

**DAMPAK PEMEKARAN WILAYAH KECAMATAN TERHADAP  
PEMBANGUNAN DAN PELAYANAN PUBLIK DI KECAMATAN  
KEPULAUAN TANAKEKE KABUPATEN TAKALAR**

**“THE IMPACT OF SUB-DISTRICT EXPANSION ON  
DEVELOPMENT AND PUBLIC SERVICES IN THE TANAKEKE  
ISLANDS SUB-DISTRICT, TAKALAR DISTRICT”**

**TESIS**

**Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan untuk  
Mencapai Derajat Magister S-2**



**Oleh  
IKHSAN HIDAYAT  
E062221001**

**MAGISTER ILMU PEMERINTAHAN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2024**

**LEMBAR PENGESAHAN TESIS**

**DAMPAK PEMEKARAN WILAYAH TERHADAP PEMBANGUNAN  
DAN PELAYANAN PUBLIK DI KECAMATAN KEPULAUAN  
TANAKEKE KABUPATEN TAKALAR**

Disusun dan diajukan oleh

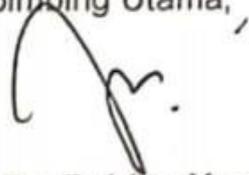
**IKHSAN HIDAYAT**

E062221001

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Ilmu Pemerintahan  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin  
pada tanggal **24 Januari 2024**  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama,



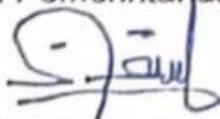
Prof. Dr. Rabina Yunus., M.Si.  
NIP 196011231986032001

Pembimbing Pendamping,



Dr. A. M. Rusli, M.Si.  
NIP 196407271991031001

Plt. Ketua Program Studi  
Ilmu Pemerintahan,



Dr. A. M. Rusli, M.Si.  
NIP 196407271991031001

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan  
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. Phil. Suni, S.IP., M.Si.  
NIP 197508182008011008

## PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : IKHSAN HIDAYAT  
NIM : E062221001  
Program Studi : Ilmu Pemerintahan  
Jenjang : S2

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan saya yang berjudul

**DAMPAK PEMEKARAN WILAYAH KECAMATAN TERHADAP  
PEMBANGUNAN DAN PELAYANAN PUBLIK DI KECAMATAN  
KEPULAUAN TANAKEKE KABUPATEN TAKALAR**

Adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambilan tulisan orang lain. Bahwa tesis yang saya tulis ini, benar-benar merupakan hasil karya sendiri.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 29 Februari 2024

Yang menyatakan

  
Ikhsan Hidayat

## KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirahim...

Assalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh...

Puji syukur kehadirat Allah SWT atas berkat, ridho, rahmat, taufik dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul **“Dampak Pemekaran Wilayah Kecamatan Terhadap Pembangunan Dan Pelayanan Publik di Kecamatan Kepulauan tanakeke kabupaten takalar”** Tesis ini diajukan untuk memenuhi sebagian persyaratan untuk memperoleh gelar magister (S2) pada jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin Makassar.

Penulis menyadari bahwa penyusunan tesis ini tidaklah mudah dan tidak dalam waktu yang singkat. Selama penyusunan tesis ini, penulis menemukan berbagai hambatan dan tantangan, namun hambatan dan tantangan tersebut dapat teratasi berkat tekad yang kuat, segala upaya dan usaha yang keras serta tentunya dukungan tenaga, pikiran dan doa dari berbagai pihak.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada ayahanda Mapparala dan Ibunda Islamiyah Abdullah yang telah melahirkan, membesarkan, dan mendidik penulis hingga sampai sepertisaat ini. Terima Kasih tak terhingga karena telah memberikan segala dukungan yang luar

biasa kepada penulis. Baik berupa kasih sayang, dukungan moral dan materi, semangat serta doa yang tak pernah ada hentinya selalu diberikan dengan ikhlas kepada penulis. Dan tak lupa pula penulis mengucapkan terima kasih kepada saudara kandung Azwar Parewangi, Cecen Angriani, dan Taufik Abdullah yang selalu memberikan dukungan dan doa kepada penulis. Semoga Allah SWT selalu melindungi, memberikan kesehatan, melimpahkan rezeki serta kebahagiaan yang tak henti kepada beliau. Aamiin. Terimakasih yang sebesar-besarnya serta penghargaan yang setinggi-tingginya juga penulis sampaikan kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Jamaluddin Jompa M.Si selaku Rektor Universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan kepada penulis mengikuti pendidikan pada program S2 Universitas Hasanuddin.
2. Bapak Prof. Dr. Phil Sukri M.Si, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta seluruh stafnya.
3. Dr. A.M Rusli M.Si, selaku ketua jurusan Magister Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
4. Ibu Prof Dr. Hj. Rabina Yunus M.Si selaku pembimbing I dan Bapak Dr. A.M Rusli M.Si selaku Pembimbing II yang telah meluangkan waktu untuk membimbing penulis dari awal penyusunan proposal hingga tesis ini selesai.
5. Para tim penguji yang telah banyak memberikan masukan dan saran dalam upaya penyempurnaan Tesis ini. Prof. Dr. Armin Arsyad M.Si, Prof. Dr. Nurlinah, M.Si, dan Dr. A. Lukman Irwan, M.Si.

6. Pemerintah Kabupaten Takalar yang telah memberikan izin untuk melakukan penelitian di Kecamatan Tanakeke. Terkhusus untuk pihak yang terlibat dalam penelitian sehingga penulis dapat dengan mudah mendapatkan data untuk menyelesaikan Tesis ini, dalam hal ini seluruh staf pemerintahan di Kecamatan tanakeke.
7. Terima kasih kepada Arfayanti Eka pertiwi yang senantiasa menemani penulis dalam keadaan apapun serta memberikan dorongan dan dukungan dalam menuntaskan proses Penyelesaian tesis ini.
8. Terima Kasih Kepada Keluarga Besar Abdullah Tiro Family yang selalumemanjatkan doa serta semangat kepada penulis untuk tetap kuat dalam menyelesaikan Pendidikan magister ini.
9. Terima Kasih Kepada teman-teman penulis Magister Ilmu pemerintahan Angkatan 22 yang selalu membersamai dan menjadi pencerah dalam segala pikiran kritis.

Akhirnya kepada Allah SWT penulis serahkan segalanya serta panjatkan doa yang tiada henti, rasa syukur yang teramat besar penulis haturkan kepada-Nya, atas segala izin dan limpahan berkah-Nya penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini. Semoga amal kebajikan semua pihak yang telah membantu diterima disisi-Nya dan diberikan pahala yang berlipat gandasesuai dengan amal perbuatannya.

Penulis berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi penulis khususnya, serta bagi para pembaca pada umumnya. Amin YaRabbal 'Alamin.

Makassar, 21 Januari 2024

Penulis

## ABSTRAK

**IKHSAN HIDAYAT, Nomor Pokok E062221001, jurusan magister Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu social dan ilmu politik Universitas Hasanuddin. Menyusun Tesis Dengan judul ; “ Dampak Pemekaran wilayah kecamatan terhadap Pembangunan dan Pelayanan publik Di kecamatan Kepulauan tanakeke dibawah Bimbingan Prof. Dr. Hj. Rabina Yunus M.Si selaku pembimbing 1 dan Dr. A.M Rusli M.si sebagai Pembimbing 2**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menggambarkan kondisi pembangunan infrastruktur dan pelayanan publik sebelum dan setelah pemekaran wilayah di Kecamatan kepulauan Tanakeke dan untuk mengetahui faktor- faktor yang mempengaruhi kondisi pembangunan insfrastruktur dan pelayanan publik sebelum dan setelah dilakukan pemekaran wilayah di Kecamatan kepulauan Tanakeke. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif yang memberikan gambaran tentang pemekaran wilayah Kecamatan Tanakeke. Pada umumnya kegiatan penilitian deskriptif meliputi pengumpulan data, analisis data, interprestasi data serta diakhiri dengan kesimpulan pada penganalisisan data tersebut. Penelitian ini lebih menekankan pada data kuantitatif yang diperoleh melalui keusioner dan didukung oleh data kuliitatif melalui wawancara dengan informan dan responden dalam rangka mengetahui implikasi pemekaran wilayah.

Hasil penelitian menunjukkan 2 hal yakni, Pertama Kondisi pembangunan dan pelayanan publik setelah pemekaran Kecamatan Tanakeke menjadi lebih baik daripada sebelum pemekaran. Kedua faktor-faktor yang mempengaruhi di dukung oleh pemerintah dan masyarakat, pemerintah lebih memperhatikan kebutuhan masyarakat baik dari segi pelayanan maupun pembangunan, dan masyarakat ikut berpartisipasi dalam membantu pemerintah dalam mewujudkan pelayanan dan pembangunan yang lebih baik.

**Kata kunci : Pemekaran wilayah, Pelayanan Publik**

## ABSTRACT

**IKHSAN HIDAYAT, Principal Number E062221001, majoring in Master of Government Science, Faculty of Social and Political Sciences, Hasanuddin University. Compiled a thesis with the title; "The Impact of Sub-district Expansion on Development and Public Services in the Tanakeke Islands Sub-district under the Guidance of Prof. Dr. Hj. Rabina Yunus M.Si as the first supervisor and Dr. A.M Rusli M.si as the second supervisor.**

This study aims to determine and describe the condition of infrastructure development and public services before and after regional expansion in the Tanakeke Islands sub-district and to determine the factors that influence the condition of infrastructure development and public services before and after regional expansion in the Tanakeke Islands sub-district. The research method used is descriptive research that provides an overview of the expansion of the Tanakeke sub-district area. In general, descriptive research activities include data collection, data analysis, data interpretation and ends with conclusions on the data analysis. This research emphasises quantitative data obtained through questionnaires and is supported by qualitative data through interviews with informants and respondents in order to find out the implications of regional expansion.

The results showed 2 things, namely, First, the condition of development and public services after the expansion of Tanakeke Subdistrict became better than before the expansion. Second, the influencing factors are supported by the government and the community, the government pays more attention to the needs of the community both in terms of services and development, and the community participates in assisting the government in realising better services and development.

*Keywords: Regional expansion, Public Services*

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBARAN PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
ABSTRAK.....	iv
ABSTRACT.....	v
DAFTAR ISI.....	vi
<b>1. PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	6
1.3 Tujuan Penelitian.....	7
1.4 Manfaat Penelitian.....	7
1.5 Hipotesis.....	7
<b>2. TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>8</b>
2.1 . Desentralisasi Dan Otonomi.....	8
2.2 . Pemekaran Wilayah.....	15
2.2.1 Syarat pemekaran wilayah.....	18
2.2.2 Dimensi-dimensi teoritik pemekaran Wilayah.....	21
2.3 . Kerangka Konseptual.....	35
<b>3. METODE PENELITIAN.....</b>	<b>38</b>
3.1 Lokasi Penelitian.....	38
3.2 Jenis Penelitian.....	38
3.3 Responden dan Informan Penelitian.....	38

3.4 Sumber Data.....	39
3.5 Teknik Pengumpulan Data.....	40
3.6 Definisi Operasional.....	41
3.7 Analisis Data.....	42
<b>4. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>44</b>
4.1 Profil Daerah Penelitian.....	44
4.2 Kecamatan kepulauan tanakeke.....	45
4.3 Keadaan Geografis.....	50
4.4 Keadaan Sosial Budaya.....	51
4.5 Pembangunan Infrastruktur Sebelum dan Setelah Pemekaran.....	52
4.5.1 kondisi Jalan Desa .....	55
4.5.2 kondisi sarana Kesehatan .....	57
4.5.3 kondisi kantor kecamatan.....	58
4.6 Pelayanan Publik Sebelum dan Setelah Pemekaran.....	60
4.6.1 prosedur Pelayanan.....	64
4.6.2 kesesuaian persyaratan pelayanan.....	66
4.6.3 kedisiplinan petugas pelayanan.....	68
4.6.4 kemampuan petugas pelayanan.....	70
4.6.5 kecepatan pelayanan .....	72
4.6.6 kesesuaian biaya pelayanan.....	74
4.6.7 kenyamanan pelayanan .....	75
<b>5. KESIMPULAN DAN SARAN.....</b>	<b>80</b>
5.1 Kesimpulan.....	81
5.2 Saran.....	81
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>82</b>
<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN</b>	

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Memasuki era reformasi, pemekaran wilayah atau pembentukan daerah otonomi baru semakin marak sejak disahkannya Undang – Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 dan saat ini direvisi kembali menjadi UU No.23 Tahun 2014. Satu hal yang tidak dapat dipungkiri bahwa pemekaran wilayah ini dapat memberikan dampak yang baik maupun dampak yang buruk. Pemekaran wilayah bertujuan untuk memajukan pembangunan dengan cepat serta meningkatkan pelayanan publik yang Lebih baik kepada masyarakat. Pembangunan merupakan perubahan menuju ke arah perbaikan. Perubahan ke arah perbaikan itu sendiri memerlukan pengerahan segala budi daya manusia untuk mewujudkan apa yang dicita-citakan. Pembangunan menjadi proses penalaran dalam rangka menciptakan kebudayaan dan peradaban manusia.

Dalam rangka pemerataan pembangunan daerah dan pengembangan wilayah diarahkan pada peningkatan kualitas sumberdaya manusia dan pengadaan sarana kebutuhan masyarakat. Pada dasarnya, pemekaran wilayah merupakan salah satu bentuk otonomi daerah dan menjadi salah satu hal yang perlu diperhatikan karena dengan adanya pemekaran wilayah diharapkan dapat lebih memaksimalkan pemerataan pembangunan daerah dan pengembangan.

Dalam Undang – Undang Dasar 1945 terkandung makna Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Otonomi daerah itu sendiri didalam penyelenggaraannya dipandang perlu lebih menekankan pada prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keragaman daerah. Banyak faktor yang mempengaruhi perkembangan suatu wilayah, diantaranya faktor- faktor geografis yang mencakup potensi daerah (sumberdaya alam), luas daerah, jumlah penduduk, dan kondisi fasilitas- fasilitas masyarakat umum, serta hal-hal lain yang menjadi pertimbangan untuk terselenggarakannya otonomi daerah, dalam hal ini pemekaran wilayah.

Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur beberapa prasyarat bagi adanya pemekaran wilayah. Syarat tersebut antara lain syarat teknis, fisik kewilayahan, dan administratif. Demikian juga dalam Pasal 5 UU No 32 Tahun menjelaskan mengenai prasyarat administratif, teknis, dan kewilayahan, dalam pengadaan pemekaran suatu wilayah. Tujuan dari pemekaran wilayah adalah dalam rangka peningkatan pelayanan kepada masyarakat, percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi, percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah, percepatan pengelolaan potensi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban, serta peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

Sebagai konsekuensi dari ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pemerintah daerah diberikan kewenangan yang demikian luas oleh pemerintah pusat untuk mengatur rumah tangga daerahnya sendiri, termasuk didalamnya adalah pemberian pelayanan kepada masyarakat di daerahnya. Dalam pembentukan daerah ataupun pemekaran wilayah harus memenuhi syarat-syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan (Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008). Sebuah daerah yang dimekarkan kewilayahannya harus dilihat secara komprehensif, terutama dalam tingkat kematangan atau kemampuan keuangan, kendali pemerintahan, tingkat efisiensi, dan efektifitasnya dalam beberapa hal, antara lain dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Tuntutan dari pemekaran wilayah yang terjadi selama ini pada umumnya didasari oleh ketidakmampuan pemerintah dalam menjalankan fungsi pelayanan yang maksimal sebagai akibat dari luasnya wilayah dan perkembangan jumlah penduduk disamping sarana dan prasarana penunjang lainnya. Hal itu mengakibatkan terjadinya kesenjangan dalam masyarakat, dimana masyarakat yang posisinya relatif dekat dengan pusat pemerintahan dengan masyarakat yang relative jauh dari pusat.

Pemekaran kecamatan yang semula hanya satu wilayah kemudian dibagi menjadi dua kecamatan bukan hal yang mudah, dimana pemekaran harus membutuhkan personil yang cukup, harus memiliki kantor kecamatan sendiri, membutuhkan fasilitas kantor lainya termasuk di dalamnya biaya rutin yang kesemuanya itu dimaksudkan agar dapat menunjang kelancaran

pelaksanaan roda pemerintahan di kecamatan. Setelah dilakukannya pemekaran kecamatan, yang perlu dipersoalkan adalah pelayanan pemerintah terhadap masyarakat akan menjadi lebih baik. Dari perubahan tersebut dampak yang dapat dinikmati oleh masyarakat dengan adanya pemekaran kecamatan adalah masyarakat dapat lebih cepat dalam pelayanan dan lebih efisien dalam melakukan kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah.

Kecamatan adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah kabupaten atau kota. Kecamatan terdiri atasdesa- desa atau kelurahan-kelurahan.Kecamatan dan Kelurahan adalah merupakan bagian dari perangkat pemerintah daerah Kabupaten/Kota(UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah). Widjaja mengemukakan bahwa :

“Kecamatan adalah satu organisasi atau lembaga pada pemerintahan daerah yang bertanggungjawab kepada kepala daerah dan membantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahansesuai dengan kebutuhan daerah dancara untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat tersebut adalah dengan pemekaran kecamatan dengan melihat kenyataan bahwa pelaksanaannya berpengaruh baik atau buruk terhadap peningkatan pelayanan.”<sup>1</sup>

Fungsi utama pemerintah daerah menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yakni sebagai pelayan masyarakat.Berdasarkan paradigma tersebut aparat pemerintah daerah termasuk aparat pemerintah kecamatan dituntut untuk dapat memberikan pelayanan optimal kepada masyarakat.

Pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara Negara. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, aparatur pemerintah bertanggung jawab untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada warganya. Masyarakat berhak untuk mendapatkan pelayanan yang terbaik dari pemerintah karena memberikan dananya dalam bentuk pembayaran pajak, retribusi, dan berbagai pungutan lainnya. Keputusan MENPAN No. 63 Tahun 2004 menyatakan bahwa pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan suatu kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.

Pada Tahun 2019 Kecamatan mappakasunggu dimekarkan menjadi dua Kecamatan dan melahirkan Kecamatan kepulauan tanakeke. sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Takalar Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pembentukan Kecamatan kepulauan tanakeke. Kecamatan kepulauan tanakeke adalah Kecamatan terbungsu diantara 10 (sepuluh) Kecamatan yang ada di Kabupaten takalar. Luas wilayah Kecamatan kepulauan tanakeke adalah 45,27 km, dengan jumlah 5 Desa, yaitu Desa tompotana, desamattiro baji, desa rewataya, desa balangdatu, desa maccini baji. Tuntutan pemekaran kepulauan tanakeke ini berasal dari masyarakat, dan berinisiatif memekarkan kecamatan ini yang bertujuan untuk mempercepat pembangunan daerah dan mempermudah pelayanan administrasi pemerintahan kepada masyarakat, maka Beliau membentuk panitia pemekaran kecamatan agar pelaksanaan tekhnispemekaran dapat segera di tindak lanjuti, dengan melewati beberapa proses akhirnya usulan

pemekaran di terimah oleh Pemerintah Pusat. Pemekaran wilayah dilakukan pada tahun 2019 menarik untuk melihat pengaruh pemekaran kecamatan yang ada di Kecamatan kepulauan tanakeke. Berdasarkan hal tersebut maka judul penelitian ini adalah **“Dampak Pemekaran Wilayah Kecamatan Terhadap Pembangunan dan Pelayanan Publik di kecamatan kepulauan Tanakeke Kabupaten Takalar”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Seiring dengan dinamika dan permasalahan yang sering muncul dan berkembang dalam masyarakat dengan begitu cepat menuntut pemerintah sebagai pelayan masyarakat untuk lebih mempersiapkan pelayanan, meningkatkan kemampuan dan keterampilan sumber daya manusia, memperbaiki kinerja, menetapkan organisasi serta meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik. Kecamatan adalah salah satu perangkat daerah di atas desa dan kelurahan memperbaiki diri agar menjadi lebih baik demi melayani masyarakat dengan efisien dan semaksimal mungkin. Salah satu cara untuk meningkatkan hal tersebut dengan pemekaran kecamatan dengan melihat kenyataan bahwa palaksanaan pemekaran berdampak lebih baik terhadap pembangunan dan pelayanan masyarakat yang semakin baik dibanding saat sebelum terjadinya pemekaran di kecamatan tersebut. Oleh sebab itu, penulis mengangkat rumusan masalah; Bagaimana kondisi pembangunan infrastruktur serta pelayanan publik sebelum dan setelah pemekaran wilayah di Kecamatan kepulauan Tanakeke?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Dengan seluruh uraian diatas, maka tujuan dari penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis kondisi pembangunan infrasturuktur serta pelayanan publik sebelum dan setelah pemekaran wilayah di Kecamatan tanakeke

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Manfaat teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat terhadap pengembangan ilmu pemerintahan, pada khususnya dalam kajian pemekaran wilayah kecamatan
- b. Manfaat Praktis, penelitian ini diharapkan menjadi bahan evaluasi pemerintah dalam meningkatkan pembangunan serta pelayanan pemerintahan di kecamatan Tanakeke.

### **1.5 Hipotesis**

Berdasarkan permasalahan yang ada maka di rumuskan hipotesis untuk diuji dalam penelitian ini ;

- a. Pemekaran wilayah kecamatan baru di kepulauan tanakeke diduga berdampak pada pembangunan infrastruktur didaerah yang bersangkutan
- b. Pemekaran wilayah kecamatan baru di kepulauan tanakeke diduga berdampak pada pelayanan publik didaerah yang bersangkutan.

## **BAB 2**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

Tinjauan Pustaka ini merupakan uraian konsep teori yang akan menjadi landasan untuk melakukan penelitian ini. Adapun yang dimaksud adalah konsep teori tentang desentralisasi, otonomi daerah dan pemerakaran wilayah.

#### **2.1 Desentralisasi dan Otonomi**

Secara konseptual teoritis desentralisasi sudah lama dikenal. Namun, belum ada kesepakatan diantara pakar dalam memberikan definisi yang baku tentang desentralisasi. Para pakar umumnya mendefinisikan menurut sudut pandangnya masing- masing, sehingga sulit diterima oleh semua pihak.

Bhenyamin Hoessein mengemukakan:

“Desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat”<sup>2</sup>.

Phillip Mawhod mengemukakan:

“Desentralisasi adalah pembagian dari sebagian kekuasaan pemerintah oleh kelompok yang berkuasa di pusat terhadap kelompok-kelompok lain yang masing- masing memiliki otoritas di dalam wilayah tertentu dari suatu Negara”<sup>3</sup>.

Dari definisi kedua pakar tersebut terkandung empat pengertian. Pertama, desentralisasi merupakan pembentukan daerahotonom. Kedua, daerah otonom yang dibentuk itu disertai wewenang tertentu oleh pemerintah pusat. Ketiga, desentralisasi juga merupakan pemencaran

kekuasaan oleh pemerintah pusat. Keempat, kekuasaan yang di pencarkan itu diberikan kepada kelompok- kelompok masyarakat dalam wilayah tertentu.

B.C. smith mendefinisikan desentralisasi sebagai proses melakukan pendekatan kepada pemerintah daerah, yang mensyaratkan terdapatnya pendelegasian kekuasaan (*power*) kepada pemerintah bawahan dan pembagiaan kekuasaan kepada daerah. Pemerintah pusat disyaratkan untuk menyerahkan kekuasaan kepada pemerintah daerah sebagai wujud dari pelaksanaan desentralisasi. Salah satu wujud pelaksanaan desentralisasi di daerah adalah diteruskannya kekuasaan kepada masyarakat melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam rekrutmen kepala daerah dan wakil kepala daerah.

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

B.C.Smith melihat tujuan desentralisasi pada dua sudut pandang. Pertama, kepentingan pemerintah pusat. Kedua, kepentingan pemerintah daerah. Dilihat dari sisi kepentingan pemerintah pusat sedikitnya ada empat tujuan utama dari kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, meliputi: pendidikan, pelatihan kepemimpinan, menciptakan stabilitas politik, dan mewujudkan demokrasi sistem pemerintahan di daerah. Sementara, bila dilihat dari sisi kepentingan pemerintah daerah. pertama, mewujudkan

*political equality*. Kedua, menciptakan *local accountability*. Ketiga, mewujudkan *local responsiveness*.

Istilah desentralisasi dan otonomi daerah dalam konteks bahasa sistem penyelenggaraan pemerintahan sering digunakan secara acak. Kedua istilah ini secara akademik bisa dibedakan namun secara praktis dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dipisahkan sehingga tidak mungkin masalah otonomi daerah dibahas tanpa melihat konteksnya dengan konsep desentralisasi. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, baik yang menyangkut bidang legislatif, yudikatif, atau administratif.

Berdasarkan UU Nomor 32 tahun 2004 tentang otonomi daerah, pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan 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 dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>4</sup>

Ditinjau dari isi wewenang, pemerintah daerah otonom menyelenggarakan dua aspek otonomi. Pertama, otonomi penuh yaitu semua urusan dan fungsi pemerintahan yang menyangkut isi substansi ataupun tata cara penyelenggaraannya (otonomi). Kedua, otonomi tidak penuh yaitu daerah hanya menguasai tata cara penyelenggaraannya, tetapi tidak menguasai isi pemerintahannya. Urusan ini sering disebut tugas

pembantuan.

Dalam perkembangannya, baik pada masa pemerintahan orde lama maupun orde baru, tergambar tantangan yang dihadapi oleh gagasan otonomi daerah dan prinsip desentralisasi yang sangat luas sehingga penyelenggaraan pemerintahan cenderung kearah sentralistik. Setelah memasuki masa reformasi tahun 1998 yang jugaditandai dengan terjadinya pergantian kekuasaan dari pemerintah orde baru, aspirasi mengenai otonomi daerah dan desentralisasi kembali munciitul dengan optimisme.<sup>5</sup>

Tuntutan pemberian otonomi yang luas kepada daerah kabupaten dan kota seperti ini adalah wajar, paling tidak, untuk dua alasan. Pertama, intervensi pemerintahan pusat yang terlalu besar pada masa pemerintahan orde baru telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah. Arahan dan *statutory requirement* yang terlalu besar dari pemerintah pusat tersebut menyebabkan inisiatif dan prakarsa daerah cenderung mati sehingga pemerintah daerah sering menjadikan pemenuhan peraturan sebagai tujuan, dan bukansebagai alat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Kedua, tuntutan otonomi juga muncul sebagai jawaban untuk memasuki era baru yang membawa aturan pada semua aspek kehidupan manusia pada masa yang akan datang. Pada era seperti ini pemerintah semakin kehilangan kendali pada banyak persoalan, seperti perdagangan

internasional, informasi, dan ide, serta transaksi keuangan.

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan yang sebelumnya tersentralisasi oleh pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula, arah kekuasaan pemerintah bergerak dari daerah ke tingkat pusat, diidealkan bahwa sejak ditetapkan kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.

Kebijakan otonomi dan desentralisasi kewenangan ini dinilai sangat penting, terutama untuk menjamin agar proses integrasi nasional dapat dipelihara dengan sebaik-baiknya. Hal ini karena dalam sistem yang berlaku sebelumnya, ketidakadilan struktural dalam hubungan antara pusat dan daerah-daerah sangat jelas terlihat. Agar perasaan diperlakukan secara tidak adil yang muncul di berbagai daerah seluruh Indonesia tidak makin meluas dan terus meningkat, yang pada gilirannya sangat membahayakan integrasi nasional, kebijakan otonomi daerah akhirnya ditetapkan dengan cepat sesuai dengan tingkat kesiapan daerah sendiri.

Kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi kewenangan tidak hanya menyangkut pengalihan kewenangan dari atas kebawah, tetapi juga perlu diwujudkan atas dasar prakarsa dari bawah untuk mendorong tumbuhnya kemandirian pemerintahan daerah sebagai faktor yang bisa

menentukan keberhasilan kebijakan otonomi daerah. Dalam kultur masyarakat kita yang paternalistik, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah tidak akan berhasil apabila tidak dibarengi dengan upaya sadar untuk membangun keprakarsaan dan kemandirian daerah sendiri.

Dari penjelasan yang ada, otonomi daerah pada dasarnya menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memperdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya. Artinya, mampu membangun kerjasama antaradaerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antardaerah. Hal yang tak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan serasi antardaerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-undang Pemerintahan Daerah mewajibkan pemerintah melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan, memberikan standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervise, pengendalian, koordinasi, pemantau dan evaluasi. Bersamaan dengan itu pemerintah wajib memberikan fasilitas berupa pemberian peluang kemudahan bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dapat melaksanakan otonomi secara efektif dan efisien.

Penyelenggaraan desentralisasi menurut UU nomor 32 tahun 2004 ini mensyaratkan adanya pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya tetap menjadi kewenangan pemerintah. Urusan pemerintah tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan Negara.

Disamping itu terdapat urusan pemerintah yang bersifat *concurrent*, artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sedangkan urusan yang menjadi kewenangan daerah meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib adalah urusan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti kesehatan, pendidikan dasar, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, dan prasarana lingkungan dasar. Sedangkan urusan pilihan adalah urusan yang terkait dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.<sup>8</sup>

## **2.2 Pemekaran Wilayah**

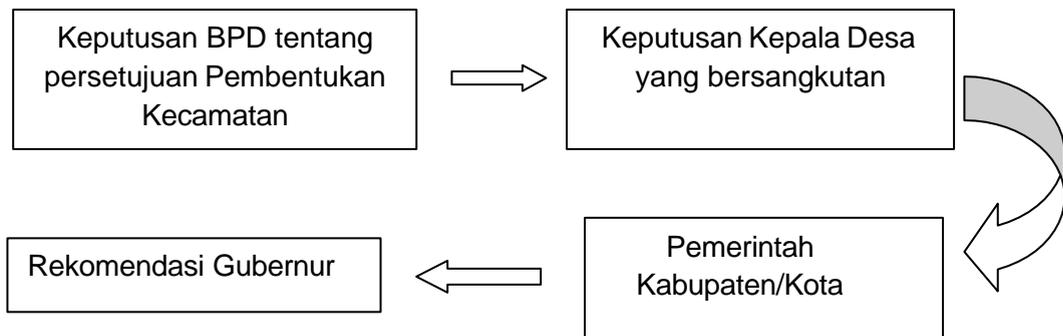
Pemekaran adalah sesuatu bagian yang utuh atau suatu kesatuan yang dibagi atau dipisahkan menjadi beberapa bagian yang berdiri sendiri. Daerah atau wilayah pemekaran adalah suatu daerah atau wilayah yang sebelumnya satu kesatuan yang utuh yang kemudian di bagi atau dimekarkan menjadi beberapa bagian untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri.

Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah mengisyaratkan perlunya pembentukan daerah baru yang dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Dalam rangka pembentukan suatu daerah atau wilayah pemekaran diperlukan adanya suatu ukuran sebagai dasar penetapan. Pembentukan dan pemekaran wilayah yang baru harus didasarkan atas pembagian-

pembagian yang bersifat objektif dengan memperhatikan segi pembiayaan sumber daya manusia serta sarana penunjang lainnya.

Menurut Peraturan Pemerintah No 19 Tahun 2008 tentang kecamatan, pembentukan kecamatan harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan kewilayahan serta penyelenggaraan pemerintahan minimal 5 tahun. Alur pembentukan kecamatan meliputi, keputusan Badan Permusyawaratan Daerah (BPD) dari desa atau kelurahan sebelumnya kemudian keputusan dari kepala desa yang bersangkutan dalam pemekaran kecamatan. Setelah ada keputusan dari BPD dan Kepala Desa, kemudian berkas diserahkan kepada Pemerintah Kota/Kabupaten yang setelah itu diserahkan kepada Gubernur yang melahirkan rekomendasi pemekaran wilayah



Gambar 1. Alur Pemekaran Kecamatan

Menurut Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2008 tentang persyaratan pembentukan dan kriteria pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah menyebutkan pemekaran daerah/wilayah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui :

- a) Percepatan pelayanan kepada masyarakat
- b) Percepatan pertumbuhan kehidupandemokrasi
- c) Percepatan pertumbuhan pembangunanekonomi daerah
- d) Percepatan pengelolaan potensi daerah
- e) Peningkatan keamanan dan ketertiban
- f) Peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

T Liang Gie (2003), mengemukakan beberapa alasan mengapa kebijakan pemekaran wilayah harus diberlakukan, yaitu :

1. Dilihat dari sudut politik, pembentukan suatu daerah/wilayah yang baru dimaksudkan untuk mencegah penumpukankekuasaan pada satu pihak saja yang bisa menimbulkan tirani.
2. Dalam bidang politik sebagai tindakan pendemokrasian untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
3. Dari sudut teknik organisasi pemekaran daerah/wilayah adalah untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien.
4. Dari sudut kultur diharapkan perhatian dapat sepenuhnya dilimpahkan pada kekhususan suatu daerah seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau

latar belakan sejarahnya.

5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih bnyak dan secara langsung membantu pembangunan.

Menurut Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2008, tentang Kecamatan, pada Bab 1, pasal 1 ayat 5 dikatakan bahwa yang dimaksud dengan kecamatan adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten kota.

### **2.2.1 syarat pemekaran wilayah**

Pembentukan sebuah kecamatan menurut peraturan ini, dapat berupa pemekaran 1 (satu) kecamatan menjadi 2 (dua) kecamatan atau lebih, dan/atau penyatuan wilayah desa dan/atau kelurahan dari beberapa kecamatan. Selain itu pembentukan sebuah Kecamatan harus memenuhi beberapa persyaratan yaitu : syarat Administratif, syarat Teknis dan syarat Fisik Kewilayahan. Syarat administratif, seperti yang diisyaratkan dalam Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2008, tentang Kecamatan, pada Bab II dipasal 4 dinyatakan bahwa :

- a) Batas usia penyelenggaraan pemerintahan minimal 5 (lima) tahun;
- b) Batas usia penyelenggaraan pemerintah desa dan atau kelurahan yang akan dibentuk menjadi kecamatan minimal 5 (lima) tahun;
- c) Keputusan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau nama lain untuk Desa dan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain.

cakupan wilayah kecamatan baru maupun kecamatan induk tentang persetujuan pembentukan kecamatan.

1. Keputusan Kepala Desa atau nama lain untuk Desa dan Keputusan Lurah atau nama lain untuk kelurahan di seluruh wilayah kecamatan baik yang menjadi calon cakupan wilayah kecamatan baru maupun kecamatan induk tentang persetujuan pembentukan kecamatan
2. Rekomendasi Gubernur. Syarat fisik kewilayahan, seperti yang diisyaratkan dalam Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2008, tentang Kecamatan, pada Bab II pasal 5, dinyatakan bahwa : syarat fisik kewilayahan meliputi cakupan wilayah, lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan.

Cakupan wilayah dimaksud adalah jumlah desa dan kelurahan yang ada di wilayah yang akan dimekarkan, sementara menyangkut lokasi calon ibukota harus diperhatikan aspek tata ruang, ketersediaan fasilitas, aksesibilitas, kondisi dan letak geografis, kependudukan, social ekonomi, social politik, dan social budaya. Sedangkan yang dimaksud dengan sarana dan prasarana disini meliputi bangunan dan lahan untuk kantor camat yang dapat digunakan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Disamping dua persyaratan yang sudah dijelaskan tersebut maka terdapat satu syarat lagi yaitu syarat teknis, yang meliputi jumlah penduduk, luas wilayah, rentang kendali penyelenggaraan pelayanan pemerintahan, aktifitas perekonomian dan ketersediaan sarana dan prasarana pemerintah kabupaten/kota sesuai indikator yang sudah ditetapkan.

Pemekaran wilayah pada dasarnya bertujuan untuk lebih mendekatkan jarak antara pemerintah sebagai pelaksana pelayanan publik dengan masyarakat sebagai penerima pelayanan. Pemekaran wilayah juga bertujuan untuk menjadikan pelayanan publik bisa menjadi lebih efektif dan efisien. Pada dasarnya yang menjadi tujuan utama dari pemekaran wilayah adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat di wilayah yang dimekarkan. Ironisnya, tidak sedikit yang terjadi pada wilayah yang baru dimekarkan justru beberapa fungsi pelayanan publik tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan. Hal tersebut disebabkan oleh beberapa hal diantaranya kesiapan dari aparatur yang ditempatkan di wilayah yang baru dimekarkan itu. Salah satu masalah utama yang sering ditemui di wilayah-wilayah yang baru dimekarkan biasanya adalah kendala dalam mengisi struktur-struktur pemerintahan yang berfungsi melakukan pelayanan publik. Hal ini jelas berdampak pada penyelenggaraan pelayanan publik bagi masyarakat. persyaratan yang sudah diatur dalam PP No. 17 Tahun 2008 tentang pembentukan suatu daerah otonom. Dalam peraturan pemerintah tersebut sudah diatur bahwa pembentukan daerah otonom yang baru dimungkinkan dan harus memenuhi faktor-faktor antara lain : kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah disamping faktor lain yaitu keamanan dan ketertiban, sarana dan prasarana, rentang kendali yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah seperti yang diharapkan.

Dalam rangka pemerataan pembangunan daerah dan pengembangan wilayah diarahkan pada peningkatan kualitas sumberdaya manusia dan pengadaan sarana kebutuhan masyarakat. Pada dasarnya, pemekaran wilayah merupakan salah satu bentuk otonomi daerah dan merupakan salah satu hal yang perlu diperhatikan karena dengan adanya pemekaran wilayah diharapkan dapat lebih memaksimalkan pemerataan pembangunan daerah dan pengembangan wilayah. Pada UUD 1945 terkandung makna Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Otonomi daerah itu sendiri didalam penyelenggaraannya dipandang perlu lebih menekankan pada prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keragaman daerah. Banyak faktor yang mempengaruhi perkembangan suatu wilayah, diantaranya faktor-faktor geografis yang mencakup potensi daerah (sumberdaya alam), luas daerah, jumlah penduduk, dan kondisi fasilitas-fasilitas masyarakat umum, serta hal-hal lain yang menjadi pertimbangan untuk terselenggarakannya otonomi daerah, dalam hal ini pemekaran wilayah.

### **2.2.2 Dimensi-Dimensi Teoritik Pemekaran Wilayah**

#### **a. Dimensi Administrasi**

Kebutuhan desentralisasi dari perspektif administrasi adalah untuk membangun hubungan wilayah pelayanan dengan membentuk organisasi pelaksana di wilayah kerja atau daerah untuk sejumlah tugas-tugas.

Pengorganisasian wilayah didasarkan pada setiap aktivitas yang dilaksanakan dalam suatu wilayah sehingga memerlukan area kerja sendiri. Wilayah-wilayah yang diberi status otonom atau yang didesentralisasikan diyakini akan meningkatkan pelaksanaan administrasi dan pelayanan kepada masyarakat, karena desentralisasi dapat memberikan peluang pada penyesuaian administrasi dan pelayanan terhadap karakteristik wilayah-wilayah yang bervariasi sebagai konsekuensi dan perbedaan-perbedaan yang dibentuk geografi.

Geografi dalam pengertian fisik menjadi dasar penentuan batas-batas administrasi. Suatu wilayah geografis dengan wilayah yang relatif kecil adalah areal yang tepat untuk :

1. Pelayanan lebih optimal, karena wilayah pelayanan relatif sempit.
2. Pemerintahan lebih responsif karena lebih dekat dengan komunitas yang dilayani.
3. Partisipasi masyarakat lebih meluas karena akses masyarakat yang relatif terbuka.
4. Konsolidasi masyarakat menjadi lebih mudah karena kedekatan institusi dengan masyarakat.
5. Pengawasan menjadi lebih mudah karena wilayah pengawasan yang relatif sempit

Dari sudut pandang administrasi, pemberian desentralisasi selain menyangkut soal teknis pelaksanaan juga pembentukan kelembagaan yang obyektif.

Disamping itu, wilayah-wilayah dari wilayah yang didesentralisasikan selalu didasarkan pada kepercayaan bahwa terdapat hubungan yang sistematis antara kualitas pelaksanaan administrasi dalam pelayanan kepada masyarakat dengan karakteristik-karakteristik dari wilayah daerah yang dapat divariasikan dengan cara mengubah jaringan-jaringan hubungan yang bersifat geografis. Oleh sebab itu adanya kepercayaan efisiensi dari pemerintahan daerah akan dapat ditingkatkan dengan cara membuat wilayah-wilayah menjadi lebih luas.

Dimensi lain mendasarkan pada prinsip teknis, yaitu suatu daerah atau wilayah bagi suatu fungsi pemerintahan ditentukan oleh lingkungan kerja (alam) ataupun ekonomi : air, iklim, kondisi pantai, topografi dan lokasi sumber daya alam serta distribusi industri. Sumber-sumber alam yang ada di daerah mungkin memiliki persamaan secara administratif serta menyediakan suatu pola daerah berdasarkan ciri-ciri fisiknya. Walaupun daerah-daerah memiliki perbedaan secara geografis dan administratif akan tetapi administrasi daerah dibuat selalu berdasarkan pada letak geografisnya yaitu karakteristik-karakteristik serta hal-hal lain yang berada di daerah. Bagi para geografer hal-hal lain yang dimaksudkan diatas termasuk didalamnya sosial dan ekonomi, lahan batubara atau daerah-daerah pertanian. Melalui pola-pola pemukiman serta ciri-ciri komunikasi

yang digunakan, cirri-ciri alam berpengaruh terhadap sosial ekonomi dan juga dapat berpengaruh pada pandangan masyarakat di wilayah itu.

Dimensi teknis pembentukan daerah otonom juga terkait dengan aspek-aspek ekonomi. Menurut teori ini, daerah otonom tidaklah mungkin terbentuk jika daerah tidak dapat memenuhi pelayanan minimal yang dibutuhkan oleh masyarakatnya. Ini berarti pembentukan daerah otonom memerlukan persiapan yang sangat panjang dan matang.

Daerah otonom dinilai dari serangkaian parameter yang bersifat sangat teknis. Suatu daerah baru dapat dikatakan mampu menyelenggarakan kegiatan secara otonom, jika parameter-parameter ekonomis tersebut dapat dipenuhi. Pendekatan ekonomi dalam pembentukan daerah otonom menggunakan kelayakan instrumen pengukuran pada persyaratan-persyaratan teknis. Bahkan dengan semakin majunya desain instrumen pengukuran, maka pembentukan daerah otonom akan sangat tergantung pada perhitungan jumlah skoring yang diperoleh dan persyaratan-persyaratan yang telah ditetapkan.

Penilaian teknis ini memang telah dijadikan dasar pembentukan sebagian besar daerah otonom, khususnya di negara-negara yang sudah maju. Pertimbangan aspek ekonomi ini menjadi benar jika digunakan bagi daerah-daerah yang memang berada dalam jalur atau arah perkembangan ekonomi, misalnya di daerah industrialisasi dan perkotaan. Akan tetapi akan sangat bias jika digunakan bagi daerah dengan karakteristik tradisional/pedalaman. Sudah dapat dipastikan jika menggunakan

pendekatan ekonomi ini, maka pembentukan daerah otonom tidaklah dimungkinkan di daerah-daerah pedalaman, karena semua standar yang ditetapkan sudah pasti tidak tercapai.

Secara singkat dapatlah disimpulkan bahwa parameter- parameter ekonomi dalam pembentukan suatu daerah otonom hanya dapat digunakan pada daerah-daerah yang sudah maju, memiliki sarana-prasarana yang sudah ditetapkan, dan masyarakatnya cenderung homogen. Sedangkan bagi daerah-daerah yang masih bersifat tradisional dan majemuk, parameter ekonomi tidak dapat dipergunakan, karena pembentukan daerah otonom sebenarnya lebih dimaksudkan sebagai pengakuan terhadap suatu komunitas sebagai entitas politik dan sebagai upaya memenuhi standar pelayanan yang telah ditetapkan.

#### b. Dimensi Politik

Kebutuhan akan pembentukan daerah otonom sejak awal sebenarnya tidak bisa hanya didasarkan pada pertimbangan teknis semata, tetapi lebih merupakan hasil dari tarik menarik atau konflik politik antara daerah dengan pusat. Keanekaragaman budaya, pembangunan ekonomi yang tidak merata, perbedaan etnik serta loyalitas primordial yang keras selalu menghasilkan tekanan-tekanan yang tidak dapat ditahan oleh desentralisasi. Distribusi kekuasaan antara tingkat pemerintahan atau kepala daerah otonom dan pilihan- pilihan institusi untuk desentralisasi adalah hasil dari proses politik yang bermula dari keputusan kelompok yang seringkali memiliki identitas teritorial. Dimensi politik dalam pembentukan

daerah atau desentralisasi adalah pemerintahan yang dilokalisir sebagai bagian dan suatu landasan pengakuan suatu kelompok masyarakat sebagai entitas politik. Sebagai bagian dari suatu landasan untuk kesamaan dan kebebasan politik. Pemerintahan daerah bukan hanya sekedar mekanisme tetapi lebih sebagai ekspresi kelompok masyarakat lokal. Dengan demikian desentralisasi idealnya berbasis komunitas masyarakat.

Pemerintahan daerah atau daerah otonom dalam perspektif teori adalah entitas yang memberi wujud khas pada kelompok masyarakat tertentu menjadi bagian integral dari organisasi negara yang berada di bawah hukum pemerintahan daerah dengan batas-batas geografis tertentu. Pengelompokan tidak hanya terletak pada batas geografis semata tetapi pada kehidupan kelompok yang hidup bersama sebagai suatu kesatuan. Dalam pengertian sebagai kelompok mereka berbeda secara abstrak karena adanya perbedaan aspek sosial dan demografi. Dimensi politik desentralisasi mencakup aspek-aspek geografis, sosial, dan demografi yang membedakan suatu komunitas secara kongkrit atau abstrak yang membentuk identitas dan landasan bersama sebagai suatu kesatuan atau identitas politik.

Daerah otonom tidaklah mungkin terbentuk jika tidak ada hubungan antar masyarakat dan wilayah tempat tinggalnya. Masyarakat dan wilayahnya inilah yang memiliki besaran politik tertentu yang mendorong lahirnya daerah otonom.

Menurut Smith, sesungguhnya pembentukan daerah otonom dalam beberapa hal dapat dianalogikan dengan pembentukannya suatu negara yang terikat dengan identitas bangsa, meskipun dari sisi besaran dan kedalaman politik keduanya tentulah berbeda. Daerah otonom tidaklah mungkin terbentuk jika tidak ada hubungan antar masyarakat dan wilayah tempat tinggalnya. Masyarakat dan wilayahnya inilah yang memiliki besaran politik tertentu yang mendorong lahirnya daerah otonom. Dari berbagai kasus pembentukan daerah otonom di berbagai belahan dunia, dimensi politik ini merupakan unsur yang mendominasi pembentukan sebagian besar daerah otonom. Bahkan untuk daerah otonom yang dibentuk melalui inisiatif pemerintah pusat pun, dimensi politik selalu menjadi pertimbangan utama dalam peta pembentukan daerah otonom.

Teori politik dalam pembentukan suatu daerah otonom, jika dicermati sebetulnya mengacu pada teori masyarakat dan wilayah. Menurut teori ini kehadiran masyarakat di suatu wilayah erat kaitannya dengan rasa keamanan, ketentraman dan kepastian adanya sumber-sumber yang menjamin kelangsungan kehidupan dan reproduksi sosial mereka. Lama-kelamaan ikatan antara masyarakat dan wilayahnya menjadi sangat dalam, sehingga melahirkan identitas sosial khusus kepada masyarakat.

### c. Dimensi Geografi

Dimensi geografi pembentukan daerah otonom adalah variabel yang terkait dengan pembentukan daerah otonom sebagai akibat munculnya ikatan-ikatan yang bermotif politik pada masyarakat yang

tinggal di suatu daerah. Ikatan-ikatan bermotif politik tersebut, latar belakang kesatuan geografis itu dihubungkan oleh suatu ikatan secara politis. Kuat lemahnya ikatan tersebut sangat tergantung kepada seberapa besar daya tarik politik terhadap hadirnya kesatuan masyarakat tersebut sebagai suatu kesatuan politis.

Hal yang paling penting dalam aspek geografi ini adalah adanya perasaan menyatu dari sekelompok masyarakat sebagai akibat dari adanya hubungan kesatuan wilayah secara geografis. Pada awal kemunculannya, mungkin saja perasaan sebagai suatu kesatuan tersebut tidak begitu kuat. Tetapi karena perkembangan faktor-faktor eksternal yang memicu perasaan bersatu tersebut, maka dorongan untuk menggali ikatan-ikatan tersebut kembali muncul. Berbagai kasus pemekaran yang terjadi saat ini, sebetulnya banyak terkait dengan aspek politik.<sup>15</sup>

Pandangan ini menjadi pembenaran terbentuknya suatu daerah otonom. Daerah otonom tidaklah mungkin terbentuk jika tidak terdapat jalinan ikatan politis antara masyarakat dengan wilayah tinggalnya. Sebagai bentuk dan aktualisasi politik, pembentukan daerah otonom harus memiliki landasan dasar yang kuat secara politis, sehingga daerah otonom mampu memberi identitas baru yang merepresentasikan perasaan-perasaan masyarakat dalam bentuk yang sangat khas.<sup>16</sup>

Aspek geografis, mengasumsikan bahwa kondisi geografis suatu daerah akan berpengaruh terhadap pembentukan identitas suatu kelompok masyarakat yang akhirnya akan berkembang menjadi satu kesatuan politik.

Misalnya masyarakat daerah pantai, gunung atau pulau. Masyarakat yang terpisah secara geografis, cenderung membentuk komunitas tersendiri dan akan menjadi dasar pembentukan kelompok masyarakat.

Geografi menjadi batas yuridiksi wilayah yang ditempati oleh sekelompok masyarakat yang menjadi syarat pembentukan daerah otonom. Keadaan geografi, berpengaruh kuat, terlihat dalam berbagai segi dan bersifat universal, sehingga dipakai menjadi daerah otonom. Konsep pemberian otoritas kepada daerah karena adanya sejumlah penduduk yang mendiami suatu wilayah, dimana kelompok itu mempunyai perbedaan dan kepentingan. Perbedaan geografi selain menjadi dasar terbentuknya suatu identitas bersama suatu kelompok, juga pembentuk perbedaan karakteristik wilayah, masalah, dan kewenangan masing-masing daerah otonom.

Berdasarkan geografi, daerah memiliki ciri-ciri setempat, kondisi dan kepentingan serta masalah yang dibentuk oleh karakteristik geografinya yang berbeda itu.

Perbedaan-perbedaan ciri daerah yang membentuk karakteristik, kondisi, kepentingan dan masalah, serta potensi masing-masing daerah menjadi konsep dasar pembentukan daerah otonom. Dan seharusnya juga menjadi dasar dalam pemberian kewenangan. Geografi adalah salah satu alasan yang signifikan dalam pembentukan daerah otonom atau pemekaran daerah otonom. Pembentukan daerah-daerah otonom dianggap menjadi lebih berguna pada wilayah-wilayah yang berbeda.

Demikian pula, struktur teritorial dari pemerintahan dan administrasi

mungkin dapat mengakomodasikan suatu divisi sosial dalam suatu daerah yang memiliki kekhususan berdasarkan sejarah, etnis, bahasa, ataupun kombinasinya. Wilayah-wilayah yang membentuk bagian yang besar dalam jumlah pemilih dari suatu negara selama proses penyatuan dapat dilanjutkan untuk memiliki rasa identitas yang tidak dapat diabaikan oleh sistem konstitusional dan administratif.

#### d. Dimensi Sosial Budaya

Budaya dan etnik selalu membentuk bagian sosial dari suatu daerah yang khusus berdasarkan sejarah yang dibentuk dari elemen-elemen yang saling berbeda dari suatu kelompok etnik ke kelompok etnik yang lain. Aspek Sosial Budaya mengasumsikan, jika suatu masyarakat terikat dengan suatu sistem budaya tersendiri yang memberi perbedaan identitas budaya dengan masyarakat lain, maka secara politis ikatan kesatuan masyarakat tersebut akan lebih kuat. Aspek ini secara langsung terkait dengan persoalan etnisitas dan mungkin saja keagamaan. Faktor ini sebetulnya terkait pula dengan faktor geografi, karena faktor etnisitas tidak mungkin muncul dengan sendirinya. Pembentukan sebuah identitas etnis merupakan proses yang sangat panjang terkait dengan faktor-faktor geografis dan demografis secara langsung.

Disamping itu seringkali suatu etnis atau masyarakat tertentu lebih merupakan komunitas moral dan politik dari sekedar kelompok masyarakat keturunan ataupun bahasa. Faktor-faktor yang menekan secara politis ataupun ekonomipun bisa kian mendorong dominasi etnik dari suatu komunitas tertentu. Berdasarkan sejarah, agama, bahasa dan budaya

tradisional suatu komunitas membedakan atau membuat perbedaan antara bagian suatu masyarakat yang satu terhadap masyarakat yang lainnya. Tak jarang, polarisasi etnisitas mengarah sebagai upaya-upaya perebutan sumber daya suatu etnis masyarakat tertentu dari komunitas besarnya.

Pemerintahan daerah dalam perspektif sosial dipandang sebagai kelompok terorganisir dalam batas-batas geografis tertentu, dan mengembangkan perasaan kebersamaan di tengah perbedaan sosial ekonomi dengan corak tertentu dan menjadi "*social entity*". Wilayah dengan corak sosial dan budaya itu membentuk suatu identitas tersendiri yang menimbulkan keragaman dalam daerah otonom. Perasaan yang bersatu sebagai konsekuensi dan perasaan kebersamaan yang terikat dengan kekuatan yang tidak hanya diantara mereka sendiri tetapi juga antar pemerintah daerah dengan masyarakat daerah.<sup>17</sup> Perasaan latar belakang (*raison d'être*) dan otoritas daerah akan mempererat kesatuan diantara penduduk daerah.

#### e. Dimensi Demografi

Dimensi demografi adalah faktor yang mengasumsikan bahwa homogenitas penduduk akan mendorong lahirnya kesatuan penduduk secara politis. Suatu masyarakat dengan penduduk yang homogen, akan memiliki tingkat kesatuan politik yang lebih tinggi dibanding masyarakat heterogen. Jika faktor heterogenitas ini dikolaborasikan dengan kesatuan secara geografis, maka secara politis pembentukan kesatuan masyarakat tersebut akan lebih kuat dan secara langsung akan semakin mendorong

tuntunan terbentuknya daerah.

Fakta dimana suatu wilayah dibagi-bagi ke dalam bentuk pemerintahan yang otonom, selalu dihubungkan dengan wilayah yang dapat dikenali dan penduduk yang ada di dalamnya terbentuk menjadi suatu unit social ekonomi yang alami. Umumnya mereka membentuk perasaan bersama dan memiliki identitas. Pembentukan daerah otonom yang mempertimbangkan secara sungguh-sungguh aspek komunitas, pada banyak negara mendapat legitimasi yang tinggi. Suatu wilayah dibagi berdasarkan cakupan komunitas dan perasaan atau sikap masyarakat yang hidup dan bekerja didalamnya.

Secara historis, banyak daerah otonom yang dibentuk didasarkan pada keterpaduan penduduk suatu wilayah, sebagai suatu komunitas yang padu dari aspek kultural, karakter sosial dan ekonomi. Pola-pola atau ruang lingkup komunitas selalu menandai pembentukan daerah otonom. Komunitas yang berada pada suatu geografi membentuk garis demarkasi suatu daerah, berdasarkan pola-pola kehidupan social ekonomi yang memisahkan satu komunitas dengan komunitas lainnya.

Disisi lain Berkembangnya wacana pemekaran daerah, tidak terlepas dari pemberlakuan prinsip-prinsip otonomi daerah. Secara eksplisit didalam UU otonomi daerah tahun 2012, memang telah dengan jelas diamanatkan bahwa pada prinsipnya otonomi daerah media atau jalan untuk menjawab tiga persoalan mendasar dalam tata pemerintahan dan pelayanan terhadap publik. Pertama, otonomi daerah haruslah merupakan jalan atau upaya

untuk mendekatkan pemerintah kepada rakyat. Kedua, melalui otonomi daerah juga harus tercipta akuntabilitas yang terjaga dengan baik. Ketiga, bagaimana otonomi daerah diformulasikan menjadi langkah untuk mengupayakan responsiveness, dimana publik berpartisipasi aktif dalam pengambilan kebijakan di tingkat lokal.

Lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mendorong desentralisasi dan otonomi daerah telah menghadirkan pergeseran dan perubahan paradigma baru (*new paradigms shifting*) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pada sudut lain, restrukturisasi manajemen pemerintahan daerah yang memberikan keleluasaan besar bagi pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sesuai kewenangan yang dimiliki dalam mencapai kesejahteraan telah menimbulkan beberapa implikasi. Salah satu implikasi yang sampai saat ini terus berlangsung, adalah timbulnya keinginan kuat dari berbagai daerah baik di tingkat Propinsi, Kabupaten maupun Kota untuk memekarkan daerahnya.

Pada Tahun 2019 Kecamatan Mappakasunggu dimekarkan menjadi dua Kecamatan dan melahirkan Kecamatan Kepulauan Tanakeke. sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Takalar Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pembentukan Kecamatan Kepulauan Tanakeke. Kecamatan Kepulauan Tanakeke adalah Kecamatan terbungsu diantara 10 (sepuluh) Kecamatan yang ada di Kabupaten Takalar. Luas wilayah Kecamatan Kepulauan Tanakeke adalah 45,27 km, dengan jumlah 5 Desa, yaitu Desa Tompotana,

desamattiro baji, desa rewataya, desa balangdatu, desa maccini baji.

Pada Peraturan Daerah Kabupaten takalar Nomor 3 Tahun 2019 tentang pembentukan Kecamatan kepulauan tanakeke di jelaskan bahwa pengaturan penyelenggaraan Kecamatan baik dari sisipembentukan, kedudukan, tugas dan fungsinya secara legalistik diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten takalar. Sebagai perangkat daerah, Camat mendapatkan pelimpahan kewenangan yang bermakna urusan pelayanan masyarakat. Selain itu kecamatan juga akan mengemban penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan.

Camat dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh perangkat Kecamatan dan bertanggung jawan kepada Bupati melalu sekretaris daerah Kabupaten/Kota. Pertanggung jawaban Camat kepada Bupati melalui sekretaris daerah adalah pertanggung jawabanadministratif. Camat juga berperan sebagai kepala wilayah karena melaksanakan tugas umum pemerintahan di wilayah Kecamatan, khususnya tugas-tugas atributif dalam bidang koordinasi pemerintahan terhadap seluruh instansi pemerintah di wilayah Kecamatan.

Secara filosofis, Kecamatan yang dipimpin oleh Camat perlu diperkuat dari aspek sarana prasarana, sistem administrasi, keuangan dan kewenangan bidang pemerintahan dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan di Kecamatan sebagai ciri pemerintahan kewilayahan yang memegang posisi strategis dalam hubungan dengan pelaksanaan kegiatan pemerintahan Kabupaten/Kota yang dipimpin oleh Bupati.

Dengan demikian peran Camat dalam penyelenggaraan pemerintahan lebih sebagai pemberi makna pemerintahan di wilayah Kecamatan.

### **2.3 Kerangka Konsep**

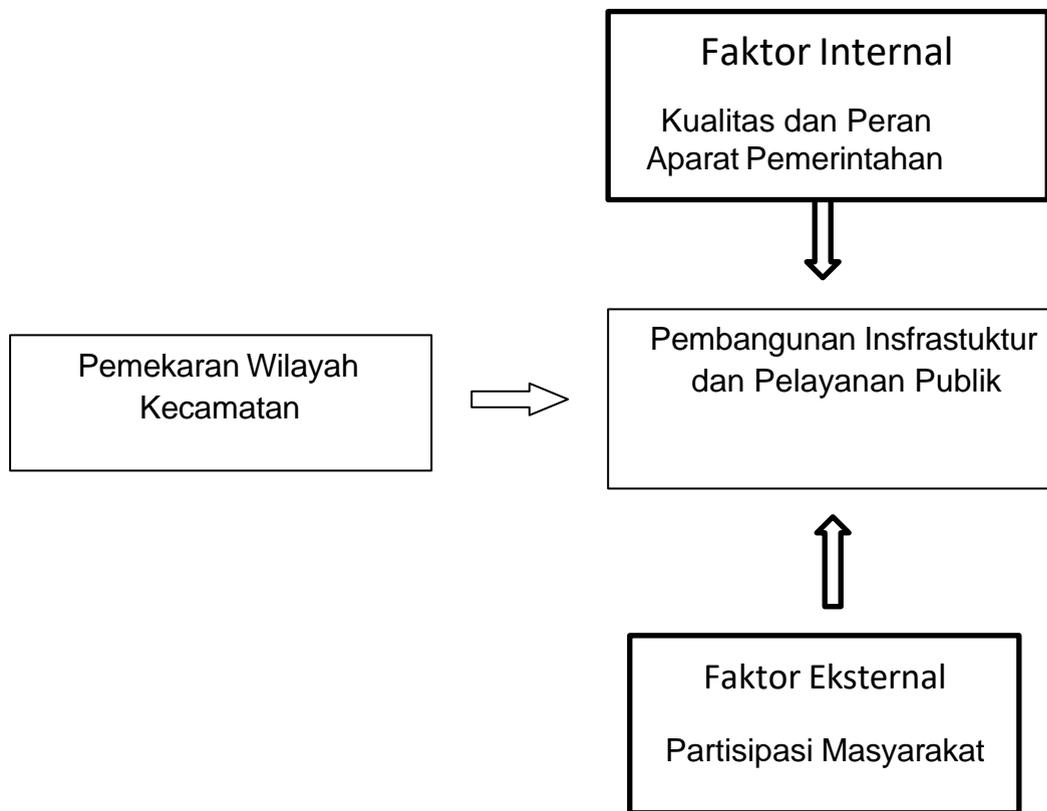
Berkembangnya wacana pemekaran daerah, tidak terlepas dari pemberlakuan prinsip-prinsip otonomi daerah. Secara eksplisit didalam UU diamanatkan bahwa pada prinsipnya otonomi daerah menjawab tiga persoalan mendasar dalam tata pemerintahan dan pelayanan terhadap publik. Pertama, otonomi daerah haruslah merupakan jalan atau upaya untuk mendekatkan pemerintah kepada rakyat.

Kedua, melalui otonomi daerah juga harus tercipta akuntabilitas yang terjaga dengan baik. Ketiga, bagaimana otonomi daerah diformulasikan menjadi langkah untuk mengupayakan *responsiveness*, dimana publik berpartisipasi aktif dalam pengambilan kebijakan di tingkat lokal.

Pembentukan daerah otonom memang ditujukan untuk mengoptimalkan penyelenggaraan pemerintahan dengan suatu lingkungan kerja yang ideal dalam berbagai dimensinya. Daerah otonom yang memiliki otonomi luas dan utuh diperuntukkan guna menciptakan pemerintahan daerah yang lebih mampu mengoptimalkan pelayanan publik dan meningkatkan pemberdayaan masyarakat lokal dalam skala yang lebih luas. Oleh karena itu, pemekaran daerah harus seharusnya didasarkan pada pertimbangan- pertimbangan obyektif yang bertujuan untuk tercapainya peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Pengaruh pemekaran wilayah terhadap pembangunan daerah diharapkan dapat memberikan dampak yang signifikan terhadap pelaksanaan tugas pemerintahan baik dalam pembangunan maupun dalam pemberian pelayanan publik. Dengan tercapainya suatu perubahan yang lebih baik, maka pemekaran tersebut dapat dikatakan berhasil, begitu pula dengan sebaliknya. Adapun pembangunan dan pelayanan publik menjadi lebih baik pastinya dipengaruhi oleh beberapa faktor, baik faktor internal maupun faktor eksternal. Faktor internal yang dimaksudkan adalah aparat pemerintahan yang berada dalam organisasi pemerintahan, sementara faktor eksternal adalah partisipasi masyarakat yang pada umumnya baik.

Untuk lebih jelas kerangka konsep dalam penelitian ini dapat dilihat dalam bagan di bawah ini :



Gambar 2. Kerangka Konsep Penelitian