

PEMEKARAN DAERAH DAN PERSOALAN GOVERNABILITY LOKAL DI INDONESIA

Mardiyanto Wahyu Tryatmoko

Abstract

The implementation of regional government splitting or proliferation in Indonesia has created many acute problems in the local level. These problems refer to local ungovernability (problem of governability). This paper argues that the problem of local governability caused by proliferation policy occurs in both governing and governed. The weakness of civil society marked by lessening of its participation is an indicator of diminishing consent of society. Meanwhile, corruption, bureaucratic and political rent seeking are indicators of the weaknesses of governing capacity.

Pendahuluan

Secara tidak langsung, demokratisasi di Indonesia telah membawa pengaruh pada kebijakan penataan daerah administrasi pemerintahan yang menuju kecenderungan fragmentasi daripada konsolidasi kekuatan bangsa. Peningkatan jumlah daerah otonom yang sangat pesat dalam kurun waktu satu dekade pascareformasi ternyata sejalan dengan semakin besarnya persoalan lokal seperti korupsi, inefisiensi ekonomi, kemiskinan, dan lain sebagainya. Berbagai studi yang telah dilakukan oleh berbagai lembaga⁸⁸ menyimpulkan bahwa sebagian besar daerah pemekaran justru mengalami kemunduran.

Akumulasi persoalan lokal ini tentu bermuara dari kebijakan *territorial reform* di Indonesia yang kurang tepat. Faktor kedekatan geopolitik (*geopolitical proximity*) tampak dijadikan landasan utama bangsa ini untuk lebih menyukai pemekaran daripada penggabungan daerah. Secara politik, pemekaran daerah lebih menjanjikan persebaran kekuasaan yang lebih luas. Oleh karena itu, pembentukan daerah baru selalu didorong oleh elite politik lokal maupun nasional.

Persoalannya, persebaran kekuasaan tersebut tidak menjamin tumbuhnya demokrasi, bahkan kecenderungan oligarki kekuasaan semakin menguat, disertai dengan penyakitnya seperti korupsi. Secara ekonomi jelas bahwa pemekaran

di Indonesia justru menguras uang negara daripada mengarah pada efisiensi, sementara dari sisi pelayanan publik, sebagian besar masyarakat terlihat belum merasakan manfaatnya.

Pemekaran daerah merupakan kebijakan prematur yang dilaksanakan atas desakan elite yang cenderung hanya memperhatikan kekuasaan daripada kemampuan untuk menyelenggarakan pemerintahan secara lebih baik. Tampaknya, masyarakat lokal juga tidak terlalu memperhatikan ambisi elite selama hak-hak kultural mereka diperhatikan. Sama halnya dengan elite, masyarakat lokal tampak tidak memperhitungkan secara rasional antara sumber daya manusia dan alam yang dimiliki dengan kemampuan mereka untuk mengelola pemerintahan baru. Kondisi semacam ini dapat dikatakan sebagai persoalan *governability* di tingkat lokal.

Ungovernability mengasumsikan ketidakmampuan pemerintah (*governing*) dan masyarakat (*governed*) lokal dalam meningkatkan pembangunan daerah. Tulisan ini mencoba menganalisis persoalan *governability* di tingkat lokal akibat kebijakan pemekaran daerah di Indonesia. Tulisan ini memuat tiga bagian penting: bagian pertama mengulas mengenai konsep *governability* yang dikaitkan dengan desentralisasi dan *territorial reform*. Bagian kedua mendiskusikan dampak pemekaran daerah di Indonesia dan persoalan *governability* di tingkat lokal. Bagian ketiga, adalah usulan perbaikan *territorial reform* di Indonesia terkait upaya penyelesaian persoalan *governability* di tingkat lokal.

⁸⁸ Di antaranya adalah Bappenas-UNDP (2008), Kompas (2008), Depdagri (2005), LIPI (2009), dan UGM (2009). Hasil dari beberapa studi ini dijelaskan di bagian "Hasil Kebijakan Pemekaran Daerah" dalam tulisan ini.

Governability, Desentralisasi, dan Territorial Reform

Governability

Governability merupakan suatu konsep yang mulai marak dipakai oleh para akademisi mulai tahun 1970-an. Konsep ini dipakai oleh Huntington, Crozier, dan Watanuki dalam menjelaskan kondisi pemerintahan dan demokrasi di Eropa, Amerika, dan Jepang pada waktu itu. Mereka menjelaskan mengenai kondisi ketidakpuasan masyarakat terutama di negara-negara trilateral (Eropa, Amerika, dan Jepang) karena terjadi pelemahan fungsi institusi-institusi pemerintahan demokratis. Pelemahan itu mereka sebut sebagai krisis *governability*, di mana mesin demokrasi tetap beroperasi, tetapi kemampuan individu-individu yang mengoperasikan mesin tersebut untuk membuat keputusan-keputusan cenderung melemah.⁸⁹

Huntington, Crozier, dan Watanuki tidak memberikan secara eksplisit definisi *governability*. Namun, Renate Mayntz⁹⁰ kemudian secara lebih jelas menjelaskan konsep *governing failures* dan *governability*. Hampir sama dengan Crozier, Mayntz menggunakan gambaran situasi politik di Eropa terutama Jerman pada tahun 1970-an hingga 1980-an untuk menjelaskan konsep ini. Mayntz berangkat dari penjelasan mengenai *governing failures* yang dalam konsepnya ia sebut juga sebagai *ungovernability*. Dalam menjelaskan kegagalan negara modern (*modern state*), Mayntz menekankan pada tiga hal penting yaitu regulasi yang terkait dengan *ungovernability* pada demokrasi barat, krisis di *welfare state*, dan besaran (*scale*) serta penyebab *governing failures*.

Ungovernability menurut pandangan Mayntz terdapat dalam tiga faktor. *Pertama* adalah faktor sosial yang meliputi kegagalan sosialisasi dan hilangnya nilai-nilai tradisional. *Kedua*, faktor politik di mana kegagalan terletak pada sistem

partai untuk mewakili kehendak bersama dan membawa konsensus. *Ketiga*, kegagalan sistem pemerintahan tidak mampu memutuskan dan mencegah ketidakpercayaan publik dan ketidaksepahamannya dengan negara. Krisis *welfare state* menunjukkan persoalan-persoalan yang berasal dari birokratisasi. Persoalan tersebut mencakup defisit efisiensi dan legitimasi, serta kritik atas regulasi yang berlebihan. Mayntz lebih menekankan *governing failure* pada *state* daripada aktor lainnya. *State* dianggap tidak mampu lagi menyelesaikan persoalan-persoalan ekonomi dan sosial yang telah diidentifikasi sebelumnya.

Senada dengan Mayntz, Kooiman⁹¹ juga menjelaskan *governability* sebagai kemampuan *governing*. Namun, Kooiman lebih terperinci menjelaskan *governability* sebagai proses keseimbangan yang permanen antara dua hal *governing*, yaitu *governing needs* dan *governing capacities*. Menurut Kooiman, *governability* merupakan suatu ekspresi *governance* dalam arti penyesuaian yang absah (*legitimate*) dan efektif atas *governing needs to capacities* dan *governing capacities to needs*. Menurutnya, *need* bukan sekadar sesuatu di dalam masyarakat dan *capacity* bukan sekadar menunjukkan pemerintah. *Need* dan *capacity* dalam kadarnya (dinamika dan interaksi), polanya (kompleksitas dan saling ketergantungan), dan aktor (keberagaman arti dan interpretasi) seharusnya dilihat pada waktu yang sama sebagai sosial dan politik, publik dan privat, negara dan masyarakat dalam hubungan yang saling tergantung.

Di satu sisi kebutuhan (*needs*) meliputi perencanaan, penataan, pengaturan, dan koordinasi. Kebutuhan ini diselaraskan dengan kemungkinan pertumbuhan untuk mengontrol proses. Di sisi lain, kebutuhan mencakup kebebasan individu, otonomi, pertumbuhan, dan pengaruh. Kebutuhan ini juga diselaraskan dengan pembangunan teknologi, ekonomi, dan sosial. Menurut Kooiman, seluruh manajemen yang mengarah pada kerusuhan, disintegrasi, dan disorientasi pada level sistem merupakan bagian penting dari akibat formulasi kebutuhan sosial-politik.

⁸⁹ Michel J. Crozier, Samuel P. Huntington, dan Joji Watanuki. *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press, 1975.

⁹⁰ Renate Mayntz. "Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm." Dalam Jan Kooiman, (ed.). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: SAGE Publication, 1994.

⁹¹ Jan Kooiman, ed. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: SAGE Publication, 1994.

Kooiman menjelaskan bahwa hubungan yang terpolarisasi antara kapasitas negara (*state*) di satu sisi dan permintaan sosial di sisi lainnya menyebabkan sulitnya bentuk institusional dari penyesuaian yang terpadu dan saling menguntungkan dari kebutuhan dan kapasitas sosial-politik. Ini dapat berarti bahwa hubungan *governing-governed* antara kebutuhan dan kapasitas membawa komunikasi, baik dari cara pandang kebutuhan (problem) atau kapasitas (solusi).

Pierre dan Peters⁹² juga berpendapat sama dengan Kooiman bahwa *governability* sangat erat kitannya dengan *governance* dan fungsi *governing*. Menurut mereka, kapasitas yang adaptif dari institusi-institusi politik merupakan suatu aspek yang penting dari *governance*, terutama bagi negara (*state*) untuk dapat menyediakan arah, arti, dan koherensi dalam *governing*. Dalam pengertian lain, proses *governing* merepresentasikan seperangkat adaptasi yang berkelanjutan dari aktivitas politik dan administratif untuk perubahan dalam lingkungan. *Governability* menurut Pierre dan Peters merupakan “*flip side*” of *governance*. Oleh karena itu, dimensi dari *governability* tidak hanya memfokuskan pada keberadaan *society* yang merupakan *governed*, tetapi juga lebih penting dari itu adalah hubungan antara *state* dan *society*. Beberapa elemen *governability* tersebut adalah kepercayaan dalam institusi, jaringan, *civil society*, dan regulasi.

Governability memikirkan suatu perangkat pembuatan kebijakan baru yang terkait dengan persoalan-persoalan *governance*. *Governance* menggarisbawahi proses-proses interaksi multi *stakeholder* dalam rangka menyelesaikan persoalan-persoalan bersama.⁹³ Sementara itu, kekuatan atau kelemahan pemerintahan dipengaruhi oleh efektivitas mekanisme *governability*.⁹⁴ Di tingkat

lokal, konsep *governance* ini terkait erat dengan desentralisasi.⁹⁵

Pemahaman konsep *governability* yang dikemukakan oleh Isabelle Janin⁹⁶ lebih jelas memberikan pemahaman dan kata kunci konsep ini terkait dengan berbagai pendapat yang telah diuraikan sebelumnya. Janin mengemukakan bahwa *governability* merupakan konsep dua sisi. Penekanan *governability* dapat diletakkan di dua sisi, yaitu pada *governed* atau pada mereka yang memegang kekuasaan. Konsep dualisme *governability* ini mengarah pada pendekatan fungsional karena mengekspresikan pertanyaan *governability* dalam dua hal, yaitu efektivitas (dari kebijakan pemerintah) dan *consent* (dari *governed* atau masyarakat). Efektivitas (dari kebijakan pemerintah) dalam *governing* menyangkut persoalan efisiensi dan legitimasi sehingga kegagalan *governing* diatasi dengan pendekatan fungsional. Persoalan *consent* dari *governed* mencakup pelibatangannya dalam pembuatan kebijakan.

Konsep dualisme *governability* dari Janin sangat relevan dipakai sebagai dasar analisis kelembagaan (struktur dan fungsi) lokal terkait hasil kebijakan pemekaran daerah di Indonesia. Secara sederhana, struktur kelembagaan dapat dilihat dari dua institusi besar yaitu pemerintah/negara (*state*) dan masyarakat. Penjelasan atas fungsi masing-masing lembaga ini tidak dapat lepas dari konsep *need* dan *capacity* sebagaimana dijelaskan oleh Kooiman. Namun, penjelasan fungsi *governing* (pemerintah) akan lebih komprehensif jika dilihat dari tiga dimensi. Dimensi pertama adalah politik, yang menjelaskan bagaimana penggunaan, pembagian dan akuntabilitas kekuasaan. Dimensi kedua adalah legal, yaitu bagaimana merumuskan dan menggunakan regulasi. Dimensi ketiga adalah manajerial yang terkait dengan pengaturan kewenangan, ekstraksi

⁹² Jon Pierre dan B. Guy Peters. *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Hampshire and New York: Palgrave MacMillan, 2005.

⁹³ Dalam konteks lokal, *local governance* mencakup peran langsung ataupun tidak langsung dari lembaga-lembaga formal pemerintah (*government*) lokal, organisasi-organisasi komunitas, dan norma-norma informal dalam mengejar tindakan bersama. Lihat Anwar Shah, (ed.). *Local Governance in Developing Countries*. Washington: The World Bank, 2006.

⁹⁴ Dengan kriteria ini, menurut Vigoda-Gadot, suatu bangsa yang kuat tidak hanya selalu ditandai dengan superioritas ekonomi, dominasi militer, atau tingkat pendidikan yang tinggi, tetapi dapat melalui konsensus penduduknya. Konsensus ini

dapat menemukan jalan untuk menyatukan secara damai ide-ide yang berseberangan dari demokrasi dan birokrasi. Eran Vigoda-Gadot, *Building Strong Nations: Improving Governability and Public Management*. Surrey and Burlington: Ashgate Publishing Company, 2009.

⁹⁵ Fuhimiko Saito (ed.). *Decentralization and Local Governance*. Heidelberg: Physica-Verlag, 2008, hlm. 6.

⁹⁶ Isabelle Janin. “Governability.” Dalam Mark Bevir, (ed.). *Encyclopedia of Governance*. Thousand Oaks, London, and New Delhi: SAGE Publication, 2007, hlm. 364.

sumber daya, dan manajemen pembangunan. Persoalan *governability* lokal di Indonesia dari sudut pandang *state* mengacu pada konsep *ungovernability* sebagaimana dijelaskan oleh Mayntz. Persoalannya, apakah *need* dari *governing* (pemerintah) dan *governed* (masyarakat) untuk lebih baik melaksanakan desentralisasi dan otonomi daerah mampu terjawab dengan kebijakan pemekaran daerah? Apakah *capacity* dari *governed* dan *governing* lokal setelah pemekaran mampu melaksanakan otonomi daerah dengan lebih baik?

Desentralisasi

Desentralisasi merupakan kebijakan politik untuk menata persoalan administrasi yang diharapkan dapat membuka blokade sentralisasi birokrasi, mengobati manajemen yang buruk, memberikan akses masyarakat yang lebih langsung kepada pemerintah dan pemerintah kepada masyarakat.⁹⁷ Desentralisasi dimungkinkan ketika institusi-institusi pemerintah menjadi sangat tidak efektif bahkan gagal memberikan pengaruh otoritas pusat kepada berbagai institusi di level terendah.⁹⁸

Menurut Mayntz, desentralisasi merupakan solusi kebijakan alternatif untuk mengatasi *governing failures*. Desentralisasi dapat mengurangi perintah dan pengawasan *governing* dalam model *top-down governance*. Dengan demikian, desentralisasi merupakan solusi alternatif atas problem *governability* (*governing failures*) yang terjadi di level nasional. Persoalannya, apakah desentralisasi juga menjamin kualitas *governability* di tingkat lokal?

Pertanyaan ini menantang karena kapasitas lembaga-lembaga politik di tingkat nasional diasumsikan lebih baik dibandingkan di tingkat lokal. Persoalan ini menjadi paradoks ketika keterbatasan kapasitas lembaga lokal harus mendukung karakter lembaga lokal yang terdesentralisasi. Menurut Mawhood, karakter tersebut antara lain memiliki anggaran sendiri, perangkat legal (hukum) yang terpisah, otoritas untuk mengalo-

kasikan sumber daya substansial, fungsi yang sangat beragam, dan keputusan-keputusan dibuat oleh perwakilan masyarakat lokal.

Banyak hal positif yang dijanjikan dari kebijakan desentralisasi. Beberapa dasar pemikiran kebijakan desentralisasi seperti yang disebutkan oleh Rondinelli dan Cheema⁹⁹ di antaranya adalah: 1) memberikan peluang bagi penetrasi administrasi dan politik kebijakan nasional yang lebih baik kepada pemerintahan daerah yang terkecil; 2) mendorong pemerataan alokasi sumber daya pemerintah dan investasi yang lebih besar; 3) meningkatkan efisiensi pemerintah pusat; 4) mengurangi *diseconomies of scale* sehingga meningkatkan jumlah penyediaan barang dan jasa publik; 5) mendukung kemampuan administrasi unit-unit administrasi daerah dan lembaga-lembaga privat di daerah yang lebih fleksibel, inovatif, dan kreatif; 6) memungkinkan fungsi-fungsi manajemen dan perencanaan pembangunan untuk menempatkan pelayanan dan fasilitas yang lebih efektif di dalam masyarakat; dan 7) meningkatkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan kemampuan bagi kelompok-kelompok yang berbeda untuk berpartisipasi langsung dalam pembuatan keputusan pembangunan. Beberapa faktor tersebut dapat dikategorisasikan ke dalam empat tujuan besar desentralisasi, yaitu efektivitas pelayanan publik, efisiensi ekonomi, demokratisasi, dan kemandirian lokal.

Dari berbagai definisi dan dimensi desentralisasi sebagaimana telah disebutkan, pada dasarnya desentralisasi diperlukan untuk memperkuat manajemen pemerintahan di setiap level pemerintahan sehingga pelaksanaan pemerintahan berjalan secara efektif dan efisien.

Territorial Reform

Gabriel Ferrazzi mendefinisikan *territorial reform* atau *territorial administration* sebagai manajemen penyusunan tingkatan atau besaran (*size/number*) unit pemerintah daerah sesuai dengan

⁹⁷ Philip Mawhood. "Desentralization: the Concept and the Practice." Dalam Philip Mawhood (ed.). *Local Government in the Third World: The Experience of Tropical Africa*. Chicester, New York, Brisbane, Toronto, dan Singapore: John Wiley & Sons, 1983.

⁹⁸ James Manor. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington: The World Bank, 1999.

⁹⁹ Dennis A. Rondinelli dan G. Shabbir Cheema. "Implementing Decentralization Policies: An Introduction." Dalam G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (eds.). *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. California, New Delhi, dan London: SAGE Publication, 1983.

tujuan administrasi dan politik.¹⁰⁰ Mencermati kecenderungan jenis kebijakan *territorial reform* yang menjadi preferensi beberapa negara, ada tiga varian bentuk kebijakan ini. Pertama, pemekaran (*proliferation*) daerah. Kebijakan pemekaran daerah ini terutama menjadi pilihan bagi negara-negara berkembang (Pakistan, Filipina, Nigeria, Uganda, Kenya) yang mengutamakan kedekatan geografi (*geographical proximity*). Alasan politik menjadi basis penganut kebijakan ini dengan slogan “*bring government closer to the people.*” Jenis kedua *territorial reform* adalah penggabungan (*amalgamation*) daerah. Kebijakan ini dipilih oleh negara-negara maju (Victoria-Australia, Jepang, Kanada, Swedia) yang terutama berorientasi pada prinsip ekonomi (efisiensi) dalam penyelenggaraan pemerintahan. Jenis kebijakan yang ketiga adalah bentuk campuran antara pemekaran dan penggabungan. Negara-negara yang menganut kebijakan ini menyesuaikan dengan kondisi politik dan ekonomi yang ada.

Pemilihan jenis *territorial reform* tidak tergantung pada bentuk negara apakah federal atau kesatuan. Setiap negara memilih satu di antara ketiga kebijakan itu sebagai pendukung kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Smith berpendapat bahwa desentralisasi dalam bentuk apapun membutuhkan pembagian wilayah negara ke dalam beberapa area.¹⁰¹ Optimalisasi pembagian wilayah inilah yang menunjang efektivitas pemerintahan. Ukuran (besar atau kecil) suatu wilayah pemerintahan daerah turut menentukan optimalisasi pelaksanaan kewenangan yang didesentralisasikan kepadanya.

Setiap negara yang memilih pemekaran atau penggabungan dalam melakukan penataan wilayah administrasi pemerintahan selalu memiliki alasan yang didasarkan atas dasar pemikiran dan tujuan desentralisasi, yaitu efektivitas pelayanan publik, efisiensi ekonomi, demokratisasi, dan kemandirian lokal.¹⁰² Karena desentralisasi

menentukan kualitas *governability* dan *territorial reform* merupakan alat untuk memperkuat desentralisasi, tujuan *territorial reform* dapat dikatakan sebagai kebutuhan (*needs*) *governability* baik *state* maupun *society*, baik di tingkat nasional maupun lokal. Hubungan antara desentralisasi, *territorial reform*, dan *governability* terlihat pada Tabel 1.

Governability sangat dipengaruhi oleh pilihan dan strategi kebijakan *territorial reform*. Ukuran wilayah pemerintahan dapat memengaruhi kinerja dalam penyediaan barang-barang publik baik yang tersentralisasi maupun terdesentralisasi. Ukuran besaran unit politik dapat menjadi pengaruh penting bagi kualitas *governance*. Ketika lingkup pertanggungjawaban pemerintah semakin berkembang, dan masyarakat kekurangan sumber daya dan kapasitas untuk menyelesaikan hubungan antara *principal-agent* yang asimetri, *governance* yang lemah dan korup akan muncul.¹⁰³

Beberapa faktor pendorong yang menjadi alasan pemilihan kebijakan pemekaran atau penggabungan, seperti terlihat dalam Tabel 1, terkadang tidak tercapai dalam praktiknya. Hal ini justru mengakibatkan situasi yang berkebalikan, yang mengarah pada keterpurukan pemerintahan daerah. Banyak faktor yang menyebabkan keterpurukan ini. Kegagalan pemerintahan ini dapat disebabkan, salah satunya adalah, kesalahan proses pembentukan daerah baru. Proses pembentukan daerah yang bersifat elitis akan menyebabkan hasil pemerintahan yang juga elitis atau oligarkis. Dengan demikian, proses pembangunan daerah tidak dapat berjalan dengan baik, malahan ditandai dengan pelemahan institusi-institusi pemerintahan.

gabungan daerah dalam Erika Techera, “To Merge or Not To Merge: Local Government Amalgamations in Australia,” *Macquarie Law Working Paper*, WP2007-4, September 2007, Sidney: Macquarie University. Masaru Mabuchi, *Municipal Amalgamation in Japan*, (Washington: The World Bank, 2001). Montreal Economic Institute, *The Economic Arguments against Municipal Mergers*, October 2001. (http://www.iedm.org/uploaded/pdf/fusions_en.pdf, diakses pada 9 Januari 2010).

¹⁰³ S. Knack and Azfar. “Trade Intensity, Country Size and Corruption”. *Economic of Governance*, 4 (1), seperti dikutip dalam Omar Azfar, Satu Kahkonen, Anthony Lanyi, Patrick Meagher, dan Diana Rutherford, “Decentralization, Governance and Public Services: The Impact of Institutional Arrangements.” Dalam Mwangi S. Kimenyi dan Patrick Meagher, (eds.). *Devolution and Development: Governance Prospect in Decentralizing States*. Aldershot, Hants: Ashgate Publishing Limited, 2004, hlm. 32–33.

¹⁰⁰ Ferrazi mendefinisikan *territorial administration* atau *territorial reform* sebagai “*management of the size, shape and hierarchy of local government units for the purpose of achieving political and administrative goals.*” Gabriel Ferrazzi. *International Experiences in Territorial Reform-Implications for Indonesia*. Jakarta: DRSP-USAID, 2007, hlm. 5.

¹⁰¹ B. C. Smith. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen & Unwin, 1985, hlm. 61.

¹⁰² Lihat perbedaan alasan pendukung dan penolak peng-

Tabel 1. Keterkaitan antara Desentralisasi, *Territorial Reform*, dan *Governability*

Rationale Desentralisasi (Rondinelli & Cheema)	Parameter Tujuan <i>Territorial Reform</i>	Kebutuhan (<i>needs</i>) <i>Governability</i>	
		Alasan Pemekaran	Alasan Penggabungan
Menempatkan pelayanan dan fasilitas yang lebih efektif di dalam masyarakat.	Efektivitas Pelayanan Publik	Kedekatan masyarakat dengan pusat pemerintahan	Mendukung mobilitas sosial tanpa terhambat persoalan yurisdiksi
Mengurangi <i>diseconomies of scale</i> sehingga meningkatkan jumlah penyediaan barang dan jasa publik	Efisiensi Ekonomi	<i>Diseconomies of scale</i> terlihat di daerah-daerah yang berpenduduk lebih dari dua ribu digabungkan	Menyediakan kesempatan bagi pemerintah daerah untuk merampingkan dan merasionalisasi organisasi
Meningkatkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan kemampuan bagi kelompok-kelompok yang berbeda untuk berpartisipasi langsung dalam pembuatan keputusan pembangunan	Demokratisasi	Semakin kecil unit politik, semakin besar kemampuan masyarakat untuk mempengaruhi kebijakan publik	Memperkuat kelas menengah yang akan mengawasi jalannya pemerintahan daerah
Meningkatkan kemampuan administrasi pemerintah dan inovasi lembaga-lembaga privat di daerah	Kemandirian	Memperkuat ekonomi daerah dan pusat	Memperkuat ekonomi daerah dan pusat

Sumber: Analisis dari konsep Rondinelli dan Cheema (1983), Kooiman (1994), Techera (2007), Mabuchi (2001), dan Montreal Economic Institute (2001).

Kelemahan penyelenggaraan administrasi pemerintahan dan demokrasi akibat kebijakan pemekaran daerah yang tidak tepat di Indonesia dapat mengarah pada kecenderungan *ungovernability* atau *governing failures* di tingkat lokal. Ciri-ciri dari *governing failures* ini dapat dikatakan serupa dengan konsep *bad governance* yang dikemukakan oleh Thompson. Ciri *bad governance* menurut Thompson¹⁰⁴ meliputi: 1) tidak adanya pemisahan yang jelas antara kekayaan dan sumber-sumber milik rakyat dan milik pribadi; 2) tidak ada aturan hukum yang jelas dan sikap pemerintah yang tidak kondusif untuk pembangunan; 3) adanya regulasi yang berlebihan sehingga menyebabkan “ekonomi biaya tinggi”; 4) prioritas pembangunan yang tidak konsisten; dan 5) tidak ada transparansi dalam pengambilan keputusan.

¹⁰⁴ Kenneth Thompson. *On Good Governance*. New York: A Plume Book, 1994. Seperti dikutip oleh Riswandha Imawan “Desentralisasi, Demokratisasi, dan Pembentukan *Good Governance*.” Dalam Syamsuddin Haris, (ed.) *Desentralisasi, Demokratisasi, & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Asosiasi Ilmu Politik Indonesia, 2002.

Berangkat dari hubungan antara konsep *territorial reform*, desentralisasi, dan *governability*, bagian tulisan berikutnya adalah analisis kondisi empiris *governability* lokal sebagai dampak pemekaran daerah di Indonesia.

Pemekaran Daerah dan Persoalan *Governability*

Di Indonesia, pemekaran daerah merupakan salah satu kebijakan *territorial reform* yang tampaknya disukai oleh negara di era reformasi. Pemekaran daerah mulai mendapat pengaturan mulai tahun 2000 meskipun sudah mulai merebak pada 1999. Pada awalnya, kebijakan ini terkesan mendapatkan dukungan luas dari elite maupun masyarakat karena beberapa hal yang menjanjikan. *Pertama*, dengan berlandaskan pendekatan geografis (*geographic proximity*) masyarakat percaya bahwa semakin kecil lingkup geografis, maka pelayanan publik akan semakin cepat dan tepat. *Kedua*, elite menjadi sangat antusias membentuk wilayah administratif baru karena fragmentasi kekuasaan memberikan kesempatan bagi mereka yang belum mendapatkan kekuasaan. *Ketiga*, sejalan

dengan semangat kedaerahan dan kesukuan (*ethnic nationalism*) masyarakat merasa lebih nyaman berada dalam lingkup geografis dengan komposisi yang lebih homogen. Keempat, elite dan masyarakat lokal menjadi yakin dapat mengelola daerah barunya dengan baik karena ada jaminan finansial minimal dari pemerintah dalam bentuk dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK), dan dana bagi hasil (DBH) dari pajak. Keempat faktor itulah yang merupakan faktor pendorong yang lebih kuat ke arah pemekaran dibandingkan kebijakan penggabungan.

Akibat beberapa faktor pendorong tersebut, sejak reformasi bergulir hingga 2009, euforia pemekaran daerah telah meningkatkan jumlah daerah otonom secara drastis. Seperti terlihat dalam Tabel 2, jumlah provinsi meningkat 27% dari 26 menjadi 33 provinsi dalam satu dekade. Demikian juga dengan jumlah kabupaten/kota yang meningkat lebih drastis (53% untuk kota, dan 70% untuk kabupaten), dari 298 kabupaten/kota di tahun 1999 menjadi 497 kabupaten/kota pada 2009.

Tabel 2. Peningkatan Jumlah Daerah Otonom 1999–2009 (Juni)

Wilayah	Tahun (Jumlah)	
	1999	2009 (Juni)
Provinsi	26	33
Kota	64	98
Kabupaten	235	399
Total	327	530

Sumber: Ditjen Otonomi Daerah Kemdagri

Hasil Kebijakan Pemekaran Daerah

Dapat dikatakan bahwa kebijakan pemekaran daerah di Indonesia dilaksanakan secara tergesa-gesa di dalam suasana euforia reformasi politik. Beberapa faktor pendorong pemekaran, sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, telah memicu hasrat yang kuat dari para elite dan sebagian masyarakat lokal untuk membentuk daerah otonom baru atas nama kesejahteraan masyarakat. Namun, proses pembentukan daerah baru yang sangat masif sejak 1999 tampak didominasi oleh keinginan elite politik dan birokrasi untuk menciptakan kavling kekuasaan baru. Dominasi tersebut tampak mengabaikan aspirasi masyarakat dengan memanipulasi data-data lokal sebagai prasyarat pembentukan daerah baru. Dampaknya,

konflik komunal merebak di berbagai daerah sebagai akibat proses pembentukan daerah baru yang elitis tersebut.¹⁰⁵

Tidak dapat dipungkiri bahwa beberapa daerah otonom baru memang telah berhasil menyejahterakan masyarakatnya melalui peningkatan pembangunan dan pelayanan publik. Namun, tidak sedikit pula kabupaten/kota yang justru mengalami kemunduran pembangunan pasca-pemekaran daerah. Kompas mencatat bahwa dari 141 daerah pemekaran 31 daerah induk dan pemekaran sama-sama mengalami kemunduran.¹⁰⁶ Angka tersebut masih ditambah dengan 70 kabupaten/kota di mana salah satu dari daerah pemekaran maupun induknya mengalami kemunduran. Selain itu, Kementerian Dalam Negeri juga menyatakan bahwa dari sembilan daerah otonom baru yang diteliti tidak ada satupun yang masuk dalam kategori mampu, meskipun telah melakukan upaya penataan berbagai aspek pemerintahan berdasarkan peraturan yang ada.¹⁰⁷ Dari jumlah daerah yang justru mengalami kemunduran pascapemekaran dapat disimpulkan bahwa kebijakan pemekaran daerah justru bertolak belakang dari cita-cita semula.

Berdasarkan hasil penelitian berbagai lembaga (UNDP-Bappenas, LIPI, Depdagri, dan UGM), pemekaran daerah telah menimbulkan kompleksitas persoalan politik dan pemerintahan. *Pertama*, pemerintah daerah otonom baru tidak mampu merumuskan kewenangan atau urusan

¹⁰⁵ Beberapa konflik komunal yang pernah terjadi akibat proses elitis pemekaran daerah antara lain terjadi di Maluku Utara, Sulawesi Barat, Irian Jaya Barat, dan Sumatra Utara. Di Maluku Utara, warga dari Suku Kao menolak sebagian wilayahnya dimasukkan ke dalam wilayah yang didominasi oleh Suku Makian. Lihat lebih detail mengenai konflik pemekaran di Maluku Utara dalam Mardiyanto Wahyu Tryatmoko, Pemekaran Wilayah dan Pertarungan Elite Lokal di Maluku Utara, *Masyarakat Indonesia*, No.1, 2005, LIPI. Di Sulawesi Barat, konflik komunal terjadi akibat pemekaran Kabupaten Polewali-Mamasa pada tahun 2002 menjadi Kabupaten Polewali Mandar dan Kabupaten Mamasa. Konflik komunal terjadi di Kecamatan Aralle, Tebilahan, dan Mambi (ATM). Pasalnya, ketiga kecamatan ini menolak bergabung dengan Kabupaten Mamasa. Konflik dengan kekerasan juga terjadi dalam pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat.

¹⁰⁶ Litbang Kompas, "Cita-cita yang Tidak selalu Berbuah Manis." *Kompas*, 21 Mei 2008.

¹⁰⁷ Pusat Penelitian dan Pengembangan Otonomi Daerah, *Sinopsis Penelitian: Efektivitas Pemekaran Wilayah di Era Otonomi Daerah*. Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Dalam Negeri, 2005.

daerah sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat lokal. Struktur kelembagaan yang dibentuk oleh pemerintah daerah setempat belum sesuai dengan jenis urusan daerah yang sesungguhnya. Dampaknya, struktur kelembagaan menjadi gemuk dan tidak menunjang efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran daerah.¹⁰⁸ *Kedua*, pemekaran daerah ternyata menimbulkan persoalan pembagian potensi ekonomi yang tidak merata, di samping beban penduduk miskin yang semakin meningkat. Ketertinggalan ini disebabkan oleh keterbatasan sumber daya manusia dan alam, selain kurangnya dukungan pemerintah dalam mendukung pembangunan daerah.¹⁰⁹ *Ketiga*, pemerintah daerah hasil pemekaran belum mampu mengelola anggaran untuk mendorong perekonomian daerah.¹¹⁰ Kemampuan pemerintah daerah masih rendah dalam menggali sumber-sumber pendapatan asli daerah (PAD).¹¹¹ Bahkan, terjadi pemborosan penggunaan APBD untuk kepentingan birokrasi daerah dan pembangunan etalase bangunan fisik yang irrasional, tidak berdasarkan kebutuhan publik.¹¹² *Keempat*, kinerja pelayanan publik daerah hasil pemekaran masih berada di bawah kinerja pelayanan publik di kabupaten pada umumnya.¹¹³ *Kelima*, kualitas aparatur pemerintahan di daerah hasil pemekaran masih berada di bawah potensi yang dimiliki daerah induk.¹¹⁴ *Keenam*, pemekaran daerah cenderung memunculkan oligarki dan memperkuat *ethnic nationalism* daripada memperkuat demokrasi.¹¹⁵ Penggalangan kekuatan birokrasi pemda untuk dukungan kekuasaan elite lokal sering kali menggunakan isu agama/etnis.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan *United Nation Development Program* (UNDP). 2008. *Studi Evaluasi Pemekaran Daerah 2001-2007*. (http://www.undp.or.id/pubs/docs/pemekaran_ID.pdf), diakses 27 Januari 2010.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Pusat Penelitian dan Pengembangan Otonomi Daerah, *Op. Cit.*

¹¹² Tri Ratnawati, (ed.). *Studi Tentang Pemekaran Daerah: Pemetaan Problematika Politik, Ekonomi dan Sosial Budaya di Daerah-daerah Pemekaran Era Reformasi*. Jakarta: LIPI Press, 2009.

¹¹³ Bappenas dan UNDP, *Op. Cit.*

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Tri Ratnawati, ed., *Op. Cit.*

Ketujuh, banyaknya peraturan daerah (perda) yang bermasalah.¹¹⁶

Fenomena yang paling memprihatinkan sebagai buah maraknya pemekaran di Indonesia adalah banyaknya kasus korupsi di daerah baru. Hasil penelitian Pusat Kajian Anti Korupsi (Pukat), Universitas Gadjah Mada (UGM) menunjukkan 1.891 kasus korupsi di tujuh provinsi pemekaran baru. Jumlah kasus di setiap provinsi tersebut adalah: di Banten terdapat 593 kasus, Kepulauan Riau 463, Maluku Utara 184, Bangka Belitung 173, Sulawesi Barat 168, Gorontalo 155, dan Papua Barat 147 kasus.¹¹⁷ Sejumlah kasus korupsi itu baru sebatas wilayah provinsi, padahal asumsinya bahwa korupsi di ratusan kabupaten/kota baru lebih banyak dari angka kasus di tujuh provinsi tersebut.¹¹⁸

Persoalan Governability Lokal

Beberapa persoalan dampak pemekaran tersebut menunjukkan merebaknya persoalan *governability* di tingkat lokal. Persoalan *governability* ini ditandai tidak hanya oleh kelemahan elite atau pemerintah daerah hasil pemekaran, tetapi juga kelemahan kemampuan masyarakat dalam mendukung pembangunan politik dan ekonomi lokal.

Dari sisi masyarakat (*governed*), kelemahan masyarakat sudah terlihat sejak proses pembentukan daerah baru. Kelemahan ini ditandai

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ "1.891 Kasus Korupsi di Daerah Pemekaran," *Kompas*, 15 April 2009. "Daerah Pemekaran Jadi Sarang Korupsi," *Media Indonesia*, 14 April 2009. (<http://www.mediaindonesia.com/read/2009/04/14/69780/18/1/Daerah-Pemekaran-Jadi-Sarang-Korupsi>), diakses 16 April 2010.

¹¹⁸ Beberapa kabupaten hasil pemekaran yang terdapat kasus korupsi di antaranya adalah Lampung Timur, Lampung Tengah, Landak, Tolikara, Mappi, Boven Digoel, Nabire, Kerom, dan Seram Bagian Barat. Lihat dalam Tempo interaktif, "Korupsi Tripanca Diduga Salahi Peraturan Menteri Keuangan," 5 Januari 2009. (<http://www.tempointeraktif.com/hg/hukum/2009/01/05/brk,20090105-153821,id.html>), diakses pada 10 April 2010. "Kasus Dugaan Korupsi Bupati Lampung Timur Segera Tuntas," *Kompas*, 25 Maret 2010. (<http://regional.kompas.com/read/2010/03/24/19085276/Kasus.Korupsi.Bupati.Lampung.Timur.Segera.Tuntas>), diakses 11 April 2010. Francis Kati, "Di Papua, Pemekaran Kabupaten Merupakan Impian Para Koruptor," 25 Januari 2007. (<http://www.kabarindonesia.com/berita.php?pil=14&dn=20070125171619>), diakses 9 April 2010. Siwalima, "Korupsi Miliaran, Kejati Maluku Bidik Bupati Seram Bagian Barat," 12 Maret 2010. (<http://www.siwalimanews.com/show.php?mode=headline&id=2234&path=list-headline-news.html>), diakses 14 April 2010.

oleh rendahnya partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan keputusan pemekaran daerah. Masyarakat seperti mudah dikooptasi oleh para elite lokal. Kelemahan ini terus berlanjut hingga daerah baru mulai membangun. *civil society* yang lemah menyebabkan kontrol yang lemah, sehingga korupsi marak terjadi dan pembangunan daerah tidak berjalan baik.

Dari sisi elite pemerintahan (*governing*) persoalan *governability* di tingkat lokal dapat dicermati dari beberapa indikator, seperti tercantum dalam Tabel 3. Pemekaran daerah di Indonesia menimbulkan persoalan *governability* lokal baik dalam aspek politik, legal, maupun manajerial. Persoalan ini tampaknya berawal dari berbagai kesalahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan pemekaran daerah.

Kesalahan pertama dari kebijakan pemekaran daerah di Indonesia adalah proses pembentukan daerah baru. Meskipun proses pembentukan

daerah baru terkesan berawal dari lokal (*bottom-up*), dalam praktiknya proses ini lebih banyak didominasi oleh elite. Dengan mengatasnamakan masyarakat, elite-elite lokal sering kali memanipulasi data untuk kemudahan verifikasi daerah baru. Dampak dari proses pembentukan yang elitis ini adalah hadirnya kekuasaan yang oligarkis di daerah baru. Oleh karena itu, praktik penyelenggaraan pemerintahan di daerah baru sangat rentan terhadap penyalahgunaan kekuasaan untuk kepentingan pribadi dan golongan elite. Pemerintah (*governing*) lokal cenderung memiliki akuntabilitas yang rendah, sehingga tidak ada transparansi dalam pengambilan keputusan.

Kesalahan kedua dari kebijakan pemekaran daerah di Indonesia adalah upaya *capacity building* yang sangat rendah di daerah-daerah baru. Mustahil bagi daerah-daerah yang baru dibentuk, terutama yang memiliki sumber daya manusia yang rendah, meningkatkan kapasitas penyelenggaraan

Tabel 3. Indikator Persoalan *Governability* Lokal

Aspek	Indikator	Kasus / dampak
Politik (kekuasaan)	Penyalahgunaan Kekuasaan untuk kepentingan pribadi dan golongan	Praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme.
	Tidak adanya pemisahan yang jelas antara kekayaan dan sumber-sumber milik rakyat dan milik pribadi	<i>Bureaucratic and political rent seeking</i> . Dominasi oligarki daripada demokrasi.
	Akuntabilitas yang rendah atau tidak ada transparansi dalam pengambilan keputusan	
Legal	Tidak mampu merumuskan regulasi daerah yang adaptif.	Regulasi yang mendorong ekonomi biaya tinggi dan cenderung tidak menguntungkan daerah. Maraknya perda bermasalah
Manajerial	Tidak mampu merumuskan dengan tepat kewenangan ataupun urusan yang akan dilaksanakan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah.	pelayanan publik yang tidak efektif
	Penggunaan sumber daya lokal yang tidak efisien	Pembangunan potensi ekonomi yang tidak merata
	Rendahnya kemampuan dalam menggali sumber-sumber penerimaan daerah	Ketergantungan pada negara dan rendahnya kemandirian lokal
	Penentuan SKPD belum memperhitungkan kriteria efektivitas dan efisiensi kelembagaan yang baik	Inefisiensi APBD
	Prioritas pembangunan yang tidak konsisten	Beban penduduk miskin yang meningkat Pembangunan fasilitas pemerintahan yang tidak sebanding dengan infrastruktur publik

Sumber: Analisis atas hasil evaluasi pemekaran sebagaimana disimpulkan oleh UNDP-Bappenas, Depdagri, LIPI, UGM, dan berbagai media

pemerintahan relatif otonom tanpa asistensi dari pihak luar. Padahal, di dalam regulasi disebutkan bahwa pembinaan daerah baru menjadi tanggung jawab kabupaten induk, pemerintah provinsi, dan pusat. Pembinaan seperti yang disebutkan dalam regulasi tersebut tidak pernah berlangsung dengan baik dalam praktiknya. Terkesan, pihak-pihak yang bertanggung jawab melepas begitu saja daerah-daerah yang baru terbentuk. Ironisnya, beberapa kabupaten induk justru mengalami krisis manajemen pemerintahan karena sumber dayanya tersedot ke daerah pemekarannya.

Akibat dari tidak adanya asistensi/pembinaan, maka sebagian besar daerah-daerah baru mengalami krisis manajemen pemerintahan. Krisis manajemen pemerintahan yang dimaksud adalah lemahnya kapasitas pemerintah dalam melakukan fungsi utamanya. Seperti disebutkan dalam Tabel 3, kelemahan manajerial pemerintah di daerah baru mencakup beberapa indikator. *Pertama*, pemerintah daerah baru tidak mampu merumuskan dengan tepat kewenangan ataupun urusan yang seharusnya dilaksanakan sesuai dengan kondisi dan karakteristik daerah serta kebutuhan masyarakat. *Kedua*, rendahnya kemampuan pemerintah daerah baru dalam menggali sumber-sumber penerimaan daerah. *Ketiga*, struktur kelembagaan pemerintahan daerah (SKPD) yang telah ditentukan oleh pemerintah daerah baru belum memperhitungkan kriteria efektivitas dan efisiensi kelembagaan yang baik. *Keempat*, pembangunan potensi ekonomi yang yang direncanakan maupun dilaksanakan oleh pemerintah daerah baru tidak merata. *Kelima*, pemerintah daerah terlihat kesulitan, atau bahkan sengaja, dalam menentukan prioritas pembangunan, sehingga yang terlihat adalah tiadanya konsistensi pembangunan.

Kesalahan ketiga adalah pemerintah terlalu memanjakan daerah baru dengan memberikan insentif. Hal ini menyebabkan daerah tidak dapat segera mandiri, dan cenderung terus tergantung pada pemerintah pusat. Daerah-daerah yang tergantung ini tidak dapat memberikan kontribusi pada peningkatan pembangunan nasional, malah-an menjadi beban nasional.

Kesalahan keempat adalah terletak pada kesalahan evaluasi terhadap daerah-daerah pemekaran. Evaluasi yang dilakukan pemerintah

(Kemendagri) terhadap daerah-daerah hasil pemekaran belum dilakukan secara berkala. Selain itu, evaluasi yang kini dilakukan oleh pemerintah dirasa memiliki banyak cacat metodologi. Evaluasi terhadap daerah-daerah pemekaran lebih banyak diukur dari kacamata kuantitatif, dan tidak memperhatikan faktor substantif demokrasi, hukum dan pemerintahan. Kelemahan lainnya, evaluasi tidak termasuk pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah-daerah baru. Akibat kesalahan kedua dan keempat, pemerintah daerah tidak memiliki pemahaman terhadap aspek hukum (legal). Hal ini menimbulkan banyaknya produk hukum berupa perda yang bermasalah, yang berdampak pada kemajuan daerah yang bersangkutan.

Kesalahan kelima adalah pemerintah tidak memiliki *grand design territorial reform* yang strategis. Akibat tidak adanya *grand design* yang strategis, pemerintah kesulitan menentukan langkah selanjutnya ketika terdapat daerah yang tidak mampu melaksanakan otonomi daerah. Di dalam regulasi disebutkan bahwa pemerintah akan menggabungkan daerah-daerah yang tidak mampu melaksanakan otonomi daerah. Penggabungan dalam konteks ini adalah paksaan dan bukan *voluntarily* berdasarkan kehendak masyarakat lokal. Kebijakan paksaan ini tentu tidak dapat dikatakan bersifat strategis, karena dapat dipastikan banyak resistensi lokal yang akan muncul dan berpotensi konflik.

Menata Ulang Territorial Reform

Dalam rangka meningkatkan kapasitas *governability*, ada beberapa hal yang perlu dilakukan sekaligus menata ulang *territorial reform*. Paling tidak, ada dua pendekatan untuk mengatasi persoalan *governability* ini. Pendekatan pertama merujuk pada konsepsi Grindle¹¹⁹ yang menekankan pada pentingnya perubahan aturan main (*the rules of game*) yang mengatur setiap organisasi dan individu dalam membuat keputusan dan melakukan aktivitas. Perubahan tersebut mencakup berbagai inisiatif seperti pengembangan sistem hukum, rezim kebijakan, dan termasuk juga mekanisme akuntabilitas, kerangka peraturan, dan sistem monitoring yang menghubungkan

¹¹⁹Merilee S. Grindle, (ed.). *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Boston: Harvard University Press, 1997.

informasi mengenai struktur dan kinerja pemerintah dan pejabat publik.

Pendekatan kedua merujuk pada pendapat Esman¹²⁰ yang menunjuk pada *institution building* (IB) melalui berbagai inovasi yang berdampak pada perubahan kualitatif di dalam norma, pola perilaku, hubungan individu dan kelompok, dan dalam persepsi tujuan dan proses. Penekanan utama dalam IB yang dikemukakan oleh Esman terdapat di dalam dua hal. Pertama, menyangkut penguatan berbagai variabel dalam institusi seperti *leadership*, doktrin, program, sumber daya, dan struktur internal. Hal kedua menyangkut penguatan hubungan (*linkage*), yaitu hubungan interdependensi antara suatu institusi (pemerintahan) dengan bagian relevan masyarakat.

Atas dasar kedua pendekatan tersebut, maka penyelesaian persoalan *governability* yang lebih aplikatif dapat dilakukan melalui beberapa hal. *Pertama*, melakukan rekonseptualisasi faktor pendorong *territorial reform*. Pemerintah harus memikirkan ulang konsep *territorial reform* di Indonesia. Apakah benar pemekaran paling tepat? Atau apakah perlu mempertimbangkan penggabungan daerah.

Kedua, perlu evaluasi yang komprehensif terhadap kebijakan *territorial reform* yang telah dilakukan. Evaluasi pemekaran daerah yang dilakukan pemerintah cenderung hanya mencari kelemahan daerah-daerah hasil pemekaran. Evaluasi yang sempit inipun memiliki banyak cacat metodologi. Evaluasi terhadap daerah-daerah pemekaran lebih banyak diukur dari kacamata kuantitatif, dan tidak memperhatikan faktor substantif demokrasi dan pemerintahan. Hasilnya pasti akan mudah ditebak bahwa lokal tidak akan mudah menerima hasil evaluasi itu.

Evaluasi semestinya tidak hanya diarahkan untuk mencari daerah-daerah yang tidak mampu melaksanakan otonomi daerah dari kacamata pusat. Evaluasi semestinya juga diarahkan untuk mencermati kembali strategi dasar (pilihan *optimum number* atau *size*), faktor pendorong (demokratisasi, pelayanan publik, efisiensi ekonomi, dan insentif), proses pembentukan (*top-*

down/forced, bottom-up/voluntary, atau *mixed*), asistensi/fasilitasi masa transisi, dan waktu transisi daerah baru. Evaluasi yang komprehensif akan memudahkan penentuan kebijakan *territorial reform* yang strategis.

Ketiga, jika kebijakan penggabungan daerah tidak benar-benar diimplementasikan karena mengingat resistensi lokal, penguatan kapasitas daerah tetap perlu dilakukan melalui beberapa alternatif kebijakan. Alternatif kebijakan tersebut antara lain adalah pembinaan atau asistensi terhadap daerah baru dan mendorong kerja sama antardaerah.

Kesimpulan

Kebijakan pemekaran daerah di Indonesia pada kenyataannya menimbulkan banyak kelemahan. Kelemahan ini mencakup aspek politik, legal (hukum), dan manajerial pemerintahan. Dapat dikatakan bahwa kelemahan ini mengarah pada persoalan *governability* di tingkat lokal.

Problem *governability* merupakan situasi yang menunjuk pada pelemahan kapasitas institusi-institusi pemerintah (*governing*) dan masyarakat (*governed*) dalam meningkatkan pembangunan daerah. Maraknya *bureaucratic and political rent seeking* dan praktik korupsi di tingkat lokal sebagai dampak pemekaran daerah merupakan contoh indikator pelemahan pemerintahan (birokrasi) dan demokrasi.

Persoalan *governability* di tingkat lokal disebabkan oleh beberapa kesalahan kebijakan pemekaran daerah di Indonesia. Kesalahan pertama terletak pada proses pembentukan daerah baru yang cenderung didominasi oleh kepentingan elite. Kesalahan kedua adalah baik pemerintah pusat maupun daerah (induk dan provinsi) tidak memperhatikan upaya *capacity building* yang dilakukan oleh daerah baru. Kesalahan ketiga adalah pemerintah terlalu memanjakan daerah baru dan memberi peluang bagi daerah yang ingin mekar dengan insentif. Kesalahan keempat adalah evaluasi pemekaran daerah tidak dilakukan secara komprehensif. Kesalahan kelima adalah pemerintah tidak memiliki *grand design territorial reform* yang strategis, sehingga pemerintah tampak kesulitan untuk segera mengatasi persoalan-persoalan di daerah pemekaran.

¹²⁰ Milton J. Esman. "The Elements of Institution Building," dalam Joseph W. Eaton (ed), *Institution Building and Development from Concepts to Application*. Beverly Hills-London: Sage Publications, 1972.

Dalam rangka mengatasi persoalan *governability* sebagai dampak pemekaran daerah di Indonesia, ada beberapa hal yang perlu dilakukan baik oleh pemerintah pusat maupun berbagai institusi lokal. Pertama, pemerintah harus merumuskan kembali konsep *territorial reform* di Indonesia. Kedua, baik pemerintah pusat maupun daerah perlu melakukan evaluasi pemekaran daerah secara lebih komprehensif mencakup strategi dasar, faktor pendorong, proses pembentukan, kesiapan daerah, dan hasilnya. Ketiga, penguatan kapasitas daerah melalui peningkatan asistensi bagi daerah baru dan kerja sama antardaerah perlu segera diwujudkan.

Daftar Pustaka

- Azfar, Omar, et al. 2004. "Decentralization, Governance and Public Services: The Impact of Institutional Arrangements." Dalam Mwangi S. Kimenyi dan Patrick Meagher (Eds.). *Devolution and Development: Governance Prospect in Decentralizing States*. Aldershot. Hants: Ashgate Publishing Limited.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan United Nation Development Program (UNDP). 2008. "Studi Evaluasi Pemekaran Daerah 2001–2007". (http://www.undp.or.id/pubs/docs/pemekaran_ID.pdf), diakses pada 27 Januari 2010.
- Crozier, Michel J., Samuel P. Huntington, dan Joji Watanuki. 1975. *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- Esman, Milton J. 1972. "The Elements of Institution Building" Dalam Joseph W. Eaton (Ed.). *Institution Building and Development from Concepts to Application*. Beverly Hills-London: Sage Publications.
- Ferrazzi, Gabriel. 2007. *International Experiences in Territorial Reform-Implications for Indonesia*. Jakarta: DRSP-USaid.
- Grindle, Merilee S. (Ed.). 1997. *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Boston: Harvard University Press.
- Imawan, Riswandha. 2002. "Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan *Good Governance*." Dalam Syamsuddin Haris (Ed.). *Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI).
- Janin, Isabelle. 2007. "Governability." Dalam Mark Bevir (Ed.). *Encyclopedia of Governance*. Thousand Oaks, London, and New Delhi: SAGE Publication.
- Kati, Francis. 2007. "Di Papua, Pemekaran Kabupaten Merupakan Impian Para Koruptor." (<http://www.kabarindonesia.com/berita.php?pil=14&dn=20070125171619>), diakses 9 April 2010.
- Kooiman, Jan (Ed.). 1994. *Modern Governance: New Government–Society Interactions*. London: SAGE Publication.
- Mabuchi, Masaru. 2001. *Municipal Amalgamation in Japan*. Washington: The World Bank.
- Manor, James. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington: The World Bank.
- Mawhood, Philip. 1983. "Decentralization: the Concept and the Practice." Dalam Philip Mawhood. *Local Government in the Third World: The Experience of Tropical Africa*. Chicester, New York, Brisbane, Toronto, dan Singapore: John Wiley & Sons.
- Mayntz, Renate. 1994. "Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm." Dalam Jan Kooiman (Ed.). *Modern Governance: New Government–Society Interactions*. London: SAGE Publication.
- Montreal Economic Institute. 2001. "The Economic Arguments against Municipal Mergers." October 2001. (http://www.iedm.org/uploaded/pdf/fusions_en.pdf), diakses 9 Januari 2010.
- Pierre, Jon dan B. Guy Peters. 2005. *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Hampshire and New York: Palgrave MacMillan.
- Pusat Penelitian dan Pengembangan Otonomi Daerah. 2005. Sinopsis Penelitian: Efektivitas Pemekaran Wilayah di Era Otonomi Daerah. Jakarta. Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Dalam Negeri.
- Ratnawati, Tri (Ed.). 2009. *Studi Tentang Pemekaran Daerah: Pemetaan Problematika Politik, Ekonomi dan Sosial Budaya di Daerah-daerah Pemekaran Era Reformasi*. Jakarta: LIPI Press.
- Rondinelli, Dennis A. dan G. Shabbir Cheema. 1983. "Implementing Decentralization Policies: An Introduction." dalam G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (eds). *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. California, New Delhi, dan London: SAGE Publication.

- Saito, Fuhimiko (Ed.). 2008. *Decentralization and Local Governance*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Shah, Anwar (Ed.). 2006. *Local Governance in Developing Countries*. Washington: The World Bank.
- Smith, B. C. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen & Unwin.
- Techera, Erika. 2007. "To Merge or Not To Merge: Local Government Amalgamations in Australia." Macquarie Law Working Paper. WP 2007-4, Macquarie University, Sidney, September 2007
- Tryatmoko, Mardyanto Wahyu. 2005. "Pemekaran Wilayah dan Pertarungan Elite Lokal di Maluku Utara." *Masyarakat Indonesia*, (1).
- Vigoda-Gadot, Eran. 2009. *Building Strong Nations: Improving Governability and Public Management*. Surrey and Burlington: Ashgate Publishing Company.
- Litbang Kompas. 2008. "Cita-cita yang Tidak selalu Berbuah Manis." *Kompas*, 21 Mei.

