada 181 usulan pemekaran lagi," Gamawan Fauzi (regional kompas.com).

Khusus Kabupaten Kolaka Timur resmi dibentuk melalui undang-undang nomor 8 tahun 2013 tentang pembentukan Kabupaten Kolaka Timur Provinsi Sulawesi Tenggara. Bersamaan dengan dibentuknya Kabupaten Kolaka Timur, dibentuk pula 18 daerah otonom baru lainnya di Indonesia sehingga jumlah daerah otonomi baru yang dibentuk adalah 19 daerah dengan rincian satu provinsi baru serta 18 daerah tingkat kabupaten. Mayoritas daerah otonom baru yang dibentuk berada di Indonesia timur, Adapun ke-19 daerah yang lolos yaitu :

- 1) Provinsi Kalimantan Utara (Tarakan, Nunukan, Tana Tidung, Bulungan, Malinau)
- 2) Kabupaten Mahakam Ulu Provinsi Kalimantan Timur (pemekaran Kabupaten Kukar)
- 3) Kabupaten Musi Rawas Utara Provinsi Sumatera Selatan
- 4) Kabupaten Penukal Abab Lematang Ilir Provinsi Sumatera Selatan
- 5) Kabupaten Malaka Provinsi Nusa Tenggara Timur
- 6) Kabupaten Pangandaran Provinsi Jawa Barat
- 7) Kabupaten Pulau Taliabu Provinsi Maluku Utara
- 8) Kabupaten Pesisir Barat Provinsi Lampung,
- 9) Kabupaten Mamuju Tengah Provinsi Sulawesi Barat
- 10) Kabupaten Banggai Laut Provinsi Sulawesi Tengah
- 11) Kabupaten Morowali Utara Provinsi Sulawesi Tengah,
- 12) Kabupaten Konawe Kepulauan Provinsi Sulawesi Tenggara,
- 13) *Kabupaten Kolaka Timur Provinsi Sulawesi Tenggara*
- 14) Kabupaten Buton Selatan Provinsi Sulawesi Tenggara
- 15) Kabupaten Buton Tengah Provinsi Sulawesi Tenggara
- 16) Kabupaten Muna Barat Provinsi Sulawesi Tenggara
- 17) Kota Raha Provinsi Sulawesi Tenggara
- 18) Kabupaten Manokwari Selatan Provinsi Papua Barat
- 19) Kabupaten Pegunungan Arfak Provinsi Papua Barat

Ada realitas menarik yang terjadi, bahwa pembentukan satu daerah kabupaten, biasanya dapat lagi menghasilkan paling kurang satu kabupaten atau kota baru. Banyak terjadi kabupaten yang sebenarnya baru dibentuk yang secara beruntun dimekarkan lagi menjadi kabupaten baru dalam kurun waktu hanya beberapa tahun saja. Misalnya pembentukan awal Kabupaten Minahasa selatan yang resmi terjadi tanggal 25 Februari 2003 (tanggal pengesahan undang-undangnya). Namun tiga tahun kemudian kabupaten yang baru terbentuk ini beranak pinak menjadi kabupaten Minahasa Tenggara yang diresmikan tepatnya 2 Januari 2007. Hal yang sama terjadi pada kabupaten Luwu utara yang dibentuk tahun 1999 dari hasil pemekaran kabupaten Luwu. Namun baru berumur 4 tahun malah kabupaten Luwu Utara sudah menghasilkan pemekaran kabupaten Luwu Timur (tahun 2003). (Makagansa, 2008:161)

Pemekaran menjadi kabupaten atau kota baru terjadi terkait dengan espektasi-ekspektasi dan keluhan-keluhan ditingkat lokal. Baik ekspektasi yang ada dikalangan masyarakat maupun pemerintah daerahnya. Pemekaran sebagai intervensi pusat untuk memberikan solusi atas ketegangan hubungan pusat dan daerah. Ekspektasi lokal yang dimaksud diatas adalah kemauan dan kemampuan daerah membentuk struktur pemerintahan baru dan memfungsikannya dalam rangka mewujudkan efektivitas pemerintahan yang lebih baik.

Fenomena tersebut sebenarnya telah menimbulkan sikap pro dan kontra di berbagai kalangan politisi, tokoh masyarakat, pejabat pemerintah, dan di antara para pakar. Mereka memperdebatkan manfaat ataupun kerugian yang timbul dari banyaknya wilayah yang dimekarkan. Berbagai

pandangan dan opini disampaikan untuk mendukung sikap masing-masing pihak.

Dimulai dari beberapa permasalahan pembentukan daerah tersebut, Hasil studi Bank Dunia menyimpulkan ada empat faktor utama pendorong maraknya pembentukan daerah-daerah otonomi baru di masa reformasi yaitu (Ratnawati,2009:15) :

1) Motif untuk efektivitas/efisiensi administrasi pemerintahan mengingat wilayah yang begitu luas, penduduk yang menyebar dan ketertinggalan pembangunan; 2) Kecendrungan untuk homogenitas (etnis, bahasa, agama, urban-rural, tingkat pendapatan dan lain-lain); 3) Adanya kemandirian fiskal yang dijamin oleh undang-undang (disediakkannya dana alokasi umum(DAU), bagi hasil sumber daya alam, disediakan sumber-sumber pendapatan asli daerah/PAD ; 4) Motif pemburu rente (bureaucratic and political rent – seeking) para elit, yakni kesempatan untuk memperoleh keuntungan dana, baik dari pemerintah pusat maupun dari penerimaan daerah sendiri. Disamping keempat motif tersebut, masih ada satu motif “tersembunyi” dari pemekaran daerah, yang oleh ikrar nusa bakti disebut sebagai “Gerrymander” yaitu usaha pembelahan/pemekaran daerah untuk kepentingan partai politik tertentu. Contohnya adalah kasus pemekaran Papua oleh pemerintahan Megawati (PDIP) dengan tujuan untuk memecah suara partai “lawan”(ibid).

Di sisi lain, banyak pula argumen yang diajukan untuk mendukung pembentukan daerah-daerah otonomi baru, yaitu antara lain adanya kebutuhan untuk mengatasi jauhnya jarak rentang kendali antara pemerintah dan masyarakat, serta memberi kesempatan pada daerah untuk melakukan percepatan pemerataan pembangunan dikarenakan masih banyaknya daerah-daerah yang belum tersentuh pembangunan (terisolir)

sehingga dibutuhkan perhatian yang ekstra dalam membangun sarana dan prasarana wilayah tertinggal. Alasan lainnya adalah diupayakannya pengembangan demokrasi lokal melalui pembagian kekuasaan pada tingkat yang lebih kecil.

Cerita-cerita sukses pemekaran daerah memang cenderung kurang bila dibandingkan dengan realita banyaknya permasalahan yang terjadi di daerah-daerah otonomi baru. Beberapa contoh permasalahan itu adalah (pamungkas dalam Tri Ratnawati, 2009;16-17) :

1. Konflik dengan kekerasan

Salah satu contoh kasusnya adalah yang terjadi di Kabupaten Polewali-Mamasa yang dimekarkan pada tahun 2002 menjadi Kabupaten Polewali Mandar dan Kabupaten Mamasa di Provinsi Sulawesi Barat. Konflik terjadi di Kecamatan Aralle, Tebilahan dan Mambi (ATM). Ketiga kecamatan ini menolak bergabung dengan kabupaten Mamasa. Konflik dan kekerasan juga terjadi dalam pembentukan provinsi Irian Jaya Barat.

2. Menurunnya jumlah penduduk dan PAD secara drastis.

Contoh : Kasus Kabupaten Aceh Utara sebelum pemekaran penduduknya berjumlah 970.000 jiwa. Setelah pemekaran (menjadi Kota Bireun, Kota Lhokseumawe dan Kabupaten Aceh Utara) penduduknya tinggal 420.000 jiwa. Pembentukan Kota Singkawang menyebabkan Kabupaten Bengkayang banyak kehilangan penduduknya karena bermigrasi ke Kota Singkawang. Selain itu Bengkayang juga menderita karena menurunnya secara drastis PAD daerah tersebut pasca ditinggalkan oleh Singkawang.

3. Menyempitnya Luas wilayah dan beban daerah induk.

Kabupaten Halmahera Barat yang setelah pemekaran wilayahnya menyempit secara drastis, saat ini dibebani oleh pembiayaan daerah-

daerah baru di Kabupaten Halmahera Utara, Halmahera Selatan dan Kepulauan Sula.

4. Perebutan Wilayah dan masalah ibukota Pemekaran.

Kasus ini terjadi misalnya antara Pemerintah daerah Kampar dan Pemerintah Daerah Rokan Hulu yang memperebutkan tiga desa yaitu Tandun, Aliantan dan Kabun. Konflik mengenai penentuan ibukota dari daerah-daerah yang baru dibentuk juga terjadi di Kabupaten Banggai (Sulawesi Tengah).

5. Perebutan aset.

Kasus ini pernah terjadi di Kabupaten Nunukan yang dibentuk pada tahun 1999 yang kemudian berebut gedung dan peralatan dengan Kabupaten induknya (Kabupaten Bulungan). Masalah ini juga terjadi antara Kota Lhokseumawe yang baru dibentuk dengan Kabupaten Lhoksukon di Aceh (daerah induk).

Permasalahan maraknya pemekaran daerah saat ini bagaikan Bom waktu yang kapan saja bisa meledak dan tentu saja mempengaruhi kondisi keuangan dan perekonomian Negara apabila terus-terusan terjadi dan tidak ditemukan solusi yang tepat untuk memecahkan permasalahan ini. Kita semua mengetahui bahwa tujuan akhir dari pemekaran daerah yaitu untuk menciptakan kemandirian daerah dalam proses pemenuhan kebutuhan dan pelayanan bagi seluruh elemen masyarakat di daerah. Namun dengan gambaran kondisi sebagian besar daerah yang masih sangat bergantung dengan DAU dan DAK, yang diperparah dengan sangat minimnya sumber-sumber Pendapatan asli daerah, kiranya tujuan akhir tersebut masih jauh dari harapan. Melihat dari sudut pandang yang lain, semakin maraknya desakan-desakan dari masyarakat di daerah-daerah, khususnya sebagian

besar daerah tertinggal yang mungkin bisa kita sebutkan berada di wilayah Indonesia Timur tidak dapat pula kita salahkan begitu saja. Mengapa demikian? Hal ini dikarenakan Pemerintah pusat belum benar-benar ikhlas dalam mendistribusikan anggaran Negara yang nyata dirasakan oleh masyarakat Indonesia bahwasanya anggaran negara sebagian besar dialokasikan di pulau jawa. Kalimat "terciptanya Pemeratan pembangunan" masih sebatas mimpi bagi masyarakat diluar pulau jawa. Pemerintah kiranya perlu segera menemukan solusi dari permasalahan ini yang tentu saja saling berkaitan satu dengan yang lainnya. Hal tersebut diperparah dengan pemerintah daerah yang dalam menyalurkan dana APBDnya kurang memperhatikan skala prioritas suatu daerah yang membutuhkan. Untuk kegiatan pembangunan terkadang alokasi anggaran masih didasari oleh kepentingan politik penguasa. Anggaran dialokasikan pada daerah tertentu untuk meningkatkan citra politik penguasa tanpa memperhitungkan kelayakannya.

Pembentukan daerah Kabupaten kolaka timur dapat dipandang sebagai proses interaksi berbagai kelompok kepentingan dalam proses politik, melibatkan sejumlah aktor dan dipengaruhi oleh kepentingan yang melekat pada kelompok ataupun aktor tersebut. Proses lahirnya kebijakan publik dalam hal suatu rangkaian kegiatan atau langkah tindakan para aktor (*stakeholders*). Jones(1994:44-45) menjelaskan tentang proses kebijakan sebagai sebuah rangkaian tindakan yang secara definitif berkaitan dengan tujuan. Selanjutnya dijelaskan bahwa proses kebijakan difokuskan pada proses-proses kelompok. Pendekatan seperti ini selain mempelajari peranan kelompok kepentingan juga menyidik kelompok dalam lembaga-lembaga politik. Dalam studi proses kelompok juga harus mengemukakan bahwa

keputusan sebenarnya dibuat oleh kelompok-kelompok kecil yang dikenal dengan *elite*. Dalam pandangan ini proses kelompok dipandang sebagai sebuah proses *elite*.

Berdasarkan pemahaman di atas maka desakan *stakeholders* dan tindakan pemerintah membentuk daerah Kabupaten Kolaka Timur dapat dilihat sebagai suatu proses kelompok dan pengambilan keputusan dalam proses tersebut dapat dipandang sebagai kehendak dari elit-elit lokal maupun pusat. Adapun Elit-elit ditingkat lokal yang berperan terhadap pembentukan Kabupaten Kolaka Timur ini dimulai dari elit-elit partai Golkar di provinsi antara lain diawali DR. Hino Biohanis (Ketua DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara periode 1999-2004), Drs. H. Adel Berty Anggota DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara dan juga mantan Bupati Kolaka 2 periode masa jabatan, Ali Masi SH (Gubernur Sulawesi Tenggara 2003-2008), H. Nur Alam, SE Gubernur Sulawesi Tenggara saat ini, Para elit-elit lokal tersebut dengan power relation yang dimiliki melakukan pendekatan-pendekatan pada elit-elit ditingkat pusat yang dimulai dari fraksi mereka masing-masing di DPR khususnya komisi II yang diawali oleh Partai Golkar dan kemudian dilanjutkan Partai Amanat Nasional (PAN). Kemudian ada pula Para pengurus Forum Percepatan pembentukan Kabupaten Kolaka Timur yang berperan aktif dalam memenuhi berbagai persyaratan yang ditetapkan antara lain dengan membuat kajian-kajian teknis yang mendalam perihal pembentukan Kabupaten Kolaka Timur antara lain Mustakim Darwis, H. Nakean Beddu. dan masih banyak lagi tokoh-tokoh masyarakat Kolaka Timur yang berperan aktif dalam mengendalikan masyarakat sampai pada mencegah konflik ditingkat Lokal. Oleh karena itu maka pembentukan

daerah Kabupaten Kolaka Timur merupakan proses interaksi berbagai kelompok dan elit beserta dengan kepentingan mereka masing-masing.

Pembentukan suatu Daerah otonomi baru harus mempertimbangkan Mengenai berbagai kriteria kelayakan pembentukan kabupaten, yang diatur dalam PP nomor 78 tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah, yang meliputi 3 unsur utama yaitu administrasi, teknis (kependudukan, kemampuan ekonomi, potensi daerah, kemampuan keuangan, sosial budaya, sosial politik, luas daerah, pertahanan, keamanan, tingkat kesejahteraan masyarakat sampai rentang kendali/span of control), dan fisik kewilayahan. Berbagai kriteria persyaratan tersebut wajib dipenuhi calon daerah otonomi baru, berbagai persyaratan diatas dalam proses pemenuhannya banyak dipengaruhi oleh berbagai kepentingan politik dari berbagai kalangan yang tentu saja dapat memicu konflik ditingkat lokal karena perbedaan kepentingan. Pemerintah sadar bahwa dengan semakin tidak terkendalinya pembentukan daerah otonomi baru di Indonesia maka hal tersebut akan semakin mempengaruhi postur APBN. Sehingga pemerintah ingin menutup pintu pembentukan Daerah otonomi baru untuk sementara waktu. Namun hal tersebut kurang mendapat respon yang baik dari DPR. Fungsi pemerintah dalam mengelola dan menentukan daerah otonomi baru sepertinya telah diambil alih DPR. Dengan dalih kepentingan konstituen dan mencegah konflik, DPR dengan Hak inisiatif yang dimiliki dalam membuat Undang-undang seolah-olah tidak terhentikan langkahnya. Sulit memang jika seorang wasit merangkap sebagai pemain dalam suatu pertandingan. sehingga dalam kenyataannya, pemerintah lebih berperan sebagai mentor ataupun yang memberi pedoman dan petunjuk teknis dalam melengkapi persyaratan yang ada. Pemerintah tidak

dapat berbuat banyak untuk mencegahnya karena terbentur UU nomor 12 tahun 2011.

B. Rumusan masalah

Permasalahan besar yang menghadang pembentukan Kabupaten Kolaka Timur sebagai daerah otonom adalah masalah kemandirian keuangan daerah, kurangnya potensi daerah, pertumbuhan ekonomi dan terbatasnya infrastruktur yang ada. Namun kuatnya aspirasi masyarakat Kolaka Timur untuk mengangkat Kolaka timur menjadi suatu daerah yang otonom telah menjadi alasan utama bagi pemerintah untuk mewujudkan daerah Kabupaten kolaka timur. Hal ini tercermin dari upaya Pemerintah Kabupaten Kolaka dan Panitia Percepatan Pembentukan Kabupaten Kolaka Timur yang terus memperjuangkan dalam agenda pembahasan Pemerintah dan DPR RI agar Kolaka Timur dapat disahkan menjadi Kabupaten baru.

Pertanyaan yang kini timbul adalah mengapa dan bagaimana sehingga Kolaka Timur dapat disahkan sehingga menjadi suatu daerah Otonomi Baru, Kepentingan politik yang mempengaruhi Proses pemenuhan persyaratan Administratif, teknis dan fisik kewilayahan sesuai dengan PP nomor 78 tahun 2007 tentang pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah. Apabila dilihat sekilas, dari segi persyaratan kemampuan ekonomi dan finansial seperti diuraikan sebelumnya, nampaknya Kolaka Timur belum layak untuk menjadi suatu daerah otonom, tetapi mengapa Kolaka Timur “lulus ujian” dan kemudian “diundangkan” sebagai suatu daerah Kabupaten baru yang memiliki status otonom?. Penjelasannya mungkin harus dicari melalui sudut pandang politik yang menghendaki agar Kolaka Timur dapat ditetapkan menjadi daerah otonom (Kabupaten kolaka timur). Hal ini tidak dapat dilepaskan dari dukungan berbagai *stakeholders*. Bahwa dengan

terbentuknya Kabupaten Kolaka Timur maka akan membuka peluang bagi *stakeholders* tertentu untuk duduk dalam jabatan-jabatan politis tertentu. Hal yang menimbulkan masalah jikalau pembentukan Kabupaten Kolaka Timur ternyata tidak diikuti oleh semakin baiknya pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Dikhawatirkan justru pelayanan akan semakin mahal karena Pemerintah Kabupaten Kolaka Timur dituntut untuk dapat menghimpun pendapatan asli daerah (PAD) sebanyak-banyaknya.

Dengan kondisi saat ini, dapat diperkirakan bahwa kemampuan ekonomi dan finansial daerah masih sangat minim. Upaya pendanaan yang diharapkan untuk membantu pembiayaan pembangunan Kabupaten Kolaka Timur yaitu berasal dari bantuan pemerintah pusat dalam berbagai bentuknya. Hal inilah yang kemudian menjadi ujung tombak penyelenggaraan pemerintahan di daerah Kabupaten Kolaka Timur untuk menutupi berbagai kekurangan dalam penyediaan pelayanan kepada masyarakat. Konsekuensinya adalah makin menipisnya biaya untuk melakukan investasi dan pembangunan prasarana lainnya.

Dalam penelitian ini dibahas mengenai bagaimana keseluruhan alur proses pemenuhan persyaratan yang diupayakan oleh para pejuang pembentukan daerah Kabupaten Kolaka Timur dimulai sejak diusulkan masyarakat yang umumnya dipenuhi dengan lobi-lobi informal, lahirnya rekomendasi peraturan daerah sampai pada ditetapkan menjadi daerah otonom baru, dalam prosesnya bagaimana pertarungan kepentingan sampai lobi-lobi politik para elit daerah dan ditingkat pusat, sampai pada *power relationship* para stakeholder. Pada banyak kasus, proses politiklah yang akan menentukan nasib dari usulan pemekaran. Pemekaran daerah

dijadikan bargaining politik seorang politisi atau partai politik tertentu pada masyarakat daerah yang mengusulkan pemekaran.

Sehubungan dengan hal-hal tersebut, maka pertanyaan penelitian yang muncul adalah:

“Bagaimana pembentukan Kabupaten Kolaka Timur ditinjau dari pemenuhan persyaratan administratif, teknis dan fisik kewilayahan?”

C. Tujuan Penelitian

Seiring dengan pertanyaan penelitian di atas maka tujuan penelitian ini adalah :

“Untuk menganalisis dan menggambarkan pembentukan kabupaten Kolaka Timur dalam memenuhi persyaratan administratif, teknis dan fisik kewilayahan”

D. Manfaat Penelitian

Informasi yang didapatkan dari penelitian ini diharapkan akan bermanfaat baik secara akademis maupun praktis.

1. Melalui penelitian ini, diharapkan akan memberi manfaat bagi penulis maupun orang yang membaca tulisan ini, berupa penyajian informasi dan analisis mengenai proses pembentukan daerah kabupaten Kolaka Timur yang sangat kondisional. Kondisionalitas pemenuhan persyaratan administratif, teknis dan fisik kewilayahan berdasarkan Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 serta Peraturan Pemerintah nomor 78 tahun 2007.

2. Penulisan tesis ini diharapkan dapat menjadi media pemahaman dan solusi pemekaran daerah di Indonesia dengan memperhatikan aspek-aspek yang berkaitan dengan kelayakan pembentukan suatu daerah otonom.
3. Diharapkan pula, penelitian ini dapat memperkaya khasanah pustaka tentang proses Pemekaran daerah di Indonesia yang bermanfaat bagi daerah-daerah lain di Indonesia dengan permasalahan serupa.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Proses politik

Politik adalah pengambilan keputusan kolektif atau membuat kebijakan umum untuk masyarakat seluruhnya (Joyce Mitchell, 1969;4-5). Sehingga sangat jelas bahwa politik itu sudah menjadi aktivitas untuk mengambil keputusan yang menyangkut pada kepentingan umum yang dilahirkan dalam bentuk suatu kebijakan umum. Politik dalam bentuk yang paling baik adalah usaha mencapai suatu tatanan sosial yang baik dan berkeadilan. Sedangkan politik pada bentuk yang paling buruk adalah perebutan kekuasaan, kedudukan, kekayaan untuk kepentingan diri sendiri (Politics at its worst is a selfish grab for power, glory and riches). (Peter Merkl, 1967;13). Kemudian menurut (Rod Hague et al,1998:3) Politik adalah kegiatan yang menyangkut cara bagaimana kelompok-kelompok mencapai keputusan-keputusan yang bersifat kolektif dan mengikat melalui usaha untuk mendamaikan perbedaan-perbedaan diantara anggota-anggotanya.

Pada umumnya dapat dikatakan bahwa politik (politics) adalah usaha-usaha untuk menentukan peraturan-peraturan yang dapat diterima baik oleh sebagian besar warga untuk membawa masyarakat kearah kehidupan bersama yang harmonis. Beralih ke pengertian yang lebih luas, Sistem Politik adalah "suatu sistem yang mempunyai ruang lingkup dibidang politik, yang meliputi bagian atau lembaga yang berfungsi dibidang politik, kegiatannya berhubungan dengan kenegaraan atau pemerintah" yaitu semua kegiatan yang meliputi penentuan suatu kebijakan umum (public policy) dan bagaimana kebijakan itu dilaksanakan. Politik dalam suatu negara (state)

berkaitan dengan masalah kekuasaan (power) pengambilan keputusan (decision making), kebijakan publik (public policy) dan alokasi atau distribusi (allocation or distribution).(Budiardjo,2010:14)

Untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan publik (public policies) yang menyangkut pengaturan dan alokasi (allocation) dari sumber daya alam, perlu dimiliki kekuasaan (power) serta wewenang (authority). Kekuasaan ini diperlukan baik untuk membina kerjasama maupun untuk menyelesaikan konflik yang mungkin timbul dalam proses ini. Cara-cara yang dipakainya dapat bersifat persuasi (meyakinkan) dan jika perlu bersifat paksaan (coercion). Tanpa unsur paksaan, kebijakan ini hanya merupakan perumusan keinginan (statement of intent) belaka. (ibid:15). Sehingga dapat disimpulkan proses politik adalah suatu interaksi (saling pengaruh mempengaruhi) antara bentuk struktur ataupun lembaga dalam masyarakat yang keseluruhannya (supra dan infrastruktur) yang merupakan struktur politik yang melaksanakan fungsinya masing-masing.

Proses politik dalam pemekaran wilayah, biasanya diawali oleh suara rakyat yang diolah ke wacana umum menjadi opini publik. Opini rakyat tentang masalah apapun merupakan jumlah ungkapan individual; jadi opini rakyat mencakup distribusi jumlah seluruh dan atau persentase yang mendukung atau menentang pendirian (Nimmo,2001:56). Asal mula opini tentang kebanyakan masalah terletak dalam perselisihan atau perbantahan yang memiliki potensi untuk berkembang menjadi isu yang akan menangkap perhatian banyak orang(ibid:20). Namun hubungannya dengan konsep pemekaran wilayah, apakah opini yang berkembang murni demi kesejahteraan masyarakat tanpa ditunggangi oleh kepentingan-kepentingan elit politik, dengan kata lain bisnis kelompok elit yang mengejar kekuasaan? Kiranya hal

tersebut membutuhkan analisa yang lebih mendalam. Indikasi tersebut, kiranya sejalan dengan teorisasi yang penulis gunakan menjadi landasan dalam skema sistematika teori dalam penulisan sebagai Grand Theory yaitu “Teori Elit Politik” Lasswell yang dikutip (SP.Varma,2001:200) yang percaya bahwa setiap masyarakat diperintah oleh sekelompok kecil orang yang mempunyai kualitas-kualitas yang diperlukan bagi kehadiran mereka pada kekuasaan sosial dan politik yang penuh. Bagi Lasswell, Ilmu politik adalah ilmu tentang kekuasaan. Kekuasaan itu memiliki bentuk dan pola nilai dalam masyarakat, yang mana nilai-nilai utamanya adalah keamanan, pendapatan dan martabat. Segelintir orang yang mendapat sebagian besar nilai tersebut adalah “Elit” yang mana Posisi itu mereka jaga dengan cara memanipulasi simbol-simbol, mengendalikan saluran(sumber-sumber daya) bahkan dengan menggunakan kekerasan(ibid:257).

Pareto(ibid:200) membagi masyarakat menjadi dua kelas: (1) Lapisan atas yaitu elit, yang terbagi kedalam elit yang memerintah (Governing elit) dan elit yang tidak memerintah(non-governing elit), (2)Lapisan yang lebih rendah yaitu non elit. Pareto sendiri lebih memusatkan perhatiannya pada elit yang memerintah yang menurut dia berkuasa Karena bisa menggabungkan kekuasaan dan kelicikan. Jadi ada indikasi, ide-ide pemekaran wilayah yang dilaksanakan merupakan ide-ide para elit politik baik pusat maupun lokal yang menyelundupkan ambisi kekuasaan mereka yang dikemas dengan niat-niat suci dengan mengatasnamakan kepentingan rakyat kecil (lapisan non-elit).

Gaetano Mosca yang lebih jauh mengembangkan teori elit politik seperti halnya konsep mengenai pergantian elit, berpendapat dalam semua masyarakat dari yang paling giat mengembangkan diri serta telah mencapai

fajar peradaban hingga pada masyarakat yang paling maju dan kuat selalu muncul dua kelas dalam masyarakat yaitu: 1) kelas yang memerintah, dan 2) kelas yang diperintah. Kelas pertama yang biasanya jumlahnya lebih sedikit, memegang semua fungsi politik, monopoli kekuasaan dan menikmati keuntungan-keuntungan yang didapatnya dari kekuasaan. Sementara kelas yang kedua yang jumlahnya lebih besar, diatur dan dikontrol oleh yang pertama. (Mosca, 1939:50). Lebih lanjut Mosca berpendapat, Penguasaan minoritas atas mayoritas dilakukan dengan cara yang terorganisasi, yang menempatkan mayoritas tetap berdiri saja dibelakang, apalagi kelompok minoritas biasanya terdiri dari individu-individu yang superior.

Karl Mannheim dalam bukunya "ideology and Utopia: an introduction to the sociology of Knowledge" menghubungkan teori-teori elit dengan fasisme dan anti intelektualisme. Mannheim membenarkan teori Pareto tentang kekuasaan selalu dijalankan oleh minoritas (elit). Pembentukan kebijakan sebetulnya berada ditangan para elit; tetapi hal ini bukan berarti masyarakat tidak demokratis. Menurut Mannheim bahwa dalam negara demokrasi maka masyarakat secara individual terbuka kesempatan untuk menjalankan pemerintahan, paling tidak individu dapat menyalurkan aspirasinya. Hal ini mengandung makna bahwa kelompok bawah dapat menggeser elit berkuasa selama mendapat dukungan masyarakat. Kelompok ini akan merupakan elit baru yang memegang puncak kekuasaan. (Harun dan Sumarno, 2006:22)

Kemudian, dalam penulisan ini middle Theory yang penulis gunakan adalah Teori institusionalisme baru. Teori Institusionalisme baru ini terbagi kedalam 7 cabang, yang mana penulis menggunakan cabang institusionalisme normatif yang menyatakan bahwa institusi politik mempengaruhi perilaku aktor dengan membentuk nilai, norma, kepentingan,

identitas dan keyakinan mereka (March dan Olsen dalam David Marsh dan Gary Stoker, 2010;113). Institusionalisme normatif menyatakan bahwa aturan dan struktur yang terlihat netral sebenarnya mengandung nilai (dan hubungan kekuasaan), dan menentukan perilaku yang 'tepat' dalam setting tertentu. Institusi "menyederhanakan" kehidupan politik dengan memastikan bahwa "beberapa hal dianggap sebagaimana adanya dalam memutuskan hal-hal lain" (ibid). Sedangkan untuk Application Theory, penulis menggunakan pendekatan Teori Kebijakan Publik. Berkaitan dengan definisi Kebijakan Publik, terdapat banyak batasan dan definisi yang bisa didapatkan dari literatur-literatur ilmu politik maupun administrasi. Namun banyaknya pendapat tersebut tidaklah berarti telah memberikan makna yang simpang siur atau pertentangan persepsi tentang Kebijakan Publik. Perbedaan justru terjadi hanya pada kedalaman analisis di dalam merumuskan batasan-batasan Kebijakan Publik itu sendiri. Kendati pada kenyataannya bahwa definisi atau batasan sedemikian banyaknya, namun untuk keperluan analisis didalam tulisan ini akan dikemukakan beberapa saja dari pendapat-pendapat para ahli tersebut. Menurut Thoha (2003,59-60), Dalam arti yang luas policy mempunyai dua aspek pokok antara lain : (1) Policy merupakan praktika sosial, ia bukan event yang tunggal atau terisolir. Dengan demikian sesuatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyarakat. (2) Policy adalah suatu peristiwa yang ditimbulkan oleh baik untuk mendamaikan klaim dari pihak-pihak yang konflik atau untuk menciptakan insentif bagi tindakan bersama bagi pihak-pihak yang ikut menetapkan tujuan akan tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut. Dengan demikian, jika ada pihak-pihak yang konflik maka usaha untuk mengatasinya antara lain dihasilkan suatu policy.

Dari dua aspek pokok tersebut dapat disimpulkan, bahwa policy disatu pihak dapat berbentuk suatu usaha yang kompleks dari masyarakat untuk kepentingan masyarakat. Dilain pihak, policy merupakan suatu tehnik untuk mengatasi konflik dan menimbulkan insentif.

Konsep kebijakan publik menurut Anderson (Winarno, 2002:14), kebijakan atau *policy* dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Definisi lain tentang kebijakan publik seperti dikemukakan Thomas R.Dye dalam Thoha (2003:62) adalah “apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan ataupun tidak dilakukan.” Dalam pengertian seperti ini, maka pusat perhatian dari kebijakan publik meliputi apa yang dilakukan dan tidak dilakukan pemerintah. Mengapa demikian? Karena kedua hal tersebut memiliki dampak yang sama besarnya dalam masyarakat. Sehingga dibutuhkan analisis yang tepat dari pemerintah apakah harus mengambil kebijakan, atautkah tidak berbuat apa-apa sama sekali.

Dari berbagai definisi tentang kebijakan publik maka dapat diambil suatu kesimpulan bahwa kebijakan publik merupakan suatu rangkaian keputusan dan tindakan didalamnya terdapat serangkaian tahapan yang saling bergantung yang diatur menurut waktu.

2.2 Aktor dalam proses kebijakan

Aktor merupakan pelaku yang terlibat dalam proses kebijakan. Aktor yang paling dominan dalam proses kebijakan disebut *policy maker*, sementara itu aktor yang mempunyai kualifikasi atau karakteristik lain

dengan tuntutan *ekstern* dikenal sebagai kelompok-kelompok kepentingan, partai politik dan elit profesi.

Keterlibatan aktor dalam proses kebijakan publik dijelaskan oleh William D. Coplin dan Michael K.O'Leary (Keban,1995), dengan mengembangkan suatu metode analisis politik untuk dapat diterapkan dalam proses kebijakan yang disebut *PRINCE*, yaitu *Probe* artinya menggambarkan siapa yang merupakan aktor terpenting dalam kaitannya dengan alternatif kebijakan tertentu, *Interact* artinya mencari keinginan (preferensi) dan pengaruh masing-masing aktor tersebut dalam pengambilan keputusan, *Calculate*, artinya melakukan perkiraan atau perhitungan terhadap keinginan dan pengaruh aktor-aktor tersebut, *Execute*, artinya melaksanakan sesuai dengan hasil perhitungan tersebut.

Untuk melakukan analisis, disusun terlebih dahulu beberapa kriteria penting (Keban,1995) yaitu:

“(1) *issue position*, yaitu menilai sampai berapa jauh seorang aktor mendukung, menentang atau netral terhadap suatu alternatif, (2) *salience*, yaitu menilai sampai seberapa jauh suatu alternatif itu penting bagi masing-masing aktor, (3) *power*, yaitu menilai sampai seberapa jauh seorang aktor mampu memblokir atau sebaliknya merealisasikan keputusan tentang alternatif tertentu (4) *friendship-neutrality-hostility*, yaitu menilai sampai seberapa jauh hubungan antar aktor, apakah saling mendukung, atau malah bertentangan atau bermusuhan sehingga dapat mempengaruhi adopsi atau implementasi suatu kebijakan tertentu”.

Aktor-aktor atau pemeran serta dalam proses kebijakan dapat dibagi ke dalam dua kelompok, yakni para pemeran serta resmi dan para pemeran serta tidak resmi (Winarno,2002:84). Pemeran serta resmi adalah agen-agen

pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif dan yudikatif, sedangkan yang termasuk dalam kelompok pemeran serta tidak resmi meliputi kelompok-kelompok kepentingan, partai politik dan warga negara individu.

2.3 Desentralisasi

Desentralisasi merupakan suatu alat untuk mencapai salah satu tujuan bernegara yaitu memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan yang lebih demokratis. Hal pokok tentang desentralisasi tersebut adalah berhasil atau gagal pemerintah untuk meningkatkan efisiensi dan kadar responsivitas publik terhadap kepentingan politis dan sosial masyarakatnya. Tekanan demokratisasi dunia sekarang ini menunjuk pada *trend* baru yaitu isu pemerintahan daerah. Alasannya bahwa tidak ada satu pemerintah dari suatu negara yang luas akan mampu secara efektif membuat *public policies* di segala bidang ataupun mampu melaksanakan kebijakan-kebijakan secara efektif dan efisien di seluruh wilayah negara itu. Demikian halnya di dalam manajemen penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Pola-pola penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang sentralistik menjadi kurang aktual, sehingga perlu pendekatan desentralistik.

Desentralisasi menurut Rondinelli (Sidik, 2001:2) dapat dibagi menjadi empat jenis yaitu :

- 1) Desentralisasi politik (*political decentralization*), yaitu pemberian hak kepada warga negara melalui perwakilan yang dipilih suatu kekuasaan yang kuat untuk mengambil keputusan publik.

- 2) Desentralisasi Administratif (*Administrative Decentralization*), yaitu pelimpahan wewenang yang dimaksudkan untuk mendistribusikan kewenangan, tanggung jawab dan sumber-sumber keuangan untuk menyediakan pelayanan publik. Desentralisasi administratif pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi tiga bentuk, yaitu :
- a. Dekonsentrasi (*deconcentration*), yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat yang berada dalam garis hirarki dengan pemerintah pusat di daerah.
 - b. Pendelegasian (*delegation*), yaitu pelimpahan wewenang untuk tugas tertentu kepada organisasi yang berada di luar struktur birokrasi reguler yang dikontrol secara tidak langsung oleh pemerintah pusat. Pendelegasian wewenang ini biasanya diatur dengan ketentuan perundangan. Pihak yang menerima wewenang mempunyai keleluasaan (*discretion*) dalam penyelenggaraan pendelegasian tersebut, walaupun wewenang terakhir tetap pada pihak pemberi wewenang (*sovereign-authority*)
 - c. Devolusi (*devolution*), yaitu pelimpahan wewenang kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah dalam bidang keuangan atau tugas pemerintahan dan pihak pemerintah daerah mendapat *discretion* yang tidak dikontrol oleh pemerintah pusat.
- 3) Desentralisasi fiskal (*fiscale decentralization*), merupakan komponen utama dari desentralisasi. Apabila pemerintah daerah melaksanakan fungsinya secara efektif, maka mereka harus didukung sumber-sumber keuangan yang memadai baik yang berasal dari pendapatan asli daerah, bagi hasil pajak dan bukan pajak, pinjaman maupun subsidi atau bantuan dari pemerintah pusat.

- 4) Desentralisasi ekonomi (*economic or market decentralization*), intinya berkaitan dengan kebijakan pelimpahan fungsi-fungsi pelayanan kepada masyarakat dari pemerintah kepada sektor swasta sejalan dengan kebijakan liberalisasi dan ekonomi pasar.
- 5) Desentralisasi dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. *United Nations* memberikan pengertian tentang desentralisasi sebagai :

“the transfer of authority away from the national capital wether by deconcentration to field offices or by devolution to local authorities or local bodies. Batasan ini menggariskan tentang bagaimana proses kewenangan itu diserahkan dari pusat kepada lembaga pemerintah di daerah, baik melalui dekonsentrasi, maupun devolusi” (Koswara, 1998:152).

Pemberian otonomi kepada daerah merupakan konsekuensi kebijakan desentralisasi teritorial. Wujudnya berupa hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Manifestasinya berupa penyerahan sebagian urusan pemerintahan dan sumber-sumber pembiayaan kepada pemerintah daerah yang pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Ini berarti bahwa prakarsa dan penentuan prioritas serta pengambilan keputusan sepenuhnya menjadi hak, wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah.

Menurut Bryant (1987:213-214), desentralisasi dalam kenyataan mengambil dua bentuk, yaitu yang bersifat administratif dan yang bersifat politik. Desentralisasi administratif biasanya disebut dekonsentrasi yang berarti delegasi wewenang pelaksanaan kepada tingkat-tingkat lokal. Para

pejabat tingkat lokal bekerja dalam batas rencana dan sumber-sumber anggaran, namun mereka memiliki elemen kebijakan dan kekuasaan serta tanggung jawab dalam hal sifat hakikat jasa dan pelayanan pada tingkat lokal. Desentralisasi politik (devolusi) berarti bahwa wewenang pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber-sumber daya diberikan pada pejabat-pejabat regional dan lokal. Pikiran ini sejalan dengan Rondinelli (Koswara,1998:153) yang menyatakan: *“decentralization is the transfer of planning, decision making, or administrative authority from central government to its fields organization, local administrative units, semi-autonomous and parastatal organizations, local government, or nongovernment organization”*

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa makna utama desentralisasi terletak pada kewenangan pemerintah daerah untuk menentukan kebijakannya sendiri sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat setempat.

2.4. Kebijakan pembentukan daerah (Kelayakan pemekaran daerah)

Sistem pemerintahan dan pembangunan yang sentralistik telah menyebabkan melemahnya kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas secara otonom. Strategi pelaksanaan pembangunan yang tidak terdesentralisasi telah menyebabkan kegiatan pelayanan masyarakat menjadi tidak responsif dan ketidakmerataan pertumbuhan ekonomi antar daerah.

Pada bagian lain, pengambilan keputusan dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan selama ini yang lebih menekankan pada pendekatan sektoral dan cenderung terpusat menyebabkan pemerintah daerah kurang mendapat kesempatan untuk mengembangkan kapasitas

dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat secara optimal. Kapasitas pemerintah daerah yang tidak optimal disebabkan oleh kuatnya kendali pemerintah pusat dalam proses pengambilan keputusan melalui berbagai pedoman dan petunjuk pelaksanaan yang sangat rinci dan kaku. Hal tersebut diperparah oleh adanya keengganan beberapa instansi pemerintah pusat untuk mendelegasikan kewenangan, penyerahan tugas dan fungsi pelayanan, pengaturan perizinan dan pengelolaan sumber daya keuangan kepada pemerintah daerah. Kuatnya kendali pemerintah pusat yang semakin tinggi terhadap pemerintah daerah pada waktu yang lalu telah menyebabkan hilangnya pula motivasi, inovasi dan kreativitas aparat daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsi yang menjadi tanggung jawabnya. Pemerintah kemudian menyadari bahwa kebijakan pembangunan yang terlalu sentralistik mengandung banyak kelemahan.

Kebijakan pembentukan daerah Kabupaten Kolaka timur merupakan salah satu perwujudan dari pengembangan otonomi daerah. Oleh karena itu maka dalam rangka perencanaan pembangunan daerah di Indonesia, terdapat beberapa hal yang ingin dicapai (Rasyid, 1998): "*pertama*, menyebar ratakan pembangunan sehingga dapat dihindarkan adanya pemusatan kegiatan pembangunan yang berlebihan di daerah tertentu, *kedua*, menjamin keserasian dan koordinasi antara berbagai kegiatan pembangunan yang ada di tiap-tiap daerah, *ketiga*, memberikan pengarahan kegiatan pembangunan, bukan saja pada aparatur pemerintah, tetapi juga kepada masyarakat".

Secara administratif, lingkungan kerja pemerintahan berkaitan dengan batas-batas wilayah hukum suatu daerah atau juga disebut sebagai rumah tangga daerah. Dalam rangka pembentukan daerah baru, pemberian status

pada wilayah tertentu mengandung makna sebagai adanya daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota yang bisa merupakan pemekaran dari daerah induk. Secara teoritis, untuk menjalankan fungsinya secara optimal, sedikitnya ada tujuh elemen utama yang membentuk suatu pemerintah daerah otonom (Suwandi, 2002), yaitu: (1) Adanya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Urusan tersebut merupakan isi otonomi yang menjadi dasar bagi kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. (2) Adanya kelembagaan yang merupakan pewadahan dari otonomi yang diserahkan kepada daerah. (3) Adanya personil yaitu pegawai yang mempunyai tugas untuk menjalankan urusan otonomi yang menjadi isi rumah tangga daerah yang bersangkutan. (4) Adanya sumber-sumber keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah. (5) Adanya unsur perwakilan yang merupakan perwujudan dari wakil-wakil rakyat yang telah mendapatkan legitimasi untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah. (6) Adanya manajemen pelayanan publik agar dapat berjalan secara efisien, efektif, ekonomi dan akuntabel. (7) Adanya pengawasan, supervisi, monitoring dan evaluasi yang efektif / efisien.

Gagasan pemekaran wilayah dan pembentukan daerah otonom memiliki dasar hukum yang cukup kuat. Secara yuridis landasan yang memuat persoalan pembentukan daerah terdapat dalam pasal 18 UUD 1945 yang intinya, bahwa membagi daerah Indonesia atas daerah besar (provinsi) dan daerah provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Selanjutnya dalam UU no. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memberi peluang pembentukan daerah otonom baru tercantum pada pasal 5 ayat 1 yang berbunyi Pembentukan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Adapun

syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan dijelaskan pada pasal berikutnya (ayat 2,3,4, dan 5). Kemudian pasal 6 ayat 1 dan 2 menyatakan bahwa : (1) Daerah dapat dihapus dan digabung dengan daerah lain apabila daerah yang bersangkutan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah. (2) Penghapusan dan penggabungan daerah otonom dilakukan setelah melalui proses evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Adapun syarat-syarat pembentukan daerah (kabupaten/kota) menurut PP no.78 tahun 2007 tercantum pada pasal 4 ayat (2) Pembentukan daerah kabupaten/kota berupa pemekaran kabupaten/kota dan penggabungan beberapa kecamatan yang bersandingan pada wilayah kabupaten/kota yang berbeda harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan kemudian dijelaskan secara rinci pada pasal 5, 6 dan 7 PP no. 78 tahun 2007 yang berbunyi :

- **Pasal 5** ayat (2) Syarat administratif pembentukan daerah kabupaten/kota meliputi: Keputusan DPRD kabupaten/kota, Keputusan bupati/walikota induk, Keputusan DPRD provinsi, Keputusan gubernur, dan Rekomendasi Menteri.
- **Pasal 6** ayat (1) Syarat teknis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 meliputi faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- **Pasal 7** Syarat fisik kewilayahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 meliputi cakupan wilayah, lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan.

Sementara itu, prosedur pembentukan daerah menurut pasal 16, 17 dan 18, 19 dan 20 Peraturan Pemerintah nomor 78 tahun 2007 dapat dijelaskan sebagai berikut :

(1)ada kemauan politik dari masyarakat dan pemerintah daerah yang bersangkutan. (2)adanya studi awal oleh pemda untuk kemudian menjadi dasar bupati/walikota untuk mengusulkan kepada gubernur yang disertai dengan dokumen aspirasi masyarakat, hasil kajian daerah, peta wilayah calon kabupaten kota, dan keputusan DPRD kabupaten kota serta keputusan bupati/walikota. (3)Gubernur dan DPRD provinsi memutuskan untuk menyetujui atau menolak usulan tersebut. (4)Dalam hal gubernur menyetujui usulan tersebut, kemudian Gubernur mengusulkan kepada Presiden melalui Menteri. (5)Menteri melakukan penelitian terhadap usulan yang dimaksud dengan membentuk tim, untuk kemudian menyampaikan rekomendasi usulan pembentukan daerah kepada DPOD(Dewan pertimbangan Otonomi daerah). (6)DPOD menugaskan Tim Teknis DPOD untuk melakukan klarifikasi dan penelitian. Kemudian DPOD bersidang untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada Presiden mengenai usulan pembentukan daerah. (7)Apabila Presiden menyetujui, maka Rancangan Undang-undang dapat disampaikan kepada DPR RI untuk mendapat persetujuan.

2.5 Kerangka Pemikiran

Gambar 1(Proses Pembentukan Kabupaten Kolaka Timur)

