



Diterbitkan oleh :
P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika



DINAMIKA POLITIK PEMEKARAN DAERAH

Pengantar: DR.

LILI ROMLI

Penyunting: Indra Pahlevi

DINAMIKA POLITIK PEMEKARAN DAERAH

Pengantar:
DR. LILI ROMLI

DINAMIKA POLITIK PEMEKARAN DAERAH

Penyunting:
Indra Pahlevi



Diterbitkan oleh:
P3DI Setjen DPR Republik Indonesia
dan Azza Grafika



Judul:

Dinamika Politik Pemekaran Daerah

Perpustakaan Nasional:

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

vii + 170 hlm.; 17x24 cm

ISBN: 978-979-9052-69-8

Cetakan Pertama, 2012

Penulis:

Prayudi

Indra Pahlevi

Aryo jati Ardi pandanto

Ahmad Budiman

Siti Nur Solechah

Penyunting:

Indra Pahlevi

Desain Sampul:

Fery C. Syifa

Tata Letak:

Zaki

Diterbitkan oleh:

Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)

Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia

Gedung Nusantara I Lt. 2

Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta Pusat 10270

Telp. (021) 5715409 Fax. (021) 5715245

Bersama:

Azza Grafika, Anggota IKAPI DIY, No. 078/DIY/2012

Kantor Pusat:

Jl. Seturan II CT XX/128 Yogyakarta

Telp. +62 274-6882748

Perwakilan Jabodetabek:

Graha Azza Grafika Perumahan Alam Asri

B-1 No. 14 Serua Bojongsari Kota Depok 16520

Telp. +62 21-49116822

Sanksi Pelanggaran Pasal 72

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarakan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

KATA PENGANTAR

Dalam era reformasi pasca jatuhnya Orde Baru, pembentukan daerah otonomi baru (DOB) atau pemekaran daerah berkembang dengan pesat. Dari masa pemerintahan Presiden BJ. Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri hingga Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, jumlah DOB mencapai 217 daerah. Jumlah tersebut tersebar di Sumatera sebanyak 79 daerah pemekaran, Sulawesi 38, Papua 33, Kalimantan 27, Maluku 17, Nusa Tenggara 12, dan Pulau Jawa 11 daerah pemekaran. Jumlah tersebut tentu akan terus bertambah mengingat daerah-daerah terus mengajukan aspirasi untuk adanya pemekaran atau pembentukan DOB.

Berdasarkan evaluasi yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri menunjukkan bahwa mayoritas DOB gagal mencapai tujuannya. Mendagri menyatakan bahwa DOB secara keseluruhan belum menunjukkan hasil yang menggembirakan baik dalam peningkatan kesejahteraan masvarakat, tata kelola pemerintahan, dan daya saing.

Kajian yang dilakukan oleh BAPPENAS bekerjasama dengan UNDP (Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah 2001-2007) juga menunjukkan hal yang sama. BAPPENAS berkesimpulan bahwa pembentukan daerah otonom baru ternyata tidak berada dalam kondisi awal yang lebih baik dibandingkan daerah induk atau daerah kontrol. Berdasarkan evaluasi secara umum daerah otonom baru masih tertinggal. Hal itu dapat dilihat dari beberapa aspek di bawah ini.

Dari aspek kinerja perekonomian daerah diidentifikasi bahwa pembagian potensi ekonomi yang tidak merata, dan beban penduduk miskin yang lebih tinggi. Di sisi keuangan daerah menunjukkan kinerja yang relatif kurang optimal. Hal ini disebabkan karena ketergantungan fiskal yang lebih besar di daerah pemekaran berhubungan dengan besarnya alokasi belanja modal di daerah pemekaran; optimalisasi pendapatan dan kontribusi ekonomi yang rendah; dan porsi alokasi belanja modal dari pemerintah daerah yang rendah.

Aspek kinerja pelayanan publik juga belum berjalan optimal, disebabkan karena tidak efektifnya penggunaan dana; tidak tersedianya tenaga layanan publik; dan belum optimalnya pemanfaatan pelayanan publik. Aspek kinerja aparatur pemerintah daerah diidentifikasi ketidaksesuaian antara aparatur yang dibutuhkan dengan yang tersedia; kualitas aparatur yang umumnya rendah; dan aparatur daerah bekerja dalam kondisi *underemployment*.

Dari sisi pertumbuhan ekonomi hasil studi menunjukkan bahwa daerah otonom baru lebih fluktuatif dibandingkan daerah induk yang relatif stabil dan meningkat. Dari sisi pengentasan kemiskinan, peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah DOB belum dapat mengejar ketertinggalan daerah induk. Dari sisi ekonomi, ketertinggalan daerah otonom baru disebabkan keterbatasan sumber daya alam dan sumber daya manusia yang tersedia, selain dukungan pemerintah yang belum maksimal dalam mendukung bergeraknya perekonomian melalui investasi publik.

Di sisi keuangan daerah disimpulkan bahwa peran anggaran pemerintah daerah pemekaran dalam mendorong perekonomian, relatif kurang optimal dibandingkan daerah kontrol. Di sisi pelayanan publik, kinerja DOB masih berada di bawah daerah induk. Kinerja pelayanan publik daerah otonom baru dan daerah induk secara umum masih di bawah kinerja pelayanan publik di daerah kontrol maupun rata-rata kabupaten.

Dalam kaitan dengan kondisi dan kinerja daerah otonomi baru hasil pemekaran, para peneliti Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI melakukan kajian di dua provinsi baru, yaitu Sulawesi Barat dan Maluku Utara, yang kemudian diterbitkan dalam bentuk buku.

Prayudi dalam kajiannya yang berjudul “Politik Komunal dalam Proses Pemekaran Daerah” menunjukkan, bahwa landasan sejarah panjang keberadaan provinsi induk sangat penting dipahami dari segi dinamika politik komunal. Baik melalui kesepakatan elit dari etnis Mandar di Sulbar, maupun peranan Sultan di Maluku Utara, cenderung menjadi bersifat determinan dalam mencapai tujuan proses pembentukan daerah. Konstruksi pemekaran daerah secara komunal ini tentu saja juga diperkuat dengan alasan-alasan sosial ekonomi yang memperluas gerakan menuju pemekaran.

Pada bagian yang berjudul “Dinamika Politik di Daerah Hasil Pemekaran” oleh Indra Pahlevi menyatakan bahwa proses pembentukan Provinsi Sulawesi Barat dan Provinsi Maluku Utara mengalami dinamika politik yang relatif tinggi. Hal tersebut ditandai dengan adanya perbedaan pandangan dan perspektif antara provinsi induk dan masyarakat setempat serta proses yang panjang di tingkat Pemerintah (Pusat) serta proses di DPR. Dinamika politik juga terjadi internal masyarakat setempat.

Pada bagian yang ditulis Aryojati Arditandanto dengan judul “Perspektif Good Governance dalam Demokrasi” belum optimal dilakukan karena faktor keterbatasan anggaran untuk sosialisasi dan pendidikan politik itu sendiri. Kualitas materi sosialisasi dan pendidikan politik memang sudah baik, tetapi dari segi kuantitas dan intensivitas serta terkait persebaran jangkauannya

kepada masyarakat ternyata kurang maksimal. Untuk itu perlu adanya peningkatan kapasitas, kapabilitas, dan kualitas aparat.

Ahmad Budiman menulis tentang “Efektivitas Sistem Informasi Pelayan Publik” bahwa tujuan pembentukan daerah baru atau pemekaran dalam implementasinya belum berjalan optimal sebagaimana dimaksud dalam konsep mengenai efektivitas sistem informasi pelayanan publik. Ini terjadi karena kendala kualitas kompetensi sumber daya manusia di masing-masing SKPD, orientasi penggunaan anggaran yang lebih diprioritaskan pada anggaran belanja pegawai ketimbang pelayanan publik, serta kurangnya sarana dan prasarana yang dapat memudahkan masyarakat mendapatkan pelayanan publik dari pemerintah daerah, merupakan kendala yang banyak dijumpai di SKPD.

Pada bagian terakhir yang ditulis oleh Siti Nur Solechah dengan judul “Konstelasi Birokrasi di Daerah Pemekaran” mengemukakan bahwa Birokrasi pada dua daerah pemekaran tersebut memperlihatkan ketidaknetralan. merupakan refleksi dari kondisi politik dan masyarakat setempat. Memang birokrasi tidak berpihak pada partai politik tertentu, namun birokrasi berpihak pada calon kepala daerah tertentu. Beberapa pejabat mendukung Gubernur yang mencalonkan kembali sebagai calon Gubernur.

Saya berharap hasil kajian para Peneliti P3DI Sekretariat Jenderal DPR RI dapat memberikan sumbangsih bagi para pengambil kebijakan terkait dengan pembentukan daerah otonom baru. Seperti juga hasil-hasil evaluasi yang dilakukan oleh Kemendagri maupun BAPPENAS menunjukkan bahwa pembentukan daerah otonomi baru belum sesuai dengan harapan.

Jakarta, Oktober 2012

Dr. Lili Romli
Peneliti Utama Pusat Penelitian Politik

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	vii

BAGIAN I POLITIK KOMUNAL DALAM PROSES PEMEKARAN DAERAH: PEMBENTUKAN PROVINSI SULAWESI BARAT DAN MALUKU UTARA

<i>Prayudi</i>	1
Bab I Pendahuluan	3
Bab II Kerangka Pemikiran.....	7
Bab III Hasil Penelitian dan Analisis	11
Bab IV Penutup	35
Daftar Pustaka.....	37

BAGIAN II DINAMIKA POLITIK PEMEKARAN DAERAH: STUDI DI PROVINSI SULAWESI BARAT DAN PROVINSI MALUKU UTARA

<i>Indra Pahlevi</i>	41
Bab I Pendahuluan	43
Bab II Kerangka Pemikiran.....	49
Bab III Hasil Penelitian	55
Bab IV Analisis.....	65
Bab V Penutup	69
Daftar Pustaka.....	71

BAGIAN III IMPLEMENTASI DEMOKRASI DAN GOOD GOVERNANCE DI PROVINSI SULAWESI BARAT DAN MALUKU UTARA

<i>Aryojati Ardiwandanto</i>	75
Bab I Pendahuluan	77
Bab II Kerangka Pemikiran.....	81

Bab III Hasil Penelitian dan Analisis	87
Bab IV Penutup	99
Daftar Pustaka.....	101

**BAGIAN IV EFEKTIVITAS SISTEM INFORMASI
PELAYANAN PUBLIK
DI PROVINSI SULAWESI BARAT
DAN MALUKU UTARA**

<i>Ahmad Budiman</i>	103
Bab I Pendahuluan	105
Bab II Kerangka Pemikiran.....	111
Bab III Hasil Penelitian dan Analisis	117
Bab IV Penutup	133
Daftar Pustaka.....	135

**BAGIAN V KONSTELASI BIROKRASI
DI DAERAH PEMEKARAN
(STUDI DI PROVINSI SULAWESI BARAT DAN
MALUKU UTARA)**

<i>Siti Nur Solechah</i>	137
Bab I Pendahuluan	139
Bab II Kerangka Pemikiran.....	141
Bab III Hasil Penelitian	147
Bab IV Analisis.....	156
Bab V Penutup	165
Daftar Pustaka.....	169

BAGIAN I

POLITIK KOMUNAL DALAM PROSES PEMEKARAN DAERAH: PEMBENTUKAN PROVINSI SULAWESI BARAT DAN MALUKU UTARA

oleh: *Prayudi**

* Peneliti Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI.

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Salah satu masalah yang memperihatinkan dalam perjalanan reformasi bangsa Indonesia pada kurun waktu hampir satu dasawarsa ini, adalah tentang kebijakan pemekaran daerah. Momentum desakan politik kebebasan pasca Mei 1998 justru dimanfaatkan untuk memperoleh keuntungan bagi pribadi dan kelompok tertentu dengan menggunakan sentimen komunal. Pemekaran daerah yang sejatinya ditujukan dalam konteks kemakmuran bagi rakyat setempat dan meningkatkan kualitas pelayanan publik (*public service*) telah bias dengan kepentingan politik kekuasaan.

Himbauan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) agar dilakukan moratorium politik pemekaran daerah, sebanyak dua kali ketika berpidato dihadapan Rapat Paripurna DPD, tampaknya tidak berjalan efektif untuk dipatuhi. DPR dan bahkan kalangan eksekutif sendiri, justru masih saja memproses usulan pemekaran daerah terkait RUU-nya yang disampaikan berbagai kelompok masyarakat. Tanpa mengabaikan beberapa cerita sukses bagi daerah pasca pemekaran, motivasi kekuasaan atas perlakuan kebijakan pemekaran daerah telah membawa kontradiksi terhadap pemahaman kepentingan publik pada umumnya dan pengembangan potensi daerah itu sendiri pada khususnya.

Fenomena pemekaran di beberapa daerah tidak terlepas dari prakarsa elit politik komunal. Berbagai faktor dapat melatarbelakangi urgensi dan alasan yang mendasarinya, tetapi satu hal yang memandu proses pencapaian keinginan

ini, kental diwarnai oleh prakarsa elit politik.¹ Langkah prakarsa ini tidak saja dilandasi oleh rasionalitas alasan kesenjangan, tetapi juga tidak jarang didorong oleh masalah sentimen emosional etnisitas atau kesukuan tertentu. Hal ini dimanifestasikan pada beberapa bentuk anggapan ketidakadilan, misalnya saja terkait peluang yang dinilai kurang proporsional bagi pengembangan potensi kapasitas profesional di jabatan-jabatan pemerintahan bagi mereka yang berasal dari etnis, agama, suku, maupun latar belakang seseorang atau kelompok tertentu.

Pemekaran daerah semakin memperoleh ruang yang luas setelah kebijakan otonomi daerah diterapkan dalam masa reformasi.² Iklim kebebasan yang menjadi salah satu muatan dalam masa reformasi menempatkan isu pemekaran daerah menjadi agenda politik yang tidak saja berlangsung dalam skala lokal, tetapi juga mencapai skala nasional dinamika politiknya. Politisasi agenda pemekaran tidak jarang ditutup sekedar sebagai instrumen bagi elit dalam mencapai tujuan tertentu kekuasaan dan kepentingan kelompoknya. Sebaliknya, realitas kesenjangan pembangunan kewilayahan telah menimbulkan dorongan untuk melakukan pemekaran yang semakin sukar untuk dibendung perkembangannya. Komitmen dan kapasitas daerah induk tidak jarang dipersoalkan pada tataran proses terbentuknya solidaritas politik komunal dimaksud. Dalam perkembangan semacam itu, biasanya konsensus antar elit politik setempat menjadi penting agar keinginan melakukan pemekaran tetap sesuai dengan aspirasi awal yang dinginkannya dalam setiap tahapan kelembagaan politik yang berwenang. Tahapan kelembagaan dimaksud, baik

¹ Dalam konteks kuatnya prakarsa elit dimaksud, Presiden SBY pernah mengatakan, banyak daerah hasil pemekaran mengalami kegagalan. Sehingga, daerah-daerah otonom baru jangan sampai hanya bermotifkan politik kekuasaan. Hingga, Juni 2011, pemerintah, menurut Presiden SBY, sudah menerima 178 daerah otonom baru. Sebanyak, 33 usulan di antaranya adalah usulan pembentukan provinsi baru, Bagi pemerintah, tingginya aspirasi pemekaran, kalau nantinya dipenuhi, dibutuhkan dana sangat besar untuk menghidupi daerah-daerah bersangkutan. Lihat, "Presiden Akui Banyak Masalah" *Kompas*, 24 Juni 2011. Pada waktu menyampaikan RAPBN 2012 di depan Rapat Paripurna DPR, 16 Agustus 2011, Presiden SBY mengatakan, penambahan daerah otonom baru, diiringi dengan pengalihan alokasi anggaran yang sesungguhnya diperuntukkan untuk kesejahteraan rakyat, menjadi alokasi untuk menutup kebutuhan rakyat, pembangunan fasilitas pemerintahan, belanja pegawai, dan keperluan lain bagi pemekaran daerah baru. Pemekaran daerah dianggap berdampak pada menurunnya alokasi riil dana alokasi umum. Bahkan, menurut Presiden SBY, pembiayaan ini terserap oleh penambahan jumlah pegawai yang kadangkala tidak sesuai kompetensi dan belanja modal digunakan untuk pembangunan rumah dinas, dan pembelanjaan lain yang tidak tepat. Lihat "Pidato Presiden RI Pada Penyampaian Keterangan Pemerintah atas RUU tentang APBN Tahun Anggaran 2012 beserta Nota Keuangannya", 16 Agustus 2011, Kementerian Sekretariat Negara RI, h. 35-36.

² Dalam dokumen Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia Tahun 2010-2015, pemerintah, dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri memproyeksikan penambahan 11 provinsi dan 54 kabupaten/kota baru dalam rentang waktu 15 tahun ke depan, terhitung sejak tahun 2011. Dengan penambahan ini, pada tahun 2025 mendatang, Indonesia akan memiliki 44 provinsi dan 545 kabupaten/kota, Lihat "Masih Banyak Persoalan Menyangkut Kualitas Pemerintahan Daerah: Sekitar Desain Besar Pemekaran Daerah 2010-2025", *Mimbar Asdeksi* Vol. 4, No. 14, Februari – April 2011.

melalui jalur eksekutif, terutama kementerian dalam negeri, maupun melalui DPR RI, yaitu Komisi II sebagai salah satu alat kelengkapannya.

Politik pemekaran daerah yang tidak terlepas dari peran elit komunal dalam melihat alasan bagi pembentukan daerah setempat, menjadi penting dianalisis lebih lanjut sejarah awal terbentuknya dan sekaligus dampaknya. Pada titik ini, elit komunal mempunyai posisi strategis terkait gerakan yang dipilihnya, tidak saja pada skala lokal, tetapi juga cara yang ditempuhnya di tingkat nasional. Mobilisasi di tingkat massa dijalankan pada masing-masing basis pendukung elit dimaksud, dan semakin meluas saat proses perjuangan dianggap memasuki fase yang menentukan terkait keberhasilan mewujudkan agenda politik pemekaran daerah. Fase menentukan ini adalah, saat pemekaran daerah memasuki forum pembahasan secara kelembagaan di tingkat legislatif dan eksekutif. Pengalaman pemekaran daerah untuk proses pembentukan Provinsi Sulawesi Barat (Sulbar) dan Maluku Utara (Malut), juga tidak terlepas dari kecenderungan interaksi berbagai kepentingan kelembagaan politik itu di satu sisi dan dorongan elit setempat yang terlibat di sisi lain.

2. Rumusan masalah:

Politik komunal bisanya terjadi di daerah dengan karakteristik segmentasi etnisitas dan kelompok berlandaskan emosional yang berkembang kuat dalam proses politik lokal setempat. Sementara itu, di lain pihak, konsensus elit politik komunal cenderung dibangun pada saat basis rasionalitas kesenjangan kewilayahan dan sentimen emosional kebanggaan lokalitas kurang dapat ditampung dalam perkembangan di wilayah induk. Limpahan ketidakpuasan ini biasanya membuat pertimbangan untuk memisahkan diri dari daerah induk semakin kuat, berupa usaha formulasi usulan kebijakan pemekaran daerah. Keinginan menuju pemekaran biasanya akan berhadapan dengan dinamika politik baik di tingkat lokal maupun nasional. Pada titik persentuhan dinamika politik semacam ini, maka elit komunal pemrakarsa pemekaran daerah akan diuji soliditas bangunan konsensus yang dicapainya.

Sehubungan peran politik komunal di atas dan dengan mengambil kasus pembentukan provinsi Sulbar dan Malut, maka persoalan yang ingin dilihat lebih lanjut dalam penelitian ini adalah bagaimana politik komunal dalam konteks konsensus elit lokal dibangun untuk mencapai tujuan pemekaran daerah yang diinginkan? Langkah-langkah apa saja yang ditempuh bagi terjadinya proses konsensus politik dikalangan elit etnis di kedua provinsi tersebut? Selanjutnya, bagaimana kondisi yang terjadi pada saat proses pemekaran daerah mampu diwujudkan?

3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian:

Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh gambaran peranan politik komunal khususnya di tingkat elit lokal dalam mendorong proses pemekaran daerah, khususnya bagi pembentukan Provinsi Sulawesi Barat dan Provinsi Maluku Utara. Materi muatan pada tataran ini adalah terkait dengan langkah-langkah yang ditempuh pada konteks alasan yang mendasari lahirnya gagasan menuju pemekaran daerah. Faktor-faktor yang melatarbelakangi kuatnya gagasan pemekaran ini diwujudkan melalui gerakan politik secara kelembagaan. Selanjutnya, kecenderungan yang berkembang pada saat kedua provinsi bersangkutan di awal pemerintahannya terbentuk dan pelaksanaan pembangunan setempat yang sudah dilakukan pada umumnya.

Diharapkan penelitian ini berguna untuk melihat lebih lanjut hal-hal yang dapat diangkat dari pengalaman saat terbentuknya Provinsi Sulbar lalu, dalam kerangka revisi Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah. Penelitian ini juga diletakkan pada konteks masukan saat nantinya dilakukan revisi Peraturan Pemerintah (PP) No. 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN

Tri Ratnawati dengan mengacu pada pendapat Gabrielle Ferrazi (2007) bahwa pemekaran daerah sebagai bagian dari proses penataan daerah atau *territorial reform* atau *administrative reform*, merupakan *management of the size, shape and hierarchy of local government units for the purpose of achieving goals*.³ Sedangkan, Made Suwandi menyebutkan bahwa, argumen dasar pemekaran daerah biasanya adalah: daerah induk terlalu luas sehingga menyulitkan pelayanan publik dan tidak efektifnya *span of control*; - mendekatkan pelayanan pemda kepada masyarakat secara demokratis; - adanya keinginan dari masyarakat untuk mendirikan otonomi lepas dari daerah induknya; -daerah yang akan mekar menginginkan diskresi untuk menyelenggarakan otonominya sesuai dengan kearifan lokal masing-masing.”⁴

Berbagai alasan dalam agenda pemekaran daerah, pada dasarnya tidak hanya berjalan pada tataran administrasi pemerintahan, tetapi juga berlaku pada tataran politik yang bergerak dinamis. Era reformasi yang menghadirkan antara lain nilai kebebasan, menjadi momentum penting bagi terjadinya kesepakatan politik elit untuk mengajukan aspirasi pemekaran daerah. Pemekaran daerah sangat kuat dengan perspektif politik desentralisasi yang menekankan pada usaha penyebaran kekuasaan pemerintahan. Artinya, penyerahan kekuasaan dalam hal tertentu, bukan hanya terjadi pada tataran pusat kepada daerah, tetapi juga antar daerah itu sendiri. Analog yang lebih luas atas perspektif ini juga dijelaskan oleh Syarif Hidayat tentang *devolution of power* daripada sekedar dibidang pemerintahan, dengan mengacu pada pendapat Smith (1985), bahwa: “*the transfer of power, from top level to lower level, in a territorial hierarchy, which could be one of government within a state, or offices within large organization*.”⁵

Devolution of power kalau dibatasi pada tataran pemerintahan, biasanya diawali oleh adanya usaha menuju konsensus di antara elit yang ada, dalam

³ Tri Ratnawati, “Satu Dasawarsa Pemekaran Daerah: Pemekaran Daerah Era Reformasi: Kegagalan Otonomi Daerah?”, dalam *Jurnal Ilmu Politik* No. 21, AIPI dan Pustaka Pelajar, Jakarta, 2010.

⁴ Made Suwandi, *Lo.cit.*, h. 6.

⁵ Syarif Hidayat, “Reformasi Desentralisasi dan Otonomi Daerah? Tinjauan Kritis tentang Konsep dan Implementasi Kebijakan”, dalam Abdul Malik Gismar dan Syarif Hidayat (Editor), *Reformasi Setengah Matang*, Mizan Pustaka Media, Bandung, 2010, h. 113.

rangka merumuskan alasan mendasar terkait pemekaran. Artinya, konsensus elit menjadi variabel bebas yang menggerakkan agenda pemekaran daerah yaitu pada konteks memobilisasi sumber daya politik terkait tujuan yang ingin dicapai. *Devolution of power* dalam konteks pemekaran daerah menempatkan peran elit menjadi penting agar terdapat dukungan signifikan bagi tujuan yang ingin dicapai dari langkah-langkah yang dilakukan. Salah satu cara untuk mengetahui peranan elit ini, adalah mengenai siapa yang menjadi elit itu sendiri.

Robert Putnam mengemukakan tiga analisis penting terkait masalah elit politik yang berperan menentukan bagi dinamika kekuasaan. Pertama, adalah mengenai analisa posisi yang memandang mereka yang berada dalam lembaga formal pemerintahan. Kedua, adalah mengenai analisa reputasi yang memandang pentingnya memahami keberadaan tokoh-tokoh yang memiliki pengaruh secara kuat terhadap dinamika kekuasaan, meskipun tidak secara formal menduduki suatu jabatan pemerintahan. Sedangkan, ketiga adalah analisa keputusan yang memandang pentingnya peran bagi mereka yang berinisiatif dan memperengaruhi proses pengambilan keputusan.⁶ Konstruksi pembentukan Provinsi Sulbar dan Maluku Utara, tampaknya merupakan kombinasi di antara tiga unsur elit ini yang membentuk konsensus bagi tujuan pemekaran yang diinginkan. Meskipun tataran analisa reputasi, cenderung lebih mempunyai arti tersendiri di antara tokoh-tokoh pemrakarsanya dibandingkan sekedar analisa posisi dan analisa pengambilan keputusan. Kombinasi dicerminkan oleh karakteristik kalangan aristokrat kesultanan yang mempunyai basis sejarah panjang, dan akademisi dengan wibawa reputasi mereka di satu pihak, dengan kombinasi jajaran inti proses pengambilan keputusan dan posisi formal di pemerintahan setempat, yaitu di Sulsel dan Maluku sebagai provinsi induk masing-masing awalnya, di lain pihak.

Meskipun studi yang dilakukan fokus pada Pulau Jawa, pemahaman Robert Van Niel terhadap munculnya apa yang disebutnya sebagai elit modern di Indonesia dimasa kolonial, adalah penting untuk dicatat Catatan ini sangat penting untuk melihat perkembangan elit yang tidak saja terjadi karena kuatnya status tradisional secara struktur kemasyarakatan, tetapi juga yang yang terjadi karena posisi di pemerintahan lokal, dan bahkan melalui hasil dari pendidikan. Lebih lanjut Robert Van Niel menyebutkan: “*Elit modern ini jauh lebih beraneka ragam daripada elit tradisional, tetapi disini sedikit saja usaha dilakukan untuk menguraikan elit modern ini secara struktural. Ada disebutkan tentang administratur-administratur, pegawai-pegawai pemerintah, teknisi-teknisi, orang-orang profesional, dan juga intelektual tetapi pada akhirnya perbedaan utama yang dibuat di sini adalah antara elit fungsional dan elit politik. Yang dimaksud dengan elit fungsional adalah pemimpin-*

⁶ Lihat, Robert D. Putnam “Studi Perbandingan Elite Politik”, dalam Mochtar Mas’oed dan Collin Mac Andrews, *Perbandingan Sistem Politik*, Gajah mada University, Yogyakarta, 2006. h. 91-94.

memimpin yang baik pada masa lalu maupun masa sekarang mengabdikan diri untuk kelangsungan berfungsinya suatu negara dan masyarakat modern, sedangkan elit politik adalah orang-orang Indonesia yang terlibat dalam aktivitas politik untuk berbagai tujuan tapi biasanya bertalian dengan sekedar perubahan politik.⁷⁷ Kombinasi antar berbagai latar belakang elit dan gagasan pemekaran daerah, tampaknya menciptakan sinergi antar mereka dalam mendorong suatu perubahan politik lokal yang secara langsung juga berimplikasi pada tingkat kelembagaan nasional.

Keberadaan politik komunal selalu mengiringi perjalanan berbagai negara, terutama mereka yang mengalami masa kemerdekaan setelah perang dunia ke II. Persoalan ini menjadi *crusial* karena terkait dengan proses integrasi politik yang sangat erat berkaitan dengan penyelarasan berbagai nilai-nilai kemasyarakatan dengan sistem politik nasional modern yang ingin dibangun bersama. Sehingga, penyatuan segmen komunal yang dilakukan bukan hanya diterjemahkan sebagai penyeragaman semata, tetapi lebih sebagai usaha menaungi kesepakatan fundamental kebangsaan untuk menaungi keragaman segmen komunal itu sendiri. Tanpa kemampuan menjaga keseimbangan spektrum penerjemahan proses menuju sistem politik nasional tersebut, maka keberadaan politik komunal akan mudah terperosok pada titik ekstrim yang saling bertentangan. Titik ekstrim di satu pihak, adalah berupa terjadinya *chaos* sentimen emosional komunal secara berlebihan yang membentuk politik anarki. Sedangkan, di titik ekstrim lain, yaitu berupa pemaksaan politik penyeragaman terhadap nilai-nilai sentimen komunal yang secara alamiah justru akan menjadi titik balik ledakan ketidakpuasan secara massal.

Pemekaran daerah dengan alasan tertentu, utamanya terkait peningkatan kesejahteraan rakyat setempat, seringkali sukar dipisahkan dari persaingan politik komunal. Keterkaitan antar kedua hal itu, mendorong pemanfaatan tujuan dan kepentingan tertentu, yaitu melalui kekuasaan yang dimiliki oleh elit politik masing-masing. Kasus Maluku Utara menunjukkan kecenderungan pemanfaatan politik komunal di tengah persaingan antar elit masing-masing, berbarengan dengan memanasnya konflik bernuansa etnis dan agama. Pola pengelompokkan pemukiman penduduknya yang cenderung berdasarkan sentimen etnisitas dan agama tertentu, semakin membentuk kuatnya karakter politik komunal dalam pemekaran daerah dimaksud.

Pemilihan *territorial reform* melalui pemekaran daerah tidak tergantung pada bentuk negara apakah federal atau kesatuan. Mardyanto Wahyu Tryatmoko mengatakan, di Indonesia, pemekaran daerah merupakan salah satu kebijakan *territorial reform* yang tampaknya disukai oleh negara di era reformasi. Beberapa faktor yang mendorong dukungan luas elit dan masyarakat terhadap pemekaran

⁷⁷ Robert Van Niel, *Munculnya Elit Modern Indonesia*, Jakarta, Pustaka Jaya, 2009, h. 12.

daerah adalah: pertama, dengan berlandaskan pendekatan geografis (*geographic proximity*) masyarakat percaya bahwa semakin kecil lingkup geografis, maka pelayanan publik akan semakin cepat dan tepat. Kedua, elit menjadi sangat antusias membentuk wilayah administratif baru karena fragmentasi kekuasaan memberikan kesempatan bagi mereka yang belum mendapat kekuasaan. Ketiga, sejalan dengan semangat kedaerahan dan kesukuan (*ethnic nationalism*) masyarakat merasa lebih nyaman berada dalam lingkup geografis dengan komposisi yang lebih homogen. Keempat, elit dan masyarakat lokal merasa yakin dapat mengelola daerah barunya secara baik, karena terdapat jaminan finansial minimal dari pemerintah dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH), dari pajak. Keempat faktor ini merupakan faktor pendorong yang lebih kuat ke arah pemekaran dibandingkan kebijakan penggabungan daerah.⁸

Persoalan politik komunal yang kental dalam proses pemekaran daerah tidak terlepas dari dinamika tertentu terkait dengan identitas negara bangsa. Will Kymlicka menjelaskan keberadaan negara yang dapat diisi oleh suatu bangsa atau sebaliknya juga dapat terdiri dari beragam bangsa. Intinya, antara negara dan bangsa harus dipahami hubungan antar keduanya secara menyeluruh atau tidak sepenggal-penggal. Konsep negara, menurut Will Kymlicka, memiliki pengertian yang berbeda dengan konsep bangsa. Dijelaskan oleh Will Kymlicka lebih lanjut, sebagaimana dikutip Samuel Waineruny: “*suatu sumber keragaman budaya adalah kehadiran bersama lebih dari satu bangsa di dalam negara tertentu, bahwa bangsa berarti komunitas historis kurang lebih lengkap secara institusional, menduduki suatu wilayah atau tanah tertentu, mempunyai bahasa dan kebudayaan sendiri.*”⁹ Khusus bagi negara dengan berbagai bangsa yang bermukim di wilayahnya: “*suatu bangsa yang penduduknya lebih dari suatu bangsa bukanlah negara bangsa, melainkan negara multi bangsa.*”¹⁰ Maraknya dinamika komunal di tingkat pemerintahan lokal dan pemekaran daerah sangat terkait dengan identitas kelompok. Dinamika yang tidak tekendali dalam politik komunal tidak jarang menimbulkan konflik yang berakar pada perbedaan penafsiran atas nilai-nilai yang mendasar komunalisme itu sendiri. Nilai-nilai dimaksud adalah terkait label sosial, garis kekerabatan, posisi dalam struktur adat, dan sebagainya.¹¹

⁸ Wahyu Tryatmoko, “Pemekaran Daerah dan Persoalan Governability Lokal di Indonesia”, *Jurnal Penelitian Politik* Vol.7, No. 1, 2010, LIPI h. 42-43.

⁹ Will Kymlicka (2003) sebagaimana dikutip Samuel Weileruny, *Membongkar Konsporasi Konflik Maluku*, Jakarta, Yayasan Pustaka Obor, 2010, dikutip h. 105-106.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Fajar Ibnu Thufail dan Martin Ramstedt, “Agama, Diskursus Hak, dan Politik identitas Orde Baru”, dalam Fajar Ibnu Thufail dan Martin Ramstedt (Editor), *Kegalauan Identitas: Agama, Etnisitas, dan Kewarganegaraan Pada Masa Pasca Orde Baru*, Pusat Penelitian Sumber Daya Regional LIPI, Max Planc Intitute for Social Anthropology, dan Grasindo, Jakarta 2011, h. 2-3.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

1. Kasus Pemekaran Daerah: Pembentukan Prov. Sulawesi Barat

1.1. Anggapan perlakuan politik yang tidak adil

Dimasa awal kemerdekaan, tercatat, pembagian administrasi pemerintahan semula diputuskan meliputi 8 provinsi. Salah satu di antaranya, adalah provinsi Sulawesi. Provinsi ini di bawah Gubernurnya, saat itu, yang pertama kali adalah Dr. GSSJ Ratulangie.¹² Dalam perkembangan, pembagian administrasi pemerintahan tersebut dianggap tidak sesuai dengan keinginan masyarakat yang berdiam di provinsi-provinsi yang dibentuk, terutama bagi mereka yang berada di luar pulau Jawa. Demikian halnya, bagi masyarakat dan para tokohnya di Sulawesi Selatan (Sulsel). Artinya, saat itu memang sudah berkembang ke arah aspirasi untuk dilakukannya pemekaran daerah. Sulsel diusahakan untuk berdiri sebagai Provinsi tersendiri. Setelah memakan waktu tergolong cukup lama, pada tahun 1964 tuntutan pemekaran ini disetujui pemerintah pusat, untuk berdirinya Provinsi Sulsel. Berdasarkan surat keputusan Gubernur Provinsi Sulsel dan Tenggara, provinsi ini terdiri dari dua kotamadya, yaitu Makasar dan Pare-pare dan 21 kabupaten. Di antara 23 (dua puluh tiga) kabupaten dan kotamadya di Sulsel ini, terdapat 3 kabupaten yang dominan dengan etnis mandar, yaitu Mamuju dengan kepemilikan 5 kecamatan, 23 desa, dan Kabupaten Majene, dengan kepemilikan 4 kecamatan, 20 desa, dan Polewali Mamasa dengan 8 kabupaten, dan 83 desa.¹³

Khusus tentang aspirasi pembentukan Provinsi Sulbar telah dimulai sejak tahun 1948 dengan terbentuknya “Badan Pemufakatan Nasional (Bapnas)” yang mendeklarasikan karesidenan Sulawesi Barat. Pada tahun 1950, dibentuk suatu formatur yang disebut sebagai “Pembentukan Pemerintah Darurat Republik Indonesia Residen Sulawesi Barat” yang mandatnya diberikan oleh Acting Presiden RI, Mr. Assat, Perdana Menteri Dr. Halim dan Menteri Dalam Negeri Mr. Sutanto Tirtoprojo.¹⁴ Sejalan dengan bergulirnya waktu, semakin lama, pola interaksi nilai-nilai demokrasi dalam proses pemekaran daerah,

¹² Anhar Gonggong, Abdul Qahar Mudzakkar: dari Patriot Hingga Pemberontak, Jakarta, Grasindo, 1992, h. 22-23.

¹³ *Ibid.*, h. 24.

¹⁴ Rissalah Resmi Pansus DPR RI tentang Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan keputusan terhadap RUU tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat, 22 September 2004, h. 74.

sangat memudahkan terbentuknya konsensus elit politik. Konsensus elit politik lokal ini juga dapat menghindarkan kesan bahwa pemekaran daerah hanya menjadi komoditas kepentingan elit itu sendiri. Sehingga, substansi kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah setempat semakin mudah diformulasikan sebagai alasan bagi pentingnya pemekaran yang harus segera dilakukan atau tidak dapat ditunda-tunda lagi. Hal ini berlaku di saat prakarsa pembentukan provinsi Sulbar, pernah mengalami pasang surut terkait pendekatan keamanan masih menjadi persoalan serius pada waktu diterapkannya regim autoriterian.

Dijelaskan: “DPRD Sulsel tidak memberi perhatian pada Sulbar, anggaran lebih mengalir ke Sulsel. Bahkan, pernah dinyatakan secara ekstrim bahwa sebenarnya, infrastruktur jalan, jembatan, wilayah selatan yang belum sempat rusak, sudah diperbaiki lagi. Tetapi, di Sulbar, justru kontras perlakunya, kalau sudah bertahun-tahun rusak, baru ada perhatian. Ini dapat disebut sebagai pemicu “sikap berang” para tokoh di Sulbar, atas sikap Sulsel.”¹⁵ Anggapan tadi sejalan dengan apa yang diungkap sebagai materi yang cukup *crusial* dan memerlukan proses pendalaman cukup lama saat dibahas Pansus DPR sudah terbentuk dan ditugaskan membahas RUU Pembentukan Provinsi Sulbar. Materi pembahasan *crusial* ini antara lain tentang kewajiban Provinsi Sulawesi Selatan, sebagai provinsi induk untuk memberikan dana sebagaimana tertuang dalam Pasal 15 ayat (7) dan (8) draft RUU dimaksud. Kewajiban alokasi besaran bantuan provinsi induk yang harus diberikan ini, paling sedikit berjumlah Rp 8 miliar pada setiap tahun anggaran, dan kewajiban Sulsel untuk mengalokasikan dana dalam APBD untuk kegiatan pemerintahan dan pelayanan masyarakat di wilayah Provinsi Sulbar nantinya paling sedikit sama dengan dengan alokasi dana sebelum dilakukan pemekaran.¹⁶

Ketidakseimbangan hubungan pusat-daerah membentuk hambatan tersendiri saat itu agar aspirasi pembentukan provinsi Sulbar dapat ditampilkan secara jelas di atas permukaan politik publik. Sesudah kurun waktu reformasi pasca 1998, barulah aspirasi pemekaran daerah tersebut dapat dikembangkan secara jelas di atas permukaan. Konstruksi pemekaran secara utuh ditampilkan setelah berbagai hambatan psikologis seperti halnya, tentang nama provinsi, lokasi ibukota yang direncanakan, dan sebagainya, dapat mencapai titik temu. Konsekuensi lain dari pemekaran daerah selama ini terhadap keuangan daerah, adalah penambahan kantor-kantor vertikal untuk mendanai urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah, seperti halnya

¹⁵ Wawancara dengan Andi Tamrin, dari Partai Golkar mantan ketua DPRD Kabupaten Mamuju, dan sekarang anggota DPRD provinsi Sulbar. Mamuju, 6 Mei 2011.

¹⁶ Laporan Ketua Pansus RUU Tentang Pembentukan Provinsi Sulbar, 22 September 2004.

Kantor Kepolisian, Kodim, Kantor Agama, Pengadilan, Kejaksaan, Bea Cukai, Pajak, Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN), Badan Pertanahan Negara, dan Badan Pusat Statistik.¹⁷¹⁶ Hal mendasar tentang masalah rencana ibukota, adalah saat masih digunakannya syarat fisik kewilayahan yang belum diatur secara tegas dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 129 Tahun 2000 tentang Pemekaran, Penggabungan, dan Pembentukan Wilayah, dibandingkan saat kemudian diterapkannya PP No. 78 Tahun 2007. Konsensus elit politik lokal ini harus menempuh cara yang kadangkala berupa ancaman sampai tahapan tertentu saat pilihan politik agenda pemekaran diperkirakannya tidak akan tercapai sesuai skenario. Ancaman bukan dilakukan terkait potensi penggunaan kekerasan fisik, tetapi lebih berupa ketegasan berupa niat salah satu unsur pendukung politiknya yang akan mengundurkan diri.

Ruang prosedural yang ditempuh masih relatif terbebas dari makna kelicikan politik elit atau bahkan bukan menjadi bagian cara kekerasan yang digunakan dalam mencapai tujuan. Sebaliknya, melalui konsensus yang dibangun antar tokoh menjadi sangat lincah dalam menggerakkan segala sumber daya yang dimiliki oleh konsensus elit pemrakarsa pemekaran daerah. Bahkan, di tengah keterbatasan sumber daya awal tersebut, perjuangan politik pemekaran dilakukan dengan memanfaatkan segala fasilitas yang ada. Provinsi induk, dalam hal ini Sulsel, jelas keberatan untuk memberikan fasilitasi secara memadai bagi para tokoh untuk melakukan mobilitas dalam rangka inisiatif pemekaran daerah. Konteks penggunaan mobil *ambulances* dalam rangka mobilitas pemrakarsa politik pemekaran daerah atau dengan fasilitas seadanya¹⁸, terkait pembentukan provinsi Sulbar, adalah contoh nyata semangat dalam bergerak lincah mencapai apa yang diinginkan tersebut di tengah segala kekurangan yang dihadapi.

1.2. Peluang di Tengah Iklim Kebebasan:

Kata kunci dalam memperkuat ikatan antar kepentingan dan sentimen emosional etnis diletakkan pada konsensus elit untuk melakukan gerakan bersifat politik. Gerakan politik menuju pemekaran ini, berlangsung dalam jalan berliku dan bahkan lintas periode pemerintahan. Lintas pemerintahan yang harus ditempuh juga dilakukan dengan membentuk jaringan elit di pusat dan daerah untuk mendorong lembaga pemegang otoritas dalam mewadahi dan sekaligus menyetujui proposal pemekaran. Makna pemekaran pada

¹⁷ 16Made Suwandi, "Dinamika Pemekaran Daerah di Era Reformasi (Dalam Koridor Undang-Undang No. 32 Tahun 2004)" makalah disampaikan dalam diskusi internal Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 25 April 2011, h. 16.

¹⁸ Wawancara dengan Rohul Thahir (, anggota DPR GR, anggota DPR 1997-1999, salah tokoh pemrakarsa pembentukan provinsi Sulbar, Mamuju, 6 Mei 2011.

konteks pembentukan daerah tertentu, tidak jarang berhadapan dengan anggapan negatif terkait pertanyaan tentang kesetiaan pada Negara kesatuan RI. Tetapi, pertanyaan ini biasanya hanya berlangsung sesaat, dan kemampuan untuk mengkomunikasikan tujuan subtansi aspirasi pemekaran pada akhirnya mampu menjawab anggapan sinis semacam itu. Hal ini berbeda, dengan masa rezim Orde Baru yang lebih mengedepankan pendekatan represif dibandingkan melalui dialog, maka langkah intelijen pengaman bagi setiap figur yang dianggap tokoh sentral pemekaran justru dapat membawa isu separatisme terhadap aspirasi pemekaran.

Iklim kebebasan yang dibuka oleh gerakan reformasi, telah mampu dimanfaatkan momentumnya dalam rangka mengajukan aspirasi pemekaran daerah. Perluasan iklim kebebasan ini semakin mempermudah proses pembentukan konsensus elit dalam rangka aspirasi pemekaran, di tengah realitas keterbelakangan secara sosial ekonomi dan ketidakadilan representasi etnisitas di tingkat pemerintahan. Konsensus elit terhadap prakarsa pembentukan Provinsi Sulbar tampaknya mengalami berbagai lintasan kurun waktu pemerintahan di kawasan Sulsel (sebelum terbentuk aspirasi pemekaran) sejak awal kemerdekaan, yang panjang dengan segala dinamika sosial politiknya. Tetapi, dimasa reformasi terutama saat memasuki kristalisasi aspirasi pemekaran ini, mampu berjalan secara damai atau setidaknya tidak harus terjadi jatuh korban jiwa atau kekerasan fisik massa. Keterlibatan intensif kalangan akademisi dari Universitas Sulbar, memperkuat suasana kondusif jalan damai itu. Dukungan kondisi yang kondusif ini, ditandai dengan usaha untuk menjelaskan rasionalitas terkait pemekaran daerah dengan berusaha menjauhkan kesan terlambau menonjolkan persoalan etnisitas atau sekedar kepentingan memperebutkan jabatan publik tertentu.

Originalitas prakarsa pemekaran dalam konteks konsensus elit tentu tidak terlepas dari peranan kelembagaan partai yang berhasil dijangkau. Jangkauan aspirasi pemekaran melalui jalur kelembagaan partai, terutama dengan mengingat konstelasi politik parlemen dan eksekutif di tingkat nasional. Sehingga, prakarsa elit lokal juga harus memperhitungkan prioritas perhatian yang dikembangkan oleh partai dalam mengajukan tuntutan pemekaran daerah di tempat lain, baik itu di tataran provinsi atau kabupaten/kota yang ingin dibentuk nantinya. Perhitungan atas orientasi partai terhadap masalah pemekaran daerah secara keseluruhan, dapat menjadi hal yang menentukan atas berhasil atau gagalnya prakarsa elit lokal untuk mendorong pemekaran daerah yang diinginkannya.

1.3. Langkah-Langkah Politik Yang Ditempuh

a. Membangun Solidaritas Lintas Kelompok:

Merujuk pada catatan awal sejarah, kondisi Sulawesi Selatan, khususnya di wilayah barat, di era lima puluhan, yang terbengkalai dalam kondisi sosial ekonomi tergolong terbelakang, tidak terlepas dari akibat pemberontakan Kahar Muzakkar. Ketidakpuasan terhadap meluasnya aristokrasi di pemerintahan, melalui dominannya keturunan bangsawan menduduki jabatan publik setempat, serta pemetaan daerah di masa awal kemerdekaan, mendorong meluasnya aksi pemberontakan itu. Tercatat, gerilyawan Sulawesi Selatan, menuntut pengakuan atas sumbangan mereka dalam revolusi kemerdekaan melawan penjajah Belanda. Kahar Muzakkar, sebagai perwira paling senior dari Sulawesi Selatan saat itu, menuntut pengakuan atas hak historisnya menjadi komandan militer di Sulawesi Selatan.¹⁹

Usaha perundingan dalam rangka mengatasi ketidakpuasan yang berakibat pemberontakan ini, sudah dilakukan. Misalnya sejak Desember 1951 dan Maret 1952, Gubernur Sulawesi (saat itu) Sudiro, dengan bantuan seorang tokoh lokal setempat, Salawati Daud, berusaha menemui Kahar Muzakkar di suatu tempat dekat Palopo.²⁰ Tetapi, usaha perundingan ini menemui kegagalan untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi. Usaha yang ditempuh di jalur perundingan mengalami kegagalan, sampai kemudian operasi militer dilakukan untuk menutup pemberontakan DI/TII, termasuk pemberontakan daerah oleh Kahar Muzakar. Sebenarnya di tengah kuatnya gejolak daerah terhadap pusat, seperti halnya pada kasus pemberontakan PRRI, wilayah Sulse tidak terlibat langsung di dalam gejolak ketidakpuasan daerah terhadap pemerintah pusat tersebut.²¹ Bahkan, tercatat beberapa tokoh penting di Sulse, baik berlatar belakang sipil maupun militer, mengadakan pertemuan setelah pernyataan ultimatum di Padang, yang saat itu Sumbar dilanda pemberontakan PRRI, memutuskan agar Sulse mengambil posisi netral dan bahkan menawarkan diri menjadi penengah dalam konflik pusat dengan daerah.²²

Ketika langkah pemerintah pusat, melalui TNI melakukan pendekatan secara militer untuk menyelesaikan kasus PRRI di Sulse dan Permesta di Minahasa, di Sulse muncul RPI (Republik Persatuan Indonesia) di awal tahun 1960, dengan posisi Kahar Muzakkar sebagai Menteri Pertahanan untuk

¹⁹ Syarifuddin Usman Mhd, *Tragedi Patriot & Pemberontakan Kahar Muzakkar*, Penerbit Narasi, Yogyakarta, 2010, h. 33.

²⁰ *Ibid.*, h. 34.

²¹ Ichlasul Amal, "Dimensi Politik Hubungan Pusat- Daerah Sumatera Barat dan Sulawesi Selatan", dalam Collin Mac Andrews dan Ichlasul Amal (editor), *Hubungan Pusat-Daerah Dalam Pembangunan*, Raja Grafindo Persada, cetakan keempat, Jakarta, 2003, h. 148,

²² *Ibid.*,

kawasan Indonesia Timur. Tetapi saat itu, kekuatan pemberontak di Sulsel, telah berada dalam kondisi lemah. Demikian halnya, saat perkembangan menjelang pemberontakan PKI tahun 1965, militer di bawah kendali Letkol Mohammad Jusuf sebagai Pangdam Hassanuddin dan Letkol Rivai sebagai Gubernur Sulsel dan Tenggara, mampu mengatasi pertentangan ideologis antara kalangan Komunis terhadap anti Komunis. Bahkan, tentara mampu menarik dukungan dari para bangsawan etnisitas setempat, yaitu dari kalangan Bugis dan Makasar, untuk menduduki jabatan-jabatan penting di pemerintahan sipil dan militer setempat. Pemberontakan PRRI/Permesta dinilai telah membawa berkah tersendiri bagi Sulsel, karena komponen daerah ini mampu mendukung pemerintah pusat menyelesaikan persoalan ketidakpuasan yang berujung pada pemberontakan elit setempat. Sehingga, muncul kompensasi tertentu bagi Sulsel, tidak hanya berupa dana pembangunan dimasa Orde Baru, tetapi juga kepercayaan mengelola urusan lokal pemerintahannya oleh pusat, dan bahkan dibangun pabrik kertas pada tahun 1962, adalah salah satu contohnya.²³

Kemajuan di Sulsel dalam perkembangan sosial ekonomi, ternyata dianggap kurang berjalan merata bagi para tokohnya di Sulbar, terutama di sekitar kawasan Mamuju, Polewali, dan Majene. Beberapa tokoh saat itu melakukan pemikiran-pemikiran untuk bereaksi terlebih dahulu agar ada perlawanan seperti halnya melalui Prof. Baharuddin Lopa, sebagai Bupati pertama di Majene, setelah terjadi pemekaran dari Residen atau Kabupaten Mandar dan Kabupaten Mamuju, serta Kabupaten Polmas. Tahun 1960-1961, wilayah ini dimekarkan yang sebelumnya merupakan satu kabupaten, namanya Kabupaten Mandar. Tahun 1959, Kabupaten Mandar dimekarkan menjadi 3 kabupaten, yaitu: Kabupaten Polmas, Kabupaten Majene, dan Kabupaten Mamuju, di mana ibukotanya, Majene.

Berbagai sarana prasarana yang telah dirintis oleh para pendahulu yang memimpin di Sulbar, termasuk yang berasal dari masa Orde Baru. Saat itu justru banyak ditangani oleh kalangan dari etnis dari Pulau Jawa dan Madura. Misalnya, dicontohkan: “*pak Atiek Sutedja sebagai Bupati Majene, kemudian Musakarim, orang Madura, kemudian berikutnya Juripto, sampai masa kepemimpinan Nurhadi. Alhamdulillah, ini sedikit membantu wajah Mamuju, kelihatan, tanpa harus melalui perhatian Sulsel. Beliau-beliau itu berjuang sampai ke pusat. Tetapi, berbicara pemimpin ke depan, bukan berarti kami membangun kembali kepemimpinan Pitulung Masalu, Patunga Abanga, pemerintahan 7 kerajaan yang ada di hulu sungai, kemudian 7 di hilir. Ini model kerajaan yang ada di mandar, mereka dipersatukan dalam kepemimpinan.*”²⁴

²³ Lihat, *Ibid*, h. 150-151.

²⁴ Wawancara Andi Tamrin, dari Partai Golkar mantan ketua DPRD Kabupaten Mamuju, dan sekarang anggota DPRD provinsi Sulbar, Mamuju, 6 Mei 2011.

Kemampuan untuk memformulasikan aspirasi bagi harapan kemajuan setempat dengan adanya pemekaran daerah, didorong oleh pengembangan solidaritas lintas kelompok yang sangat berhasil menyatukan berbagai perbedaan elit lokal. Sehingga, hambatan psikologis politik terkait pemekaran daerah, relatif dapat diatasi tanpa harus diganggu dengan kepentingan-kepentingan partikular lokal di Sulbar.

b. Usaha Lobi Politik kepada Pemerintah Pusat:

Politik pemekaran daerah menjadi kosa kata yang populer seiring dengan meluasnya kebijakan otonomi daerah, sejak mulai diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini menggantikan perspektif sentralisasi yang dianut oleh rezim Orde Baru, yaitu melalui Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah. Aspirasi pemekaran dimanifestasikan dalam usaha pembentukan daerah baik di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota yang berawal dari pemisahan secara administratif pemerintahan dari wilayah induk.

Lobi kepada pemerintah pusat, termasuk melalui kelembagaan DPR, pada gilirannya memperoleh tanggapan positif. Pemerintah pusat mengeluarkan Amanat Presiden (Ampres) Nomor: R-26/PU/IX/2004 tanggal 17 September 2004 yang ditujukan kepada Pimpinan DPR dengan menugaskan Menteri Dalam Negeri Hari Sabarno untuk mewakili Presiden Megawati Soekarnoputri dalam pembahasan RUU tentang Pembentukan Provinsi Sulbar. Pansus DPR yang ditugaskan dengan komposisi Ketua adalah: Ibnu Munzir (FPG), Wakil Ketua: Matt Al Amin Kraying (FPDI P), Syafriansyah (FPPP), dan Susono Yusuf (F KB).²⁵ Sampai 23 September 2004, satu hari setelah Rapat Paripurna DPR tentang Pembicaraan Tingkat II Pembahasan RUU Pembentukan Provinsi Sulbar, tercatat sebagai kurun waktu yang panjang dalam perjuangan aspirasi pemekaran daerah ini, yaitu genap selama 2 tahun. Hal ini diawali oleh inisiatif 323 orang anggota DPR menyampaikan surat kepada Pimpinan DPR, perihal RUU Usul Inisiatif tentang provinsi dimaksud. Surat itu bertanggal 3 Februari 2003 dengan nomor surat: RU.02/728/DPR/2003, perihal DPR tentang RUU ini yang akan diajukan kepada Presiden Megawati.

Tercatat, dalam Pembicaraan Tingkat I DPR, Pansus yang ditugaskan mengadakan Rapat Kerja dengan Pemerintah mulai tanggal 18 September 2004. Di samping itu, Pansus melakukan berbagai kegiatan lain, seperti halnya kunjungan kerja ke lapangan antara lain bertemu dengan para Pimpinan DPRD Kabupaten dan Bupati serta tokoh masyarakat se Sulawesi Barat, yang meliputi Kabupaten Mamuju Utara, Kabupaten Mamuju, Kabupaten Mamasa,

²⁵ Rissalah Resmi Pansus DPR RI, *Ibid.*

Kabupaten Polewali Mamasa, dan Kabupaten Majene. Rapat Paripurna DPR dalam memberikan persetujuan bagi RUU Pembentukan Provinsi Sulbar sebagai Undang-Undang, disetujui secara musyawarah oleh seluruh anggota DPR dari seluruh Fraksi yang ada. Fraksi-fraksi ini berjumlah 9 fraksi, meliputi FPDI P, FPG, FPG, FPPP, FKB, F Reformasi, F TNI/Polri, FPBB, FKKI, FPDU.

c. Aksi turun ke jalan:

Langkah-langkah politik melalui konsensus elit terkait pemekaran sempat terjadi perdebatan, yaitu soal lokasi yang dipilih menjadi ibukota. Perjuangan pemekaran Provinsi Sulbar, sudah didahului oleh kesepakatan pembagian peranan masing-masing. Mamuju yang bersikukuh ingin menjadi Ibukota akan menjadi pusat pemerintahan. Majene sebagai kota tua yang pernah ibukota *Afdeling Mandar* diposisikan sebagai kota pendidikan. Sementara itu, Polewali Mandar yang relatif ramai sejak masih tergabung dalam Provinsi Sulsel, dianggap merupakan kota perdagangan. Adapun, Kabupaten Mamasa semula diharapkan sebagai kota pariwisata. Disepakati, Mamuju sebagai ibukota, tetapi tetap dijaga kota Majene sebagai kota pendidikan, untuk pengkaderan “manusia-manusia malabi” atau yang berakhhlak dan berpendidikan yang baik. Sekaligus menghargai kebudayaan. Soal ibukota, terjadi tarik menarik, yang sebagian menganggap polewali mandar dianggap layak sebagai ibukota dibanding Mamuju. Mamuju satu-satunya yang masih berstatus kabupaten, belum berstatus sebagai kota otonomi pemerintahan. Mamuju dipilih, karena lokasi berada di tengah, sebagai fasilitasi Mamuju utara dan selatan.²⁶

Kalau Majene tidak setuju Mamuju sebagai ibukota, maka usul pemekaran pada saat itu dinyatakan gagal dapat diwujudkan. Mamuju mengancam saat itu dalam kongres tahun 2001. Pada tahun 1994, era Orde Baru Soeharto, diprakarsai suatu forum yang disebut Sipa Mandar. Forum ini bersifat multi tafsir, tetapi dianggap tidak masalah, karena para penggagas pemekaran memang menginginkan demikian. Forum itu dianggap sebagai arti harus saling memperkuat satu sama lain unsur-unsur pendukung elit pemrakarsa pembentukan Provinsi Sulbar. Tetapi kalau secara semantik, Forum Sipa Mandar, juga sebagai forum komunikasi yang dibentuk di rantau, yaitu di Makasar, di antara para tokoh etnis Mandar. Sebenarnya, hal-hal yang mendorong para penggagas pemekaran adalah bersifat paguyuban, tetapi dalam perkembangan menjadi suatu yang lebih bersifat luas tujuannya. Terdapat keinginan agar etnis Mandar lebih diperhatikan sebagai entitas pemerintahan, dan nantinya forum ini melahirkan Naskah Tamajagatiga

²⁶ Wawancara Redaksi pelaksana Harian Radar Sulbar, Mamuju, 2 Mei 2011.

yang menggugah semangat, karena para pemrakarsa menganggapnya sebagai naskah yang bersifat historis dalam perjuangan pemekaran.

Dilakukan kesepakatan berupa Ikrar untuk berjuang bersama-sama. Di samping itu, juga dicanangkan apa yang disebut sebagai posisi Mandar. Tetapi, tahun 1994, rezim Soeharto sangat kuat, sehingga pembentukan komisi Sulbar dilakukan secara diam-diam dan baru sebatas diskusi-diskusi. Nantinya, di era reformasi, yaitu ditahun 1999-2002, ada peluang untuk melakukan pemekaran terjadi ledakan. Forum Sipa Mandar kemudian membentuk *Komite Aksi Pembentukan (KAP)* Provinsi Sulawesi Barat. Pembentukan komite ini, dibutuhkan karena harus terdapat suatu gerakan politik untuk mencapai pemekaran yang dituangkan dalam suatu undang-undang. Sehingga, era reformasi, terbuka sudah semuanya, karena di *back up* oleh aspek hukum dan yuridis. Komite Harian Sipa Mandar membentuk suatu Kap Sulbar, dengan tugas mempersiapkan langkah-langkah strategis untuk mencapai tujuan Sipa Mandar, melakukan studi komprehensif usaha perjuangan yang dilakukan. Hal lain, adalah dilakukan sosialisasi di tiga kabupaten (baru tiga kabupaten, saat itu), yaitu: Mamuju, Majene, dan Polmas. Dibentuklah suatu Pokja disetiap kabupaten Majene pokja diketuai almarhum Drs. H. Muhammad Djafar., di Majene, diketuai Ruhul Thahir, di Polmas diketuai oleh Syafii Muthalib.²⁷

Kuatnya harapan untuk perbaikan keadaan, yang memperkuat konsensus di kalangan elit etnis Mandar, terutama berkaitan dengan kondisi kesejahteraan masyarakat Sulbar yang masih mengenaskan. Kondisi Sulbar berada dalam kurun waktu lama mengalami ketertinggalan perkembangannya dibandingkan daerah lain. Ekonomi tidak jalan, PP dari UU No. 22 Tahun 1999, untuk pemekaran dicatat terdapat penilaian dan diberikan skor. Kalau melihat PAD, tidak mungkin mekar, Majene, Mamuju, dan Polmas, PAD nya sangat rendah. Pemrakarsa sudah bulat tekad untuk mekar, kalau perlu harus menduduki kantor Gubernur Sulsel. Pemerintah Sulsel cukup resisten menghalangi Sulbar untuk memekarkan diri. Muncul kekhawatiran kalau terjadi proses pemekaran yang melahirkan provinsi Sulbar, akan mendorong pemekaran berlanjut. Sulbar memiliki asset tambang yang berada di wilayah sulsel saat itu, seperti halnya antara lain proyek perusahaan Inco, misalnya. yang akan mengalami masalah penguasaan dan pemanfaatan hasilnya. Disamping itu, disebutkan adanya kekhawatiran para tokoh masyarakat di kawasan pedalaman, atau Liuray, bahwa pemekaran wilayah akan dapat merembet sampai ke daerah Luwu, Bone, dan sebagainya.²⁸

²⁷ Wawancara Dr. Rahmad Hassanuddin, Majene 5 Mei 2011.

²⁸ Wawancara Redaksi pelaksana Harian *Radar Sulbar*, Mamuju, 2 Mei 2011.

Walaupun pemrakarsa menempatkan diri sebagai anak dari Sulsel., dari kalangan pusat dan unsur tertentu provinsi induk sempat emosi untuk memasukkan pemrakarsa dimasukan ke penjara dan dianggap makar. Berdasarkan analisis dari pihak yang pro pada pemekaran, maka melalui pembentukan Sulbar akan menciptakan pertumbuhan ekonomi yang meningkat, terutama dalam perolehan sumber-sumber PAD. Pemikiran ini memicu pemikiran bahwa yang terpenting adalah mekarkan dulu, berapa PAD nantinya akan ditingkatkan. Dijelaskan: “*Hal ini terbukti PAD Sulbar sekarang Rp101 miliar. Peningkatan luar biasa, Rp600 juta sebelum pemekaran. Komite tersebut memantau perkembangan pemekaran, dan ini penting agar jangan sampai pemerintah melakukan pemungutan ekonomi tertentu yang memberatkan rakyat. Misalnya, jangan mencari pajak tinggi bagi kendaraan di atas air, karena banyak rakyat bermata pencaharian sebagai nelayan.*²⁹ Sehingga, pemekaran dianggap bukan sekedar untuk memenuhi kepentingan elit semata. Masyarakat sepenuhnya mendukung. Apalagi selama ini, masyarakat Sulbar sendiri merasa tidak merdeka sebelum dimekarkan bagian dari republik. Rentang kendali dari ibukota Sulsel, yaitu Makasar, menuju wilayah perbatasan Sulbar, luar biasa terlalu jauh. Gubernur Sulsel datang ke Sulbar hanya sekali 5 tahun, yaitu waktu melantik bupati, apalagi presiden.”³⁰

Latar belakang pemekaran yang kuat dalam konteks domain publik, terutama untuk alasan meningkatkan kesejahteraan rakyat setempat, masih secara fanatik dipegang oleh para elit pemrakarsa. Hal ini menyebabkan mereka sangat membantah keras saat disebut secara negatif tentang pemekaran hanya menjadi ajang kepentingan dikalangan elit. Bahkan, beberapa di antaranya justru merasakan “cukup puas” melihat dampak pemekaran bagi perkembangan daerahnya, walaupun elit pemrakarsa pemekaran itu sendiri mengaku dirinya secara material tidak memperoleh apapun. Hanya saja prinsip “*bumi di pijak, langit dijunjung*”, tampaknya menjadi pegangan utama bagi setiap pendatang yang menjalani kehidupan di provinsi Sulbar. Hal ini dijadikan komitmen agar iklim keragaman dan perdamaian antar komunitas di lingkungan masyarakat, tetap dapat dijaga.

d. Implikasi Awal Pemekaran Daerah

Kalau pada periode 5 tahun pertama setelah pemekaran, diakui terdapat persoalan tentang keterbatasan sumber daya manusia (SDM). Pengisian pejabat di pemerintahan, minus 13, hanya sekedar untuk memenuhi kecukupan standar suatu daerah otonomi, Pegawai memang ditetapkan oleh aturan, orang-orang

²⁹ Wawancara Dr. Rahmad Hassanuddin, Majene 5 Mei 2011.

³⁰ Wawancara dengan Kepala Dinas Pendidikan nasional, yang juga sebelumnya pernah berperan menjadi salah satu tokoh pemrakarsa pembentukan Provinsi Sulbar dan sempat sebagai Ketua KPU Prov. Sulbar, Mamuju 5 Mei 2011.

dari Sulsel tidak mau masuk ke Sulbar. Ini disebabkan anggapan awal bahwa Sulbar dianggap sebagai daerah buangan. Ini berusaha direkrut terhadap mereka yang dianggap memiliki potensi. Misalnya, para guru, diusahakan untuk masuk pemerintahan dan mengisi jabatan-jabatan itu. Sehingga, SDM ini yang menjadi kendala utama sebagai daerah hasil pemekaran. Disyukuri, bahwa dalam periode lima tahun berikutnya, dapat lebih membaik kondisinya. SDM mulai mengalami peningkatan. Ini juga terkait dengan justifikasi yang dilakukan prosesnya dalam pelaksanaan tugas-tugas selama 5 tahun.³¹ Provinsi Sulbar menempati peringkat keempat berdasarkan hasil kajian pemerintah pusat sebagaimana dituangkan Kepmendagri No. 120-277 Tahun 2001 tentang Penetapan Peringkat Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom Hasil Pemekaran Tahun 1999 Sampai Dengan 2009 di antara 5 Provinsi yang ada. Total skor peringkat evaluasi menunjukkan persentase 46,73 dilihat dari indikator kesejahteraan masyarakat (66,49), *good governance* (26,39), pelayanan publik (32,90), dan daya saing (59,78).³²

Tidak hanya partai tergolong besar, seperti halnya Partai Golkar dan PDI Perjuangan, tetapi juga beberapa partai kecil memperoleh keuntungan atas terjadinya kebijakan pemekaran. Keuntungan ini terkait dengan implikasi pemetaan kembali daerah pemilihan (*gerrymandering*) yang berakibat berubahnya batas-batasnya dibandingkan saat sebelum pemekaran. Meskipun secara keseluruhan, Partai Golkar mampu memperoleh keunggulan dalam penghitungan suara dan kursi dari pemilu 2004. Disebutkan: “*Sebagai akibat adanya peraturan KPU, ada partai politik yang memperoleh suara banyak. Tetapi ini kemudian pindah, menjadi resiko saat membuat dapil baru.. Artinya dia tidak mampu bertarung di dapil ini, jadi ada tuntutan agar jangan dibagi di dapil, karena disini belum terjadi pemilu. Karena berdasarkan peraturan KPU, yang dikeluarkan KPU pusat, sehingga KPU provinsi berpedoman pada itu. Karena susah juga kalau digunakan akumulasi kursi, karena pada hakikatnya pemilu 2004 sudah berpedoman pada dapil, Kantung-kantung suara itu tetap waktu itu KPU bagi 5 dapil, karena 5 kabupaten di sulbar. Masing-masing satu kabupaten 1 dapil. Sehingga, kalau tidak mampu bertarung di dapil itu, tetap kecil suaranya. Ada partai yang kumulasi perolahan suaranya tinggi, tapi ia terkonsentrasi di dapil, ini menjadi masalah, tetapi mereka tidak melakukan tekanan. Hanya berbentuk aspirasi. Tidak sampai bergejolak.*”³³ Sehingga yang tidak masuk daftar calon pun, beruntung memperoleh kursi di DPRD, karena dirinya dicalonkan oleh partai bersangkutan.

³¹ Wawancara Ketua DPRD Provinsi Sulbar, Mamuju, 4 Mei 2011.

³² Lihat eksekutif summary sebagai Lampiran Kepmendagri No. 120-277 Tahun 2001 tentang Penetapan Peringkat Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom Hasil Pemekaran Tahun 1999 Sampai Dengan 2009.

³³ Wawancara Ketua KPU Provinsi Sulbar, A. Nahar Nasada, dan Ketua DPRD, Mamuju, 3 dan 4 Mei 2011.

Di masa awal pemekaran daerah, DPRD cenderung diisi oleh banyak politisi yang belum matang dan sempat melakukan berusaha memakzulkan Gubernur, dengan alasan terkait kasus hukum pemilukada.³⁴ Dijelaskan: "Soal usaha pemberhentian Gubernur Sulbar, ini dalam periode Anwar Adnan Saleh, dengan alasan seolah-olah terdapat kesalahan pemerintahan. Periode 2004-2006. Yaitu, termasuk periode 2005-2009, ada dinamika usaha pemberhentian Gubernur. Ini terkait masalah fatwa MA yang sebenarnya membuat anggota DPRD melakukan blunder sehingga ia masuk ke paripurna untuk mencoba memberhentikan Gubernur, karena kasus Pilkada waktu itu. Padahal, sebenarnya, masalah suap seharusnya dialamatkan pengaduannya ke KPU. Tetapi, justru disampaikan melalui forum DPRD, sehingga pengacaranya Elza Syarief, anggota DPRD sempat terpengaruh untuk ikut-ikutan mendukung. Sehingga, dinilai bahwa pasal-pasal yang digunakan untuk menggugat Gubernur salah alamat. Tidak ada pelanggaran yang dilakukan Gubernur terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, apalagi korupsi. Sesudah itu, selesai. 18 anggota DPRD sempat ngotot agar Gubernur tidak melanjutkan laporannya."³⁵

Ketidakharmonisan pemerintahan diawal hasil pemekaran, coba dibenahi dalam rangka menghasilkan sinergi pemerintahan setempat, terutama dalam konteks hubungan antara eksekutif dan DPRD. Melalui konsep kemitraan, DPRD berusaha memberikan pemahaman kepada masyarakat bahwa antara DPRD dan Gubernur adalah satu bangunan pemerintahan, dengan pembagian kewenangan masing-masing di legislatif dan eksekutif. Sehingga, dianggap bahwa kalau Gubernur gagal, maka berarti DPRD juga gagal, karena DPRD berbeda dengan DPR RI.³⁶ DPRD lebih dianggap sebagai bagian dari pemerintahan daerah dalam arti luas, dan berada di satu atap bersama eksekutif dalam sistem politik lokal. Hal ini sejalan dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di Pasal 3 ayat (1) yang menegaskan: "pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) adalah pemerintahan daerah provinsi dan DPRD provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintahan daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota." Konstruksi politik hubungan eksekutif terhadap legislatif ini, dianggap perlu dalam rangka berjalannya agenda pembangunan di daerah tersebut. Sehingga, periode awal pemekaran disibukkan dengan proses konsolidasi politik pemerintahan.

Meskipun orientasi harmonisasi pemerintahan dalam konteks konsolidasi politik menjadi prioritas, tetapi peningkatan peran DPRD secara internal

³⁴ Wawancara Ketua DPRD Provinsi Sulbar, Mamuju, 4 Mei 2011.

³⁵ Wawancara Ketua DPRD Provinsi Sulbar, Mamuju, 4 Mei 2011

³⁶ Wawancara dengan Ketua DPRD Provinsi Sulbar, Mamuju, 4 Mei 2011.

justru diperkuat. Hal ini terjadi dalam tataran penguatan dukungan staf ahli bagi setiap alat kelengkapan DPRD. Penguatan dukungan ini terutama bagi kinerja Badan legilasi, Badan Anggaran dan Komisi-komisi yang ada. Penguatan kapasitas DPRD melalui alat kelengkapan yang ada, dapat ditempatkan sebagai usaha menuju konsolidasi pemekaran yang berlangsung setelah dua kali pemilu diselenggarakan, yaitu tahun 2004 dan tahun 2009. Terkait program pemerintah, kalau memang DPRD menganggapnya bagus, maka akan didukung. Hanya saja dalam tataran pelaksanaan, dapat mengalami kendala atau meleset dari target atau sasaran awal. SKPD-SKPD itu tidak secara penuh melaksanakan program itu. Terdapat kendala yang dapat menjadi masukan bagi DPRD untuk mencari alternatif jalan keluarnya.

Pada saat konsolidasi pemerintahan pasca pemekaran daerah, instansi dinas-dinas yang memiliki alokasi anggaran dekosentrasi, seperti halnya DAU, DAK, dan sejenisnya, lebih prioritas untuk dihabiskan belanjanya. Sehingga, APBD sampai tanggal 31 Desember tidak habis penggunaannya, dan menjadi SILPA lagi. Dinas-dinas terkesan mengurus yang Rp 100 miliar dari pusat dihabiskan, baru sesudah itu APBD yang hanya Rp 10-15 miliar. APBD Sulbar dalam 1 tahun sekitar 50-80 miliar, tidak terpakai.³⁷ Dinas-dinas terlalu terlena dengan pengelolaan dana-dana dari pusat. Dana dekonstrasi, memang besar, seperti halnya dinas pendidikan sebesar Rp 120 miliar, dinas kesehatan 100 miliar, sehingga mereka merasa nyaman dalam pengelolaan dana-dana dari pusat itu, dibandingkan yang Rp 10 miliar alokasi dari APBD. Dimasukkan ke dalam SILPA, ditabung lagi. Ini DPRD evaluasi, agar dibuat ketentuan minimal SILPA tidak boleh di atas 5 persen. Kalau tidak mencapai target, DPRD tidak akan mengusulkannya dalam pos anggaran daerah. Ini menjadi semacam ancaman DPRD bagi APBD Sulbar ke depan. Kalau masih terjadi juga, kasus kurang teralokasikan pos APBD, maka akan dialihkan pada sektor atau pos yang dibutuhkan, misalnya pupuk bagi petani, atau program-program yang dibutuhkan rakyat.

Kualifikasi penyerapan anggaran secara maksimal dalam pembiayaan kegiatan aparat dan pembangunan, tampaknya menjadi prioritas pemerintahan pasca pemekaran. Sebaliknya, kualifikasi nilai-nilai *good governance* tampaknya belum menjadi prioritas yang menentukan. Provinsi Sulbar memang masih mengidap persoalan terkait belanja aparat yang lebih tinggi terkait APBD nya dibandingkan belanja pembangunan di daerah setempat. Ini membuat anggapan tentang pemekaran daerah menjadi beban anggaran pusat, belum dijawab secara maksimal terhadap pemenuhan janji kesejahteraan rakyat setempat. Padahal,

³⁷ Wawancara dengan Ketua DPRD Provinsi Sulbar, Mamuju, 4 Mei 2011.

kasus menuju defisit atau bahkan kebangkrutan yang dialami kabupaten tertentu³⁸ sebagai akibat pemekaran dapat diarahkan secara tidak pas pada kasus pemekaran daerah secara umum di Indonesia, termasuk pada kasus Sulbar.

Persoalan atas pelayanan publik birokrasi menjadi berat, karena penyerapan dan pengangkatan PNS selalu menjadi kebutuhan yang diajukan oleh aparat, termasuk bagi para calon kepala daerah yang akan bersaing dalam pemilukada. Hal ini justru digunakan untuk membangun popularitas publik dalam rangka menarik gerbong birokrasi yang justru menjadi ajang perebutan pengaruh politik di antara para kandidat yang bersaing dalam pemilukada. Ini merupakan suatu kesatuan tanggungjawab dari aparat yang biasanya banyak terikat pada loyalitas secara personal dalam menjalankan tugasnya, terutama pada tataran jabatan kunci birokrasi, seperti halnya Sekretaris Daerah (Sekda), dan kepala-kepala dinas.

Implikasi peran politik elit yang penuh idealisme di awal pemekaran wilayah, sukar berjalan secara konsisten pada saat pengembangan kawasan sudah diagendakan. Akibatnya, tokoh-tokoh pemrakarsa pemekaran justru dapat diabaikan perannya saat kue pembangunan justru mulai dibagi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam lingkaran kekuasaan. Sebaliknya, pemekaran daerah yaitu melalui terbentuknya Provinsi Sulbar, justru memanjakan melalui fasilitas berusaha bagi kaum pendatang dan para investor yang ingin menanamkan modalnya di provinsi tersebut.

2. Kasus Pemekaran Daerah: Pembentukan Provinsi Maluku Utara

2.1. Karakteristik Sejarah Pemerintahan dan Kemasyarakatan

Provinsi Maluku Utara (Malut) terletak di antara 3 derajat lintang utara-3 derajat-129 derajat bujur timur Nusantara, dengan batas daerah Samudera Pasifik di sebelah utara, laut Halmahera di sebelah timur, Laut Maluku di sebelah barat dan laut Seram di sebelah selatan. Malut merupakan wilayah empat kerajaan besar Islam di sebelah timur Nusantara yang dikenal dengan sebutan Kesultanan Moluku Kiye Hara (Kesultanan Empat Gunung Maluku) yang terdiri dari Kiye Besi atau Kesultanan Bacan, Kiye Tuanane atau kesultanan Jailolo, Kiye Duko atau Kesultanan Tidore dan Kiye Gapi atau kesultanan Ternate. Jazirah Malut dianggap merupakan lintasan sejarah yang panjang dan beranjak dari kesultanan Islam pertama sebelum lahirnya Majapahit.³⁹ Perjuangan masyarakat Malut untuk mendapatkan status Provinsi setempat telah dimulai sejak tahun 1958, yang diawali dari dihapusnya Keresidenan

³⁸ Sebagai perbandingan di Pulau Jawa, tepatnya di Provinsi Jabar, yaitu sebagaimana dialami Kabupaten Tasikmalaya, di Jawa Barat, yang tidak mampu lagi membiayai kegiatan pembangunannya melalui pos anggaran dalam APBD nya.

³⁹ Rusdi J Abbas, *Demokrasi di Aras Lokal: Praktek Politik Elit Lokal di Maluku Utara*, Yogyakarta, Cerah Media, 2012, h. 23-24.

Maluku Utara yang diganti dengan Kabupaten Maluku Utara. Melalui Surat Presiden RI No. 34/PU/VII/1999, yang ditandangani oleh BJ Habibie tertanggal 20 Juli 1999, pemerintah saat itu mengajukan 11 RUU mengenai pembentukan daerah, yang salahnya satunya terkait dengan pembentukan Provinsi Maluku Utara.⁴⁰ RUU yang menaungi pemekaran daerah ini, setelah disetujui sebagai undang-undang selengkapnya adalah berbunyi: " Undang-Undang No. 46 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Maluku Utara, Kabupaten Buru, dan Kabupaten Maluku Tenggara Barat." Persetujuan DPR atas ke 11 RUU terkait pemekaran daerah ini, dilakukan pada saat pelaksanaan Rapat Paripurna tanggal 16 September 1999.

Khusus mengenai daerah Maluku yang akan dimekarkan saat itu, tercatat bahwa daerah Maluku mempunyai wilayah cukup luas, merupakan provinsi kepulauan, dan secara administrasi pemerintahan terdapat 6 kabupaten/kotamadya daerah tingkat II, 56 kecamatan, 76 kelurahan, dan 1472 desa. Daerah provinsi Maluku memiliki areal wilayah seluas 851.000 km persegi, dan di antaranya seluas 77.870 km persegi adalah wilayah daratan, dengan jumlah penduduk sebanyak 2.235.700 jiwa. Khusus untuk daerah Maluku Utara, dengan luas wilayah 21.779 km persegi, memiliki jumlah penduduk sebanyak 686.600 jiwa. Jumlah penduduk di Maluku Utara berada di urutan kedua, setelah Maluku Tengah yang mencapai 716.800 jiwa dengan luas wilayah 25.112 km persegi, Maluku Tenggara dengan jumlah penduduk 316.300 jiwa dan luas wilayah 21.503 km persegi, Kabupaten Halmahera Tengah dengan jumlah penduduk 181.100 jiwa dan luas wilayah 9.116 km persegi, daerah kota medan sebanyak 334.900 jiwa dengan luas wilayah 356 km persegi, dan daerah kota Ternate yang memiliki jumlah penduduk 16.990 jiwa dan luas wilayah 376 km².⁴¹

Pengaruh Sultan atau kelembagaan kesultanan Malut dianggap dominan hingga akhir tahun 1950 an, karena Malut masih di bawah kesultanan dan rezim kolonial. Tetapi, kemudian, pada tahun 1960, saat Malut dipimpin oleh Bupati Jahir Anong yang berlatar belakang militer (TNI AD), setelah sebelumnya dipimpin oleh kalangan sipil. Sementara itu, kemudian, sejak memasuki era Orde Baru, lembaga kesultanan di Malut tidak lagi mempunyai pengaruh

⁴⁰ RUU pembentukan daerah, dalam kerangka pemekaran lainnya, adalah Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, kota Sorong, Kabupaten Pulau Buru, Kabupaten Maluku Tenggara bagian barat, Kabupaten Nunukan, Kabupaten Malinau, Kabupaten Kutai Barat, Kabupaten Kutai Timur, Kota Bontang, Kabupaten Mentawai, Kabupaten Boalemo, Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali, Kabupaten Banggai Kepulauan, Kabupaten Lembata, Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Senggigi, Kota Batam, Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muara Jambi, dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur Lihat "Laporan Ketua Komisi II DPR RI Dalam Rangka Pembicaraan Tingkat IV atas RUU tentang Pembentukan Daerah Tanggal 16 September 1999."

⁴¹ Data Ringkas Rencana Pemekaran Daerah Maluku, Departemen Dalam Negeri, 1999, h. 1.

signifikan dalam kehidupan masyarakat. Meskipun secara individu, beberapa di antara mereka, seperti halnya Sultan Tidore dan Sultan Ternate, mempunyai dukungan di kawasan masing-masing, yaitu di Halmahera Tengah dan Tidore di satu pihak dan di Ternate bagian utara, Tobelo, Jailolo, dan sebagian dari wilayah Sanana.⁴² Dari segi etnis, di Malut terdapat empat kelompok etnis terbesar, yaitu: pertama etnis Makian (45%) yang tersebar merata di seluruh wilayah Malut dengan konsentrasi terbanyak di Halmahera Selatan, Halmahera Barat, Halmahera Timur, dan Kota Ternate. Kedua, etnis Tobelo/Galela (25%), yang terbesar di Halmahera Utara dan Halmahera Timur. Ketiga, etnis Sanana (20%) tersebar di daerah kepulauan Sula. Keempat, etnis Tidore/Ternate (10%) yang tersebar di Kota Ternate, Tidore, dan Halmahera Tengah. Di antara empat etnis yang tersebar di Malut, etnis Makian mendominasi secara keseluruhan indicator SDM dan keterwakilannya di lembaga pemerintahan. Adapun di masa Orde Baru, dan masa Reformasi dikala Pemilu 1999 dan Pemilu 2004, terdapat perbedaan cukup drastis dalam peta politik dan pemerintahan di Malut. Peran Sultan mengalami imbalan dari kalangan elit lokal baru setempat yang muncul kemudian, yaitu dari kalangan politisi partai-partai politik, terutama Partai Golkar, dan jajaran birokrat⁴³

Nama-nama Bupati/ Gubernur/Kepala Daerah Malut (1945-2008/2013)

No.	Nama	Periode	Keterangan
1.	Chasan Boesoirie	25 Agustus- September 1945	Pejabat Sementara Kepala Pemerintahan
2.	Sultan Djabir Syah	September 1945- 1946	Asisten Residen Malut
3.	Sultan Djabir Syah	1946-1949	Residen Pertama Wilayah Malut
4..	Sultan Djainal Abidin Syah	1949-1950	Mendagri Negara Indonesia Timur
5	Jahir Anong	1950-1965	Bupati Malut
6.	JK Soulissa	1965-1970	Bupati Malut
7.	A.R Royani	1980-1985	Bupati Malut
8	Supanji	1985-1990	Bupati Malut
9	Sutikno	1990-1995	Bupati Malut

⁴² Rusdi J Abbas, *Op.cit.*, h. 28.

⁴³ *Ibid.*, h. 29.

10.	Abdullah Assegaf	1995-2000	Bupati Malut (Kabupaten Malut kemudian menjadi Kabupaten Halmahera Barat)
11.	Surasmin	19990-2000	Bupati Malut
12	Abdullah Muhyi Effendie	2000-2001	Caretaker Gubernur Malut
13	Sinyo Harry Sarundajang	2001-2002	Caretaker Gubernur Malut
14	Thaib Armayin	2002-2007	Gubernur Malut
15	Timbul Pujianto	2007-2008	Caretaker Gubernur Malut
16.	Thaib Armayin	2008-2013	Gubernur Malut

Sumber: Rusdi J. Abbas, Demokrasi di Aras Lokal: Praktek Politik Elit Lokal di Maluku Utara, Yogyakarta, Cerah Media, 2012, h. 27.

2.2 Usaha Politik Lokal ke arah Pemekaran di tingkat Provinsi

Meskipun setiap pemekaran wilayah tidak terlepas dari peran elit lokal dan nasional dalam menggerakkan tujuan terbentuknya suatu provinsi/kabupaten/kota, tetapi kasus Maluku Utara mempunyai suatu hal yang spesifik tersendiri. Momentum berlakunya tuntutan otonomi daerah melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah saat itu, telah secara maksimal bagi setiap elit lokal untuk mengajukan aspirasi pemekaran daerah. Ketentuan lebih lanjut pemekaran daerah saat itu masih diatur dalam PP No. 129 Tahun 2000, yang dianggap mendorong mudahnya proses untuk dilakukan suatu pemekaran daerah. Fenomena mayoritas RUU selama kurun waktu 1999-2002 dianggap memang kondusif, karena pemekaran daerah sangat dominan dalam politik legislasi DPR. Konstruksi RUU ini sangat memudahkan terjadinya lobi tertentu antar elit pusat dan daerah, serta secara teknis dianggap tidak terlalu sukar untuk memformulasikan drafting RUU nya.⁴⁴

Bersamaan dengan lahirnya aspirasi pemekaran daerah di beberapa tempat, dorongan ke arah pembentukan Provinsi Malut juga berkembang di tingkat politik legislasi. Kelahiran politik legislasi terkait pembentukan Provinsi Malut bersamaan dengan terjadinya meluasnya kerusuhan Ambon dan Maluku yang mengakibatkan dana otonomi mayoritas tercurah pada

⁴⁴ Mardyanto Wahyu Tryatmoko, "Pemekaran Wilayah dan Pertarungan Elit Lokal di Maluku Utara", h.82-, *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Jilid XXXI, No. 1. LIPI, Jakarta, 2005, h. 72.

Politik Komunal Dalam Proses Pemekaran Daerah: Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat dan Maluku Utara usaha menuju rekonsiliasi atau mengatasi konflik. Hampir bersamaan dengan persetujuan pembentukan Provinsi Maluku Utara pada saat setelah September 1999, terjadi penyerangan dan pembakaran sebuah gereja di Kecamatan Kao oleh sekelompok warga muslim dari wilayah tetangganya, yaitu Kecamatan Malifut. Dalam waktu singkat, terjadi penyerangan balik oleh warga beragama Kristen dari Kecamatan Kao ke warga muslim dari Kecamatan Malifut. Hal ini terjadi sampai kemudian penduduk di Kecamatan Malifut mengungsi ke Kota Ternate. Kerusuhan bernuansa komunal ini dengan cepat meluas ke seluruh daerah di Provinsi Maluku Utara. Konflik etnis bernuansa agama di Maluku tidak terlepas dari perlakuan yang pernah diterapkan oleh pemerintah kolonial Belanda yang memberikan keistimewaan bagi kalangan setempat yang beragama Kristen. Ketika terjadi migrasi dari luar Maluku, yaitu melalui para pendatang Bugis, Buton, Makasar, atau sering disingkat secara kasar sebagai BBM, justru muncul kondisi yang berbalik. Kalangan penduduk di Maluku yang beragama Kristen merasa mengalami pem marginalan. Hal ini menjadi salah satu sumber konflik di Maluku, mulai saat terjadi pada awal tahun 1999).⁴⁵

Tetapi catatan lain menunjukkan, konflik di Maluku Utara (1999-2000) yang dipicu oleh perkelahian antar warga Desa Tahane dan Matsa (suku Makian) melawan warga Desa Sosol dan Wangeotak (suku Kao) pada tanggal 9 Agustus 1999, sebenarnya bukan murni konflik agama. Meskipun dianggap bahwa masyarakat di Suku Makian beragama Islam, namun masyarakat Kao yang terlibat konflik tidak seluruhnya beragama Kristen. Konflik horizontal di Maluku Utara yang dipicu oleh reaksi fundamentalisme agama (Islam dan Kristen) baru tampak kemudian di Tobelo, Galela, Jailolo, dan Tidore. Hal inipun merupakan pemicu yang ditüpkan sebagai imbas dari konflik Ambon.⁴⁶

Proses penggalangan massa di tingkat akar rumput dilakukan tidak secara formal melalui kelembagaan resmi, tetapi juga melalui langkah-langkah pendekatan secara informal terhadap setiap kelompok dan pemuka informal masyarakat. Legislasi terkait pembentukan Provinsi Malut dilakukan melalui Rapat Paripurna DPR 16 September 1999, yaitu dengan dikeluarkannya Keputusan DPR RI No. 11/DPR RI/ 1999-2000 tentang Persetujuan DPR RI terhadap 11 RUU tentang Pembentukan Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Penggunaan sentimen komunal dalam usaha meraih pemekaran daerah di Maluku, dijalankan oleh elit tidak terlepas dari konteks sejarah yang melatarinya. Provinsi Maluku sangat kental diwarnai oleh politik sejarah antar kerajaan, terutama antara Kesultanan Ternate

⁴⁵ Rizal Sukma, "Ethnic Conflict in Indonesia: Causes and the Quest For Solution", dalam Kusuma Snitwangse dan W Scott Thompson, *Ethnic Conflict in South East Asia*, Institute of Security and International Studies (ISIS) Chulalongkorn University and Institute of South East Asian Studies (ISEAS), Singapore, 2006, h. 4-5, dan h. 15.

⁴⁶ *Ibid.*

dan Tidore. Kondisi pemekaran di tingkat awal yang penuh dengan keterbatasan menyebabkan diperlukan langkah-langkah pengisian secara sementara terhadap posisi publik dan staf birokrasi lokal. Sebagaimana halnya di Sulawesi Barat, Maluku utara juga banyak merekrut kalangan guru untuk mengisi posisi dan keanggotaan staf demikian.⁴⁷

Peranan kesultanan tidak saja terkait ruang lingkup simbolik kemasyarakatan, tetapi juga berkaitan dengan kegiatan riil pemerintahan. Bahkan, ruang lingkup ini memiliki dimensi yang sangat luas, tidak saja merangkai pada aspek duniaawi, tetapi juga apa yang mereka sebut sebagai konteks jangkauan aspek rohani. Misalnya, dalam struktur pemerintahan Kesultanan Ternate, terdapat dua sisi, yaitu apa yang disebut sebagai Bobato Akhirat dan Bobato Dunia. Bobato Akhirat di bawah Qadhi merupakan komponen yang terdiri dari para Imam dan Stafnya. Sedangkan pada sisi pemerintahan lain Kesultanan Ternate, terdapat lembaga yang disebut Bobato Dunia, yang terdiri atas Sangaji (Kepala Pemerintahan Wilayah); Mohimo (kepala kampung yang dituakan); Kapita (militer); Fanyira (kepala desa); dan Marinyo (penghubung).⁴⁸

Sensitifitas persoalan etnis telah mendorong terjadinya pengalihan penanganan kesejahteraan masyarakat setempat melalui langkah proses pemekaran daerah. Pengalihan penanganan ini menuju dominannya pendekatan keamanan untuk mengurangi situasi dan dampak konflik yang terjadi di daerah Maluku pada umumnya dan kawasan Maluku Utara pada khususnya. Semula, elit mempunyai peran mengarahkan substansi pembentukan Provinsi Maluku Utara sebagai kawasan yang mencoba mengejar ketertinggalan di bidang pembangunan dibandingkan Kota Ambon dan Provinsi Maluku secara keseluruhan. Tetapi, seiring dengan beragam komponen yang terlibat dalam gerakan menuju proses pemekaran daerah, maka orientasi peran elit ini dikembangkan pada usaha rekonsiliasi dengan konteks mengurangi ego struktural kelembagaan dari masing-masing materi muatan proses pemekaran itu sendiri. Hal ini sangat tampak pada di tetapkannya ibukota definitif provinsi tersebut, yaitu nantinya di Sofifi yang masuk dalam kawasan kepulauan Tidore.⁴⁹ Sofifi sendiri adalah suatu kawasan pedesaan yang sangat terbatas jumlah penduduknya, dan kemudian dinaikkan statusnya sebagai Kabupaten. Sementara itu, untuk sementara, mengingat

⁴⁷ Wawancara Muchdardin, Sekretaris Dinas Pendidikan Nasional, Pemprov Malut, Ternate, 18 Juli 2011.

⁴⁸ Mudaffar Sjah, Sultan Ternate/Anggota DPD/MPR, dan Ketua Umum Forum Komunikasi dan Informasi Keraton se Nusantara, "Eksistensi Kesultanan Ternate dalam Sistem Tata Negara Republik Indonesia (potensi keraton dalam pembangunan Kebudayaan Bangsa yang Berbhinneka Tunggal Ika)", Ternate, 2009, h. 5-6.

⁴⁹ Wawancara dengan Sultan Ternate, Mudafarsyah, yang juga anggota DPD, Ternate, Maluku Utara, 19 Juli 2011.

Politik Komunal Dalam Proses Pemekaran Daerah: Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat dan Maluku Utara kesiapan terkait sarana prasana sosial ekonomi, ibukota provinsi Maluku Utara justru ditempatkan di kota Ternate.

Provinsi Maluku Utara, merupakan daerah yang terdiri dari wilayah: Kabupaten Maluku Utara, Kabupaten Halmahera Tengah, dan Kota Ternate. Maluku Utara, sebelum terbentuknya kerajaan-kerajaan pada abad IV, masyarakatnya sudah terorganisasi secara genealogis ke dalam kelompok-kelompok sosial yang masing-masing memiliki ciri khas tersendiri. Kesatuan kelompok sosial tersebut dinamakan suku atau *soa* oleh masyarakat Maluku Utara. Suku paling dominan di Maluku Utara, yaitu: suku Makian Barat tinggal di Pulau Makian, Pulau Kayoa, Pantai Barat Halmahera Utara. Suku Makian Timur tinggal di Pulau Moti, Pulau Kayo, Pulau Bacan, Pulau Obi, Pantai Barat Pulau Halmahera Selatan. Suku Patani Maba tinggal di bagian timur Pulau Halmahera. Suku Ternate di Pulau Ternate, dan suku Tidore tinggal di Pulau Tidore Utara.⁵⁰

2.5 *Warna Konflik Komunal:*

Hal penting terkait Provinsi Malut, adalah Pilkada yang dilakukannya. Hal ini terutama mengenai proses Pilkada Gubernur-nya yang panjang dalam proses definitif pemenangnya, mulai dari KPU Maluku Utara, KPU Nasional, hingga putusan MA, yang memberikan warna tersendiri terhadap politik pemekaran setempat difase awal pembentukannya. Proses pilkada gubernur/wakil gubernur Malut periode 2007-2012 diikuti oleh empat pasangan calon, berlangsung sejak September hingga November 2007 dengan berbagai kontroversinya telah menimbulkan ketegangan, konflik, dan sengketa. Kasus ini berawal dari pembekuan KPUD Halmahera Barat oleh KPUD Provinsi Malut, karena KPUD *Halmahera* Barat tidak mau mengikuti kemauan KPUD Malut. Ketua KPUD Malut, Rahim Hussein, membatalkan hasil rekapitulasi penghitungan suara KPUD Halmahera Barat dan melakukan rekapulasi sendiri, sehingga muncul dokumen ganda. Satu pihak dokumen dimiliki oleh KPUD Halmahera Barat dan di lain pihak terdapat dokumen yang dimiliki oleh KPUD Provinsi Malut. Pleno rekapitulasi penghitungan suara pun, akibatnya menjadi *dead lock*. Tetapi, kemudian, KPUD Malut mengeluarkan surat keputusan (SK)-nya yang menetapkan Thaib Armayn-Kasuba. Padahal, hasil penghitungan KPUD Kabupaten-Kota se Malut dimenangkan Abdul Gafur-Abdurrahim Fabanyo.⁵¹ Reaksi terhadap keputusan sepihak KPUD Provinsi Malut, adalah terjadi berbagai aksi protes dan pengaduan dari berbagai pihak, khususnya yang datang

⁵⁰ Mardyanto Wahyu Tryatmoko, *Loc.cit.*, h. 69.

⁵¹ Yusuf Hasani dan Rusmin Effendy, *Mengurai Konflik Pilkada Maluku Utara*, PT Candi Cipta Pramuda, Jakarta, 2011, H, 3.

dari Panwas, DPRD, tim dari tiga pasangan calon dan tujuh Bupati/Walikota ke Malut. Protes yang berkembang antara lain ditujukan kepada Komisi II DPR dan Mendagri. KPU sendiri sempat menugaskan salah seorang anggotanya saat itu, I Gde Putu Artha untuk melakukan investigasi dan mencari akar permasalahan serta solusinya. Tetapi, upaya ini ditolak oleh Ketua KPUD Provinsi Malut, Rahmi Hussein, dan anggota KPUD nya, Nurbaya Soleman.⁵²

Meskipun demikian, pembelahan dan bahkan konflik yang terjadi, tidak berlangsung berlarut-larut dampaknya, karena kemudian proses rekonsiliasi berhasil diwujudkan. Suasana yang dibangun dalam rangka rekonsiliasi bukan selalu berjalan mulus, karena sikap kecurigaan di tengah persaingan antar kelompok pendukung pasangan calon pilkada sempat terjadi hingga ke tingkat *grass root*. Hal ini juga dialami oleh kalangan media yang berada dalam anggapan tarik menarik kepentingan antar kelompok dimaksud, meskipun mereka merasa sudah berusaha untuk bersikap se obyektif mungkin dalam pemberitaannya.⁵³

Pemekaran daerah Maluku Utara yang tidak terlepas dari konteks persaingan antar etnis dan politik pilkada membentuk kesadaran agar persoalan antar etnis merupakan hal penting dalam konsesus pemerintahan setempat. Pertarungan elit dalam proses pemekaran daerah Maluku Utara, juga merambat pada konteks terjadinya usaha pemekaran pada tingkatan lebih bawah, yaitu di kabupaten tertentu, tepatnya terhadap Kabupaten Maluku Utara. Hal ini berlanjut dengan keluarnya penetapan Kabupaten Maluku Utara menjadi 4 kabupaten, yaitu Halmahera Utara, Halmahera Barat, Halmahera Selatan, dan Kabupaten Kepulauan Sula. Adapun, daerah yang sebelumnya merupakan Kabupaten Halmahera Tengah, dimekarkan menjadi Kota Tidore Kepulauan dan Kabupaten Halmahera Timur. Penetapan ini berdasarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 2003 yang berkaitan dengan pembentukan 4 kabupaten hasil pemekaran daerah dimaksud.

Konflik elit dalam proses pemekaran daerah Maluku Utara, tidak terlepas dari persaingan antar kerajaan masa lalu yang pernah mengalami masa keemasan, terutama antara Ternate dan Tidore. Belakangan, bersamaan dengan dinamika politik pemekaran daerah, muncul pula aspirasi dari Kesultanan Jailolo dan Bacan. Polarasi kelompok elit di Maluku Utara dibagi menurut dua kubu. Pertama, adalah "kubu Tidore" yang terdiri dari mantan Sekwilda I setempat, yaitu Thaib Armayn, yang kemudian terpilih sebagai Gubernur Maluku Utara di tahun 2002, Walikota Ternate, Syamsir Andili, mantan Bupati Maluku Utara, Abdullah Assegaf, mantan Bupati Halmahera Tengah, Bahar Andili. Mereka umumnya didukung oleh masyarakat di wilayah selatan, di bawah pengaruh kesultanan Tidore, seperti halnya Bacan, Sanana, Makian,

⁵² *Ibid.*

⁵³ Wawancara Kadri, Pemred *Malut Post*, Ternate, Malut, 17 Juli 2011.

Politik Komunal Dalam Proses Pemekaran Daerah: Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat dan Maluku Utara dan Halmahera Selatan. Kelompok elit ini juga didukung oleh kalangan masyarakat Islam setempat dan para mahasiswa Universitas Sultan Khairun, yang juga berasal dari daerah selatan. Keterlibatan pihak pemerintah pusat, juga memperkuat posisi kelompok elit ini. Sedangkan, kedua, adalah kelompok elit dari kubu Sultan Ternate, terdiri dari Sultan Mudaffar Sjah, dewan adat, pendatang, masyarakat di Ternate, Halmahera barat, timur, dan utara yang terdiri dari campuran kalangan beragama Islam dan Kristen. Mereka dianggap tidak terlampau didukung kalangan elit di pusat, tetapi justru memperoleh dukungan kuat dari masyarakat setempat.⁵⁴

Hal ini meskipun tidak diformalkan pada konteks pengisian jabatan birokrasi secara proporsional antar etnis, tetapi masalah anggaran pembangunan antar daerah menjadi perhatian penting terkait pengembangan provinsi dan kewilayahannya yang sudah dibentuk. Ruang lingkup posisional Provinsi Maluku Utara dengan segala potensi sumber alam yang dimilikinya, tidak saja memiliki arti secara politik dan ekonomi domestik, tetapi juga dari sudut dimensi dunia internasional, khususnya bagi negara-negara pemilik modal. Sultan Ternate selalu didengarkan pendapatnya saat politik kewilayahannya di kawasan Malut terjadi perkembangan penting, seperti halnya saat penanganan isu konflik komunal atau masalah penempatan ibukota yang berlaku definitif.⁵⁵ Bagi Amerika Serikat misalnya, beberapa utusan penting pemerintahannya telah menemui Sultan Ternate, terkait penanaman modal dan keadaan di Morotai.⁵⁶ Itu sebabnya, pengenalan nilai-nilai kesejarahan lokal dalam pemerintahan, dianggap sangat penting dipahami dalam usaha pengembangan potensi kawasan di Maluku Utara.

Ruang lingkup pemahaman sejarah lokal tidak saja dianggap berlaku bagi kawasan Malut dan sekitarnya, tetapi juga harus menjadi perhatian serius bagi pemerintah pusat. Tanpa kemampuan pemahaman yang memadai, berbagai agenda pengembangan potensi kawasan hanya menjadi sia-sia semata. Persoalannya, seringkali antar komunitas masyarakat sangat mudah terprovokasi oleh politik elit dalam membenturkan kepentingan antar mereka. Sehingga, masing-masing etnis dan sub etnis yang ada dianggap menjadi kendala tersendiri dalam membangun ikatan kemasyarakatan yang lebih luas, atau justru bukan dipandang sebagai asset penting bagi pembangunan. Hal ini merupakan kondisi ironis bagi tujuan pemekaran daerah Malut yang didorong

⁵⁴ Loc.cit., 83.

⁵⁵ Seperti halnya Dubes AS untuk Indonesia (saat itu) Stephelton Roy, misalnya pernah khusus mengunjunginya dan menanyakan perkembangan kawasan Malut. Wawancara Sultan Ternate, Mudafarsyah, Ternate, Maluku Utara, 18 Juli 2011.

⁵⁶ Kawasan yang memiliki lapangan terbang peninggalan tentara Sekutu dalam Perang Dunia Kedua, 1942-1945.

oleh peluang otonomi lokal secara luas di masa reformasi. Perbedaan dalam etnis, bahasa dan agama, dirumuskan sebagai jarak budaya nilai-nilai yang dianggap luhur di antara penduduk “asli” di Maluku dan kawasan Maluku Utara, tidak tuntas terjawab pasca pemekaran daerah itu sendiri. Hal ini memperkuat anggapan bahwa pemekaran daerah setempat dapat dianggap hanya untuk menjawab kepentingan berkuasa elit semata.

Konflik Maluku terjadi sejak akhir 1998 dan mulai berkembang pada awal Januari 1999 dengan melibatkan berbagai kelompok yang berorientasi pada kepentingan masing-masing. Bahkan, tidak hanya antara kelompok masyarakat yang saling bersaing dan berbenturan kepentingannya, tetapi juga melibatkan antar aparat, utamanya antara unsur TNI dan Polri. Pola konflik antar aparat tidak jarang masih terjadi dalam skala terbatas terkait TNI-Polri ini, yang pada gilirannya mendorong terjadinya konflik yang meluas. Kasus keterlibatan aparat terjadi sangat kental dalam konflik Maluku, yang menyebabkan dana rehabilitasi dan proses rekonsiliasi menjadi sangat mahal. Konstruksi pemanfaatan politik sentimen komunal dalam konflik, memperkuat dugaan adanya kepentingan bisnis aparat terkait situasi yang tidak kondusif di tengah masyarakat. Dengan skala konflik yang meluas di tengah proses pemekaran daerah bagi terbentuknya provinsi Maluku Utara sedang diperjuangkan, pihak TNI dan Polri justru dianggap tidak netral atau bertindak berlebihan terhadap situasi bentrokan antar komunitas setempat. Politik bisnis aparat ini terkait jasa keamanan yang mereka kelola dalam rangka memperoleh keuntungan tertentu dan justru berdampak pada melanggengkan konflik selama kurun waktu lama.⁵⁷

Fenomena luas konflik yang terjadi secara kelembagaan membentuk persepsi negatif berupa ketidakpercayaan dan saling curiga antar masing-masing pihak. Bahkan, keberadaan para preman, dan sisa-sisa kekuatan ekstrim yang disebut sebagai Republik Maluku Selatan (RMS), semakin memperuncing konflik yang terjadi. Hal ini terus berlangsung sampai kemudian dicapai Kesepakatan Damai Malino II di Makasar pada tanggal 11 dan 12 Februari 2002.⁵⁸

Tumbuhnya sikap kritis masyarakat terhadap kebijakan yang diambil pemerintah, masih belum seimbang dengan peran elit setempat dalam menggalang dukungan bagi pencapaian tujuan pemekaran wilayah. Inisiatif

⁵⁷ Beberapa bentuk militer dianggap sangat mempunyai relasi kuat dengan konflik komunal di Maluku, yaitu baik berupa institusional legal bisnis seperti halnya rehabilitasi sarana dan lingkungan masyarakat oleh satuan TNI, bisnis abu-abu terkait jasa keamanan itu sendiri, bersifat illegal, hingga yang disebut jalur hitam terkait peredaran senjata dan menguras sumber daya alam tertentu yang memang melimpah kekayaannya di Maluku, seperti halnya penebangan kayu, satwa langka yang dilindungi sebagai cinderamata, cengkeh, kopra, dan seterusnya. Lihat Ichsan Malik, *Bisnis Militer di Konflik Maluku*, dalam *Jurnal Wacana* Edisi 17, Tahun III, 2004, h. 116-119.

⁵⁸ Toni Setia Boedi H, “Resolusi Konflik Agama di Pulau Ambon”, *Jurnal Ketahanan Nasional* No. XIV (3), Desember 2009, h. 53-55..

Politik Komunal Dalam Proses Pemekaran Daerah: Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat dan Maluku Utara kesultanan yang ada dan para tokoh Maluku Utara di pemerintahan provinsi Maluku, menjadi penting posisinya agar nilai perbedaan dengan Maluku sebagai provinsi induk, dapat ditampilkan secara optimal. Nilai perbedaan yang ditampilkan ini menjadi penting, yaitu terkait pembuktian janji kesejahteraan rakyat yang disampaikan pada saat roda pemerintahan terbentuk setelah pemekaran daerah berhasil diwujudkan. Terdapat beberapa bidang terkait kesejahteraan rakyat, yang dituntut untuk diwujukkan dalam pemekaran daerah ini, dua di antaranya, adalah bidang kesehatan dan pendidikan. Dari lingkungan Dinas Kesehatan dan Dinas Pendidikan kota Ternate misalnya, kapasitas Sumber Daya Manusia dan infrastruktur fisik penunjang coba disinergikan dengan pengembangan partisipasi masyarakat dalam beberapa sub bidang tertentu dari pendidikan dan kesehatan itu sendiri.⁵⁹

⁵⁹ Catatan dari Lakip Dinas Pendidikan Nasional dan Lakip Dinas Kesehatan Kota Ternate tahun 2011.

BAB IV

PENUTUP

Kesimpulan

Peran politik komunal, melalui kesepakatan di kalangan elit lokal setempat, sangat menentukan bagi terjadinya gerakan politik menuju pemekaran daerah, yaitu terbentuknya Provinsi Sulbar dan Provinsi Malut. Perspektif teoritis analisa reputasi, kepemilikan jabatan formal kelembagaan, dan posisi dalam pengambilan keputusan, menjadi kombinasi muatan dari peran konsensus elit lokal tersebut. Lintas kelompok yang dibangun oleh peranan tersebut berlangsung dalam

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abbas, Rusdi J (2012), *Demokrasi di Aras Lokal: Praktek Politik Elit Lokal di Maluku Utara*, Yogyakarta, Cerah Media.
- Andrews, Collin Mac et.al (editor) (2003), *Hubungan Pusat-Daerah Dalam Pembangunan*, Raja Grafindo Persada, cetakan keempat, Jakarta.
- Ibnu Thufail, Fajar et.al. (Editor) (2011), *Kegalauan Identitas: Agama, Etnisitas, dan Kewarganegaraan Pada Masa Pasca Orde Baru*, Pusat Penelitian Sumber Daya Regional LIPI, Max Planc Intitute for Social Anthropology, dan Grasindo, Jakarta.
- Gonggong, Anhar (1992), *Abdul Qahar Mudzakkar: dari Patriot Hingga Pemberontak*, Jakarta, Grasindo.
- Gismar, Abdul Malik et.al. (Editor) (2010), *Reformasi Setengah Matang*, Mizan Pustaka Media, Bandung.
- Hasani Yusuf, et.al. (2011), *Mengurai Konflik Pilkada Maluku Utara*, PT Candi Cipta Pramuda, Jakarta.
- Mas'oed, Mochtar et.al (editor) (2006), *Perbandingan Sistem Politik*, Gajah mada University, Yogyakarta.
- Snitwangse, Kusuma et.al. (2006), *Etnict Conflict in South East Asia*, Institute of Security and International Studies (ISIS) Chulalongkorn University and Institute of South East Asian Studies(ISEAS), Singapore.
- Van Niel, Robert (2009), *Munculnya Elit Modern Indonesia*, Jakarta, Pustaka Jaya.

Wawancara

ulbar, Mamuju, 3 Mei 2011.

Provinsi Sulbar, Mamuju, 4 Mei 2011.

Pendidikan nasional, dan mantani Ketua
Mei 2011.

Wawancara Ketua KPU Provinsi

Wawancara dengan Ketua DPP

Wawancara dengan Kepala D

KPU Prov. Sulbar, Mamuju

Wawancara Dr. Rahmad Hassanuddin, Majene 5 Mei 2011.

Wawancara Andi Tamrin, dari Partai Golkar mantan ketua DPRD Kabupaten Mamuju, dan Anggota DPRD Provinsi Sulbar, Mamuju, 6 Mei 2011.

Wawancara Redaksi pelaksana Harian *Radar Sulbar*, Mamuju, 2 Mei 2011.

Wawancara Sultan Ternate, Mudafarsyah, Ternate, Maluku Utara, 18 Juli 2011.

Wawancara Kadri, Pemred *Malut Post*, Ternate, Malut, 17 Juli 2011.

Wawancara Muchdardin, Sekretaris Dinas Pendidikan Nasional, Pemprov Malut, Ternate, 18 Juli 2011.

Wawancara dengan Sultan Ternate, Mudafarsyah, yang juga anggota DPD, Ternate, Maluku Utara, 19 Juli 2011.

Jurnal

Jurnal Masyarakat Indonesia, Jilid XXXI, No. 1. LIPI, Jakarta, 2005

Jurnal Ilmu Politik No. 21, AAPI dan Pustaka Pelajar, Jakarta, 2010.

Jurnal Wacana Edisi 17, Tahun III, 2004.

Jurnal Ketahanan Nasional No. XIV (3), Desember 2009.

Majalah/Koran

Mimbar Asdeksi Vol. 4, No. 14, Februari – April 2011.

Kompas, 24 Juni 2011

Dokumen

Eksekutif summary sebagai Lampiran Kepmendagri No. 120-277 Tahun 2001 tentang Penetapan Peringkat Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom Hasil Pemekaran Tahun 1999 Sampai Dengan 2009.

Pidato Presiden RI Pada Penyampaian Keterangan Pemerintah atas RUU tentang APBN Tahun Anggaran 2012 beserta Nota Keuangannya, 16 Agustus 2011, Kementerian Sekretariat Negara RI.

Rissalah Resmi Pansus DPR RI tentang Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan keputusan terhadap RUU tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat, 22 September 2004.

Lakip Dinas Pendidikan Nasional dan Lakip Dinas Kesehatan Kota Ternate tahun 2011.

Mudaffar Sjah, Sultan Ternate/Anggota DPD/MPR, dan Ketua Umum Forum Komunikasi dan Informasi Keraton se Nusantara, “*Eksistensi Kesultanan Ternate*

dalam Sistem Tata Negara Republik Indonesia (potensi keraton dalam pembangunan Kebudayaan Bangsa yang Berbhinneka Tunggal Ika)", Ternate, 2009.

Data Ringkas Rencana Pemekaran Daerah Maluku, Departemen Dalam Negeri, 1999.

Laporan Ketua Komisi II DPR RI Dalam Rangka Pembicaraan Tingkat IV atas RUU tentang Pembentukan Daerah Tanggal 16 September 1999.

Makalah

Made Suwandi, "Dinamika Pemekaran Daerah di Era Reformasi (*Dalam Koridor Undang-Undang No. 32 Tahun 2004*)" makalah disampaikan dalam diskusi internal Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 25 April 2011

BAGIAN II

DINAMIKA POLITIK PEMEKARAN DAERAH: STUDI DI PROVINSI SULAWESI BARAT DAN PROVINSI MALUKU UTARA

oleh: Indra Pahlevi

bahwa pemekaran akan mengembangkan demokrasi lokal melalui pembagian kekuasaan pada tingkat yang lebih kecil².

Pada saat akan dilakukan pembentukan daerah baru, faktor sosial politik sudah dijadikan salah satu dasar dari argumentasi mengenai pentingnya suatu daerah dimekarkan³. Selanjutnya setelah kebijakan pemekaran daerah itu ditetapkan, maka dinamika politik kedaerahannya juga turut mewarnai penilaian terhadap keberhasilan atau ketidakberhasilan pengelolaan pemerintahan daerah baru hasil pemekaran. DPRD memberikan persetujuan terhadap usulan pembentukan daerah baru. Persetujuan anggota-anggota DPRD, yang merupakan anggota partai politik, lazim diwarnai oleh garis kebijakan partainya ketika sistem pemilu yang diterapkan adalah proporsional. Anggota partai politik di DPRD menjalankan fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran. Pada fase ini, partai politik mempunyai kewajiban untuk mengawal proses penyelenggaraan pemerintahan daerah baru, sehingga dapat mencapai tujuannya menyejahterakan rakyat. Hal-hal tersebut di atas menunjukkan bahwa partai politik memberikan kontribusi yang tidak sedikit terhadap keberhasilan atau tidak penyelenggaraan pemerintahan daerah baru hasil pemekaran⁴. Secara yuridis, salah satu faktor atau aspek yang perlu diperhatikan dalam pemekaran daerah adalah aspek sosio budaya dan sosio politik dengan bobot masing-masing 10 sebagai syarat teknis sebagaimana diatur dalam PP Nomor 78 tahun 2007. Oleh karena itu perlu kiranya dicermati aspek sosio budaya dan politik tersebut.

Pemekaran daerah hendaknya dilaksanakan sesuai dengan semangat untuk meningkatkan efektivitas pemerintahan daerah. Pemerintah Daerah dan DPRD hasil pemekaran sebagai unsur pemerintahan daerah dituntut untuk menjalankan tugas dan wewenangnya, serta mengefektifkan hubungan tata kerjanya dalam kerangka peningkatan kualitas pemerintahan dan masyarakat pada daerah yang dimekarkan. Dalam Pasal 19 ayat 2, UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa penyelenggara pemerintahan daerah adalah Pemda dan DPRD, kemudian pada Pasal 40 ditegaskan bahwa DPRD berkedudukan sebagai unsur Pemerintah Dearah yang bersama-sama dengan Kepala Daerah membentuk dan membahas APBD. Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa hubungan antara Pemerintah Dearah dan DPRD merupakan mitra sejarah yang sama-sama melakukan tugas sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Hubungan tercermin dalam pembuatan kebijakan daerah yang berupa Peraturan Daerah. Dengan demikian antara kedua lembaga tersebut harus membangun

² Laode Ida, "Permasalahan Pemekaran Daerah di Indonesia", Media Indonesia 22 Maret 2005

³ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁴ Parpol dan Kegagalan Daerah Hasil Pemekaran, <http://bataviase.co.id/node/300990> diakses tanggal 9-2-2011

hubungan yang saling mendukung bukan merupakan lawan atau pesaing dalam melaksanakan fungsi masing-masing, maka kita harus melihat keterkaitannya dengan daerah induk baik dari sisi kemampuan anggaran maupun aspek lainnya. Beberapa fakta berdasarkan hasil kajian Kementerian Dalam Negeri menunjukkan bahwa terdapat pengaruh khususnya terhadap alokasi Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus setelah adanya pemekaran yang dapat kita lihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1

Pengaruh Pemekaran Terhadap DAU Kab/Kota

Tahun	DAU Nasional	DAU Kab/Kota (90% DAU Nasional)	Kenalkan DAU (%)	Jml Kab/Kota Penerima DAU	Kenalkan Jumlah Daerah (%)	Rata-Rata Penerimaan DAU	Kenaikan (Penurunan) Rata-Rata
2001	60,345.80	54,311.22	-	336	-	161.64	-
2002	69,159.40	62,243.46	14.61	348	3.57	178.86	17.22
2003	76,977.90	69,280.11	11.31	370	6.32	187.24	8.38
2004	82,130.90	73,917.81	6.69	410	10.81	180.29	(6.96)
2005	88,765.40	79,888.86	8.08	434	5.85	184.08	3.79
2006	145,651.90	131,086.71	64.09	434	-	302.04	117.97
2007	164,787.40	148,308.66	13.14	434	-	341.73	39.68
2008	179,507.15	161,556.43	8.93	451	3.92	358.22	16.49
2009	186,414.10	167,772.69	3.85	477	5.76	351.71	(6.50)

Pemekaran daerah berpengaruh terhadap fungsi pemerataan DAU dengan menurunnya alokasi riil DAU bagi daerah lain yang tersebar secara proporsional kepada seluruh daerah di Indonesia karena bertambahnya jumlah daerah.

12

Sumber: Made Suwandi, Pemekaran Daerah Dari Aspek Pemerintahan Daerah, Makalah disampaikan pada FGD di P3DI Setjen DPR RI, tanggal 6 April 2011.

Selanjutnya untuk mendalami realita pemekaran wilayah, maka fokus lokasi penelitian ini dibatasi pada Provinsi Sulawesi Barat dan Provinsi Kepulauan Riau. Kondisi sebelum dan sesudah implementasi kebijakan pemekaran wilayah menjadi hal penting diperhatikan. Provinsi Sulawesi Barat yang didiami oleh mayoritas suku Mandar saat menjadi bagian dari wilayah provinsi Sulawesi Selatan cenderung kurang berkembang secara signifikan kondisi sosial ekonomi masyarakat dan infrastruktur yang dimilikinya. Kondisi kemiskinan masih berkembang secara massif bagi warga dan pengolahan sumber daya alam yang cenderung kurang maksimal dan tidak terkoordinasi secara kelembagaan, menambah potret buram keadaan wilayah Provinsi Sulawesi Barat. Sesudah berjalannya kebijakan pemekaran diterapkan di provinsi ini, ternyata pemerintah daerah setempat masih harus bekerja keras untuk meningkatkan kesejahteraan

masyarakat dan memaksimalkan potensi sosial ekonomi sumber daya, baik alam maupun manusia (tenaga kerja) yang ada di wilayahnya. Meskipun terjadi penurunan tingkat kemiskinan, tetapi secara keseluruhan kemiskinan masih menjadi potret yang umum dihadapi oleh Provinsi Sulawesi Barat.

Provinsi Maluku Utara adalah provinsi sebagai hasil kebijakan pemekaran wilayah dari Provinsi Maluku. Maluku Utara resmi menjadi provinsi otonom lewat terbitnya UU No 46/1999, tanggal 4 Oktober 1999. Inti pembentukan Provinsi Maluku Utara adalah sebagai wujud dari keinginan untuk mempercepat tercapainya kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Hal ini dibuktikan dari kemampuan Provinsi Maluku Utara meningkatkan capaian aktivitas pembangunan di daerah ini. Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 – 227 Tahun 2011 tentang Penetapan peringkat Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom Hasil Pemekaran Tahun 1999-2009, maka Provinsi Maluku Utara menempati urutan ke 1 pada Peringkat penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom Hasil Pemekaran tahun 1999 sampai dengan 2009 untuk provinsi. Indikator keberhasilannya dilihat dari dari kondisi pelayanan publik yang mencapai 18,33% dari dari target 25% yang ditentukan. Demikian halnya dengan kesejahteraan masyarakat yang mencapai 14,16% dari target 30% yang ditentukan. Kondisi ini hampir sama dengan penilaian *good governance* yaitu 13,82 dari target 25% yang ditentukan. Hanya saja daya saing provinsi ini relatif rendah yaitu 9,57% dari target 20% yang ditentukan.

2. Perumusan Masalah

Deskripsi pada bagian latar belakang masalah menunjukkan, bahwa ada berbagai realita ditemukan dalam kaitannya dengan kebijakan pemekaran daerah khususnya terhadap adanya ulianma'lik yang melingkupinya. Untuk itu pokok masalah dalam penelitian ini adalah:

dan dengan cara diskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah⁵.

Pengkhususan dari metode kualitatif yang digunakan pada penelitian ini adalah menggunakan pendekatan kualitatif studi kasus. Studi kasus merupakan tipe pendekatan yang penelaahannya kepada satu kasus dilakukan secara intensif, mendalam, dan komprehensif.⁶

Teknik utama yang digunakan dalam mengumpulkan data adalah dengan melakukan wawancara yaitu melalui wawancara mendalam (*indepth interview*) terhadap informan penelitian berdasarkan panduan wawancara yang telah dipersiapkan untuk pelaksanaan penelitian. Selain menggunakan teknik wawancara mendalam, teknik pengumpulan data juga dilakukan dengan menggunakan teknis dan studi pustaka. Hasil penelitian yang didapat melalui kedua teknik pengumpulan data ini, kemudian dianalisis secara deskriptif.

Informan penelitian yang digunakan pada penelitian ini yaitu:

1. Kepala Daerah + Sekretariat Daerah Provinsi
2. DPRD Provinsi dan Sekretariat DPRD Provinsi
3. KPU Provinsi
4. Tokoh Masyarakat
5. Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik (FISIP) Universitas
6. Pers Lokal.

Selanjutnya, metode pengumpulan data di lapangan juga dilakukan dengan mengadakan *Forum Group Discussion* (FGD) dengan mengundang beberapa narasumber antara lain dari kalangan akademisi dan tokoh masyarakat. FGD ini dilaksanakan dengan tujuan memperoleh masukan-masukan atau informasi-informasi yang lebih mendalam terhadap hal-hal terkait substansi penelitian yang dilakukan secara lebih komprehensif. Selain itu, dengan menyelenggarakan FGD tersebut, diharapkan data-data atau informasi yang akan diperoleh dari para narasumber akan lebih bersifat objektif, sehingga analisa terhadap hasil penelitian akan lebih dapat dipertanggungjawabkan.

Lokasi penelitian akan dilakukan di dua provinsi sebagai hasil dari kebijakan pemekaran daerah, yaitu Provinsi Sulawesi Barat (Sulbar) dan Provinsi Maluku Utara. Argumentasi pemilihan Provinsi Sulawesi Barat adalah merujuk dari historis dari derah tersebut yang pada waktu belum dimekarkan termasuk pada daerah terisolir dari Provinsi Sulawesi Selatan sebagai daerah induknya meskipun di wilayah tersebut terdapat salah satu suku besar yaitu suku Mandar. Sedangkan

⁵ Lexy J Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif* Edisi Revisi, Bandung, Penerbit Remadja Rosdakarya, 2004, hal. 6.

⁶ Sanapiah Faisal, *Format-Format Penelitian Sosial*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005, hal. 22

Provinsi Maluku Utara dipilih dengan argumentasi sebagai daerah yang memiliki historis yang sarat akan nilai-nilai perjuangan, yang selanjutnya dijadikan tekad untuk mempercepat tercapainya kesejahteraan dan kemakmuran rakyat dan dibutikan dengan kemampuannya menempati urutan pertama dari pada Peringkat Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom Hasil Pemekaran tahun 1999 sampai dengan 2009 untuk provinsi.

BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN

1. Nilai-Nilai Demokrasi

Leslie Lipson menyatakan bahwa demokrasi diinterpretasikan sebagai sebuah sistem politik yang mencari dan untuk mengendalikan gerakan masyarakat mencapai konsep dan derajat peradabannya. Demokrasi adalah sebuah cara untuk mengharmoniskan hubungan antar kelompok dalam upaya semakin meningkatkan kedekatan kepada cita-cita ideal kebebasan, persamaan, dan keadilan. Demokrasi dapat disebut pemerintahan oleh rakyat yang dijalankan oleh perwakilan yang mereka pilih sendiri sebagai wakil mereka serta di bawah kontrol rakyat.⁷ Lipson juga menyatakan bahwa demokrasi adalah sebuah bentuk pemerintahan yang mengklaim kesetiaan terhadap martabat manusia yang tinggi, melanjutkan pendidikan kewarganegaraan, dan dengan pendidikan membantu manusia secara keseluruhan menjadi lebih beradab.⁸

Apresiasi terhadap warga negara adalah wujud dari nilai yang sangat esensial dari pemerintahan demokratis. Demokrasi menuntut negara dan masyarakat bekerja melayani demi kepentingan publik yang lebih luas. Guna memperkuat prinsip tersebut, mesin pemerintah disediakan untuk merubah institusi dan para pejabatnya. Semua rakyat pada saat yang bersamaan memilih laki-laki atau perempuan untuk duduk dalam pemerintahan serta yang akan menyetujui atau tidak menyetujui berbagai kebijakan yang akan diambil oleh pejabat yang terpilih tersebut. Di bawah sistem ini, semua pihak memiliki peran dan andil dalam kegiatan bersama untuk memerintah. Oleh karena itu, setiap orang dibantu melalui peningkatan martabat dan nilai warga negara.

Dalam pandangan Dahl, terdapat problem dalam demokrasi yang semakin pluralis, yaitu bagaimana cara menggambarkan sebuah demokrasi yang ideal atau sistem yang secara teoritis dapat dikemukakan. Menurut Dahl,⁹ proses demokrasi yang ideal akan memenuhi lima kriteria, yaitu:

1. *persamaan hak pilih* yakni setiap warga negara memiliki hak yang harus diperhatikan secara berimbang dalam menentukan keputusan;

⁷ Leslie Lipson, *The Democratic Civilization*, New York: Oxford University Press, 1964. Hal. 237.

⁸ *Ibid*, hal. 251.

⁹ *Ibid*, hal. 10-11.

2. *partisipasi efektif* yakni dalam proses pembuatan keputusan, setiap warga negara harus mempunyai kesempatan yang sama dan memadai untuk menyatakan hak-hak istimewanya dalam rangka mencapai kesimpulan terakhir;
3. *pembeberan kebenaran* yakni setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama dalam melakukan penilaian terhadap keputusan secara logis;
4. *kontrol terakhir terhadap agenda* yakni masyarakat memiliki kekuasaan eksklusif untuk menentukan hal-hal mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui sebuah proses yang disepakati bersama; dan
5. *pencakupan* yakni masyarakat harus meliputi semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum.

Dengan kriteria tersebut dapat kita sampaikan bahwa demokrasi ideal memerlukan sebuah usaha dan proses yang tidak mudah, sehingga Lively pun sulit untuk mendefinisikan demokrasi yang hanya dikaitkan dengan prinsip mayoritas dan pemerintahan oleh rakyat.¹⁰

Organisasi Parlemen Sedunia (*Inter Parliamentary Union*), menyebutkan bahwa parlemen yang demokratis mempunyai karakteristik sebagai kunci untuk melaksanakan berbagai tugas dan wewenangnya untuk mewakili rakyat, dengan berlandaskan pada beberapa hal:

- *representative: that is, socially and politically representative of the diversity of the people, and ensuring equal opportunities and protections for all its members;*
- *transparent: that is, being open to the nation through different media, and transparent in the conduct of its business;*
- *accessible: this means involving the public, including the associations and movements of civil society, in the work of parliament;*
- *accountable: this involves members of parliament being accountable to the electorate for their performance in office and integrity of conduct;*
- *effective: this means the effective organization of business in accordance with these democratic values, and the performance of parliament's legislative and oversight functions in a manner that serves the needs of the whole population¹¹.*

Demokrasi mensyaratkan adanya keterbukaan yang meliputi keterbukaan informasi publik dan keterbukaan berupa hak untuk berserikat dan mengeluarkan

¹⁰ Jack Lively, *Democracy*, Oxford: Basil Blackwell, 1974, hal 8.

¹¹ Inter Parliamentary Union. 2007 *Parliament and Democracy in the twentieth First Century: a Guide To Good Practice*, Publish by Inter Parliamentary Union, Geneva. hal.7

pendapat. Keterbukaan atau transparansi dalam perkembangannya menjadi salah satu prinsip atau pilar negara demokrasi demi terwujudnya kontrol sosial. Partisipasi secara langsung sangat dibutuhkan karena mekanisme perwakilan di parlemen tidak selalu dapat diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat. Ini adalah bentuk *representation in ideas* yang tidak selalu *inherent* dalam *representation in presence*¹².

Menurut Alfian (1978), sistem politik demokrasi secara ideal ialah sistem politik yang memelihara keseimbangan antara konflik dan konsensus¹³. Artinya, demokrasi memungkinkan perbedaan pendapat, persaingan, dan pertentangan diantara individu, diantara berbagai kelompok, diantara individu dan kelompok, individu dan pemerintah, kelompok dan pemerintah, bahkan diantara lembaga-lembaga pemerintah. Akan tetapi, demokrasi hanya mencegah konflik yang tidak menghancurkan sistem. Untuk itu sistem politik demokrasi menyediakan konflik sampai pada “penyelesaian” dalam bentuk kesepakatan (konsensus). Prinsip ini pula yang mendasari pembentukan identitas bersama, hubungan kekuasaan, legitimasi kewenangan, dan hubungan politik dengan ekonomi¹⁴.

Faktor yang mempersatukan masyarakat dalam sistem politik demokrasi ialah bersatu dalam perbedaan. Seluruh penduduk mempunyai keterikatan, yaitu suatu dasar dan tujuan yang sama. Dasar yang sama itu berupa keterikatan pada lembaga demokrasi, saling percaya, dan kesediaan hidup berdampingan secara rukun dan damai, dan kesediaan berkompromi dan bekerja sama¹⁵.

2. Interaksi Politik

Sikap perilaku penguasa merupakan warna dominan dan tolak ukur untuk menentukan dalam sistem politik apa proses komunikasi politik berlangsung. Interaksi politik merupakan suatu proses komunikasi politik dan dapat ditelaah berdasarkan teori elit politik. Maksudnya adalah bahwa dalam suatu interaksi politik, akan selalu terkait dengan motif dasar yang ada pada diri elit politik. Dengan kata lain, untuk meninjau suatu interaksi politik, khususnya dalam pembuatan suatu kebijakan atau pengambilan keputusan, maka perlu dilihat apa latar belakang atau motif dasar para elit politik dalam menentukan suatu keputusan bagi kebijakan politik.

Dalam teori elit politik, Vilfredo Pareto (1848-1932) mengembangkan konsep “residu” yang didasarkan kepada tindakan logis dan tindakan non logis. Tindakan logis yaitu tindakan-tindakan yang mempunyai arah tujuan. Sedangkan

¹² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitutionalisme Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Konstitusi Press, 2005. Hal.87.

¹³ Ramlan Surbakti. 1999. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta. Gramedia Widiasarana Indonesia. Hal.228

¹⁴ Ramlan Surbakti. *Ibid*. Hal.228

¹⁵ *Ibid*. Hal.229

non logis yaitu tindakan-tindakan yang tidak diarahkan kepada suatu tujuan. Pareto mengikatkan kepentingan utamanya pada “residu kombinasi” dan “residu keuletan bersama”. Residu kombinasi diartikan tidak lebih dari suatu kelicikan, sedangkan residu keuletan bersama diartikan sebagai kekerasan. Karakteristik penguasa (elit politik) menurut teori residu menunjukkan kesamaan dengan konsep kekuasaan dari Niccolo Machiavelli (1469-1527) dalam bukunya *“Il Principe”*. Menurut Machiavelli bahwa seorang penguasa harus memiliki karakter “cerdik” seperti jerapah dan “kejam” seperti singa¹⁶.

Menurut Gaetano Mosca (1858-1941), elit berkuasa adalah elit yang mampu dan memiliki kecakapan untuk memimpin dan menjalankan kontrol politik. Dalam proses komunikasi (interaksi politik), elit berkuasa merupakan komunikator utama yang mengelola dan mengendalikan sumber-sumber komunikasi, sekaligus mengatur lalulintas transformasi pesan-pesan komunikasi yang mengalir secara vertikal maupun horizontal. Elit berkuasa selalu menjalin komunikasi (interaksi) dengan elit masyarakat untuk mendapatkan legitimasi dan memperkuat kedudukan sekaligus mempertahankan *status quo*.¹⁷

Mannheim (1893-1947) membenarkan teori Pareto tentang kekuasaan politik selalu dijalankan oleh minoritas (elit). Dalam pemikiran Mannheim terdapat pula pemikiran-pemikiran demokratis. Hal ini dapat diperhatikan dari ungkapannya bahwa pembentukan kebijakan sebetulnya ada di tangan para elit, tetapi hal ini bukan berarti masyarakat tidak demokratis. Menurut Mannheim bahwa dalam negara kesempatan untuk menjalankan pemerintahan, paling tidak individu dapat menyalurkan aspirasinya. Hal ini dapat mengandung makna bahwa kelompok bawah dapat menggeser elit berkuasa selama mendapat dukungan masyarakat. Kelompok ini akan merupakan elit baru yang memegang puncak kekuasaan¹⁸.

Selanjutnya, dalam meninjau interaksi politik, dapat juga dilihat dari konsep “Mekanisme Peristiwa Politik”. Peristiwa politik pada hakikatnya merupakan produk berpikir dan produk prilaku para elit politik (komunikator politik) baik dalam posisi sebagai penguasa maupun sebagai elit infrastruktur. Gejala-gejala perilaku yang memberikan warna terhadap peristiwa politik adalah “Perilaku Kebersamaan” (*collective behaviour*), karena perilaku ini dapat dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang mempunyai kepentingan dan maksud-maksud tertentu¹⁹.

¹⁶ Rochajat Harun dan Sumarno. 2006. *Komunikasi Politik sebagai Suatu Pengantar*. Bandung. Penerbit CV Mandar Maju. Hal.20

¹⁷ Ibid. Hal.21

¹⁸ Ibid. Hal.22

¹⁹ Ibid. Hal.114

Interaksi politik juga perlu dilihat sebagai fakta bahwa interaksi-interaksi antar elit politik dalam membuat suatu kebijakan atau keputusan pada isu-isu tertentu adalah merupakan praktik dari apa yang dinamakan sebagai "Hukum Besi Oligarki". Sebagai contoh adalah dalam interaksi politik partai-partai di dalam lembaga legislatif. Partai, sebagai suatu entitas dan bagian dari mekanisme, tidak selalu dapat diidentifikasi dengan totalitas anggotanya dan juga dengan kelas yang memiliki partai itu. Partai dibentuk sebagai alat untuk mencapai suatu tujuan. Karena telah menjadi tujuan itu sendiri, serta dibekali oleh cara-cara dan kepentingan-kepentingan, maka dari sudut pandang teologis partai terpisah dari kelas yang diwakilinya. Dalam suatu partai, adalah jauh dari kenyataan bahwa kepentingan-kepentingan massa yang menyatu dalam membentuk partai itu akan bersesuaian dengan kepentingan-kepentingan birokrasi dalam mana partai menjadi person di dalamnya²⁰.

Konsep selanjutnya yang tidak bisa dipisahkan dari suatu interaksi politik adalah lobi politik. Berpolitik berarti membangun *bargaining power* dan kekuatan. *Bargaining power* dan kekuatan politik seringkali diperoleh dari aliansi dengan partai lain. Tentu saja pilihan atas partai yang hendak diajak beraliansi tidak hanya terfokus pada keinginan untuk memenangkan persaingan politik, tetapi lebih dari itu, juga harus sesuai dengan kedekatan ideologis antara satu partai dengan partai lain yang akan diajak beraliansi. Kalau tidak, masyarakat akan bingung atas *positioning* masing-masing partai yang menjadi sangat fleksibel dan tergantung pada *bargaining power*. Dalam hal ini, partai politik dituntut untuk lebih berorientasi jangka panjang ketimbang hanya mengejar tujuan jangka pendek²¹.

Dalam berinteraksi politik juga harus memperhatikan apa yang disebut sebagai kecerdasan sosial (*social intelligence*), khususnya dalam membangun jaringan (*network*). Berpolitik tidak dapat dilakukan secara isolasi. Kepedekan sosial, empati, kerjasama, koordinasi, diplomasi, dan komunikasi sosial merupakan kemampuan dasar yang harus dimiliki dan dikembangkan oleh politikus. Dengan kemampuan-kemampuan inilah mereka dapat melakukan kerjasama dan koordinasi dengan elemen-elemen yang terdapat di luar tubuh partai politik seperti media massa, LSM, pemerintah, kepolisian, jurnalis, dan sebagainya. Jaringan yang luas tentunya dapat meningkatkan posisi tawar-menawar suatu partai politik. Partai politik hanya akan memiliki jaringan politik yang luas apabila partai tersebut mampu menempatkan kepentingan dan agenda politiknya menjadi agenda politik nasional dan tidak sektarian²².

²⁰ Robert Michels. *Hukum Besi Oligarki*, dalam Ichlasul Amal (Ed). 1988. *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*. Yogyakarta. Tiara Wacana Yogyakarta. Hal.62-63

²¹ Firmanzah. 2008. *Mengelola Partai Politik ; Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Demokrasi*. Jakarta. Yayasan Obor Indonesia. Hal.246-247

²² *Ibid*. Hal.249-250

Sudah seharusnya interaksi politik tidak hanya dipandang dari sudut interaksi antar elit politiknya saja, tetapi juga antara elit politik atau partai politik dengan masyarakat. Dalam hal ini, elit politik atau partai politik akan dapat diujisejauhmana keberpihakan mereka kepada kepentingan-kepentingan rakyat. Partai politik untuk kemaslahatan rakyat tidak dapat diwujudkan tanpa adanya proses interaksi dengan rakyat. Politik digunakan untuk membantu memecahkan permasalahan yang dihadapi masyarakat. Kekuasaan hanyalah instrumen dan kewenangan untuk menciptakan perbaikan sosial. Kekuasaan tidak digunakan untuk semakin memanjakan kepentingan elit politik. Rakyat membutuhkan pihak-pihak yang dapat mengatur hidup mereka. Melalui proses interaksi, pesan dan aspirasi masyarakat secara keseluruhan akan dapat ditangkap oleh partai politik. Realitas sosial hanya dapat dimengerti dan dipahami melalui proses interaksi²³.

Untuk menciptakan kerjasama dan kolaborasi antara partai politik dengan masyarakat dibutuhkan proses komunikasi (interaksi) dua arah. Interaksi dua arah ini menuntut partai politik untuk memahami bagaimana reaksi konstituen dan masyarakat luas terhadap apa yang sudah dilakukan oleh suatu partai politik. Kemudian, partai politik harus mencari-cari, manakah hal-hal yang bisa diperbaiki berdasarkan masukan-masukan dari banyak kalangan. Menggunakan pendekatan interaksi politik dua arah yang dikembangkan Gioia dan Chittipeddi (1991), hubungan antara partai politik dengan masyarakat adalah hubungan iterasi. Kedua pihak terlibat dalam membangun pemahaman bersama. Hal ini perlu dilakukan karena partai politik dan masyarakat memiliki kerangka berpikir yang berbeda. Masyarakat ataupun partai politik bukanlah unit yang bersifat statis. Keduanya selalu berubah. Akibatnya, pemahaman lama tidak dapat digunakan lagi ketika masing-masing pihak telah mengalami transformasi. Pergantian pimpinan partai politik, misalnya, dapat mengubah kebijakan dan orientasi suatu partai politik. Sehingga masyarakat yang sudah terlanjur memposisikan partai politik tersebut dalam arah tertentu pun harus mengubah penilaiannya seiring dengan perubahan orientasi partai²⁴.

²³ Ibid. Hal.382

²⁴ D.A. Gioia dan K. Chittipeddi. 1991. *Sensemaking and Sensegiving in Strategic Change Initiation ; Strategic Management Journal*, (12), 6. Hal.433-448

BAB III

HASIL PENELITIAN

1. Profil Sulawesi Barat

Sulawesi Barat (Sulbar) adalah provinsi pemekaran Provinsi Sulawesi Selatan. Provinsi yang dibentuk pada 5 Oktober 2004 ini didasarkan pada UU No 26 Tahun 2004. Ibukotanya ialah Mamuju. Luas wilayah sekitar 16,796,19 km² dan terdiri dari Suku Mandar (49,15%); Toraja (13,95%); Bugis (10,79%); Jawa (5,38%); Makassar (1,59%) dan lainnya (19,15%).

Propinsi Sulbar terdiri atas Kabupaten Polewali Mandar, Mamasa, Majene, Mamuju dan Mamuju Utara. Sulawesi Barat dikenal juga sebagai daerah tujuan wisata. Selain dikenal sebagai penghasil kakao, daerah ini juga penghasil kopi robusta ataupun kopi arabika, kelapa, dan cengkeh. Di sektor pertambangan terdapat kandungan emas, batubara, dan minyak bumi.

Untuk mendukung kegiatan perekonomian, di provinsi ini tersedia 1 bandar udara yaitu Bandara Tampa Padang yang berada di Kabupaten Mamuju. Untuk transportasi laut tersedia pelabuhan yang tersebar di 4 kabupaten, antara lain Pelabuhan Simbuang di Kabupaten Mamuju, Pelabuhan Khusus Tanjung Bakau di Kabupaten Mamuju Utara, Pelabuhan Polewali dan Pelabuhan Majene.

Untuk jangka waktu cukup lama, daerah ini sempat menjadi salah satu daerah yang paling terisolir atau yang terlupakan di Sulawesi Selatan. Ada beberapa faktor penyebabnya, antara lain, yang terpenting:

1. Jaraknya yang cukup jauh dari ibukota propinsi (Makassar);
2. Kondisi geografisnya yang bergunung-gunung dengan prasarana jalan yang buruk;
3. Mayoritas penduduknya (etnis Mandar, dan beberapa kelompok sub-etnik kecil lainnya) yang lebih egaliter, sehingga sering berbeda sikap dengan kelompok etnis mayoritas dan dominan (Bugis dan Makassar) yang lebih hierarkis (atau bahkan feodal) pada awal tahun 1960-an, sekelompok intelektual muda Mandar pimpinan almarhum Baharuddin Lopa (Menteri Kehakiman dan Jaksa Agung pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, 1999-2000, dan sempat menjadi ikon

- nasional gerakan anti korupsi karena kejujurannya yang sangat terkenal) melayangkan Risalah Demokrasi menyatakan ketidaksetujuan mereka terhadap beberapa kebijakan politik Jakarta dan Makassar;
4. Fakta sejarah daerah ini sempat menjadi pangkalan utama tentara pembelot (Batalion 310 pimpinan Kolonel Andi Selle); pada tahun 1950-60an, yang kecewa terhadap beberapa kebijakan pemerintah dan kemudian melakukan perlawanan bersenjata terhadap Tentara Nasional Indonesia (TNI); selain sebagai daerah lintas-gunung dan hutan untuk memperoleh pasokan senjata selundupan melalui Selat Makassar- oleh gerilyawan Darul Islam (DI) pimpinan Kahar Muzakkir yang berbasis utama di Kabupaten Luwu dan Kabupaten Enrekang di sebelah timurnya²⁵.

2. Profil Maluku Utara

Ibukota Maluku Utara adalah Sofifi, Kecamatan Oba Utara, yang sejak tanggal 4 Agustus 2010 menggantikan Kota terbesarnya, Ternate, yang berfungsi sebagai ibukota sementara selama 11 tahun untuk menunggu kesiapan infrastruktur Sofifi. Luas total wilayah Provinsi Maluku Utara mencapai 140.255,32 km². Sebagian besar merupakan wilayah perairan laut, yaitu seluas 106.977,32 km² (76,27%). Sisanya seluas 33.278 km² (23,73%) adalah daratan.

Pada masa pemerintahan Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie, muncul pemikiran untuk melakukan percepatan pembangunan di beberapa wilayah potensial dengan membentuk provinsi-provinsi baru. Provinsi Maluku termasuk salah satu wilayah potensial yang perlu dilakukan percepatan pembangunan melalui pemekaran wilayah provinsi, terutama karena laju pembangunan antara wilayah utara dan selatan dan atau antara wilayah tengah dan tenggara yang tidak serasi.

Atas dasar itu, pemerintah membentuk Provinsi Maluku Utara (dengan ibukota sementara di Ternate) yang dikukuhkan dengan Undang-Undang Nomor 46 tahun 1999 tentang Pemekaran Provinsi Maluku Utara, Kabupaten Buru dan Kabupaten Maluku Tenggara Barat. Dengan demikian provinsi ini secara resmi berdiri pada tanggal 12 Oktober 1999 sebagai pemekaran dari Provinsi Maluku dengan wilayah administrasi terdiri atas Kabupaten Maluku Utara, Kota Ternate dan Kabupaten Tidore. Selanjutnya dibentuk lagi beberapa daerah otonom baru melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Halmahera Utara, Kabupaten Halmahera Timur, Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Kepulauan Sula dan Kota Tidore.

²⁵ Profil Provinsi Sulawesi Barat, <http://www.indonesia.go.id/in/pemerintah-daerah/provinsi-sulawesi-barat/profil-daerah.html>, diakses tanggal 15 November 2011

Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) merilis hasil evaluasi terhadap 205 daerah otonom baru hasil pemekaran (DOHP). Hasilnya, mayoritas DOHP masih belum menunjukkan kinerja memuaskan.

Kemendagri melakukan evaluasi atas DOHP yang telah terbentuk sejak 1999. Evaluasi tersebut dilakukan untuk mengetahui apakah DOHP selama ini telah benar-benar mewujudkan janji-janjinya untuk memperbaiki taraf hidup daerah. Menurut keterangan Dirjen Otonomi Daerah Kemendagri, Djohermansyah Djohan, dalam evaluasi itu ada empat kategori penilaian yaitu tingkat kesejahteraan masyarakat, *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik), pelayanan publik, serta daya saing daerah.

Bobot kategori tingkat kesejahteraan masyarakat adalah 30% dari total nilai. Sedangkan *good governance* dan pelayanan publik masing-masing 25% dari total nilai. Ada pun bobot daya saing daerah adalah 20%. Untuk hasil evaluasi provinsi hasil pemekaran, Maluku Utara berada di peringkat pertama dengan skor 55,88. Selanjutnya secara berurutan sesuai skor hasil evaluasi adalah Gorontalo (51,31), Kepulauan Bangka Belitung (49,64), Sulawesi Barat (46,73), Kepulauan Riau (46,64), Banten (44,57), dan Papua Barat dengan skor 24,99 berada di posisi juri kunci.

Data-data tentang keberhasilan Provinsi Maluku Utara menduduki peringkat pertama dalam hasil evaluasi tersebut, antara lain dapat dilihat dari masalah kesejahteraan. Angka kemiskinan di Maluku Utara tahun 2010 menurun dibandingkan tahun sebelumnya. Data yang tersaji dalam Kajian Ekonomi Regional (KER) Malut tri wulan keempat 2010 yang dikeluarkan Bank Indonesia (BI) Ternate menunjukkan Angka Kemiskinan Penduduk Perkotaan tahun 2010 tercatat 7.640 turun dibandingkan 2009 sebesar 8.720 jiwa. Untuk penduduk miskin pedesaan tahun 2009 sebesar 89.270 jiwa turun menjadi 83.440 tahun 2010.

Adapun garis kemiskinan perkotaan di Malut pada maret 2010 tercatat Rp238.533/kapita/bulan. Garis kemiskinan pedesaan pada maret 2010 sebesar Rp202.185/kapita/bulan. Angka ini meningkat dibandingkan periode maret 2009 sebesar Rp190.838/kapita/bulan.

Dalam periode 2000-2008 saja, diperoleh fakta bahwa pertumbuhan ekonomi Maluku Utara terus mengalami peningkatan yang ditandai dengan meningkatnya PDRB Provinsi Maluku Utara dari tahun ke tahun, baik atas dasar harga berlaku maupun atas dasar harga konstan. Peningkatan ini disatu sisi merupakan hal yang menggembirakan, namun disisi lain apakah pembangunan ini telah menunjukkan pemerataan dan peningkatan kesejahteraan di seluruh wilayah Maluku Utara.

Beberapa faktor lain yang menjadi dasar penilaian evaluasi Kemendagri terhadap daerah otonom baru, tentunya menjadi menarik untuk dikaji pada

konteks prestasi Provinsi Maluku Utara itu. Dengan demikian, faktor-faktor yang memang faktanya layak untuk mendapatkan skor tinggi di Provinsi Maluku Utara setidak-tidaknya dapat dijadikan “proyek percontohan” bagi daerah-daerah otonom baru lainnya, terutama yang masih mendapatkan skor atau peringkat rendah dalam satu atau beberapa faktor dasar penilaian evaluasi.

3. Dinamika Politik Pemekaran Sulawesi Barat

Pemekaran daerah merupakan salah satu produk politik pasca era Orde Baru yang terus terjadi dalam kurun waktu satu dasawarsa ini. Sulawesi Barat yang berdiri berdasarkan UU No. 26 Tahun 2004 merupakan sebuah fakta bahwa ketika daerah tersebut merasa kurang diperhatikan oleh provinsi induk (Sulawesi Selatan) serta Pemerintah (Pusat), maka keinginan untuk menjadi provinsi sendiri semakin kuat melalui serangkaian proses yang ternyata tidak mudah. Seperti yang disampaikan oleh salah satu pengagas pemekaran Provinsi Sulawesi Barat, Dr. Rahmad Hasanuddin bahwa pada awalnya provinsi induk (Sulawesi Selatan) tidak mendukung pendirian Provinsi Sulawesi Barat –termasuk Gubernur Sulsel saat itu ZB Palaguna, padahal suku Mandar (sebagai suku terbesar di wilayah Sulbar) merupakan salah satu suku besar di Sulawesi Selatan, namun ternyata pembangunan daerah tersebut sangat jauh dari harapan. Bahkan pejabat yang datang ke Mamuju atau Majene hanya 5 tahun sekali pada saat pelantikan bupati. Secara historis, sesungguhnya wilayah Mandar merupakan salah satu basis perjuangan mempertahankan NKRI serta banyaknya tokoh Mandar yang berperan terutama pada saat pemberontakan DI/TII Kahar Muzakar di wilayah Sulawesi.

Persoalan internal di kalangan masyarakat Sulawesi Barat pun muncul dengan adanya berbagai perbedaan pandangan terkait pembentukan, penamaan provinsi, hingga penentuan ibukota provinsinya. Proses awal bahkan melibatkan berbagai kelompok masyarakat Sulawesi Barat yang tidak saja tinggal di wilayah tersebut baik langsung maupun melalui media seperti Radar Sulbar, tetapi juga melibatkan beberapa tokoh Sulbar di tingkat nasional seperti Prof. Basri Hasanudin (mantan Rektor Unhas) yang sempat menjadi Menko Kesra Taskin era Gus Dur serta salah satu anggota DPR RI Anwar Adnan Saleh. Termasuk berdirinya sebuah forum masyarakat Mandar yang bernama Forum Sifamandar yang berdiri tahun 1994 di Makassar yang berasal dari beragam latar belakang baik politisi, pengusaha, maupun kaum intelektual. Seperti disampaikan Pemimpin Redaksi yang juga Direktur Harian Radar Sulbar, Naskah M. Nabhan bahwa saat itu perjuangan untuk menggagas berdirinya Provinsi Sulawesi Barat membutuhkan energi yang luar biasa tidak hanya dari sisi pendanaan tetapi

juga mental karena memperoleh tantangan dari internal Provinsi Sulawesi Selatan. Media memberikan ruang bagi terciptanya aspirasi masyarakat wilayah Sulawesi Barat yang saat itu meliputi Kabupaten Majene, Kabupaten Mamuju, Kabupaten Polewali-Mandar, Kabupaten Mamasa, dan Kabupaten Mamuju Utara. Media Sulbar ini awalnya memang bukan khusus media yang berdiri di Sulbar tetapi berasal tahun 2000 yakni Harian *Pare-Pare Pos* dan berpusat di Makasar serta berafiliasi dengan Harian *Fajar* yang selanjutnya berdiri di Sulbar tanggal 10 Juni 2004 dengan nama *Radar Mandar* di bawah bendera *Jawa Pos Group*. Melalui media tersebut diharapkan perjuangan untuk menuju Provinsi Sulawesi Barat menjadi kenyataan.²⁶

Pada akhirnya perjuangan tersebut bisa berhasil saat era Presiden Megawati melalui jalur formal dan informal yakni lewat surat yang dikirim kepada Presiden Megawati tahun 2003. Artinya, jalur formal tetap ditempuh melalui hubungan dengan pihak Departemen Dalam Negeri serta Sekretariat Negara, sedangkan jalur informal ditempuh dengan pendekatan kepada beberapa fraksi di DPR RI dan tentunya kepada Presiden Megawati. Upaya tersebut terkait dengan gagasan hadirnya RUU tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat.²⁷ Hal tersebut diistilahkan oleh Rahmad Hasanuddin sebagai rekaya *lahiyah*.

Pada akhirnya RUU tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat diajukan oleh DPR RI sebagai usul inisiatif yang didukung oleh beberapa fraksi seperti Fraksi Partai Golkar dan Fraksi PDI Perjuangan. Proses selanjutnya dilakukan pembahasan oleh DPR dan pada tanggal 5 Oktober RUU tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat disahkan menjadi UU Nomor 26 tahun 2004 tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat.

Pasca terbentuknya UU Nomor 26 Tahun 2004 tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat, persoalan tetap ada terkait dengan pengisian keanggotaan DPRD Provinsi Sulawesi Barat, persoalan penetapan ibukota Provinsi serta pembagian kawasan, pemekaran kabupaten/kota di wilayah Sulawesi Barat, pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur melalui pemilihan, dan penyelenggaraan otonomi.

Berdasarkan penjelasan beberapa informan di Sulawesi Barat baik di Mamuju maupun di Majene menunjukkan bahwa terdapat perdebatan dan perbedaan interpretasi terhadap beberapa substansi seperti tentang pengisian keanggotaan

²⁶ Hasil wawancara dengan Pimpinan Redaksi/Direktur Harian *Radar Sulbar*, Naskah M Nabhan, tanggal 2 Mei 2011 di Kantor Redaksi Harian *Radar Sulbar*, Mamuju. Menurut Naskah, saat pertama berdiri tahun 2004, hamoir tidak ada media lain yang berani mendirikan media di wilayah Sulbar karena pasti merugi. *Radar Mandar* sendiri baru memperoleh *Break Even Point* (BEP) tahun 2005 dan hal itu merupakan prestasi luar biasa bisa dengan cepat mencapai BEP.

²⁷ Hasil wawancara dengan Pembantu Rektor I Universitas Sulawesi Barat, DR. Rahmad Hasanuddin sekaligus adalah satu pengagas pendirian Provinsi Sulawesi Barat, tanggal 5 Mei 2011 di Kantor Bupati Majene dan Kampus Universitas Sulawesi Barat, Majene.

DPRD provinsi baik yang disampaikan oleh Ketua DPRD Provinsi Sulawesi Barat maupun oleh Ketua KPU Provinsi Sulawesi Barat.²⁸ Ketua DPRD Sulawesi Barat dan Ketua KPU Sulawesi Barat menyatakan tentang status keanggotaan, pada awalnya terjadi pasang surut dalam hal siapa yang berhak menjadi anggota terpilih karena pengisianya ada hal yang membingungkan. Ada anggota yang tidak terdapat dalam DCT (pemilu 2004) tetapi kemudian masuk menjadi anggota DPRD Sulbar.

Dalam kaitan dengan penetapan Mamuju sebagai ibukota Provinsi Sulawesi Barat, muncul konflik khususnya antara masyarakat Materie dan masyarakat Mamuju. Terjadi tarik menarik antara Mamuju dan Majene. Keduaanya memiliki alasan kuat untuk bisa menjadi ibukota. Jika Mamuju dengan alasan berada di tengah-tengah Sulawesi Barat, maka Majene alasan utamanya adalah karena pernah menjadi ibukota karesidenan Mandailing. Selain itu Mamuju juga memiliki beberapa yang disampaikan oleh beberapa tokoh Mamuju seperti ketua DPRD Sulawesi Barat, Dr. H. Zamrun, Dr. H. Ramone, dan Bapak Taib. Deniknya bahwa disampaikan oleh beberapa tokoh Materie seperti Kamaludin Nasution dan Mulyadi Nasution. Sekretaris Daerah Samarinda, Najeng, akhirnya mengeluarkan peraturan daerah dalam sebuah Kongres Rakyat Mandirai tahun 2001 sebagai peraturan daerah Provinsi Sulawesi Barat yaitu Materie sebagai pusat pendidikan dan kesehatan universitas Sulawesi Barat yang diminta oleh beberapa dosen dan mahasiswa di universitas Islam dan Kampus yang pernah diajukan oleh Materie. Pemerintah juga mengeluarkan peraturan daerah dalam bentuk peraturan daerah dalam bentuk peraturan daerah yang berlaku di Sulawesi Selatan, maka ketika itu ada peraturan daerah yang mengatakan bahwa Samarinda akan menjadi ibukota Sulawesi Barat untuk periode tahun 2001-2004. Dalam peraturan daerah ini ada juga yang diminta tentang siapa yang harus mendirikan Universitas Islam dan Kampus pertama kalinya. Apa lagi secara historis terdapat beberapa tokoh yang berjasa dalam memperjuangkan terbentuknya Provinsi Sulawesi Barat, seperti Dr. H. Adnan Saleh yang dimulai berjasa termasuk dalam hal pemindahan ibukota.

Peraturan perundang-undangan berlaku dalam hal pembentukan provinsi Sulawesi Barat yang dimulai pada 1999. Pada 2000, dilakukan pemilihan KPU Provinsi Sulawesi Barat dan Nahim Nasution dilantik sebagai Gubernur Provinsi Sulawesi Barat. Dalam peraturan daerah yang berlaku di Sulawesi Selatan, maka ketika itu ada peraturan daerah yang mengatakan bahwa Samarinda akan menjadi ibukota Sulawesi Barat untuk periode tahun 2001-2004. Dalam peraturan daerah ini ada juga yang diminta tentang siapa yang harus mendirikan Universitas Islam dan Kampus pertama kalinya. Apa lagi secara historis terdapat beberapa tokoh yang berjasa dalam memperjuangkan terbentuknya Provinsi Sulawesi Barat, seperti Dr. H. Adnan Saleh yang dimulai berjasa termasuk dalam hal pemindahan ibukota.

²⁸ Diskusi wawancara dengan Ketua DPRD Provinsi Sulawesi Barat dan Ketua KPU Provinsi Sulawesi Barat, Met 2004 di website DPRD Provinsi Sulawesi Barat, Makassar, 2004, www.dprd.sulbar.go.id dan Ketua DPRD Provinsi Sulawesi Barat, Andi Sulaiman di Makassar, Met 2004 di website DPRD Provinsi Sulawesi Barat, Makassar, 2004, www.dprd.sulbar.go.id.

²⁹ Diskusi wawancara dengan Ketua DPRD Provinsi Sulawesi Barat, Andi Sulaiman di Makassar, Met 2004 di website DPRD Provinsi Sulawesi Barat, Makassar, 2004, www.dprd.sulbar.go.id.

³⁰ Diskusi wawancara dengan Ketua DPRD Provinsi Sulawesi Barat, Andi Sulaiman di Makassar, Met 2004 di website DPRD Provinsi Sulawesi Barat, Makassar, 2004, www.dprd.sulbar.go.id.

Sebagai sebuah provinsi baru, sesungguhnya Sulawesi Barat memiliki potensi yang luar biasa baik sumber daya alam maupun sumber daya lainnya termasuk manusianya. Namun akibat keterisolirannya dengan provinsi induk, maka terlihat wilayah ini kurang memperoleh dampak dari pembangunan. Oleh karena itu dinamika politiknya masih naik turun tetapi tetap dalam koridor demokrasi yang terkendali karena tidak pernah ada gerakan massa yang massif dan sistematis dalam kurun waktu pra pembentukan hingga pasca pembentukan Provinsi Sulawesi Barat.³³

4. Dinamika Politik Pemekaran Maluku Utara

Sebagaimana yang dialami oleh Sulawesi Barat, terbentuknya Provinsi Maluku Utara merupakan hasil dari perjuangan yang relatif tidak mudah. Kondisi yang tidak senantiasa sejahtera dari masyarakatnya termasuk ketersediaan infrastrukturnya, menyebabkan adanya keinginan untuk lepas dari Provinsi Maluku sebagai provinsi induknya. Namun demikian terdapat kondisi yang berbeda dengan Sulawesi Barat yaitu situasi konflik yang menyelimuti Maluku Utara sebagai imbas dari konflik di Maluku. Sebagaimana disampaikan oleh salah satu tokoh masyarakat yang juga anggota DPRD Maluku Utara, Saiful Ahmad kepada peneliti.³⁴

Berawal dari masih belum tuntasnya konflik di Ambon, maka pembentukan Provinsi Maluku Utara ini pun tidak terlepas dari bayang-bayang konflik. Bahkan pada awal terbentuknya Provinsi Maluku Utara, sebagian energi baik dana/anggaran maupun tenaga dan pikiran tercurah kepada penyelesaian dan antisipasi konflik yang terjadi di Maluku Utara. Seperti yang dituturkan pula oleh Sekretaris Daerah Kota Ternate, Isnain Ibrahim bahwa Maluku Utara yang terdiri atas 4 kerajaan utama yaitu Ternate, Tidore, Jailolo, dan Bacan atau yang disebut *Kie Raha* menjadi sebuah kondisi yang harus diperhatikan.³⁵ Di Kota Ternate yang merupakan kota paling padat dan maju infrastrukturnya, masih menyisakan konflik meskipun sesungguhnya sudah relatif heterogen sukubangsanya. Apalagi saat ini masih muncul konflik antar pemerintah daerah baik antara provinsi dan Pemerintah Kota Ternate terkait aset/bangunan, maupun konflik lainnya yang muncul antara Kota Ternate dan Kabupaten Halmahera Barat yang sudah dipindah ibukota kabupatennya ke Jailolo.³⁶

³³ Banyak diungkapkan oleh narasumber baik di Mamuju maupun di Majene yang pada intinya tidak meratanya pembangunan ketika masih bergabung dengan Provinsi Sulawesi Selatan. Namun demikian mereka menyatakan bahwa Sulawesi Selatan sebagai saudara tua bagi Sulawesi Barat

³⁴ Hasil wawancara dengan Saiful Ahmad, Anggota DPRD Provinsi Maluku Utara, tanggal 17 Juli 2011 di Ternate.

³⁵ Hasil wawancara dengan Sekretaris Daerah Kota Ternate, Isnain Ibrahim tanggal 15 Juli 2001 di Balaikota Ternate. Isnain juga paham sejarah Ternate dan Maluku Utara serta pernah menjadi anggota DPRD Kabupaten Maluku Utara (saat masih menjadi bagian dari Provinsi Maluku) dan aktif di Golkar.

³⁶ *Ibid.*

Dalam pengamatan peneliti di lapangan, tanggal 17 Juli 2011 terjadi pengambilalihan aset berupa bekas kantor gubernur sementara di Ternate diambil alih oleh Pemerintah Kota Ternate karena selama ini masih banyak kantor di lingkungan Pemerintah Kota Ternate masih berstatus kontrak serta terbatasnya ruangan di kompleks kantor Walikota Ternate itu sendiri. Selain itu terjadi pengambilalihan aset milik Pemerintah Provinsi Maluku Utara dan Kementerian Pekerjaan Umum oleh Dinas Tata Kota dan Pertamanan Kota Ternate. Bahkan pegawai yang masih bekerja di ruangan terpaksa harus keluar gedung karena sudah dikepung oleh pihak Pemerintah Kota Ternate. Sebagaimana diketahui bahwa ibukota Maluku Utara berada di Sofifi yang masih berstatus Kota Kecamatan bagian dari Kota Tidore Kepulauan yang berada di Pulau Halmahera. Meskipun bangunan sudah berdiri megah, namun sarana dan prasarana masih belum memadai baik saluran telepon, sarana perumahan, maupun sarana transportasi yang sebagian besar pegawainya masih tinggal di Kota Ternate, sehingga tidak setiap hari kantor gubernur dihadiri oleh seluruh pegawai. Alasannya selain ongkos mahal, juga karena tidak bisa optimal bekerja akibat keterbatasan sarana tersebut.

Dalam perspektif lain yaitu proses penyelenggaraan pemilukada, terdapat kondisi yang relatif pelik. Karena dalam dua kali penyelenggaraan pemilukada Maluku Utara, keduanya menimbulkan persoalan yang sangat pelik dan bahkan berlarut-larut. Sebagaimana disampaikan oleh salah satu Komisioner KPU Provinsi Maluku Utara bahwa pemilukada Maluku Utara tahun 2003 dan tahun 2008 menyisakan persoalan yang tidak mudah diselesaikan karena adanya tarik menarik dari dua kekuatan utama di Maluku Utara (gubernur terpilih 2 kali/ Thaib Armaiyn dan Abdul Gafur), sehingga KPU sendiri mengalami kesulitan sejak dari proses penghitungan perolehan suara di tingkat TPS, lalu rekapitulasi di PPS dan PPK. Bahkan pada pemilukada tahun 2008 muncul sengketa hasil dan berlarut-larut penyelesaiannya sehingga Maluku Utara pernah dipegang oleh Pejabat Gubernur serta pernah masa sebelumnya pada saat baru berdiri dan karena adanya konflik yang berlarut-larut.³⁷

Hal senada disampaikan oleh Ketua Fraksi PKS DPRD Provinsi Maluku Utara bahwa memang ada persoalan tersebut, meskipun setiap fraksi memiliki “jago”nya masing-masing, namun memang kekuatan yang ada berkompetisi cukup tajam.....³⁸

³⁷ Hasil wawancara dengan KPU Provinsi Maluku Utara, tanggal 18 Juli 2011 di kantor KPU Maluku Utara. Beberapa pejabat gubernur itu antara lain Saleh Latuconsina (Gubernur Maluku saat itu yang menjabat hingga 18 April 2002), Sinyo Hari Sarundajang (18 April 2002-25 November 2002), Timbul Pujiyanto (2002-2008). Timbul adalah Dején Dirja Administrasi Keuangan Daerah Depdagri yang menjadi pejabat gubernur karena masih adanya sengketa hasil pemilukada antara Thaib Armaiyn-Abdul Gani Kasuba dan Abdul Gafur-Abdurahim Fabanyo.

³⁸ Hasil wawancara dengan Saiful Ahmad, Anggota DPRD Provinsi Maluku Utara, tanggal 17 Juli 2011 di Ternate.

Secara historis sesungguhnya masyarakat Maluku Utara itu bersaudara dari satu keluarga besar, namun akibat politik pecah belah, maka antar suku bangsa seolah menjadi musuh satu sama lain seperti antara (bekas) Kerajaan Ternate dan (bekas) Kerajaan Tidore yang merupakan kakak beradik (bersaudara) yang sepertinya saling bermusuhan. Begitu juga dengan beberapa suku bangsa lainnya.³⁹

Temuan lain dalam konteks adanya dinamika politik pasca pemekaran adalah terkait dengan status ibukota provinsi yang berdasarkan undang-undang bahwa 5 tahun pasca pemekaran, maka ibukota harus sudah berada di Sofifi. Selama ini (5 tahun sejak pemekaran), pusat pemerintahan Provinsi Maluku Utara berada di Kota Ternate yang sudah memiliki infrastruktur baik.⁴⁰ Namun seiring dengan peningkatan Ternate dari kabupaten menjadi kota, maka infrastruktur pun menjadi persoalan serius. Persoalan baru muncul yaitu dengan tidak sepenuhnya Pemerintah Kota Tidore Kepulauan mengelola wilayah Sofifi yang secara administratif masih menjadi bagian dari Kota Tidore Kepulauan. Sementara di sisi lain, Sofifi sudah menjadi tanggungjawab Pemerintah Provinsi Maluku Utara. Hal tersebut dikemukakan oleh Wakil Gubernur Maluku Utara H. Abdul Gani Kasuba kepada peneliti. Oleh karena itu menjadi sebuah kondisi yang dilematis dalam hal penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Maluku Utara dengan keterbatasan serta adanya ketidakjelasan status Kota Sofifi tersebut.⁴¹

Dalam pandangan Sultan Ternate, Sultan Mudhafar Shah, perjuangan Maluku Utara menjadi sebuah provinsi sebenarnya sudah sangat lama. Bahkan ketika Presiden Habibie memerintah, dirinya langsung bertemu dan menyampaikan pandangan agar Maluku Utara menjadi satu provinsi tersendiri.⁴² Sultan Mudhafar Shah menyatakan, alasannya sangat kuat untuk menjadikan Maluku Utara sebagai sebuah provinsi yaitu faktor sejarah dan potensi sumber daya alamnya. Apalagi selama ini Maluku Utara menjadi wilayah marginal dari Ambon (Provinsi Maluku) karena faktor geografis.

Pada tahun 1999 hal tersebut langsung direspon oleh Presiden Habibie dengan lahirnya UU nomor 46 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Maluku Utara.

Pasca pemekaran, Sultan Mudhafar Shah merasa prihatin karena *performance* pemerintah daerah yang tidak baik –termasuk DPRD nya- sehingga muncul banyak persoalan termasuknya berkembangnya korupsi kolusi dan nepotisme serta ideologi kapitalisme, di mana banyak sumber daya alam tidak dimanfaatkan

³⁹ Rangkuman dari penjelasan beberapa informan di Ternate mulai tanggal 15 – 20 Juli 2011.

⁴⁰ Hasil wawancara diantaranya dengan pemimpin redaksi Harian Malut Post, Moh. Sadri, tanggal 17 Juli 2011 di kantor Harian Malut Post.

⁴¹ Hasil wawancara dengan Wakil Gubernur Maluku Utara, H. Abdul Gani Kasuba tanggal 20 Juli 2011

⁴² Hasil wawancara dengan Sultan Mudhafar Shah, tanggal 18 Juli 2011 di Istana Kesultanan Ternate.

untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Yang terjadi adalah hanya bagi-bagi proyek untuk keuntungan kelompok tertentu dan pribadi penguasa. Bahkan sempat muncul kasus dimana ada kontrak karya yang belum selesai tetapi kemudian pemerintah daerah memberikannya kepada investor lain karena ada insentif dari investor baru yang lebih menarik. Oleh karena itu menurut Sultan Mudhafar Shah, harus dikembangkan nilai-nilai lokal yaitu antara penguasa dan rakyat seiring sejalan. Namun demikian, setidaknya Maluku Utara pasca pemekaran sudah menjadi lebih baik.

BAB IV ANALISIS

1. Sulawesi Barat

Berdasarkan hasil/temuan penelitian di atas, terlihat bahwa dinamika politik baik sebelum maupun pasca pemekaran di Provinsi Sulawesi Barat cukup tinggi jika dilihat dari perspektif semangat melakukan penataan daerah yang berupa pemekaran wilayah. Hal tersebut ditandai adanya tarik menarik kepentingan baik antara masyarakat (termasuk kelompok elit lokal) Sulawesi Barat yang didominasi oleh suku bangsa Mandar dan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan sebagai provinsi induk sebelum pemekaran, maupun antara masyarakat Sulawesi Barat (termasuk elit politik lokalnya) dan Pemerintah Pusat di Jakarta.

Sebagaimana tertuang dalam regulasi yang ada bahwa kebijakan pemekaran daerah memiliki beberapa tujuan. Secara umum kebijakan pembentukan, penghapusan, dan penggabungan harus diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, melalui:

1. Peningkatan pelayanan kepada masyarakat;
2. Percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi;
3. Percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah;
4. Percepatan pengelolaan potensi daerah;
5. Peningkatan keamanan dan ketertiban.

Rumusan tersebut di atas merupakan sebuah satu kesatuan dari tujuan penataan daerah termasuk di dalamnya pemekaran atau pembentukan daerah/wilayah. Salah satu yang patut disoroti adalah tujuan terhadap pertumbuhan kehidupan demokrasi di daerah atau wilayah tersebut. Hal ini terkait dengan bagaimana dinamika politik yang ada di wilayah tersebut dapat dikelola secara baik dan terarah demi tercapainya tujuan utama yakni meningkatkan kesejahteraan rakyat. Jika melihat hasil/temuan penelitian dapat kita garis bawahi adanya kondisi tidak meratanya atau terdistribusinya pembangunan secara adil di wilayah yang menuntut pemekaran seperti yang terjadi di wilayah Sulawesi Barat yang meliputi daerah Mamuju, Majene, dan Polewali-Mamasa.

Dengan adanya perjuangan atau tuntutan pembentukan provinsi tersendiri bagi wilayah Sulawesi Barat, maka akan memiliki dampak sosio kultural bagi masyarakatnya. Menurut Pratikno⁴³, dari dimensi sosial politik dan kultural bisa dikatakan bahwa pemekaran daerah mempunyai beberapa implikasi positif seperti pengakuan sosial, politik dan kultural terhadap masyarakat daerah. Melalui kebijakan pemekaran ini, sebuah entitas masyarakat yang mempunyai sejarah kohesivitas dan kebesaran yang panjang, kemudian memperoleh pengakuan setelah dimekarkan sebagai daerah otonom baru. Selanjutnya, pengakuan ini memberikan kontribusi positif terhadap kepuasan masyarakat, dukungan daerah terhadap pemerintah nasional, serta manajemen konflik antar kelompok atau golongan dalam masyarakat.

Problem berikut setelah pemekaran adalah munculnya potensi konflik. Namun melihat kasus Sulawesi Barat, potensi konflik tersebut dapat direndam justru sebelum terbentuknya Provinsi Sulawesi Barat tahun 2004 yakni melalui Kongres Rakyat Mandar tahun 2001 serta adanya forum masyarakat Mandar atau disebut Sifamandar guna mempersatukan perbedaan yang ada baik terkait dengan penamaan provinsi maupun lokasi ibukota provinsi kelak. Oleh karena itu menjadi sebuah pelajaran tersendiri bagi kita semua bagaimana mengelola konflik yang mungkin muncul pasca pemekaran daerah.

Meskipun secara konseptual sesungguhnya kebijakan pemekaran juga dapat memicu konflik antar masyarakat dan antar pemerintah daerah yang kemudian berimbas kepada munculnya konflik di masyarakat secara horisontal. Belum lagi potensi konflik antara daerah induk dengan daerah pemekaran yang biasanya adanya kewajiban bagi daerah induk untuk membiayai selama beberapa tahun awal berdirinya daerah baru tersebut. Potensi lain adalah konflik antara daerah induk dan daerah pemekaran terkait dengan pengalihan aset dan batas wilayah.

Terhadap adanya tarik menarik politik khususnya terkait dengan pengisian DPRD daerah pemekaran merupakan sebuah konsekuensi dari adanya kondisi riil politik di daerah tersebut. Namun demikian adanya fakta bahwa pengisian anggota DPRD Provinsi Sulawesi Barat yang tidak berasal dari Daftar Calon Tetap, menimbulkan adanya potensi konflik antar kekuatan politik (khususnya partai politik peserta pemilu) dalam menanamkan pengaruhnya kepada masyarakat setempat. Dampak lanjutannya adalah dalam hal pengajuan calon kepala daerah ketika diselenggarakannya pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah (pengisian jabatan kepala daerah). Kondisi tersebut juga akan mempengaruhi terhadap adanya konflik –atau setidaknya ketegangan- antar masyarakat dan antara masyarakat dan pemerintah daerah.

⁴³ Pratikno, Usulan Perubahan Kebijakan Penataan Daerah, USAID-drsp, November, 2007.

Oleh karena itu patut diperhatikan bahwa ketika hendak melakukan pemekaran daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota, adalah adanya antisipasi dari para pemangku kepentingan terhadap potensi konflik dan dampak ikutan lainnya, sehingga pemekaran atau pembentukan sebuah wilayah benar-benar mengarah kepada upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat setempat. Antisipasi tersebut bisa diatur dalam sebuah regulasi dengan memuat beberapa poin utama baik yang terkait dengan hal-hal teknis seperti kesiapan infrastruktur –termasuk lokasi ibukota maupun dampak sosial politik kulturalnya. Dengan pola antisipasi demikian, maka perangkat daerah termasuk daerah induknya serta Pemerintah (Pusat) akan dapat menyelenggarakan proses kemandirian sebuah daerah otonom baru hasil pemekaran dalam kurun waktu tertentu. Tanpa antisipasi tersebut akan sulit bagi semua daerah untuk menjadi wilayah mandiri meskipun harus didasarkan kepada adanya perbedaan kondisi antar wilayah/daerah otonom baru tersebut.

2. Maluku Utara

Sebagaimana yang terjadi di Provinsi Sulawesi Barat, kondisi di Provinsi Maluku Utara tidak jauh berbeda. Namun perbedaan yang menonjol adalah situasi konflik yang menyelimuti sebelum pembentukan Provinsi Maluku Utara sebagai dampak dari konflik yang terjadi di Maluku khususnya Ambon tahun 1999-2000. Alasan pembentukan Provinsi Maluku Utara hampir sama dengan Sulawesi Barat yakni termarjinalkannya dari provinsi induk (Provinsi Maluku) yang sangat jarang untuk dikunjungi akibat terisolirnya wilayah dan terbatasnya sarana transportasi baik laut maupun udara.

Dinamika politik utama yang muncul di Maluku Utara adalah konflik horisontal antar masyarakat dengan sentimen SARA (termasuk antar suku dari beberapa kerajaan yang pernah hadir di Maluku Utara). Dengan demikian pengelolaannya pun berbeda dengan Sulawesi Barat. Namun demikian tujuan utamanya sama yakni meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Persoalan utama di Maluku Utara justru pasca pembentukan/pemekaran yakni banyaknya persoalan seputar penyelenggaraan pemilu kepala daerah (pengisian jabatan gubernur) khususnya dalam hal penentuan hasil pemilukada yang berlarut-larut dan membuat KPU Maluku Utara tidak menghasilkan pemimpin daerah yang diterima semua masyarakat tanpa komplain atau konflik horisontal. Padahal sesungguhnya yang terjadi adalah konflik antar elit lokal –yang juga memperoleh pengaruh dari elit nasional dan berimbang kepada munculnya ketegangan antar masyarakat serta antara masyarakat dan pemerintah daerah.

Dalam analisis di Sulawesi Barat di atas, bahwa kebijakan pemekaran juga dapat memicu konflik antar masyarakat, antara pemerintah daerah yang

kemudian berimbang kepada munculnya konflik di masyarakat secara horisontal. Oleh karena itu kondisi Maluku Utara memberikan gambaran dari kerangka konsep tersebut bahwa kebijakan pemekaran yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan yang salah satunya melalui percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi harus memberikan ruang bagi adanya dinamika sosial politik dan kultural. Namun demikian harus disadari bahwa tuntutan pemekaran tidak didorong oleh latar belakang yang persis seragam yang pada gilirannya muncul kenyataan tidak selalu membawa dampak yang sama pula. Pemekaran di setiap daerah memiliki kekhassannya masing-masing dan tidak mudah digeneralisasikan, sehingga memerlukan adanya proses *mapping* bagi daerah pemekaran sebagai upaya antisipasi munculnya persoalan pemekaran.

Secara umum Maluku Utara berhasil melewati fase kritis dan berhasil meredam dan mengelola konflik yang muncul. Meskipun dengan tertatih-tatih dalam beberapa hal termasuk penataan ibukota provinsi, konflik antar pemerintah daerah (baik antara provinsi dan kabupaten/kota maupun antar kabupaten/kota), namun dapat dinilai secara kualitatif berhasil dengan catatan masih belum selesainya penataan kelembagaan dan manajemen konflik. Di sisi lain masyarakat sudah merasakan dampak dari pemekaran, sehingga tidak merasa terisolasi lagi seperti masa lalu (sebelumnya). Ke depan yang harus diperhatikan adalah bagaimana mengelola potensi sumber daya alam dan potensi sumber daya manusia yang ada guna menciptakan kondisi yang diinginkan yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan semakin mandirinya daerah pemekaran termasuk Maluku Utara dengan kemampuan mengelola pemerintahan dan pembangunan untuk masyarakat.

BAB V

PENUTUP

Atas dasar fakta dan analisis di atas dapat disampaikan beberapa kesimpulan terhadap bagaimana terjadinya dinamika politik pemekaran daerah di dua provinsi yaitu Sulawesi Barat dan Maluku Utara. Adapun yang dapat disampaikan sebagai kesimpulan yaitu:

Pertama, proses pembentukan Provinsi Sulawesi Barat dan Provinsi Maluku Utara mengalami dinamika politik yang relatif tinggi. Hal tersebut ditandai dengan adanya perbedaan pandangan dan perspektif antara provinsi induk dan masyarakat setempat serta proses yang panjang di tingkat Pemerintah (Pusat) serta proses di DPR. Selanjutnya adanya dinamika internal masyarakat setempat, di Sulawesi Barat yang diselesaikan melalui forum Kongres Rakyat Mandar tahun 2001 serta adanya forum Sifamandar. Begitu juga di Maluku Utara khususnya pada saat baru terbentuk memiliki situasi dan kondisi tidak kondusif sebagai imbas dari konflik Ambon yang kental dengan persoalan SARA, sehingga beberapa kali pemerintah daerah dipegang oleh pejabat gubernur. Bahkan ketika diselenggarakannya pemilukada pun, hasilnya berlarut-larut.

Kedua, dinamika politik pasca pemekaran atau pembentukan provinsi otonom baru di kedua provinsi tersebut (Sulawesi Barat dan Maluku Utara) mengalami pasang surut sebagai sebuah kondisi yang lazim dalam proses sosio kultural pasca pemekaran dan merupakan proses mencari bentuk bagi wilayah tersebut menuju satu titik ideal. Meskipun demikian, proses yang bisa disebut masa transisi tersebut seringkali menimbulkan kondisi yang tidak ideal bagi penyelenggaraan pemerintahan wilayah itu sendiri yang berimbas kepada tersendatnya tercapainya tujuan mensejahterakan masyarakat pasca pemekaran secara lebih cepat. Apalagi potensi konflik yang muncul semakin mengemuka. Oleh karena itu potensi konflik tersebut harus dapat dikelola dan menghasilkan konsensus.

Ketiga, secara umum pembentukan Provinsi Sulawesi Barat dan Provinsi Maluku Utara dapat dinilai berhasil dengan indikator sosio-politis-kultural serta ekonomi meskipun masih mengalami kendala untuk beberapa periode mendatang karena ketertinggalannya yang cukup jauh dari provinsi induk. Namun jika pemerintahannya dapat dikelola dengan baik (dengan prinsip

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- D.A. Gioia dan K. Chittipeddi.. *Sensemaking and Sensegiving in Strategic Change Initiation ; Strategic Management Journal*, (12), 1991.
- Firmanzah.. *Mengelola Partai Politik ; Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Demokrasi*. Jakarta. Yayasan Obor Indonesia, 2008.
- Inter Parliamentary Union. *2007 Parliament and Democracy in the twentieth First Century: a Guide To Good Practice*, Publish by Inter Parliamentary Union, Geneva.
- Jack Lively, *Democracy*, Oxford: Basil Blackwell, 1974.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Lexy J Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif* Edisi Revisi, Bandung, Penerbit Remadja Rosdakarya, 2004.
- Leslie Lipson, *The Democratic Civilization*, New York: Oxford University Press, 1964.
- Pratikno, Usulan Perubahan Kebijakan Penataan Daerah, USAID-drsp, November, 2007.
- Ramlan Surbakti. 1999. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta. Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Rochajat Harun dan Sumarno. 2006. *Komunikasi Politik sebagai Suatu Pengantar*. Bandung. Penerbit CV Mandar Maju.
- Robert Michels. *Hukum Besi Oligarki*, dalam Ichlasul Amal (Ed). 1988. *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*. Yogyakarta. Tiara Wacana Yogyakarta.
- Sanapiah Faisal, *Format-Format Penelitian Sosial*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005.

Internet

Eddy Suratman, "Moratorium Pemekaran Daerah?", <http://www.pontianakpost.com/?mib=berita.detail&id=9123>, diakses tanggal 3 Januari 2011.

Parpoldan Kegagalan Daerah Hasil Pemekaran, <http://bataviase.co.id/node/300990> diakses tanggal 9 Februari 2011

Profil Provinsi Sulawesi Barat, <http://www.indonesia.go.id/in/pemerintah-daerah/provinsi-sulawesi-barat/profil-daerah.html>, diakses tanggal 15 November 2011

Surat Kabar

Laode Ida, " *Permasalahan Pemekaran Daerah di Indonesia*", Media Indonesia 22 Maret 2005

Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Hasil Wawancara

Hasil wawancara dengan Pemimpin Redaksi/Direktur Harian *Radar Sulbar*, Naskah M Nabhan, tanggal 2 Mei 2011 di Kantor Redaksi Harian *Radar Sulbar*,

Hasil wawancara dengan Pembantu Rektor I Universitas Sulawesi Barat, DR. Rahmad Hasanuddin sekaligus salah satu penggagas pendirian Provinsi Sulawesi Barat, tanggal 5 Mei 2011 di Kantor Bupati Majene dan Kampus Universitas Sulawesi Barat, Majene.

Hasil wawancara dengan Ketua DPRD Provinsi Sulawesi Barat, H. Hamzah Hapati Hasan tanggal 3 Mei 2011 di gedung DPRD Provinsi Sulawesi Barat, Mamuju serta wawancara dengan Ketua KPU Sulawesi Barat, Andi Nahar Nasada tanggal 2 Mei 2011 di kantor KPU Sulbar.

Hasil diskusi dengan jajaran Pemerintah Kabupaten Majene dan beberapa tokoh masyarakat Mandar tanggal 4 Mei 2011

Hasil wawancara dengan Ketua KPU Sulawesi Barat, Andi Nahar Nasada tanggal 2 Mei 2011 di kantor KPU Sulbar.

Hasil wawancara dengan Mantan ketua KPU Sulbar, M. Jamil Barambangi tanggal 3 Mei 2011

Hasil wawancara dengan DR Rahmad Hasanuddin, 4 Mei 2011.

Hasil wawancara dengan Saiful Ahmad, Anggota DPRD Provinsi Maluku Utara, tanggal 17 Juli 2011 di Ternate.

Hasil wawancara dengan Sekretaris Daerah Kota Ternate, Isnain Ibrahim tanggal 15 Juli 2001 di Balaikota Ternate.

Hasil wawancara dengan KPU Provinsi Maluku Utara, tanggal 18 Juli 2011 di kantor KPU Maluku Utara.

Hasil wawancara dengan Saiful Ahmad, Anggota DPRD Provinsi Maluku Utara, tanggal 17 Juli 2011 di Ternate.

Hasil wawancara diantaranya dengan pemimpin redaksi Harian *Malut Post*, Moh. Sadri, tanggal 17 Juli 2011 di kantor Harian *Malut Post*.

Hasil wawancara dengan Wakil Gubernur Maluku Utara, H. Abdul Gani Kasuba tanggal 20 Juli 2011 di Kantor Wakil Gubernur, Sofifi.

Hasil wawancara dengan Sultan Mudhafar Shah, tanggal 18 Juli 2011 di Istana Kesultanan Ternate.

BAGIAN III

IMPLEMENTASI DEMOKRASI DAN GOOD GOVERNANCE DI PROVINSI SULAWESI BARAT DAN MALUKU UTARA

*oleh: Aryojati Ardiwandanto**

* Penulis adalah Peneliti Bidang Ilmu Politik Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI, e-mail : aryojati.ardipandanto@gmail.com

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Memasuki akhir dekade 1990-an Indonesia mengalami perubahan sosial politik yang bermuara kepada pilihan melaksanakan desentralisasi sebagai salah satu modal utama pembangunan Indonesia. Hal ini ditandai dengan pemberlakuan UU 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang kemudian dirubah menjadi UU 32 Tahun 2004. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009 menempatkan revitalisasi proses desentralisasi dan otonomi daerah ini sebagai satu prioritas dalam pembangunan nasional. Semangat otonomi daerah itu sendiri salah satunya bermuara kepada keinginan daerah untuk memekarkan diri yang kemudian diatur dalam PP 129 Tahun 2000 (yang kemudian direvisi menjadi PP 78 Tahun 2007) tentang Persyaratan Pembentukan, dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah.

Dalam prakteknya, pemekaran daerah jauh lebih mendapat perhatian dibandingkan penghapusan ataupun penggabungan daerah. Dalam PP tersebut, daerah berhak mengajukan usulan pemekaran terhadap daerahnya selama telah memenuhi syarat teknis, administratif, dan fisik1 dengan tujuan untuk mensejahterakan masyarakat yang ada di wilayahnya. Pemekaran daerah dalam tatanan filosofis dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat (pasal 2 PP 129 Tahun 2000). Argumentasi untuk ini didasarkan atas beberapa dimensi. Pemekaran akan mempersingkat rentang kendali antara pemerintah dan masyarakat, khususnya pada wilayah-wilayah yang belum terjangkau oleh fasilitas pemerintahan. Pemekaran daerah juga diaspirasikan untuk memperbaiki pemerataan pembangunan. Berdasarkan pengalaman di masa lalu, daerah-daerah yang terbangun hanya daerah yang berdekatan dengan ibu kota pemerintahan daerah. Pemekaran memungkinkan sumber daya mengalir ke daerah yang masih belum berkembang.

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 dan PP 78 tahun 2007, mekanisme pembentukan daerah dilakukan melalui Pemerintah. Namun demikian, DPR RI dengan menggunakan hak legislasi berdasarkan Amandemen Keempat UUD 1945 dan UU No. 10 Tahun 2004 mempunyai kewenangan untuk mengajukan

RUU kepada Pemerintah, diantaranya RUU tentang Pembentukan Daerah Baru. Mekanisme melalui hak inisiatif DPR inilah yang sering ditempuh masyarakat karena tanpa harus melalui prosedur persetujuan Gubernur/Bupati/Walikota dan DPRD daerah bersangkutan. Dalam beberapa tahun terakhir, usulan pembentukan beberapa daerah banyak dilakukan melalui mekanisme hak inisiatif DPR sehingga alasan politis menjadi lebih dominan dibandingkan alasan teknis. Akibatnya jumlah daerah otonom baru sejak tahun 1999 s/d 2008, mengalami peningkatan yang cukup besar yaitu 7 provinsi, 152 kabupaten, dan 32 kota, sehingga saat ini jumlah daerah otonom menjadi 33 provinsi, 386 kabupaten dan 91 kota¹.

Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 – 227 Tahun 2011 tentang Penetapan peringkat Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom Hasil Pemekaran Tahun 1999-2009, maka Provinsi Maluku Utara menempati urutan ke 1 pada Peringkat penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom Hasil Pemekaran tahun 1999 sampai dengan 2009 untuk provinsi. Indikator keberhasilannya dilihat dari dari kondisi pelayanan publik yang mencapai 18,33% dari dari target 25% yang ditentukan. Demikian halnya dengan kesejahteraan masyarakat yang mencapai 14,16% dari target 30% yang ditentukan. Kondisi ini hampir sama dengan penilaian *good governance* yaitu 13,82 dari target 25% yang ditentukan. Hanya saja daya saing provinsi ini relatif rendah yaitu 9,57% dari target 20% yang ditentukan.

Urutan peringkat penyelenggaraan pemerintahan DOHP untuk provinsi secara keseluruhan, dari peringkat satu hingga tujuh berturut-turut adalah : Maluku Utara dengan total skor 55,88 persen, Gorontalo 51,31 persen, Kepulauan Bangka Belitung 49,64 persen, Sulawesi Barat 46,73 persen, Kepulauan Riau 46,64 persen, Banten 44,57 persen, dan Papua Barat 24,99 persen.

Dari ketujuh daerah tersebut, salah satu daerah otonom baru yang menarik untuk didalami selain Provinsi Maluku Utara untuk adalah Provinsi Sulawesi Barat. Walaupun Provinsi ini masuk 7 Besar Daerah Otonom Baru terbaik, kasus-kasus korupsi yang cukup menonjol masih terjadi. Contohnya adalah kasus dugaan korupsi pada Dinas Kelautan dan Perikanan (DKP) Provinsi Sulawesi Barat dalam proyek pengadaan kapal fiber.²

Ketua Dewan Pimpinan Daerah (DPD) Lembaga Anti Korupsi Indonesia (LAKI) Provinsi Sulbar, Ince Rahman Taufiq menyatakan bahwa karena kasus dugaan korupsi tersebut maka bukan hanya kerugian negara yang timbul, tetapi mempengaruhi ekonomi masyarakat Sulbar karena bantuan kapal yang digelapkan itu sangat dibutuhkan masyarakat memacu pendapatannya dari sektor perikanan.³

¹ EddySuratman, "Moratorium Pemekaran Daerah?", <http://www.pontianakpost.com/?mib=berita.detail&id=9123>, diakses tanggal 3 Januari 2011.

² <http://www.antara-sulawesiselatan.com/berita/38436/kasus-dugaan-korupsi-dkp-sulbar-minta-dituntaskan> diakses tanggal 21 Mei 2012.

³ *Ibid.*

Namun demikian, disisi lain tidak dapat dipungkiri bahwa tingkat kemiskinan di Provinsi Sulawesi Barat semakin menurun dari tahun ke tahun sejak pemekarannya. Berdasarkan keterangan Kepala Bidang Statistik Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Pemprov Sulbar, Ilyas, Kondisi penduduk miskin di Sulbar pada tahun 2006 mencapai 20,74 persen atau sekitar 205 ribu jiwa, pada tahun 2007 menjadi 189 ribu jiwa, atau sekitar 19,3 persen dan pada tahun 2008 menjadi 171 ribu jiwa dan pada tahun 2009 sampai 2010 menjadi 13,58 penduduk miskin.⁴

Tetapi, dari sisi kinerja pemerintahan dan pelayanan publik, masih banyak yang harus dibenahi di Provinsi Sulawesi Barat, salah satunya adalah sebagaimana yang terjadi pada Pemerintahan Kabupaten Mamuju Provinsi Sulawesi Barat yang mengakui bahwa pemerintahannya berjalan “Bobrok” karena belum maksimal dalam meningkatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakatnya. Hal ini disampaikan oleh Wakil Bupati Mamuju, Bustamin Bausat.⁵ Dia juga menyatakan bahwa Pemkab Mamuju tidak bisa memaksimalkan pendapatan sehingga pendapatan asli daerah (PAD) tidak memenuhi target karena PAD yang dicapai hanya sekitar Rp18 miliar sementara target sekitar Rp27 miliar. Pemkab Mamuju juga tidak dapat memaksimalkan pendapatan khususnya di sektor perkebunan, padahal potensi PAD dari sektor itu menjanjikan, kemudian sistem pelayanan satu atap untuk memenuhi kebutuhan publik seperti pengurusan akte kelahiran, izin usaha dan kebutuhannya juga belum maksimal.⁶

Bila melihat kriteria penentuan peringkat Daerah Otonom Baru Hasil Pemekaran oleh Kementerian Dalam Negeri, secara umum dapat dilihat bahwa penilaian atas keberhasilan suatu daerah otonom baru adalah berdasarkan bagaimana *good governance* diimplementasikan. Dengan demikian, kajian ini akan difokuskan pada bagaimana implementasi *good governance* di Provinsi Sulawesi Barat dan Maluku Utara sebagai daerah otonom baru hasil pemekaran.

2. Metode Penelitian

Penelitian yang digunakan dalam kajian ini adalah dengan menggunakan metode penelitian kualitatif, yaitu penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subyek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi dan lain-lain secara *holistic* dan dengan cara diskripsi dalam

⁴ Penduduk Miskin Sulbar 164.860 Jiwa”: <http://makassar.antaranews.com/berita/38040/penduduk-miskin-sulbar-164860-jiwa> diakses tanggal 21 Mei 2012.

⁵ Pemkab Mamuju Akui Kinerja Pemerintahannya Bobrok”: <http://www.antaranews.com/print/1296078162/pemkab-mamuju-akui> diakses tanggal 21 Mei 2012.

⁶ *Ibid.*

bentuk kata-kata dan bahasa pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah⁷.

Pengkhususan dari metode kualitatif yang digunakan pada penelitian ini adalah menggunakan pendekatan kualitatif studi kasus. Studi kasus merupakan tipe pendekatan yang penelaahannya kepada satu kasus dilakukan secara intensif, mendalam, dan konprehensif. Penelitian studi kasus bisa jadi melahirkan pernyataan-pernyataan yang bersifat eksplanasi, akan tetapi eksplanasi yang demikian tidak dapat diangkat sebagai suatu generalisasi⁸.

Teknik utama yang digunakan dalam mengumpulkan data adalah dengan melakukan wawancara yaitu melalui wawancara mendalam (*indepth interview*) terhadap informan penelitian berdasarkan panduan wawancara yang telah dipersiapkan untuk pelaksanaan penelitian. Selain menggunakan teknik wawancara mendalam, teknik pengumpulan data juga dilakukan dengan menggunakan teknis dan studi pustaka.

⁷ Lexy J Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif* Edisi Revisi, Bandung, Penerbit Remadja Rosdakarya, 2004, hal. 6.

⁸ Sanapiah Faisal, *Format-Format Penelitian Sosial*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005, hal. 22

BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN

1. Demokrasi

Setidaknya terdapat lima standar bagi terciptanya suatu kehidupan negara atau pemerintahan yang demokratis, sebagaimana diungkapkan Robert A. Dahl yaitu:

1. Partisipasi efektif, artinya, sebelum sebuah kebijakan digunakan oleh asosiasi, seluruh anggota harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif untuk membuat pandangan mereka diketahui oleh anggota-anggota lainnya sebagaimana seharusnya kebijakan itu dibuat.
2. Persamaan suara, artinya ketika akhirnya tiba saat dibuatnya keputusan tentang kebijaksanaan itu, setiap anggota harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif untuk memberikan suara dan seluruh suara harus dihitung sama.
3. Pemahaman yang cerah, artinya dalam batas waktu yang rasional, setiap anggota harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif untuk mempelajari kebijakan-kebijakan alternatif yang relevan dan konsekwensi-konsekwensi yang mungkin.
4. Pengawasan agenda, dimana setiap anggota harus mempunyai kesempatan eksklusif untuk memutuskan bagaimana dan apa permasalahan yang dibahas dalam agenda.
5. Pencakupan orang dewasa. Ini berarti, semua, atau paling tidak sebagian besar orang dewasa yang menjadi penduduk tetap seharusnya memiliki hak kewarganegaraan penuh yang ditunjukkan oleh empat kriteria sebelumnya⁹.

Parameter suatu negara dikatakan demokratis apabila memenuhi syarat-syarat antara lain sebagai berikut:

1. Adanya akuntabilitas (pertanggungjawaban). Dalam demokrasi setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat (*elected by the people*) harus mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya. Hal itu termasuk ucapan atau kata-katanya serta

⁹ Robert A.Dahl. 2001. *Perihal Demokrasi : Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi secara Singkat*. Penterjemah : A. Rahman Zainuddin. Jakarta. Yayasan Obor Indonesia. Hal.52-53.

prilaku dalam kehidupan yang pernah, sedang, bahkan akan dijalannya. Pertanggungjawaban ini tidak hanya dirinya termasuk keluarganya dalam arti luas

2. Dijaminnya masyarakat untuk menikmati hak-hak dasar (kebebasan menyampaikan pendapat, berserikat dan berkumpul, serta adanya kebebasan pers). Dalam suatu negara demokratis, setiap warga negara dapat menikmati hak-hak dasar mereka secara bebas, termasuk didalamnya hak untuk menyatakan pendapat (*freedom of expression*), hak untuk berkumpul dan berserikat (*freedom of assembly*) dan hak untuk menikmati pers yang bebas (*freedom of the press*)¹⁰.

Berdasarkan kepada nilai-nilai yang harus dimiliki oleh demokrasi, maka sebuah demokrasi minimal haruslah mengandung antara lain unsur-unsur sebagai berikut :

- 1) Adanya ruang tempat dimana rakyat dapat berpartisipasi secara aktif, disamping partisipasi dari parlemen yang juga merupakan wakil-wakil dari rakyat.
- 2) Adanya sistem *check and balances* antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif.
- 3) Adanya pemahaman yang sama (*common understanding*) diantara rakyat terhadap kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah.
- 4) Adanya sumber-sumber informasi alternatif kepada rakyat disamping sumber informasi resmi dari pemerintah yang berkuasa.
- 5) Adanya akses yang mudah dan cepat kepada masyarakat luas terhadap setiap informasi tentang kebijakan pemerintah.
- 6) Adanya sistem yang akomodatif terhadap suara/pendapat/kepentingan yang ada dalam masyarakat.
- 7) Pelaksanaan sistem pemerintahan yang sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*.
- 8) Perwujudan prinsip supremasi hukum dan *rule of law*.¹¹

Demokrasi mensyaratkan adanya keterbukaan yang meliputi keterbukaan informasi publik dan keterbukaan berupa hak untuk berserikat dan mengeluarkan pendapat. Keterbukaan atau transparansi dalam perkembangannya menjadi salah satu prinsip atau pilar negara demokrasi demi terwujudnya kontrol sosial. Transparansi dan kontrol sosial dibutuhkan untuk dapat memperbaiki kelemahan mekanisme kelembagaan demi menjamin kebenaran dan keadilan. Partisipasi secara langsung sangat dibutuhkan karena mekanisme perwakilan

¹⁰ Affan Gaffar. 2000. *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar. Hal.7-9.

¹¹ *Ibid.*, ha. 16-17

di parlemen tidak selalu dapat diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat. Ini adalah bentuk representation in ideas yang tidak selalu *inherent* dalam representation in presence¹².

Menurut Alfian (1978), sistem politik demokrasi secara ideal ialah sistem politik yang memelihara keseimbangan antara konflik dan konsensus¹³. Artinya, demokrasi memungkinkan perbedaan pendapat, persaingan, dan pertentangan diantara individu, diantara berbagai kelompok, diantara individu dan kelompok, individu dan pemerintah, kelompok dan pemerintah, bahkan diantara lembaga-lembaga pemerintah. Akan tetapi, demokrasi hanya mencegah konflik yang tidak menghancurkan sistem. Untuk itu sistem politik demokrasi menyediakan konflik sampai pada “penyelesaian” dalam bentuk kesepakatan (konsensus). Prinsip ini pula yang mendasari pembentukan identitas bersama, hubungan kekuasaan, legitimasi kewenangan, dan hubungan politik dengan ekonomi¹⁴.

Dalam demokrasi juga dikenal prinsip legitimasi kewenangan. Prinsip kewenangan dan legitimasi dalam sistem ini bersifat prosedural (*rule of law*) yang diatur dalam konstitusi. Artinya, penguasa mendapatkan kewenangan berdasarkan prosedur yang disusun dalam konstitusi atau peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, konstitusi atau peraturan perundang-undangan sebagai prinsip kewenangan dan legitimasi juga menggunakan pola keseimbangan antara konflik dan konsensus¹⁵. Yang terpenting dalam sistem politik demokrasi adalah berupa adanya prosedur dan mekanisme penentuan pemerintah berdasarkan kedaulatan rakyat, dan adanya aturan main bagi kelompok-kelompok untuk bersaing mempengaruhi pemerintah demi membuat kebijakan yang menguntungkan mereka.

Menurut Azyumardi Azra dalam A. Ubeidillah dan Abdul Razak, agar sistem demokrasi di Indonesia menjadi lebih mendekati demokrasi dalam arti yang benar, diperlukan beberapa perombakan dalam berbangsa dan bernegara ini, yaitu diperlukan perombakan-perombakan sebagai berikut¹⁶:

1. Perombakan sistem (*constitutional reforms*), yang berisikan perumusan kembali falsafah, kerangka dasar, dan perangkat legal sistem politik.
2. Perombakan kelembagaan yang menyangkut dengan pengembangan dan pemberdayaan (*institutional reforms and empowerment*) terhadap lembaga-lembaga politik.
3. Perombakan kultur politik ke arah yang lebih demokratis.

¹² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Konstitusi Press, 2005. Hal.87.

¹³ Ramlan Surbakti. 1999. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta. Gramedia Widiasarana Indonesia. Hal.228

¹⁴ Ramlan Surbakti. *Ibid.* Hal.228

¹⁵ *Ibid.* Hal.229-230

¹⁶ A. Ubeidillah dan Abdul Razak. 2008. *Demokrasi, Hak-hak Azasi Manusia dan Masyarakat Madani*. Jakarta. Kencana. Hal.xiv

2. Good Governance

Masyarakat di seluruh penjuru dunia saat kini terus menyuarakan tuntutan mengenai terwujudnya kepemerintahan yang baik (*good governance*). Akar dari permasalahan ini antara lain adalah hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah (*unperforming government*). Salah satu terapi untuk menghilangkan krisis kepercayaan itu adalah membangkitkan kembali tingkat kepercayaan (*extend credibility*) rakyat pada pemerintah. Ini membutuhkan kesanggupan pemerintah untuk memberikan jawaban atas “amanah” (*trust*) yang telah diberikan rakyat (*performing government*). Pemerintah perlu menunjukkan komitmennya yang tinggi pada keberpihakannya kepada rakyat, dan bukan hanya sekedar melakukan *statement* yang tanpa realisasi. Oleh karena itu, perlu suatu mekanisme perwujudan akuntabilitas yang berorientasi pada hasil.¹⁷

UNDP sebagaimana dikutip oleh LAN (2004) mengemukakan karakteristik *good governance* kedalam sembilan karakteristik, yaitu¹⁸ : *Participation*. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya.

1. *Rule of Law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk penegakan hak azasi manusia.
2. *Transparency*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.
3. *Responsiveness*. Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders*.
4. *Consensus Orientation*. *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.
5. *Equity*. Semua warga negara mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
6. *Effectiveness and efficiency*. Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.

¹⁷ Bambang Pamungkas. 2008. *Akuntabilitas Instansi Pemerintah; Survei pada Pemerintah Dati II DI* Yogyakarta. Bogor. Kesatuan Press. Hal.68

¹⁸ *Ibid.* Hal.69

7. *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga pemangku kepentingan. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
8. *Strategic Vision*. Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan bagi pembangunan semacam ini.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

1. Di Provinsi Sulawesi Barat

Berdasarkan wawancara dengan Kepala Bidang Demokratisasi Kesbangpolinmas Provinsi Sulawesi Barat, secara umum diketahui bahwa badan ini bertugas meningkatkan pendidikan politik di Provinsi Sulbar yang dikoordinasikan dengan seluruh dinas-dinas kesebangpolinmas di tingkat kabupaten. Koordinasi dengan tingkat kabupaten dilakukan dalam upaya pencegahan. Sedangkan dalam upaya pencegahan dan penanganan, maka dikoordinasikan dengan aparat kepolisian. Hanya saja pelaksanaan tugas ini masih dirasakan belum maksimal, disebabkan keterbatasan anggaran yang dapat dipergunakannya. Upaya peningkatan pendidikan politik ini secara teknis dilakukan dalam bentuk kegiatan sosialisasi yang diselenggarakan secara rutin 3 (tiga) bulan sekali. Bertindak sebagai nara sumber dalam kegiatan ini adalah unsur pemerintah daerah, akademisi, pihak keamanan dan unsur partai politik. Kegiatan ini mengundang hampir semua elemen masyarakat yang ada di Provinsi Sulbar. Secara umum acara semacam ini dapat dinilai efektif menyebarluaskan kebijakan-kebijakan pemerintah daerah mengenai pendidikan politik dan menciptakan rasa aman di masyarakat.

Selain bentuk kegiatan tersebut, Kesbangpolinmas juga membentuk "Forum Kewaspadaan Dini" yang dibentuk di masyarakat dengan tujuan mendapatkan informasi awal dari masyarakat tentang berbagai hal yang dapat mengganggu keamanan. Selanjutnya informasi ini menjadi salah satu bahan bagi aparat keamanan untuk mencegah terjadinya tindakan-tindakan yang dapat meresahkan masyarakat. Namun karena keterbatasan dana, pertemuan dalam forum ini hanya dilakukan 1 (satu) kali setahun yang memang sangat dirasakan kurang sekali terutama dalam konteks ketersediaan informasi awal yang berasal dari seluruh daerah di Sulbar.

Pasca pemekaran hingga saat ini memang belum ada informasi yang menyebutkan adanya potensi konflik masyarakat yang dapat timbul di daerah. Hanya ada 1 (satu) kejadian yang pernah mengemuka mengenai gerakan Jamaah

Ahmadiyah. Ternyata setelah informasi tersebut ditelusuri ternyata informasi tersebut tidak sepenuhnya benar, namun demikian tindakan pencegahan aliran-aliran di masyarakat tetap dilakukan secara intensif. Sedangkan potensi konflik antara etnis sebagai imbas dari konflik Poso¹⁹, pasca pemekaran daerah hampir tidak pernah terjadi. Hingga saat ini pengamanan terhadap daerah yang pernah dijadikan pelarian kelompok yang berkonflik di Poso selalu disiagakan.

Bentuk pembinaan di masyarakat dilakukan dengan menciptakan kesadaran bersama dengan keamanan wilayah. Masyarakat tidak merasa takut akan program-program yang disampaikan pemerintah daerah, namun sebaliknya mereka secara aktif menilai dan memberikan masukan untuk penyempurnaan kebijakan tersebut. Semua dilakukan secara terpadu dari seluruh elemen masyarakat bekerja sama dengan aparat pemerintah daerah, keamanan dan TNI.

Potensi konflik yang disebabkan karena persoalan etnik, pasca pemekaran memang hampir tidak pernah terjadi lagi. Konflik masih mungkin terjadi justru disebabkan karena faktor kecemburuhan sosial. Tidak bisa dipungkiri, penduduk pendatang memiliki wawasan dan semangat kerja yang lebih baik dari pada penduduk asli. Ini yang menurut pantauan kesbangpolinmas dapat menimbulkan potensi konflik, kalau tidak adanya upaya-upaya yang terpadu dari pemerintah daerah untuk mengatasinya. Memang disadari upaya ini harus melibatkan berbagai dinas terkait di seluruh wilayah Sulbar. Kesbangpolinmas secara intensif melakukan upaya sosialisasi kepada penduduk asli maupun pendatang dengan materi yang disampaikannya berupa himbauan kepada seluruh masyarakat untuk mengembangkan hidup saling menghargai, saling bekerja sama dan tolong menolong. Namun yang utama kesejahteraan masyarakat harus ditingkatkan dengan cara membuka berbagai macam sumber pekerjaan.

Birokrasi kesbangpolinmas di awal pemekaran memang dihadapkan pada kondisi kurangnya sumber daya manusia (SDM) yang dapat mengisi jabatan-jabatan dalam struktur organisasi kesbangpolinmas. Sumber utama memang berasal dari kabupaten induk yang pangkat dan golongannya dinilai memenuhi syarat yang ditentukan. Realitanya tenaga guru yang paling mungkin memenuhi ketentuan dimaksud, hanya saja kompetensinya dirasakan kurang sesuai dengan bidang tugas yang harus ditangani. Untuk itu kebijakannya adalah diberikannya pelatihan-pelatihan teknis yang terkait dengan bidang masalah kesbangpolinmas, seperti pendidikan mengenai keamanan wilayah, partai politik, wawasan kebangsaan, dan intelijen daerah.

¹⁹ Sampai dengan awal pemekaran Sulbar, Kabupaten Mamasa pernah menjadi tempat persembunyian dari kelompok-kelompok yang terlibat dalam konflik Poso. Namun berkat kesiagaan aparat keamanan, kelompok-kelompok ini dapat dikembalikan ke daerah asalnya. Keberadaan kelompok ini memang meresahkan masyarakat karena sering kali mereka mencuri berbagai kebutuhan hidup yang dimiliki masyarakat sekitar.

Pengisian pegawai yang mendukung pelaksanaan tugas kesbangpolinmas dari awal pemekaran hingga saat ini, menjadi kewenangan dari Badan Kepegawaian Daerah (BKD). Namun pada awal pemekaran, sempat dirasakan ketidaksesuaian kompetensi pegawai dengan bidang masaian yang harus dikerjakannya. Apabila ada informasi dari BKD mengenai penerimaan pegawai, maka kesbangpolinmas juga mengajukan permintaan penambahan pegawai dengan spesifikasi kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas yang harus dikerjakan.

Dari awal pemekaran hingga saat ini, pengelolaan birokrasi di SKPD ini dilakukan secara taat asas. Walaupun konsekuensinya banyak kegiatan yang tidak dapat dikerjakan secara maksimal karena keterbatasan anggaran yang diperuntukkan bagi kesbangpolinmas. Hal ini berdampak pada tidak maksimalnya capaian kinerja kesbangpolinmas. Program kerja yang dirasakan sangat terhambat dengan keterbatasan anggaran ini adalah kegiatan sosialisasi wawasan kebangsaan, kehidupan demokrasi dan peraturan-peraturan terkait ke daerah-daerah. Ada kekhawatiran keterbatasan anggaran ini juga dapat mempengaruhi pada tidak maksimalnya kegiatan sosialisasi menjelang pelaksanaan pilkada. Padahal tingkat pengetahuan masyarakat pada pelaksanaan pilkada, salah satunya bersumber dari kegiatan sosialisasi yang dilakukan kesbangpolinmas. Selain itu kegiatan koordinasi dengan instansi terkait dalam kaitannya dengan komunitas intelijen daerah juga dirasakan sangat terhambat.

Pelayanan publik yang dilakukan kesbangpolinmas sangat memperhatikan faktor kecepatan dan ketepatan pelayanan serta dengan biaya yang murah. Disamping melalui kesbangpolinmas juga melalui koordinasi dengan aparat kecamatan, masyarakat diinformasikan mengenai berbagai persyaratan yang diperlukan bila ingin mendapatkan pelayanan dari SKPD ini.

Berdasarkan wawancara dengan Kepala Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Barat, Rahmad Hasanuddin pada tanggal 4 Mei 2011, diketahui bahwa pada awal pemekaran, pendidikan tenaga guru jarang sekali yang berpendidikan sarjana. Namun sekarang ini sudah hampir 400 lebih tenaga guru berpendidikan S 1. Rentang kendali dengan provinsi asal, menyebabkan pada waktu banyak tenaga guru yang sulit untuk melanjutkan pendidikannya hingga S 1. Pendidikan di Mamuju sebelum pemekaran selalu di nomor duakan oleh kebijakan Makassar. Tidaknya hanya tenaga pengajar, tapi juga sarana pendidikan termasuk gedung sekolah, tidak mendapatkan perhatian dari provinsi asal. Banyak sekali kendala yang ditemui dalam menyelenggarakan aktivitas belajar mengajar yang tentunya hal ini berdampak pada kualitas mutu pendidikan. Tenaga pendidikan yang ditempatkan dari makassar ke mamuju bukan merupakan promosi tapi merupakan pembuangan ke daerah sulit.

Empat hal diutamakan diawal pemekaran terkait dengan pendidikan yaitu peningkatan pendidikan anak usia dini (PAUD), pendidikan dasar, keaksaraan dan pendidikan mutu tenaga pengajar menengah. Peningkatan sarana dan prasana pendidikan dasar pasca pemekaran ini sangat signifikan, hanya kendalanya sekarang hanya pada ketersediaan database sekolah pendidikan dasar. Dengan adanya dana dekosentrasi, maka kendala pelaksanaan pendidikan dasar dapat segera diatasi. Saat sebelum dimekarkan, dana dekonsentrasi ini sangat sedikit sekali diterima dari provinsi asal. Namun setelah dimekarkan, dana yang diterima sangat besar dan cukup membiayai pelaksanaan pendidikan dasar.

Kondisi masyarakat sebelum dimekarkan 60% adalah lulusan SMA. Namun setelah dimekarkan dan di Majene ada universitas maka banyak lulusan SMA meneruskan pendidikan ke perguruan tinggi. Keaksaraan sebelum menjadi provinsi 10,8% data buta aksara dengan umur antara 17-45 tahun. Segitu menjadi provinsi baru, buta aksara tinggal 6,78%. Kepada mereka dilakukan pengajaran melalui kelompok belajar masyarakat (KBM). Kondisi masyarakat yang putus sekolah sekarang ini lebih disebabkan faktor ekonomi yaitu pertama karena ketidakmampuan untuk membiayai sekolah dan kedua karena telah terbiasa memiliki banyak uang. Khusus sebab yang kedua terjadi pada siswa yang orang tuanya memiliki kebin coklat yang memiliki penghasilan besar. Pendidikan tidak penting karena dari coklat saja mereka sudah kaya.

Perolahan dana dekonsentrasi dari tahun 2007-2008 bekisar 100 miliar. Tahun 2009 sempat mencapai 220 miliar. Tahun 2010 mendapatkan 110 miliar. Sedangkan tahun 2011 mendapatkan 90 miliar disebabkan kebijakan penerimaan bantuan operasional sekolah (BOS) sudah dialihkan ke kabupaten.

Kondisi sekolah sebelum dimekarkan 60% dalam kondisi rusak berat. Namun setelah dimekarkan, kondisi ini kemudian diperbaiki sehingga semua sekolah menjadi sarana pendidikan yang layak pakai. Sekolah dengan standar nasional (SN) yaitu 4 untuk SMA, 2 untuk MA, 2 untuk SMK dan 1 untuk SMP yang masing-masing tersebar di Majene, Mamuju dan Mandar. Untuk itu mulai tahun 2011 berdasarkan PP 38 tahun 2007 dan PP 10 tahun 2010 pengelolaan sekolah SN untuk tingkat SMP dan SMA diambil alih oleh provinsi melalui APBD provinsi.

Pengelolaan dana pendidikan dilakukan secara transparan dan memenuhi akunabilitas publik. Dana yang berasal dari pusat maupun dari APBD digunakan sesuai dengan perencanaan yang ditetapkan. Partisipasi masyarakat juga dilakukan dalam rangka mengawasi penggunaan dana-dana pendidikan tersebut. Pelayanan publik untuk masalah pendidikan di tingkat provinsi dilakukan melalui peningkatan mutu pendidikan RSBI dan SLB.

Kendala utama dalam rangka penggunaan dana BOS ini adalah keterbatasan personil yang mampu mengawasi penggunaan dana BOS di hampir 2000 SD di Sulbar. Sangat sulit sekali untuk melakukannya dan kalau dalam pelaksanaannya terjadi kekeliruan pertanggungjawaban itu sangat dimungkinkan sekali meskipun juknis BOS sangat jelas. Peran komite sekolah juga belum dapat dilakukan secara maksimal, bahkan ada komite sekolah yang hanya sekedar namanya saja. Pada umumnya pertanggungjawaban penggunaan anggaran BOS ditempel di dinding sekolah agar bisa diketahui oleh semua orang.

2. Di Provinsi Maluku Utara

Berdasarkan wawancara dengan pihak Kesbang Provinsi Maluku Utara, diketahui bahwa sejak pemekaran, memang ada 3 Pejabat Gubernur yang mengisi kekosongan sampai dengan Pemilukada. Kalau itu dikatakan sebagai konstelasi etnis, itu memang sebuah keniscayaan. Sampai saat ini, faktor etnis tidak mempengaruhi proses-proses politik di Provinsi Malut, walaupun pada awal berdirinya Malut, parpol-parpol yang ada itu berasal dari entitas-entitas etnis, kecuali misalnya partai-partai besar nasionalis, misalnya Partai Golkar, PDIP, Partai Demokrat dan partai-partai besar berbasis agama, seperti PKS dan PPP.

Parpol-parpol kecil yang baru berdiri sebetulnya lebih berlatar belakang keluarga, dalam arti perekutannya adalah berdasarkan hubungan keluarga dekat dulu. Ini dapat dilihat dari struktur organisasi parpol-parpol itu, dimana Ketua, Sekretaris, Bendahara biasanya diisi oleh orang-orang yang memiliki hubungan keluarga. Jadi hubungan keluarga ini lebih ditekankan daripada faktor etnis.

Dalam hal pengisian Anggota DPRD di tingkat Provinsi dari Maluku ke Malut berjalan dengan lancar, dalam arti tidak ada pergesekan politik yang berarti. Sampai saat ini ada 14 parpol, 5 diantaranya adalah parpol yang baru terbentuk.

Mengenai isu konflik, pihak Kesbang Provinsi Maluku Utara menjelaskan bahwa konflik-konflik yang pernah terjadi sebetulnya tidak dilatarbelakangi faktor etnis, tetapi sebagaimana yang terjadi pada konflik awal sebagai imbas konflik di Ambon, itu adalah lebih banyak dilatarbelakangi faktor agama (pada waktu diterapkannya Darurat Sipil). Adapun masalah etnis, percampuran antar etnis di Malut adalah cukup tinggi, sehingga di Kota Ternate misalnya, sulit lagi ditemukan ada kampong-kampung yang dihuni khusus oleh etnis-ethnic tertentu, kecuali mungkin di daerah-daerah belakang gunung.

Selanjutnya, dalam hal tingkat kepedulian masyarakat terhadap dinamika perpolitikan, diketahui bahwa perhatian masyarakat di Provinsi Malut terhadap politik adalah sangat tinggi. Dari kalangan manapun biasanya mereka mengetahui banyak soal politik di Malut, terutama terkait masalah pemilukada.

Masyarakat di Malut, khususnya di Kota Ternate biasanya tahu tentang hasil-hasil ataupun proses pemilukada di daerah-daerah lain. Ini dapat dijelaskan bahwa bila ada dinamika atau pergerakan politik tertentu di daerah lain, maka aksinya biasanya dilakukan di Kota Ternate. Hal ini diperkirakan karena sejak dahulu kala Ternate merupakan pusat segala kegiatan sosial, politik, ekonomi, perhubungan dan budaya.

Pandangan tersebut tampaknya terus ada hingga sekarang. Banyak Tim-tim Sukses pemilukada di daerah lain yang berasal dari Kota Ternate. Banyak pula pejabat-pejabat daerah lain yang bertempat tinggal di Kota Ternate. Contoh yang dapat dilihat adalah pada waktu ada gugatan pemilukada di Morotai, demonya dilakukan di Kota Ternate. Demo itu ditujukan kepada KPU Provinsi Malut dan Polda Malut.

Gaung kejadian-kejadian di daerah-daerah lain selalu diekspos secara besar-besaran melalui media-media di Kota Ternate. Seluruh media massa juga pusatnya di Kota Ternate, dan didistribusikan ke daerah-daerah lainnya. Di Tidore tidak pernah ada aktivitas politik seperti demo yang mengganggu aktivitas ekonomi dan pemerintahan.

Selanjutnya dijelaskan bahwa dalam pelaksanaan pemilukada, Desk Pemilukada yang diketuai Sekda Provinsi Malut senantiasa membantu KPU di daerah, terutama dalam memfasilitasi sarana-sarana untuk distribusi logistik pemilukada, seperti kapal, helikopter, dan lain-lain.

Di pihak Kesbang Provinsi Maluku Utara sendiri ada program sosialisasi pemilu dan pemilukada tetapi tidak masuk ke dalam tataran teknis, jadi bersifat umum saja karena hal-hal teknisnya adalah urusan KPU di daerah. Program-program Kesbang adalah terkait peningkatan kesadaran masyarakat dalam berpolitik. Dalam hal ini sebetulnya dapat dikatakan bahwa Kesbang “membantu tugas parpol”, karena parpol kebanyakan lebih mengarahkan sosialisasi ataupun peningkatan kesadaran berpolitik kepada para kadernya masing-masing. Program-program Kesbang itu sifatnya tidak rutin, hanya kalau ada anggarannya.

Terkait manajemen konflik, yang dilakukan pihak Kesbang Provinsi Maluku Utara adalah menangani konflik-konflik lokal dengan cara melakukan monitoring dan melaporkannya kepada Gubernur, dan selanjutnya menunggu petunjuk dari Gubernur. Biasanya tindak lanjut yang diambil adalah dengan membentuk Tim yang terdiri dari Kesbang, Polda, TNI untuk melakukan mediasi atas konflik yang tengah terjadi.

Koordinasi juga dilakukan terutama dengan Komunitas Intelijen Daerah (Kominda) yang unsurnya antara lain terdiri dari TNI, Polri, Kejaksaan, Bea Cukai. Prosesnya adalah dari Tim dilahirkan alternatif-alternatif solusi bagi

penanggulangan konflik yang sedang terjadi, lalu disampaikan ke Gubernur. Setelah itu Gubernur memberikan arahannya.

Satu hal lagi yang perlu diperhatikan adalah masalah narkoba di Provinsi Malut. Dalam hal penyelundupan atau perdagangan narkoba, Kesbang Provinsi Malut senantiasa mengadakan rapat koordinasi rutin (1 atau 2 kali dalam 1 bulan) dengan pihak-pihak terkait seperti badan yang menangani penyalahgunaan narkoba dan pihak bea cukai. Bila ada hal-hal yang bersifat krusial terkait narkoba maupun penyelundupan, rapat koordinasi akan segera dilakukan secepat mungkin.

Selanjutnya adalah hal-hal terkait rekrutmen PNS di Kesbang Provinsi Maluku Utara. Rekrutmen PNS di Kesbang Provinsi Maluku Utara pada saat pemekaran adalah berasal dari Kabupaten Maluku Utara, Kabupaten Halmahera Tengah, ada juga yang pindahan dari Provinsi Maluku, Provinsi Papua, dan Provinsi Sulawesi Utara. Rekrutmen itu dilakukan secara normal, sesuai prosedur yang berlaku.

Berdasarkan hasil wawancara dengan pihak Dinas Pendidikan Provinsi Maluku Utara, diketahui bahwa pemekaran Provinsi Malut memang terlihat manfaatnya, misalnya dalam kehidupan ekonomi. Kota Ternate tampak terlihat lebih maju dalam kegiatan ekonominya karena segala sesuatunya tidak perlu diproses melalui Ambon dulu sebagaimana waktu sebelum pemekaran Malut.

Namun ternyata banyak aset-aset di Malut yang diperjual-belikan (dipihak ketigakan). Oleh karena itu, banyak terjadi penyerobotan terhadap aset-aset itu oleh aparatur Kota Ternate. Kebetulan aset kantor Gubernur yang sekarang bila tidak segera diduduki bisa rusak. Kantor Gubernur yang merupakan aset Pemda justru dipakai oleh pihak-pihak non-pemerintah. Dari sisi Walikota pun sudah ada instruksi bahwa harus segera "diduduki". Sekarang Pemda Kota secara intensif melakukan pendekatan-pendekatan antar pemda dalam upaya menyelesaikan masalah aset daerah tersebut.

Tingkat keikutsertaan bersekolah di Kota Ternate adalah tinggi. Hampir semua anak usia sekolah bersekolah. Wajib Belajar 9 tahun lancar dilaksanakan. Tingkat kelulusan murid meningkat pesat bila dibandingkan dengan sebelum pemekaran Malut. Bagi warga yang kurang mampu, dapat dibuatkan rekomendasi dari kelurahan setempat (setelah dilakukan klarifikasi), yaitu dalam bentuk Surat Keterangan Tidak Mampu. Rekomendasi ini disampaikan ke sekolah terkait, sehingga warga tidak mampu tersebut dapat menyekolahkan anaknya dengan tidak dipungut biaya. Penerapan sistem ini juga menuntut para Lurah bersifat pro-aktif, artinya bila Lurah mengetahui ada warganya yang tidak mampu, khususnya untuk menyekolahkan anaknya, maka Lurah itu harus segera membuatkan Surat Rekomendasinya, tidak menunggu laporan dari warga tidak mampu yang bersangkutan.

Dinas Pendidikan Provinsi Maluku Utara juga menjelaskan dinamika pemerintahan dalam hal anggaran daerah. Dari sisi anggaran, terakhir terjadi defisit karena anggaran tidak memadai untuk kegiatan-kegiatan Dinas Pendidikan yang seharusnya dilakukan, walaupun kegiatan-kegiatan itu sudah disahkan oleh DPRD Kota Ternate.

Dana BOSDA di Kota Ternate dikhkususkan untuk SD, sementara SMP belum. Penerapan alokasi anggaran BOSDA berbeda dengan BOSNAS. Kalau di BOSNAS tercantum 14 item kegiatan yang didanai, sementara pada BOSDA mencakup item-item kegiatan diluar itu. BOSDA di Maluku Utara hanya ada di Kota Ternate. Pengelolaan BOSDA melibatkan Komite Sekolah. Baik BOSNAS maupun BOSDA diurus, dikontrol, dan dievaluasi oleh Manager Bos yang merupakan orang Dinas Pendidikan Kota Ternate.

Namun pada kenyataannya, ada unsur pengurus yang tampaknya kurang profesional dalam mengelola keuangan, misalnya pada bagian Bendaharanya. Unsur Kepala Sekolah biasanya tidak dibekali dengan ketrampilan pengelolaan anggaran itu. Jadi yang diperlukan adalah pembinaan yang berkelanjutan bagi Kepala-kepala Sekolah. Jangan sampai pembinaan yang telah dilakukan menjadi “mentah” kembali karena adanya pergantian Kepala Sekolah.

Program-program untuk meningkatkan kualitas guru-guru terus dilakukan. Secara umum (sekitar 70%) guru-guru di Kota Ternate telah memiliki Akta S1. Oleh karena itu, Dinas Pendidikan memberikan rekomendasi kepada guru-guru yang belum memiliki Akta S1 untuk mengikuti program S1, yaitu di Universitas Khairun dan Universitas Muhammadiyah. Seluruh guru sudah PNS, jadi tidak ada yang honorer daerah. Guru-guru dengan jumlah berlebih antara lain untuk mata pelajaran PPKN dan Matematika. Sementara seperti Guru Kesenian, Guru Sejarah, dan Guru Bimbingan dan Konseling (BK) masih kurang.

Pihak Dinas Pendidikan Provinsi Maluku Utara mempunyai pandangan bahwa sebaiknya setiap daerah, idealnya 1 saja dulu sekolah yang diusulkan dan difokuskan untuk mendapatkan status RSBI. Setelah sekolah itu sukses, baru fokus dapat dialihkan pada sekolah berikutnya. Jadi, sebaiknya memang satu-satu penggarapannya. Bila banyak sekolah yang diajukan menjadi RSBI, anggaran yang ada menjadi terpecah-pecah untuk tiap sekolah dan pemanfaatannya menjadi tidak optimal untuk masing-masing sekolah itu. Fenomena ini masih ada di Kota Ternate.

Hal yang menarik lainnya adalah bahwa pasca pemekaran Provinsi Maluku Utara, banyak guru yang menjadi pejabat daerah. Selain karena jenjang kepangkatan mereka yang sudah mendukung, juga karena memang SDM dari kalangan guru lah yang paling tersedia.

Dalam pandangan pihak Dinas Pendidikan Provinsi Maluku Utara, hal yang dirasa perlu untuk dibangun bagi kemajuan pendidikan di Provinsi Maluku Utara adalah asrama untuk anak sekolah, khususnya SMA yang aksesnya ke Kota Ternate adalah jauh.

Dua parameter penting suatu negara atau pemerintahan yang demokratis adalah adanya akuntabilitas dan kebebasan bagi seluruh masyarakat untuk menyatakan pendapat dan berperan serta dalam kehidupan pemerintahan dan bermasyarakat. Dalam hal akuntabilitas anggaran yang ada di Provinsi Maluku Utara, khususnya yang terjadi pada Dinas Pendidikan Provinsi Maluku Utara, tampak ketidaksinkronan antara niat untuk mengedepankan akuntabilitas anggaran program-programnya dengan kapasitas dan kapabilitas sumber daya manusia pelaksana akuntabilitas itu.

Hal itu tampak jelas dalam implementasi program BOSNAS dan BOSDA, dimana para manager yang menanganiinya ternyata memiliki kapasitas dan kapabilitas yang kurang memadai untuk menangani atau mengurusi masalah anggaran dan pertanggungjawaban realisasinya. Namun itu belum berarti bahwa para petugas atau aparat terkait tidak memiliki kemampuan secara intelektual untuk mempelajari masalah penanganan anggaran dan akuntabilitas BOSNAS ataupun BOSDA. Ini lebih terkait dengan faktor tidak adanya kesinambungan posisi untuk menanganiinya, yang diakibatkan oleh sering berganti-gantinya petugas atau aparat yang menangani BOSNAS dan BOSDA itu. Pergantian posisi Kepala Sekolah sebagai unsur yang menangani BOSNAS dan BOSDA, misalnya, yang dinamikanya cukup cepat, mengakibatkan petugas baru – dalam hal ini adalah Kepala Sekolah baru – akan mulai dari awal lagi untuk mempelajari bagaimana menangani BOSNAS dan BOSDA, sehingga pemborosan waktu akan terjadi, dan akuntabilitas implementasi BOSNAS dan BOSDA menjadi tidak efektif.

Patut disayangkan bahwa ternyata pada saat menjadi petugas atau manajer yang menangani BOSNAS dan BOSDA, Kepala Sekolah memang tidak secara serius dibekali sebelumnya dengan pengetahuan tentang bagaimana mengurus dan menangani implementasi BOSNAS dan BOSDA, terutama dalam hal-hal terkait anggarannya. Tampak jelas bahwa untuk mewujudkan kinerja yang memiliki semangat good governance, niat baik saja tidak cukup. Untuk mewujudkan demokrasi memang harus ditunjang oleh pembinaan yang berkesinambungan bagi aparatur pemerintahan ataupun unsur-unsur pelaksana program-program pemerintahan agar akuntabilitas publik dapat dikedepankan dengan efektif.

Namun disisi lain, yang patut diapresiasi adalah kelancaran program Wajib Belajar 9 tahun di Provinsi Maluku Utara. Ini tentunya dapat ditingkatkan dengan pemenuhan akan kebutuhan sumber daya manusia pelaksana program-program

pemerintahan di daerah yang terbina secara berkesinambungan. Dari sisi kegiatan, memang dalam hal Wajib Belajar 9 tahun itu Dinas Pendidikan Provinsi Maluku Utara dapat mempertanggungjawabkan implementasinya. Tetapi patut dicatat bahwa pertanggungjawaban atau akuntabilitas publik untuk mewujudkan kehidupan yang demokratis terutama juga harus dilihat dari sisi realisasi anggarannya. Bagaimanapun, kapasitas dan kapabilitas petugas atau aparat penyelenggara BOSNAS dan BOSDA yang kurang memadai tentunya akan menimbulkan keraguan terhadap hasil akuntabilitas anggaran dalam pelaksanaan program-program tersebut.

Dengan mengacu pada konsep yang dikemukakan Azyumardi Azra dan Abdul Razak, Dinas Pendidikan Provinsi Maluku Utara harus melakukan apa yang disebut sebagai perombakan kelembagaan yang menyangkut pengembangan dan pemberdayaan (*institutional reforms and empowerment*). Tentunya dalam konteks ini, yang perlu dirombak dan diperbaiki adalah kapasitas, kapabilitas, dan kualitas aparat penyelenggara program-program pemerintahan di Dinas Pendidikan Provinsi Maluku Utara. Prinsip ini tentunya juga harus diberlakukan bagi lembaga-lembaga atau instansi-instansi pemerintahan lainnya.

Hal itu tidak bias dianggap remeh karena profesionalisme birokrasi yang lemah akan mengakibatkan buruknya kualitas pelayanan publik. Dengan kualitas birokrat yang rendah, maka korupsi dan inefisiensi semakin mudah terjadi. Jika korupsi dan inefisiensi terjadi, maka hal itu tidak dapat dikatakan sebagai kehidupan pemerintahan yang demokratis.

Hal-hal di atas adalah yang terkait dengan akuntabilitas anggaran. Selanjutnya memang harus kita apresiasi pada sisi lain terkait dengan diimplementasikannya program-program untuk meningkatkan kualitas guru-guru yang terus dilakukan Dinas Pendidikan Provinsi Maluku Utara. Ini berarti bahwa dalam hal tersebut, akuntabilitas kegiatan sudah terlihat. Fakta bahwa Dinas Pendidikan Provinsi Maluku Utara telah memberikan rekomendasi kepada guru-guru yang belum memiliki Akta S1 untuk memberikan Program S1 di Universitas Khairun dan Universitas Muhammadiyah setidak-tidaknya membuktikan upaya-upaya yang efektif yang dilakukan untuk mewujudkan *institutional reforms and empowerment*. Hal ini tentunya harus terus dipertahankan dan ditingkatkan.

Penyelenggara program-program pemerintahan yang tidak profesional merupakan ‘pelanggaran’ atas prinsip-prinsip pelayanan publik yang baik guna mewujudkan demokrasi, yang mana azas-azas idealnya antara lain adalah keprofesionalan, keterbukaan, dan akuntabilitas. Ini penting diperhatikan mengingat hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.

Selanjutnya, prinsip-prinsip kehidupan pemerintahan yang demokratis sebetulnya sudah tampak pada kinerja Kesbangpolinmas Provinsi Maluku Utara. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, dalam rangka meningkatkan pendidikan politik – dalam hal ini tentunya termasuk juga pendidikan demokrasi – Kesbangpolinmas Provinsi Malut melakukannya dalam bentuk kegiatan sosialisasi yang diselenggarakan secara rutin 3 (tiga) bulan sekali, dimana yang bertindak sebagai nara sumber dalam kegiatan ini adalah unsur pemerintah daerah, akademisi, pihak keamanan dan unsur partai politik.

Berdasarkan teori demokrasi dan *good governance*, metode pendidikan politik atau pendidikan demokrasi sebagaimana dijelaskan di atas adalah sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi sebagaimana yang dirumuskan oleh Robert A. Dahl, yaitu pertama, adanya partisipasi efektif bagi seluruh komponen masyarakat (termasuk komponen pemerintah dan perwakilan rakyat). Kedua, persamaan suara, yang mana ketika tiba saat dibuatnya keputusan atas suatu kebijakan, setiap komponen masyarakat harus diberi kesempatan yang sama untuk berpendapat. Ketiga, prinsip pemahaman yang cerah, yang berarti masyarakat diberi kesempatan untuk mempelajari kebijakan-kebijakan pemerintah. Keempat, prinsip pengawasan agenda, dimana penetapan agenda kebijakan atau program perlu ditetapkan secara bersama-sama dengan segenap komponen masyarakat.

Prinsip-prinsip tersebut memang telah ditunjukkan oleh Kesbangpolinmas Provinsi Maluku Utara dalam memberikan pendidikan politik dan demokrasi kepada masyarakat Maluku Utara. Singkatnya, prinsip demokrasi yang mensyaratkan adanya wadah tempat para warga negara dan *civil society* mendiskusikan berbagai hal secara cerdas sudah dijalankan. Namun demikian, tidak boleh diabaikan potensi bahwa komponen masyarakat yang dilibatkan dalam forum penentuan kebijakan Kesbangpolinmas adalah belum sepenuhnya mewakili setiap unsur masyarakat yang ada, bisa saja masih terjadi. Ini sudah sepatutnya dicermati oleh Kesbangpolinmas Provinsi Maluku Utara.

Selanjutnya, dalam hal pelayanan publik, Kesbangpolinmas Provinsi Maluku Utara telah menerapkan prinsip demokrasi. Ini terbukti dengan adanya program “Forum Kewaspadaan Dini” yang dibentuk di masyarakat dengan tujuan mendapatkan informasi awal dari masyarakat tentang berbagai hal yang dapat mengganggu keamanan, walaupun memang faktor anggaran yang kurang memadai menjadi penghalang tercapainya program ini secara maksimal. Hal ini juga menunjukkan bahwa manajemen dan pelaksanaan pelayanan publik telah diinformasikan dan mudah diakses oleh masyarakat.

Selanjutnya, prinsip transparansi dalam kehidupan demokrasi cukup tercermin dalam penyelenggaraan rekrutmen PNS di Provinsi Maluku Utara.

Fakta bahwa Gubernur telah memberikan instruksi kepada semua pejabat dan pegawai untuk tidak menyalahgunakan jabatannya guna kepentingan penerimaan pegawai baru setidak-tidaknya telah menunjukkan semangat mengimplementasikan keterbukaan informasi publik. Demikian pula dengan adanya fakta bahwa formasi yang dibutuhkan disebarluaskan melalui media, dan hasil dari masing-masing tahapan tes juga diumumkan melalui media massa dan papan pengumuman, semakin memperkuat diterapkannya transparansi dalam berdemokrasi. Ini harus dipertahankan dan ditingkatkan.

BAB IV

PENUTUP

1. Provinsi Sulawesi Barat

Prestasi-prestasi yang telah dicapai Provinsi Sulawesi Barat dalam beberapa hal sebagai Daerah Otonom Hasil Pemekaran memang patut diapresiasi. Namun demikian, beberapa hal patut mendapatkan perhatian khusus dengan penekanan bahwa hal-hal ini belum secara optimal mendukung suatu kondisi yang memenuhi kriteria sebagai kondisi *good governance*. Hal-hal itu adalah *pertama*, upaya peningkatan pendidikan politik yang diselenggarakan Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Barat, khususnya oleh Kesbangpolinmas – walaupun telah dilaksanakan secara rutin – belum optimal dilakukan karena faktor keterbatasan anggaran untuk sosialisasi dan pendidikan politik itu sendiri.

Dengan kata lain, mungkin kualitas materi sosialisasi dan pendidikan politik memang tergolong sudah baik, tetapi dari segi kuantitas dan intensivitas serta terkait persebaran jangkauannya kepada masyarakat, dapat dikatakan masih kurang maksimal. Maka dari itu, Pemerintah Daerah bersama DPRD Provinsi Sulawesi Barat harus lebih jeli memperhatikan faktor anggaran tersebut agar ke depan dapat lebih dirancang pos-pos anggaran yang dapat mengakomodasi program-program sosialisasi atau pendidikan politik bagi masyarakat Provinsi Sulawesi Barat.

Kedua, Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Barat harus lebih rinci dan jelas dalam merancang penempatan pegawai atau aparatur pemerintah daerah, karena bila prinsip *the right man on the right place* tidak terpenuhi, pelayanan publik akan terganggu baik dari segi kualitas maupun efektivitas dan efisiensi pelayanan itu sendiri. Mengingat salah satu unsur penting yang menjadi syarat kehidupan berdemokrasi adalah adanya *good governance*, dan *good governance* ini menuntut adanya prinsip *the right man on the right place*, maka ini sudah sepantasnya menjadi salah satu prioritas reformasi birokrasi dan prioritas penataan kehidupan berdemokrasi di Provinsi Sulawesi Barat.

2. Provinsi Maluku Utara

Prestasi-prestasi yang telah dicapai Provinsi Maluku Utara sebagai Daerah Otonom Hasil Pemekaran patut diapresiasi. Namun demikian, ada hal-hal

yang harus diperhatikan agar hasil nyata pembentukan Provinsi Maluku Utara sebagai hasil pemekaran daerah dapat lebih dirasakan oleh seluruh masyarakat Maluku Utara.

Hal-hal tersebut adalah, *pertama*, dari aspek pemerintahan, aparatur daerah harus dibekali dengan pendidikan dan pelatihan yang memadai bagi pekerjaan-pekerjaan yang ditanganinya, sehingga prinsip *the right man on the right job* dapat terimplementasikan dan perombakan kelembagaan yang menyangkut pengembangan dan pemberdayaan (*institutional reforms and empowerment*) - sebagai salah satu persyaratan kehidupan pemerintahan yang demokratis - juga akan terlaksana. Dengan kata lain, yang perlu dirombak dan diperbaiki adalah kapasitas, kapabilitas, dan kualitas aparat penyelenggara program-program pemerintahan di Dinas-dinas Pemerintah Provinsi Maluku Utara.

Kedua, dalam memberikan pendidikan politik dan demokrasi kepada masyarakat Maluku Utara, Pemerintah Provinsi Maluku Utara hendaknya tidak terjebak pada pelaksanaan demokrasi prosedural belaka, melainkan harus mempraktekkan demokrasi yang substansial, sehingga prinsip demokrasi yang mensyaratkan adanya wadah tempat para warga negara dan *civil society* mendiskusikan berbagai hal secara cerdas dapat lebih optimal. Dengan memperbaiki praktik demokrasi ini, diharapkan tidak akan terjadi lagi dimana dalam forum-forum penentuan kebijakan di kalangan Pemerintah Provinsi Maluku Utara belum sepenuhnya mewakili setiap unsur masyarakat yang ada.

Ketiga, masih dalam konteks berdemokrasi, Pemerintah Daerah Provinsi Maluku Utara hendaknya juga memprogramkan pendidikan politik secara teratur, terutama menjelang penyelenggaraan pemilu/pemilukada kepada seluruh masyarakat Provinsi Maluku Utara, tidak hanya kepada para penyelenggaranya. Dengan demikian, kesadaran berdemokrasi akan lebih merata pada seluruh elemen masyarakat Provinsi Maluku Utara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. 2005 *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Konstitusi Press.
- Dahl, Robert A. 2001. *Perihal Demokrasi : Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi secara Singkat*. Penterjemah : A. Rahman Zainuddin. Jakarta. Yayasan Obor Indonesia.
- Faisal, Sanapiah. 2005. *Format-Format Penelitian Sosial*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Gaffar, Affan. 2000. *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.
- Moleong, Lexy J. 2004. *Metode Penelitian Kualitatif* Edisi Revisi, Bandung, Penerbit Remadja Rosdakarya.
- Pamungkas, Bambang. 2008. *Akuntabilitas Instansi Pemerintah; Survei pada Pemerintah Dati II DI* Yogyakarta. Bogor. Kesatuan Press.
- Surbakti, Ramlan. 1999. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta. Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Ubeidillah, A. dan Abdul Razak. 2008. *Demokrasi, Hak-hak Azasi Manusia dan Masyarakat Madani*. Jakarta. Kencana.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah : Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah : Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan : Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53

Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah : Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 233

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah : Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 162

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 – 227 Tahun 2011 tentang Penetapan peringkat Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom Hasil Pemekaran Tahun 1999-2009

BAGIAN IV

EFEKТИВITAS SISTEM INFORMASI PELAYANAN PUBLIK DI PROVINSI SULAWESI BARAT DAN MALUKU UTARA

oleh: Ahmad Budiman

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Pemekaran daerah dalam tatanan filosofis dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Argumentasi untuk ini didasarkan atas beberapa dimensi. Beberapa dimensi dimaksud antara lain berupa janji akan mempersingkat rentang kendali antara pemerintah dan masyarakat, khususnya pada wilayah-wilayah yang belum terjangkau oleh fasilitas pemerintahan. Dimensi lainnya, adalah bahwa pemekaran daerah juga diaspirasikan untuk memperbaiki pemerataan pembangunan. Berdasarkan pengalaman di masa lalu, daerah-daerah yang terbangun hanya daerah yang berdekatan dengan ibukota pemerintahan daerah. Pemekaran memungkinkan sumber daya mengalir ke daerah yang masih belum berkembang. Dimensi lainnya adalah bahwa pemekaran akan mengembangkan demokrasi lokal melalui pembagian kekuasaan pada tingkat yang lebih kecil.¹

Pemekaran daerah membuka peluang untuk terjadinya *bureaucratic and political rentseeking*, yakni kesempatan untuk memperoleh keuntungan dari pemekaran wilayah, baik dana dari pemerintah pusat maupun dari penerimaan daerah sendiri. Di sisi lain, sebagai sebuah daerah otonom baru, pemerintah daerah dituntut untuk menunjukkan kemampuannya menggali potensi daerah. Hal ini bermuara kepada upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang pada gilirannya menghasilkan suatu perekonomian daerah berbiaya tinggi. Pemekaran juga dianggap sebagai bisnis kelompok elit di daerah yang menginginkan jabatan dan posisi tertentu di jajaran pengambil kebijakan birokrasi setempat. Apalagi, suasana euphoria demokrasi juga mendukung keinginan para elit tersebut sebagai “raja-raja kecil”. Untuk kepentingan ini, kehidupan kepartaian, yang sedang tumbuh, dimanfaatkan menjadi kendaraan politik mereka untuk menyuarakan aspirasinya, termasuk untuk mendorong pemekaran daerah.²

¹ Laode Ida, “Permasalahan Pemekaran Daerah di Indonesia”, Media Indonesia 22 Maret 2005

² Fitriani, Fitria, Hofman Bert and Kai Kaser. 2005. *Unity in Diversity? The Creation of New Local Government in a Decentralising Indonesia*. Bulletin of Indonesia Studies.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa salah satu tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik. Dengan demikian, pelaksanaan otonomi daerah, yaitu dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah, maka kewenangan kebijakan pelayanan juga diserahkan kepada daerah dimana unit-unit birokrasi dituntut untuk lebih mampu mengimplementasi dalam bentuk program pelayanan publik yang berkualitas dan sebaik-baiknya.

Guru Besar Universitas Indonesia, Eko Prasojo, menilai Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberi legitimasi konstitusional adanya pemekaran daerah, baik pada tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota. Di mana secara eksplisit disebutkan bahwa tujuan dari pemekaran daerah di antaranya untuk memperpendek jarak pelayanan publik kepada masyarakat, serta mempermudah akses masyarakat terhadap hak-hak dasarnya yang diselenggarakan oleh pemerintah. Namun pada kenyataannya pemekaran wilayah tersebut tidak mampu meningkatkan pelayanan publik secara efektif. Pelayanan publik justru menjadi rumit dan tidak efektif serta mendatangkan praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dengan demikian alasan yang mendalam di balik pemekaran wilayah bukanlah persoalan untuk mendekatkan pelayanan publik pada masyarakat ataupun terpenuhinya rasa keadilan dan pemerataan pembangunan, akan tetapi motif politik kekuasaan.³

Penegasan kepada daerah otonomi baru untuk segera mengefektifkan pelayanan publik masyarakat juga disampaikan oleh Deputi bidang Pelayanan Publik Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Wiharto. Daerah pemekaran harus cepat melakukan penyesuaian terkait dengan penyediaan sarana dan prasarana dalam rangka pelayanan publik. Setidaknya satu tahun setelah daerah tersebut dimekarkan, pelayanan publik sudah harus jalan. Namun demikian umumnya pelayanan publik di daerah pemekaran tidak terlalu baik dan itu disebabkan tidak tersedianya sarana, prasarana, sumber daya manusia, dan anggaran yang mencukupi. Daerah yang baru saja dimekarkan akan mengutamakan untuk melakukan pembangunan gedung dan pengisian aparatur. Untuk itu proses pembangunan, penyediaan sarana, dan prasarana perlu berlangsung dengan cepat, sehingga pelayanan publik dapat segera

³ "Pemekaran Daerah Bermotif Kekuasaan", <http://www.korankaltim.co.id/read/news/2011/18259/pemekaran-daerah-bermotif-kekuasaan.html> diakses tanggal 18-4-2012

diberikan kepada masyarakat. Kalau pelayanan publik ini tidak terpenuhi, yang menjadi korban adalah masyarakat juga.⁴

Pada umumnya realita sebagaimana telah diungkapkan terdahulu adalah berlaku bagi semua wilayah yang telah dan akan dimekarkan. Selanjutnya untuk mendalami realita pemekaran wilayah, maka fokus lokasi penelitian ini dibatasi pada Provinsi Sulawesi Barat dan Provinsi Maluku Utara. Kondisi sebelum dan sesudah implementasi kebijakan pemekaran wilayah menjadi hal penting diperhatikan. Provinsi Sulawesi Barat saat menjadi bagian dari wilayah provinsi Sulawesi Selatan cenderung kurang berkembang secara signifikan kondisi sosial ekonomi masyarakat dan infrastruktur yang dimilikinya. Kondisi kemiskinan masih berkembang secara massif bagi warga dan pengolahan sumber daya alam yang cenderung kurang maksimal dan tidak terkoordinasi secara kelembagaan, menambah potret buram keadaan wilayah Provinsi Sulawesi Barat. Sesudah berjalannya kebijakan pemekaran diterapkan di provinsi ini, ternyata pemerintah daerah setempat masih harus bekerja keras untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan memaksimalkan potensi sosial ekonomi sumber daya, baik alam maupun manusia (tenaga kerja) yang ada di wilayahnya. Meskipun terjadi penurunan tingkat kemiskinan, tetapi secara keseluruhan kemiskinan masih menjadi potret yang umum dihadapi oleh Provinsi Sulawesi Barat.⁵

Provinsi Maluku Utara adalah provinsi sebagai hasil kebijakan pemekaran wilayah dari Provinsi Maluku. Maluku Utara resmi menjadi provinsi otonom lewat terbitnya UU No 46/1999, tanggal 4 Oktober 1999. Inti pembentukan Provinsi Maluku Utara adalah sebagai wujud dari keinginan untuk mempercepat tercapainya kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Hal ini dibuktikan dari kemampuan Provinsi Maluku Utara meningkatkan capaian aktivitas pembangunan di daerah ini. Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 – 227 Tahun 2011 tentang Penetapan peringkat Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom Hasil Pemekaran Tahun 1999-2009, maka Provinsi Maluku Utara menempati urutan ke 1 pada Peringkat penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom Hasil Pemekaran tahun 1999 sampai dengan 2009 untuk provinsi. Indikator keberhasilannya dilihat dari dari kondisi pelayanan publik yang mencapai 18,33% dari dari target 25% yang ditentukan. Demikian halnya dengan kesejahteraan masyarakat yang mencapai 14,16% dari target 30% yang ditentukan. Kondisi ini hampir sama dengan penilaian *good governance* yaitu 13,82 dari target 25% yang

⁴ "Daerah Pemekaran Harus Segera Menyesuaikan", <http://www.indopos.co.id/index.php/arsip-berita-nasional/34-Nasional%20BeritaText/9936-daerah-pemekaran-harus-segera-menyesuaikan.html> diakses tgl 18 april 2012

⁵ Tim Politik Dalam Negeri Setjen DPR RI, Laporan Penelitian Tim "Politik Pemekaran Daerah di Era Reformasi (Studi terhadap Implementasi Kebijakan Pemekaran Daerah di Provinsi Sulawesi Barat dan Provinsi Maluku Utara", 2011, hal. 8.

ditentukan. Hanya saja daya saing provinsi ini relatif rendah yaitu 9,57% dari target 20% yang ditentukan.⁶

2. Pokok Masalah

Banyak kalangan menilai alasan yang mendalam di balik pemekaran wilayah bukanlah persoalan untuk mendekatkan pelayanan publik pada masyarakat ataupun terpenuhinya rasa keadilan dan pemerataan pembangunan, akan tetapi motif politik kekuasaan. Hal ini menjadi dipertegas relasinya dengan penggunaan anggaran pembangunan, sebagaimana disampaikan oleh Fitra (Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran), beberapa daerah (124 daerah) yang tingkat belanja pegawai negeri lebih tinggi dan terancam bangkrut di antaranya Kabupaten Klaten, Sragen, Lumajang, Kuningan, dan lainnya. Daerah-daerah tersebut perlu dievaluasi secara menyeluruh, apakah masih layak sebagai daerah otonom atau tidak bila lebih dari 70 % anggaran tersedot untuk belanja rutin dan gaji pegawai, yang imbasnya daerah tersebut tidak mampu melaksanakan pembangunan peningkatan kesejahteraan masyarakat.⁷

Penilaian ini tentunya perlu juga dipertanyakan pada Provinsi Sulawesi Barat dan Provinsi Maluku Utara sebagai daerah otonomi baru, terutama pada aspek pelayanan publiknya. Tidakkah peningkatan pelayanan publik hanya merupakan janji-janji manis menjelang dimekarkannya suatu daerah? Bagaimana kondisi pelayanan publik pada saat ini, setelah kedua daerah ini dimekarkan? Untuk itu diperlukan evaluasi pelayanan publik dengan mengajukan sebuah pokok masalah penelitian yaitu:

Bagaimana efektivitas sistem informasi pelayanan publik di Provinsi Sulawesi Barat dan Provinsi Maluku Utara?

1. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan efektivitas sistem informasi pelayanan publik sebagai upaya untuk mengevaluasi kebijakan pemekaran daerah. Sedangkan kegunaan penelitian terbagi atas kegunaan secara akademis maupun praktis yaitu:

1. Pada tataran akademis penelitian ini diharapkan dapat menerapkan, menguji, dan menyempurnakan berbagai konsep mengenai ilmu administrasi publik dan ilmu komunikasi yang terkait dengan permasalahan pemekaran daerah.
2. Adapun dari sisi praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pengambilan kebijakan tentang pemekaran daerah khususnya

⁶ *Ibid.*

⁷ *Op.cit.*, <http://www.korankaltim.co.id/read/news/2011/18259/pemekaran-daerah-bermotif-kekuasaan.html> diakses tanggal 18-4-2012

dalam proses penyusunan RUU tentang Pemerintahan Daerah yang akan mengalami revisi.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif yaitu penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subyek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi dan lain-lain secara *holistic* dan dengan cara diskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah.⁸

Pengkhususan dari metode kualitatif yang digunakan pada penelitian ini adalah menggunakan pendekatan kualitatif studi kasus. Studi kasus merupakan tipe pendekatan yang penelaahannya kepada satu kasus dilakukan secara intensif, mendalam, dan konprehensif. Penelitian studi kasus bisa jadi melahirkan pernyataan-pernyataan yang bersifat eksplanasi, akan tetapi eksplanasi yang demikian tidak dapat diangkat sebagai suatu generalisasi.⁹ Studi kasus merupakan strategi yang lebih cocok bila pokok pertanyaan suatu penelitian berkenaan dengan "how" atau "why", bila peneliti hanya memiliki sedikit peluang untuk mengontrol peristiwa-peristiwa yang akan diselidiki, dan bilamana fokus penelitiannya terletak pada fenomena kontemporer di dalam konteks kehidupan nyata.¹⁰

Teknik utama yang digunakan dalam mengumpulkan data adalah dengan melakukan wawancara yaitu melalui wawancara mendalam (*indepth interview*) terhadap informan penelitian berdasarkan panduan wawancara yang telah dipersiapkan untuk pelaksanaan penelitian. Selain menggunakan teknik wawancara mendalam, teknik pengumpulan data juga dilakukan dengan menggunakan teknis dan studi pustaka. Hasil penelitian yang didapat melalui kedua teknik pengumpulan data ini, kemudian dianalisis secara deskriptif. Informan penelitian yang digunakan pada penelitian ini yaitu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan pers lokal.

⁸ Lexy J Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif* Edisi Revisi, Bandung, Penerbit Remadja Rosdakarya, 2004, hal. 6.

⁹ Sanapiah Faisal, *Format-Format Penelitian Sosial*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005, hal. 22

¹⁰ Robert K. Yin, *Studi Kasus Desain dan Metode*, Alihbahasa M. Djauzi Madzakir, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002, hal. 2

BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN

1. Efektivitas Pelayanan Publik

Kedudukan administrasi publik dalam pemerintahan tidak hanya terpaku pada aturan legalistik yang kaku saja, akan tetapi berorientasi dinamis untuk melaksanakan aturan legal tersebut. Sebagian besar persoalan administrasi publik bersumber dari persoalan masyarakat. Administrasi publik adalah suatu system yang menjawab persoalan-persoalan masyarakat yang dinamis. Oleh karena itu *Gereald Caiden* sebagaimana dikutip *Thoha* menyatakan disiplin administrasi publik ini pada hakikatnya merupakan disiplin yang menanggapi masalah-masalah pelaksanaan persoalan-persoalan masyarakat (*public affairs*) dan manajemen dari usaha-usaha masyarakat (*public business*). Perkembangan masyarakat membawa tuntutan-tuntutan masyarakat pun meningkat. Tuntutan-tuntutan masyarakat ini memerlukan jawaban. Jika jawabannya tidak sepadan dengan tuntutannya, maka akan membawa ketidakpuasan masyarakat. Administrasi publik haruslah mampu menjawab tuntutan-tuntutan masyarakat yang senantiasa berkembang tersebut.¹¹

Penggunaan kata “efektif” dan “efisien” sesungguhnya saling berkaitan dan sudah seharusnya dipahami dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Arti efektif dan efisien dapat dijelaskan apabila suatu tujuan tertentu akhirnya dapat dicapai, kita boleh mengatakan bahwa kegiatan tersebut adalah efektif. Tetapi bila akibat-akibat yang tidak dicari dari kegiatan mempunyai nilai yang lebih penting dibandingkan dengan hasil yang dicapai, sehingga mengakibatkan ketidakpuasan walaupun efektif, hal ini disebut tidak efisien. Sebaliknya bila akibat yang tidak dicari-cari, tidak penting, maka kegiatan tersebut efisien. Sehubungan dengan itu, kita dapat mengatakan sesuatu efektif bila mencapai tujuan tertentu. Dikatakan efisien bila hal itu memuaskan sebagai pendorong mencapai tujuan, terlepas apakah efektif atau tidak.¹² Selanjutnya Efektivitas adalah melakukan hal yang benar, sedangkan efesiensi adalah melakukan hal secara benar. Atau

¹¹ Mifta Thoha, 2003, *Birokrasi dan Politik Di Indonesia*, Jakarta: PT Rajawali Press, hal. 47

¹² Syamsu Suryadi, 1999, *Elit Politik dalam Komunikasi Politik di Indonesia* dalam Maswadi Rauf dan Mappa Nasrun, *Indonesia dan Komunikasi Politik*, Jakarta: Gramedia, hal 28.

bisa juga efektivitas berarti sejauhmana kita mencapai sasaran dan efisiensi berarti bagaimana kita mencapur sumber daya secara cermat.¹³

Pengertian tersebut sesungguhnya mengarahkan kita pada satu pemahaman, bahwa efisiensi harus selalu bersifat kuantitatif dan dapat dikur (measurable), sedangkan efektifitas mengandung pengertian kualitatif. Efektif lebih mengarah ke pencapaian sasaran. Efisien dalam menggunakan masukan (input) akan menghasilkan produktivitas yang tinggi yang merupakan tujuan dari setiap organisasi apapun bidangnya.

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mendefinisikan pelayanan publik sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan / atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.¹⁴ Sedangkan pengertian konseptualnya, pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditetapkan¹⁵.

Selanjutnya, penyelenggaraan pelayanan publik dilaksanakan dengan berasaskan kepada kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu, dan kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.¹⁶

Hakekat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. Standar pelayanan, sekurang-kurangnya meliputi prosedur pelayanan, waktu penyelesaian, biaya pelayanan, produk pelayanan, sarana dan prasarana, kompetensi petugas pemberi pelayanan.¹⁷

Birokrasi publik tidak berorientasi langsung pada tujuan akumulasi keuntungan, namun memberikan layanan publik dan menjadi katalisator

¹³ Kisdarto Atmosoerapto, 2002, *Menuju SDM Berdaya dengan Kepemimpinan Efektif dan Manajemen Efisien*, Jakarta: Penerbit PT Elex Media Komputindo, hal. 139.

¹⁴ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

¹⁵ Agung Kurniawan, 2006, *Transformasi Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Penerbit Pembauran, hal. 6.

¹⁶ *Ibid.*, Pasal 4.

¹⁷ Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

dalam penyelenggaraan pembangunan maupun penyelenggaraan tugas negara. Orientasi pada pelayanan menunjuk pada seberapa banyak energi birokrasi dimanfaatkan untuk penyelenggaraan pelayanan publik.¹⁸

Paling tidak terdapat tiga pelaku yaitu pembuat kebijakan, penyedia/pelaksana layanan publik, dan penerima layanan. Dalam sistem pemerintahan dominan, perumus dan pelaksana layanan publik dilakukan oleh pemerintah, dan masyarakat sebagai penerima layanan. Tetapi, pelayanan publik oleh birokrasi seharusnya digerakkan oleh visi dan misi pelayanan, namun pada kenyataannya justru digerakkan oleh peraturan dan anggaran yang tidak dimengerti oleh publik karena tidak disosialisasikan secara transparan.¹⁹

2. Sistem Informasi Pelayanan Publik

Transparansi penyelenggaraan pelayanan publik adalah pelaksanaan tugas dan kegiatan yang bersifat terbuka bagi masyarakat dari proses kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan/pengendaliannya, serta mudah diakses oleh semua pihak yang membutuhkan informasi. Transparansi dibangun dalam suasana adanya aliran informasi yang bebas. Dalam suasana ini, proses, institusi, dan informasi dapat secara langsung diakses oleh mereka yang berkepentingan. Di samping itu, juga tersedia cukup informasi untuk memahami dan memonitor ketiga hal itu.²⁰

Paling tidak ada 10 (sepuluh) dimensi atau kondisi aktual yang diharapkan terjadi dalam transparansi penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu:

1. Manajemen dan pelaksanaan pelayanan publik harus diinformasikan dan mudah diakses oleh masyarakat.
2. Prosedur pelayanan harus dibuat dalam bentuk Bagan Alir.
3. Persyaratan teknis dan administratif pelayanan harus diinformasikan secara jelas pada masyarakat.
4. Kepastian rincian biaya pelayanan harus diinformasikan secara jelas pada masyarakat.
5. Kepastian dan kurun waktu penyelesaian pelayanan harus diinformasikan secara jelas pada masyarakat.
6. Pejabat/petugas yang berwenang dan bertanggung jawab memberikan pelayanan harus ditetapkan secara formal berdasarkan SK.
7. Persoalan/sengketa, diwajibkan memakai tanda pengenal dan papan nama di meja/tempat kerja petugas.

¹⁸ Hesel Nogi S Tangkilisan, 2005. *Manajemen Publik*. Jakarta : Penerbit PT.Grasindo, hal 224.

¹⁹ Agus Dwiyanto (et.all), 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta : Penerbit PSKK-UGM, hal. 84.

²⁰ Hamdi, Muchlis. 2001. "Good Governance dan Kebijakan Otonomi Daerah." *Jurnal Otonomi Daerah*, Vol. I (2), Oktober 2001, hal. 52

8. Lokasi pelayanan harus jelas.
9. Janji pelayanan harus tertulis secara jelas.
10. Standar pelayanan publik harus realistik dan dipublikasikan pada masyarakat.²¹

Sistem informasi pelayanan publik di definisikan sebagai rangkaian kegiatan yang meliputi penyimpanan dan pengelolaan informasi serta mekanisme penyampaian informasi dari penyelenggara kepada masyarakat dan sebaliknya dalam bentuk lisan, tulisan Latin, tulisan dalam huruf *Braile*, bahasa gambar, dan/ atau bahasa lokal, serta disajikan secara manual ataupun elektronik.²² Selanjutnya ditegaskan bahwa sistem informasi publik berisi semua informasi pelayanan publik yang berasal dari penyelenggara pada setiap tingkatan.²³

Untuk itu Penyelenggara berkewajiban mengelola sistem informasi yang terdiri atas sistem informasi elektronik atau nonelektronik, sekurang- kurangnya meliputi:

- a. profil penyelenggara;
- b. profil pelaksana;
- c. standar pelayanan;
- d. maklumat pelayanan;
- e. pengelolaan pengaduan; dan
- f. penilaian kinerja.²⁴

Penyelenggara berkewajiban menyediakan informasi kepada masyarakat secara terbuka dan mudah diakses.²⁵

Konsep komunikasi organisasi yang terkait dengan pelayanan publik dapat dideskripsikan melalui model sistem transformasi. Menurut *Kreps* sebagaimana dikutip *Arni* yaitu tiap organisasi harus menerima sumber-sumber dan bahan mentah dari lingkungannya seperti informasi yang telah diproses atau pelayanan terhadap pelanggan. Komunikasi terjadi pada bermacam-macam tingkat dari sistem, ada komunikasi dalam tiap bagian, ada komunikasi di antara sistem dan lingkungannya. Untuk menjaga keseimbangan aktivitas yang produktif, tiap-tiap bagian mengirimkan balikan kepada bagian lain. Balikan ini digunakan untuk menyesuaikan dan membetulkan aktivitas bagian lain untuk menjaga keseimbangan. Lingkungan sistem memainkan peranan yang

²¹ Ratminto dan Atik Septi Winarsih. 2005. *Manajemen Pelayanan: Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter, dan Standar Pelayanan Minimal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal 209-216

²² Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 1 angka 9.

²³ *Ibid.*, Pasal 23 ayat (3).

²⁴ *Ibid.*, ayat (4)

²⁵ *Ibid.*, ayat (5)

besar terhadap kedua fungsi sistem yaitu memberikan sistem materi mentah yang akan diproses dan menciptakan pasaran dan penyaluran bagi *output* sistem. Lingkungan di sekeliling sistem mempengaruhi tujuan dan aktivitas sistem. Tiap sistem berusaha untuk tetap hidup, bahkan melalui tuntutan lingkungan yang menantang kehidupannya.²⁶

Esensi kehidupan organisasi dapat ditemukan pada budaya yang dimiliki organisasi bersangkutan. Termasuk dalam budaya organisasi adalah iklim atau atmosfir emosi dan psikologis yang mencakup moral, sikap dan tingkat produktivitas karyawan serta komunikasi kepada lingkungan eksternal. Teori budaya organisasi menurut *Gareth Morgan* dalam ilmu komunikasi sangat dipengaruhi oleh tradisi atau pemikiran sosiokultural. Dalam tradisi ini, organisasi memberikan peluang bagi terjadinya interpretasi budaya, organisasi menciptakan realitas bersama yang membedakan mereka dengan organisasi yang memiliki budaya yang berbeda. Dalam membicarakan budaya, kita betul-betul membicarakan berbagai peristiwa, tindakan, objek,, ucapan atau situasi tertentu dalam cara-cara yang berbeda.²⁷

²⁶ Arni Muhammad, 2008, *Komunikasi Organisasi*, Jakarta: Penerbit PT Bumi Aksara, hal. 51.

²⁷ Morissan, 2009, *Teori Komunikasi Organisasi*, Bogor: Penerbit Ghalia Indah, hal. 103.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

1. Hasil Penelitian

Sulawesi Barat (Sulbar) sebagai sebuah provinsi baru, memiliki potensi yang luar biasa baik sumber daya alam maupun sumber daya lainnya termasuk manusianya. Namun akibat keterisolirannya dengan provinsi induk, maka terlihat wilayah ini kurang memperoleh dampak dari pembangunan. Oleh karena itu dinamika politiknya masih naik turun tetapi tetap dalam koridor demokrasi yang terkendali karena tidak pernah ada gerakan massa yang massif dan sistematis dalam kurun waktu pra pembentukan hingga pasca pembentukan Provinsi Sulawesi Barat.²⁸

Media menilai keberadaan birokrasi di Kabupaten Mamuju yang selalu dimekarkan adalah birokrasi “buangan” dimana SDMnya diisi oleh mereka-mereka yang mendapatkan “hukuman” dari provinsi asal. Pengelolaan birokrasi yang dilakukan di kabupaten asal, dilakukan hanya menunggu “program sisa” dari pemerintah provinsi yang harus dilaksanakan oleh kabupaten. Berbagai usulan program kegiatan yang diajukan banyak mendapatkan penolakan dari provinsi. Anggaran yang diterima dari provinsi induk juga sangat terbatas. Pada sisi yang lain, realitanya masyarakat banyak mengalami kesulitan bila harus berurusan dengan pemerintah provinsi, karena kendala jarak dengan tempat mereka berasal. Aktivitas pembangunan daerah dan kewenangan pemerintah kabupaten saat itu banyak menemui hambatan dari pemerintah provinsi.

Dorongan untuk melakukan pemekaran, disamping disebabkan oleh dorongan yang berasal dari masyarakat juga berasal dari birokrasi kabupaten asal yang merasakan berbagai kendala dalam melaksanakan fungsi pemerintahannya. Dengan luas wilayah yang cukup besar, sangat berat bagi provinsi asal untuk menerapkan rentang kendali hingga ke kabupaten asal. Walaupun di dalam provinsi asal hampir tidak ada perbedaan suku atau agama, namun sentimen kewilayahan justru menjadi mengemuka. Dorongan dari birokrasi pemerintahan kabupaten asal lebih disebabkan karena tidak maksimalnya kinerja birokrasi

²⁸ Banyak diungkapkan oleh narasumber baik di Mamuju maupun di Majene yang pada intinya tidak meratanya pembangunan ketika masih bergabung dengan Provinsi Sulawesi Selatan. Namun demikian mereka menyatakan bahwa Sulawesi Selatan sebagai saudara tua bagi Sulawesi Barat.

dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. berbagai keluhan dan kritik dari masyarakat langsung diterima oleh pemerintah kabupaten, sedangkan di sisi yang lain mereka tidak dapat melakukan perubahan kebijakan karena tekanan dari pemerintah provinsi. Kondisi birokrasi pemerintahan kabupaten yang berada dalam tekanan menjadi sesuai dengan kondisi ketidakpuasan masyarakat terhadap kinerja pemerintah provinsi asal ke daerah mereka. Karena itu seluruh elemen masyarakat, birokrasi, para akademisi bersatu untuk menyatakan tekadnya pengajuan pemekaran wilayah dari provinsi asal.

Berbeda dengan Sulbar, bagi Provinsi Maluku Utara (Malut) sensitifitas persoalan etnis telah mendorong terjadinya pengalihan penanganan kesejahteraan masyarakat setempat melalui langkah proses pemekaran wilayah. Pengalihan penanganan ini menuju dominannya pendekatan keamanan untuk mengurangi situasi dan dampak konflik yang terjadi di wilayah Maluku pada umumnya dan kawasan Malut pada khususnya. Semula, elit mempunyai peran mengarahkan substansi pembentukan Malut sebagai kawasan yang mencoba mengejar ketertinggalan di bidang pembangunan dibandingkan Kota Ambon dan Provinsi Maluku secara keseluruhan. Tetapi, seiring dengan beragam komponen yang terlibat dalam gerakan menuju proses pemekaran wilayah, maka orientasi peran elit ini dikembangkan pada usaha rekonsiliasi dengan konteks mengurangi ego struktural kelembagaan dari masing-masing materi muatan proses pemekaran wilayah itu sendiri. Hal ini sangat tampak pada di tetapkannya ibukota definitif provinsi tersebut, yaitu nantinya di Sofifi yang masuk dalam kawasan kepulauan Tidore.²⁹

Dalam pandangan Sultan Ternate yaitu Sultan Mudhafar Shah, perjuangan ^{Maluku Utara} menjadi sebuah provinsi sebenarnya sudah sangat lama. Bahkan ketika Presiden Habibie memerintah, dirinya langsung bertemu dan menyampaikan pandangan agar Maluku Utara menjadi satu provinsi tersendiri.³⁰ Sultan Mudhafar Shah menyatakan, alasannya sangat kuat untuk menjadikan Maluku Utara sebagai sebuah provinsi yaitu faktor sejarah dan potensi sumber daya alamnya. Apalagi selama ini Maluku Utara menjadi wilayah marginal dari Ambon (Provinsi Maluku) karena faktor geografis. Pada tahun 1999 hal tersebut langsung direspon oleh Presiden Habibie dengan lahirnya UU nomor 46 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Maluku Utara.

Oleh karena itu berdasarkan kesamaan ketidakpuasan terhadap provinsi asal, keinginan dan harapan itulah dilakukan upaya pemekaran wilayah.

²⁹ Wawancara dengan Sultan Ternate, Mudafarsyah, yang juga anggota DPD, Ternate, Maluku Utara, 19 Juli 2011.

³⁰ Sofifi sendiri adalah suatu kawasan pedesaan yang sangat terbatas jumlah penduduknya, dan kemudian dinaikkan statusnya sebagai Kabupaten. Sementara itu, untuk sementara, mengingat kesiapan terkait sarana prasana sosial ekonomi, ibukota provinsi Maluku Utara justru ditempatkan di kota Ternate. Hasil wawancara dengan Sultan Mudhafar Shah, tanggal 18 Juli 2011 di Istana Kesultanan Ternate.

Beberapa tekad yang senantiasa di jadikan semangat pemekaran yaitu pemekaran ini merupakan kesempatan bagi berjalannya birokrasi secara efektif, pelayanan publik menjadi maksimal, dan kesejahteraan masyarakat menjadi meningkat. Walaupun pada dasarnya mereka menyadari, masih kurangnya SDM yang memenuhi persyaratan untuk menduduki sebuah jabatan apabila daerah ini jadi dimekarkan. Tapi kesadaran itu sepertinya harus disimpan dulu, karena tekad untuk memberikan pelayanan publik secara maksimal lebih dominan.

Namun demikian keinginan untuk memberikan pelayanan publik yang maksimal tidak begitu saja dapat terlaksana, terutama terjadi di Malut. Hal ini terkait dengan keharusan berdasarkan undang-undang bahwa 5 tahun pasca pemekaran, maka ibukota harus sudah berada di Sofifi. Selama ini (5 tahun sejak pemekaran), pusat pemerintahan Provinsi Maluku Utara berada di Kota Ternate yang sudah memiliki infrastruktur baik.³¹ Namun seiring dengan peningkatan Ternate dari kabupaten menjadi kota, maka infrastruktur pun menjadi persoalan serius. Persoalan baru muncul yaitu dengan tidak sepenuhnya Pemerintah Kota Tidore Kepulauan mengelola wilayah Sofifi yang secara administratif masih menjadi bagian dari Kota Tidore Kepulauan. Sementara di sisi lain, Sofifi sudah menjadi tanggungjawab Pemerintah Provinsi Maluku Utara. Oleh karena itu menjadi sebuah kondisi yang dilematis dalam hal penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Maluku Utara dengan keterbatasan serta adanya ketidakjelasan status Kota Sofifi tersebut.³²

Pelayanan publik dilakukan sesuai dengan tupoksi masing-masing SKPD. Beberapa prinsip dasar pelayanan publik seperti faktor kecepatan dan ketepatan pelayanan serta dengan biaya yang murah, berusaha diwujudkan SKPD dalam kegiatan pelayanan kepada masyarakat. Memang disadari bentuk pelayanan publik dari masing-masing SKPD tidak selalu sama, tergantung dari prioritas pencapaian tujuan pelaksanaan tupoksinya. Untuk itu guna memihak pada kepentingan masyarakat, masing-masing SKPD perlu menyampaikan informasi yang dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai bentuk pelayanan yang dapat dilakukan, bagaimana persyaratannya dan bagaimana mekanisme melakukannya. Meski harus disadari, banyak kendala yang dihadapi oleh SKPD dalam memberikan pelayanan publik secara maksimal.

Pada awal pemekaran pengelolaan birokrasi dilakukan taat dasar. Walaupun konsekuensinya banyak kegiatan yang tidak dapat dikerjakan secara maksimal karena keterbatasan anggaran. Hal ini berdampak pada tidak maksimalnya capaian kinerja SKPD termasuk Badan Kesatuan Kebangsaan Politik Perlindungan

³¹ Hasil wawancara diantaranya dengan pemimpin redaksi Harian *Malut Post*, Moh. Sadri, tanggal 17 Juli 2011 di kantor Harian *Malut Post*.

³² Hasil wawancara dengan Wakil Gubernur Maluku Utara, H. Abdul Gani Kasuba tanggal 20 Juli 2011

Masyarakat (Kesbangpolinmas) Sulbar. Program kerja yang terhambat dengan keterbatasan anggaran adalah kegiatan sosialisasi wawasan kebangsaan, kehidupan demokrasi dan peraturan-peraturan terkait ke daerah-daerah. Ada kekhawatiran keterbatasan anggaran ini juga dapat mempengaruhi pada tidak maksimalnya kegiatan sosialisasi menjelang pelaksanaan pilkada. Padahal tingkat pengetahuan masyarakat pada pelaksanaan pilkada, salah satunya bersumber dari kegiatan sosialisasi yang dilakukan Kesbangpolinmas. Keterbatasan anggaran juga berdampak pada kegiatan koordinasi Kesbangpolinmas dalam menjalankan tugasnya dengan Komunitas Intelijen Daerah (Komuninda). Keterbatasan ini juga dirasakan pada hampir semua SKPD dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Penyampaian informasi mengenai persyaratan pengurusan perijinan, disampaikan Kesbangpolinmas secara langsung kepada masyarakat yang datang untuk mengurus perijinan tersebut. Tidak ada informasi yang disampaikan kepada masyarakat sebelumnya dan tidak ada informasi yang dapat dibaca oleh masyarakat di depan kantor Kesbangpolinmas Sulbar. Semua informasi langsung ditanyakan kepada dan dijawab oleh petugas. Materi informasinya berisi berbagai persyaratan yang harus disediakan pemohon bila ingin mendapatkan pelayanan, serta berapa lama proses penyelesaiannya. Namun demikian tidak ada informasi mengenai berapa besarnya biaya yang harus dikeluarkan oleh masyarakat yang akan mengurus perijinan.

Selain melalui komunikasi langsung, penyampaian informasi juga dilakukan melalui koordinasi dengan aparat kecamatan agar informasi dapat disampaikan kepada masyarakat. Kepala Bidang Demokratisasi Kesbangpolinmas Sulbar menilai:

“Pemberian informasi sebagai bagian dari pelayanan publik diberikan dengan tidak membedakan partai atau kekuatan politik lainnya. Birokrasi tidak boleh memihak atau memberikan perlakuan yang berbeda kepada publik. Pelaksanaan tupoksi dilakukan secara transparan dan dapat diketahui oleh semua rakyat. Misalnya

nepotisme dan pelayanan publik tidak dapat terlaksana secara maksimal. Oleh karena itu harus dikembangkan nilai-nilai lokal yaitu antara penguasa dan rakyat seiring sejalan. Namun demikian, setidaknya Maluku Utara pasca pemekaran sudah menjadi lebih baik.

Sistem informasi pelayanan publik juga dimaknai sebagai upaya untuk mengelola data dan atau informasi yang dimiliki SKPD

klarifikasi). Rekomendasi ini disampaikan ke sekolah terkait, sehingga warga tidak mampu tersebut dapat menyekolahkan anaknya dengan tidak dipungut biaya.”³⁵ Penerapan sistem ini memerlukan koordinasi yang baik dan juga menuntut para lurah bersifat pro-aktif. Lurah perlu mengetahui ada warganya yang tidak mampu dan menjelaskan informasi bahwa pemerintah daerah akan memberikan pendidikan gratis kepada mereka.

Kebutuhan untuk meningkatkan pelayanan publik khususnya dalam bidang kesehatan kepada masyarakat, sangat tergantung pada kemampuan SDM tenaga kesehatan dalam memberikan pelayanan dan penyuluhan kesehatan kepada masyarakat. Sebelum dimekarkan, penyakit malaria adalah penyakit yang paling banyak diderita masyarakat disebabkan persoalan kesehatan lingkungan yang tidak tertata dengan baik. Upaya untuk mencegahan maupun pengobatannya juga relatif sangat terlambat karena pasien harus dirujuk ke Makasar. Permasalahan kesehatan di masyarakat tidak seimbang dengan alokasi anggaran yang diberikan oleh provinsi induk (Sulawesi Selatan). Selain persoalan anggaran juga dipengaruhi oleh terbatasnya tenaga medis yang dapat menangani persoalan kesehatan di masyarakat. Semangat kerja tenaga medis sangat rendah disebabkan sebutan yang dikenakan kepada tenaga medis yang ditempatkan di Kabupaten Mamuju adalah tenaga buangan yang sudah tidak berguna lagi di Makasar.

Untuk itu skala prioritas pelayanan publik dibidang kesehatan yang dilakukan oleh dinas kesehatan adalah penurunan angka kematian ibu dan anak. Bentuk kegiatan yang dilakukan berupa peningkatan kapasitas kompetensi tenaga medis dan para medis yang berada di kabupaten. Selain itu juga dilakukan kegiatan berupa monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan program yang dilaksanakan oleh kabupaten dan RSUD serta peningkatan bimbingan teknis.

Penataan sistem informasi pelayanan publik di bidang kesehatan adalah menjadi bagian dari penguatan SDM kesehatan. Untuk itu menurut Kepala Bidang Pelayanan Kesehatan Dinas Kesehatan Sulbar:

Dana dekonsentrasi lebih diarahkan pada penguatan kapasitas SDM kesehatan sedangkan dana yang berasal dari APBD langsung ditujukan untuk koordinasi peningkatan kesehatan di masyarakat. Kegiatannya berupa bimbingan teknis yang dilakukan kepada tenaga para medis di masing-masing kabupaten dalam rangka antisipasi dan penanganan

³⁵ Dinas Pendidikan Provinsi Maluku Utara menerangkan bahwa di Kota Ternate ada SMA yang berstandar internasional, yaitu SMAN 1 dan SMAN 4. Ada yang berstatus Sekolah Modern, yaitu SMAN 5. SMK 1 dan SMK 2 berstatus RSBI. SMPN 1 sedang diusulkan untuk masuk taraf RSBI. Belum semua SMP di Kota Ternate berstatus RSN, masih ada yang standar. SMP yang berstatus RSN adalah SMPN 1, SMPN 2, SMPN 4, dan SMPN 5. Baru ada 1 SD berstatus RSBI, yaitu SD Hakimalako, selebihnya adalah SD standar nasional.

kondisi kesehatan masyarakat. Jadi hampir semua dana dekon dan APBD yang ditujukan kepada dinas kesehatan diarahkan pada peningkatan kapasitas tenaga pelaksanaan disamping juga untuk urusan koordinasi penanganan kesehatan masyarakat dengan kabupaten.”³⁶

Berbeda dengan Sulbar, pelayanan kesehatan kepada masyarakat di Kota Ternate Malut lebih diarahkan pada upaya peningkatan kesadaran masyarakat akan lingkungan yang sehat dan bersih. Penyampaian informasi tentang kesehatan lingkungan disampaikan secara langsung oleh Dinas Kesehatan Kota Ternate, maupun tidak langsung dengan bantuan jajaran kelurahan atau melalui media massa lokal. Hal yang sama juga diberlakukan terhadap mekanisme penyampaian informasi mengenai pelayanan kesehatan terhadap warga tidak mampu yang seluruh biayanya akan ditanggung oleh pemerintah daerah. Kendalanya menurut Kepala Dinas Kesehatan Kota Ternate, “kantor dinas kesehatan yang masih berada di luar kota dengan kondisi fisik gedung yang sudah tidak memadai, banyak mempengaruhi kinerja pegawai dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.”³⁷

Pelayanan publik dibidang kependudukan, memang tidak dilaksanakan secara langsung oleh Bagian Kependudukan Sulbar. Pelayanan secara langsung dilaksanakan oleh Dinas Kependudukan di tingkat kabupaten. Hirarki organisasi menjadi kendala utama dalam pengelolaan data kependudukan di tingkat provinsi. Posisi setingkat eselon III sangat menyulitkan aktivitas koordinasi data kependudukan dengan kabupaten yang ditangani oleh dinas kependudukan yang dipimpin oleh pejabat eselon II. Bagian kependudukan masih berada di bawah biro pemerintahan. Dampaknya menurut Kepala Subbagian Data Kependudukan Bagian Kependudukan Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat³⁸

“Kepada masyarakat diinformasikan persyaratan untuk mengurus KTP serta bebas biaya dan hanya memerlukan waktu 1 (satu) hari saja untuk mengurusnya. Khusus untuk menindaklanjuti kebijakan e-KTP, kendalanya tidak semua desa memiliki tenaga operator IT yang dapat meng-input data secara cepat dan tepat, sehingga data yang didapat menjadi terlambat untuk mengetahui penduduk yang datang, pindah, lahir dan wafat. Kendala berikutnya terkait dengan sangat luas wilayah Kabupaten Mamuju, sehingga dari 1 (satu) hari yang dijanjikan baru dapat terlaksana paling cepat 5 (lima) hari.”³⁹

Pemekaran daerah jelas mendatangkan manfaat bagi masyarakat utamanya dalam pengelolaan ketenagakerjaan di Sulbar. Berbagai dana pemerintah pusat yang disalurkan melalui provinsi yang dahulu sangat sedikit sekali diterima di Sulbar, sekarang sudah dapat diterima dan dikelola secara efektif untuk masing-masing kabupaten yang ada di provinsi ini. Keterlambatan penerimaan anggaran yang berdampak pada rendahnya kualitas sarana pelatihan tenaga kerja dan bentuk-bentuk pelatihan pekerja sekarang ini sudah tidak lagi dirasakan.

Pembinaan kualitas tenaga kerja yang dilakukan oleh penduduk lokal dilakukan dengan mendirikan berbagai pusat pelatihan tenaga kerja dan balai latihan kerja (BLK). Informasi yang disajikan berupa bentuk layanan BLK dan formasi tenaga kerja di beberapa perusahaan. Pelatihan kepada calon tenaga kerja perlu dilakukan, mengingat pihak perusahaan tetap memprioritaskan calon pekerja yang memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas yang akan dikerjakannya. Untuk itulah dinas tenaga kerja memiliki konsentrasi untuk setiap tahunnya meningkatkan kualitas calon tenaga kerja melalui pelatihan yang diselenggarakan oleh BLK⁴⁰.

Selanjutnya menurut Kepala Bidang Tenaga Kerja Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Sulbar menyatakan:

Bentuk pelayanan publik lainnya yang dilakukan dinas tenaga kerja adalah memberikan surat rekomendasi kepada tenaga kerja yang akan dikirim ke luar negeri berdasarkan rekomendasi dari PJTKI. Dinas menetapkan berbagai persyaratan yang harus dipenuhi calon tenaga kerja ke luar negeri dan melakukan pengawasan terhadap perusahaan penggerah tenaga kerja yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud. Kendalanya hingga saat ini belum ada pelaporan dari PJTKI

³⁹ Hasil wawancara dengan kepala Dinas Kependudukan Kabupaten Mamuju Sulawesi Barat 6 Mei 2011

⁴⁰ BLK hanya terdapat 1 di Kabupaten Majene dan setiap tenaga kerja yang akan dilatih harus dikirim terlebih dahulu ke kabupaten ini. idealnya disetiap kabupaten perlu di miliki BLK dan tingkat provinsi juga memiliki BLK.

mengenai berapa jumlah tenaga kerja yang telah diberangkat ke luar negeri, kemana negara asalnya dan kompetensi apa yang banyak dibutuhkan. Umumnya para calon tenaga kerja ke luar negeri ini akan disalurkan di bidang perkebunan⁴¹.

Secara umum, pasca pemekaran wilayah media massa menilai birokrasi dilaksanakan begitu dekat dengan masyarakat. Birokrasi dilaksanakan secara transparan dan akuntabel. Masyarakat dapat mengetahui dengan mudah apa yang menjadi rencana pemerintah daerah dan bagaimana rencana tersebut diselenggarakan. Mereka dapat memberikan masukan dan mengawasi perencanaan serta pelaksanaan program kerja pemerintah daerah. Pelayanan publik dilakukan dengan metode pelayanan yang sederhana karena keterbatasan prasarana kerja yang ada. Tidak ada standar waktu yang jelas dalam memberikan pelayanan kepada publik. Meski demikian pelayanan publik tetap diberikan dengan biaya yang murah.

Namun demikian kondisi saat ini, media menilai Birokrasi pemerintah provinsi maupun kabupaten sekarang ini memiliki jarak dengan kalangan media. Pemerintah daerah tidak dengan mudah memberikan informasi kepada media karena banyak hal yang dinyatakan masih bersifat rahasia atau masih dalam proses penyusunan kebijakan. Media tidak mudah mengetahui proses penyusunan sebuah kebijakan. Karena hingga kini pemda belum memiliki aturan daerah yang mengatur soal keterbukaan informasi publik di Sulbar. Informasi mana yang boleh diakses dan mana yang masih bersifat rahasia, sangat ditentukan oleh pemahaman pejabat masing-masing SKPD terhadap informasi yang digolongkan informasi publik dan mana yang harus dirahasiakan karena termasuk rahasia jabatan⁴².

2. Analisis

Profesionalisme birokrasi yang lemah akan mengakibatkan buruknya kualitas pelayanan publik. Dengan kualitas birokrat yang rendah, maka korupsi dan inefisiensi semakin mudah terjadi. Jika korupsi dan inefisiensi terjadi, maka hal itu tidak dapat dikatakan sebagai kehidupan pemerintahan yang demokratis. Penyelenggara program-program pemerintahan yang tidak profesional merupakan ‘pelanggaran’ atas prinsip-prinsip pelayanan publik yang baik guna mewujudkan demokrasi, yang mana azas-azas idealnya antara lain adalah keprofesionalan, keterbukaan, dan akuntabilitas. Ini penting diperhatikan mengingat hakikat pelayanan publik adalah

⁴¹ Hasil wawancara dengan Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Sulawesi Barat 6 ei 2011

⁴² Disari dari hasil wawancara dengan Pimpinan Redaksi Radar Sulbar 2 mei 2011

pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.

Hakekat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Sayangnya berdasarkan hasil penelitian diketahui penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah provinsi tidak memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Padahal birokrasi pemerintah provinsi harus menjadi contoh bagi birokrasi pemerintah kabupaten/kota dalam hal pengelolaan pelayanan publik. Meski bidang tugas pelayanan publik kepada masyarakat tidak begitu besar ketimbang yang dimiliki pemerintah kabupaten/kota, namun pemerintah provinsi memiliki kesempatan yang besar untuk menetapkan standar pelayanan publik yang disampaikan melalui kegiatan koordinasi yang menjadi tupoksinya. Namun demikian tidak ada standar pelayanan yang sekurang-kurangnya meliputi prosedur pelayanan, waktu penyelesaian, biaya pelayanan, produk pelayanan, sarana dan prasarana, kompetensi petugas pemberi pelayanan.

Keseriusan meningkatkan pelayanan publik dengan memenuhi persyaratan yang menyertainya dapat membantu kelancaran masyarakat dalam berinteraksi dengan pemerintah daerah, termasuk yang dilakukan oleh para investor dalam melakukan pendaftaran ijin usaha yang akan dikembangkan di daerah yang dimekarkan. Kemudahan bagi investor dalam mengurus perijinan dan pelayanan publik yang maksimal dari pemerintah daerah, menyebabkan semakin banyaknya tempat usaha dibangun di daerah ini yang memberikan kesempatan lapangan pekerjaan bagi masyarakat tentunya.

Kinerja birokrasi daerah pemekaran juga harus dapat dibuktikan peningkatannya tahun demi tahun. Peningkatan kinerja birokrasi ditentukan oleh seberapa besar kualitas dan kuantitas SDM serta postur birokrasi pemerintah daerah. Postur birokrasi yang gemuk belum tentu memberikan jawaban pada upaya peningkatan kinerja pemerintah daerah, namun yang jelas anggaran birokrasi menjadi meningkat. Postur birokrasi yang tidak selaras dengan visi dan misi serta rencana strategis daerah, lebih menyebabkan pada potensi tumpang tindih pelaksanaan tupoksi satu SKPD dengan SKPD lainnya. Kondisi ini menyebabkan kinerja masing-masing SKPD berjalan tidak maksimal. Kondisi ini semakin sulit karena diawal pemekaran daerah, penempatan pegawai yang dapat menduduki sebuah jabatan bukan didasarkan pada kompetensi tapi kepada individu yang paling memenuhi syarat.

Penilaian kinerja birokrasi⁴³ publik merupakan suatu kegiatan yang penting karena dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan pemerintah daerah dalam mencapai misinya. Informasi mengenai kinerja sangat berguna untuk menilai seberapa jauh pelayanan yang diberikan pemda dalam memenuhi dan memuaskan masyarakat. Dengan melakukan penilaian kinerja, maka upaya untuk memperbaiki kinerja bisa dilakukan secara lebih terarah dan sistematis. Informasi mengenai kinerja juga penting untuk menciptakan tekanan bagi para pejabat penyelenggara pelayanan untuk melakukan perubahan-perubahan dalam organisasi.

Pelayanan yang berkualitas adalah merupakan harapan yang didambakan masyarakat karena masyarakat menganggap bahwa hal itu adalah merupakan hak yang harus diperolehnya. Khususnya di era reformasi sekarang ini pemerintah memberikan perhatian yang serius dalam upaya peningkatan dan perbaikan mutu pelayanan. Antisipasi terhadap tuntutan pelayanan yang baik membawa suatu konsekuensi logis bagi pemerintah untuk memberikan perubahan-perubahan terhadap pola budaya kerja aparatur pemerintah. Pemekaran daerah mempunyai tujuan ideal untuk meningkatkan kinerja birokrasi khususnya dalam menjalankan tugas pelayanan kepada publik.

Direktur Jenderal Otonomi Daerah Djohermansyah Djohan, menilai ada 205 (dua ratus lima) daerah otonom baru di Indonesia dan umumnya kinerjanya belum memuaskan. Indikasinya pada segi layanan publik, kesejahteraan masyarakat, dan tata kelola pemerintahan yang masih kurang. Kinerja yang tak memuaskan tersebut terjadi karena pembentukan daerah otonom baru itu tak melalui persiapan yang matang. Sejak awal pembentukan, aspek kemampuan keuangan daerah, aparatur, persiapan batas wilayah, potensi keuangan, dan kapasitas ibukota wilayah tak direncanakan dengan baik. Akibatnya, di tengah waktu berjalan, banyak kesulitan yang dialami daerah-daerah tersebut.⁴⁴

Kondisi ini membuktikan, bahwa membangun kinerja birokrasi pemerintahan daerah khususnya pada daerah pemekaran bukanlah pekerjaan yang terpisah-terpisah. Peningkatan kinerja birokrasi yang diukur berdasarkan indikasinya pada segi layanan publik, kesejahteraan masyarakat, dan tata kelola pemerintahan perlu dilakukan secara terkoordinasikan dengan kekuatannya terletak pada pembangunan kabupaten.

⁴³ Penyelenggaraan roda pemerintahan belum terbiasa melakukan penilaian terhadap kinerja terhadap kinerja birokrasi publik. Birokrasi publik tidak memiliki tolak ukur yang jelas dan tidak mudah diperoleh informasinya oleh publik. Terbatasnya informasi mengenai kinerja birokrasi publik terjadi karena kinerja belum dianggap sebagai suatu hal yang penting oleh pemerintah. Kausar AS, *Sistem Birokrasi Pemerintahan di Daerah dalam Bayang-Bayang Budaya Patron-Klien*, Bandung: Penerbit PT Alumni, 2009, hal. 34.

⁴⁴ Kinerja Daerah Pemekaran Tak Memuaskan, <http://nasional.kompas.com/read/2011/05/03/20480384/Kinerja.Daerah.Pemekaran.Tak.Memuaskan>, diakses tanggal 2 November 2011.

Interaksi kegiatan yang sangat terbatas pengawasan dari seluruh elemen masyarakat merupakan salah satu kondisi yang memungkinkan terjadi praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) di pemerintah daerah.⁴⁵ Ciri utama lainnya tergambar dari tidak mudahnya media massa mendapatkan informasi dari SKPD, karena banyak hal yang dinyatakan masih bersifat rahasia atau masih dalam proses penyusunan kebijakan.

Meski saat ini belum terjadi, bukan tidak mungkin pada masa berikutnya kondisi ini dapat dialami oleh pemerintah daerah. Sebagian masyarakat penerima pelayanan menyatakan bahwa terjadinya pilih kasih dalam pelayanan dan ketidakadilan dalam memberikan pelayanan publik. Pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah terhadap masyarakat yang membutuhkan pelayanan menjadi kurangpraktis dan kurang baik.

Selain untuk kepentingan pengawasan, transparansi dan akuntabilitas juga dapat dipergunakan untuk mempermudah sistem pelayanan publik, misalnya dalam hal proses pemberian perijinan. Mekanisme perijinan dapat dilakukan dengan menggunakan mekanisme perijinan satu pintu yang didasarkan pada telah tertatanya akuntabilitas sistem dan kinerja masing-masing SKPD yang terkait dengan perijinan. Masing-masing SKPD harus menyebutkan prosedur kerja dan waktu yang diperlukan untuk menyelesaiakannya. Koordinasi di antara SKPD inilah yang menghasilkan prosedur baku pelayanan perijinan yang meliputi waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan, kompetensi SDM yang mengerjakannya, biaya yang diperlukan, dan persyaratan yang harus disediakan oleh masyarakat pemohon perijinan. Hasil koordinasi ini selanjutnya ditetapkan dalam peraturan daerah yang akan mengikat semua pihak.

Sistem ini selanjutnya dilaksanakan oleh kelembagaan di daerah yang khusus melayani perijinan dengan selalu menyosialisasikan persyaratan yang harus dipenuhi oleh masyarakat pemohon. Keuntungannya, masyarakat mendapatkan kemudahan dalam mendapatkan pelayanan karena hanya menuju satu kantor saja. Masyarakat mengetahui hal-hal apa saja yang harus disediakannya termasuk biaya yang diperlukan untuk mengurus perijinan tersebut. Masyarakat mengetahui waktu yang diperlukan dalam mengurus perijinan. Masyarakat tidak berhadapan dengan calo-calo (baik resmi maupun tidak resmi) yang mencoba mengurus perijinan. Sedangkan bagi birokrasi pemerintah daerah, hal ini mendorong efektivitas koordinasi

⁴⁵ Sebanyak 205 daerah pemekaran di 164 kabupaten di tujuh provinsi berpotensi terjadi kasus tindak pidana korupsi. Pasalnya, amat jarang lembaga atau institusi pengawas yang memantau dan mencermati penggunaan anggaran di daerah-daerah pemekaran. Pembentukan daerah-daerah baru itu membutuhkan lembaga, perangkat, dan sarana-prasarana baru. Hal itu bakal menghabiskan anggaran yang tidak sedikit sehingga rawan dikorupsi. "Daerah Pemekaran Berpotensi Terjadi Korupsi", <http://nasional.kompas.com/read/2011/09/14/05143623/Daerah.Pemekaran.Berpotensi.Terjadi.Korupsi>, diakses tanggal 2 November 2011.

antara SKPD. Birokrasi tidak berhadapan dengan potensi KKN dari proses perijinan. Birokrasi lebih tertib administrasi dan penerimaan pendapatan daerah dari perijinan langsung diterima oleh kas daerah dan tidak diterima terlebih dahulu oleh masing-masing SKPD. Jadi benarlah, transparansi dan akuntabilitas publik bila dilaksanakan secara benar dan konsisten, semakin mampu meningkatkan pelayanan publik dan mencegah terjadinya praktik KKN di pemerintah daerah.

Kondisi mencolok yang ditemui dari dua daerah hasil pemekaran ini yaitu tidak ada informasi yg dapat diketahui masyarakat sebelum mereka mendapatkan pelayanan dari pemerintah daerah. Informasi mengenai persyaratan, mekanisme pelayanan, waktu dan biaya yang perlu disediakan masyarakat, langsung disampaikan oleh petugas saat masyarakat berkunjung ke SKPD. Masing-masing SKPD tidak memiliki standar pelayanan yang sama yang dapat diketahui oleh masyarakat. Pelayanan kepada masyarakat tidak disusun dalam sebuah arus alir pelayanan, sehingga dapat memperlancar pelayanan kepada masyarakat.

Merujuk kembali dari definisi sistem informasi pelayanan publik yaitu rangkaian kegiatan yang meliputi penyimpanan dan pengelolaan informasi serta mekanisme penyampaian informasi dari penyelenggara kepada masyarakat dan sebaliknya dalam bentuk lisan dan atau tulisan baik langsung maupun melalui media komunikasi. Itu artinya penataan sistem informasi pelayanan publik harus memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk lebih mendapatkan kemudahan dalam mendapatkan pelayanan dari pemerintah daerah. Sistem dan pelaksanaan pelayanan publik harus diinformasikan dan mudah diakses oleh masyarakat, sebagai bagian dari transparansi penyelenggaraan pelayanan publik sehingga dapat mencegah terjadinya potensi penyalahgunaan wewenang yang dimiliki aparat pemerintah daerah.

Upaya mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang ini juga dapat dilaksanakan melalui prosedur pelayanan yang dibuat dalam bentuk bagan alir. Masyarakat dapat mengetahui secara pasti siapa saja aparat dan atau unit kerja mana yang memiliki kewajiban untuk memberikan pelayanan, berikut berapa lama pelayanan dapat dilakukan. Sistem ini memberikan kepastian kepada masyarakat mengenai aparat dan atau unit kerja yang wajib melaksanakan tugas pelayanan sesuai dengan kewenangan yang diberikan kepadanya. Pemberian informasi yang langsung disampaikan oleh aparat kepada masyarakat saat datang ke SKPD, jelas bertentangan dengan prinsip penataan sistem informasi pelayanan publik. Ketidaktahuan masyarakat terhadap mekanisme dan aparat yang dapat memberikan pelayanan, sesungguhnya berpotensi untuk terjadinya penyalahgunaan wewenang dengan cara memberikan informasi "sesat" tentang lamanya proses penanganan pelayanan kepada masyarakat.

Penataan sistem ini juga berguna untuk mendapatkan umpan balik dari masyarakat terhadap bentuk pelayanan publik yang selama ini dilakukan pemerintah daerah kepada masyarakat. Umpan balik ini sekaligus dipergunakan sebagai indikator utama dalam menilai kepuasan masyarakat dan hal-hal apa saja yang masih perlu disempurnakan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Umpan balik ini juga berguna untuk menyempurnakan komunikasi internal (koordinasi) antara unit kerja dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat.

Hal ini sebagaimana digambarkan dalam konsep komunikasi organisasi yang terkait dengan pelayanan publik dalam model sistem transformasi. SKPD harus menerima informasi dan data-data dari masyarakat terkait dengan pelayanan publik yang telah dilakukannya. Umpan balik ini akan dipergunakan oleh intern SKPD sesuai tingkatannya untuk menyempurnakan pelayanan publik kepada masyarakat. Komunikasi terjadi pada bermacam-macam tingkat dari sistem, ada komunikasi dalam tiap bagian, ada komunikasi di antara sistem dan lingkungannya. Untuk menjaga keseimbangan aktivitas yang produktif, tiap-tiap bagian mengirimkan balikan kepada bagian lain. Balikan ini digunakan untuk menyesuaikan dan membetulkan aktivitas bagian lain untuk menjaga keseimbangan dalam memberikan pelayanan publik.

Kesadaran untuk membangun koordinasi yang sinergi diantara unit kerja dalam memberikan dan menyempurnakan pelayanan publik, perlu terus dibudaya dalam rangka meningkatkan kinerja pelayanan publik. Bawa SKPD memberikan peluang bagi terciptanya interpretasi yang utuh mengenai sistem informasi pelayanan publik. Namun demikian diperlukan keseriusan dari semua pihak utamanya dalam memperbarui informasi terkini tentang hal-hal yang diperlukan masyarakat. Mudah tidaknya koordinasi dilaksanakan juga dipengaruhi oleh ketersediaan database informasi mengenai sistem dalam kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik yang diterimanya.

Penyebarluasan informasi sebagai bagian dari pelayanan publik melalui kerjasama dengan pihak terkait seperti kelurahan dapat membantu penyebarluasan informasi kepada masyarakat. Berbagai hal yang akan diperlukan oleh masyarakat telah lebih dahulu diinformasikan, sehingga akan membantunya dalam mendapatkan pelayanan dari pemerintah daerah. Untuk itu sudah tepat kiranya, bila informasi disampaikan itu tanpa membeda-bedakan lapisan masyarakat. Keterpaduan dalam hal pengelolaan dan pelayanan informasi kepada masyarakat, menjadi faktor dominan dalam menciptakan kualitas pelayanan publik yang prima.

Kualitas pelayanan prima tercermin dari (1) transparansi yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses semua pihak yang membutuhkan serta mudah dimengerti; (2) akuntabilitas yaitu pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (3) kondisional yaitu pelayanan yang ~~sesuai dengan standar dan kriteria~~

~~yang tetap berpegang pada~~
prinsip efisiensi dan efektivitas; (4) partisipatif yaitu pelayanan yang mendorong peran serta masyarakat dengan memperhatikan aspirasi dan kebutuhan masyarakat; (5) kesamaan hak yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun; (6) keseimbangan hak dan kewajiban yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.⁴⁶

Meski harus disadari kualitas pelayanan publik pada daerah pemekaran, masih terkendala kualitas sumber daya manusia yang memiliki kompetensi memadai. Untuk itu upaya meningkatkan kompetensi pegawai melalui peningkatan kegiatan pendidikan dan pelatihan menjadi hal yang perlu diprioritaskan. Kendala lainnya berupa keterbatasan sarana dan prasarana yang dapat mempermudah masyarakat dalam mengakses informasi dan mendapatkan pelayanan publik. Kendala ini memang terkait dengan ketersediaan anggaran yang tersedia yang dapat menunjang pelayanan publik kepada masyarakat.

Namun demikian, kendala-kendala tersebut bukan berarti menjadi penghalang bagi pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan publik yang prima kepada masyarakat, setidaknya dalam ukuran standar minimum yang dapat diberikan kepada masyarakat. Sesungguhnya dari dimensi pemerintahan dapat dikatakan bahwa pemerintah daerah memiliki peran kuat dalam penyediaan layanan publik. Hal ini dapat dipastikan dari berbagai indikator, diantaranya cara penyediaan layanan publik yang bersifat positif atau kuatnya inisiatif pemerintah dalam penyediaan layanan publik. Janji diawal pemekaran, sesungguhnya dapat menjadi indikator menilai keberhasilan pembangunan daerah yang ditandai dengan derajat otonomi yang kuat, hak untuk mengatur dan mengurus sendiri setiap fungsi yang diemban, termasuk mengukur efektivitas sistem informasi pelayanan publik kepada masyarakat.

⁴⁶ Lijan Poltak Sinambela (dkk), 2006, *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, Jakarta: Penerbit Bumi Aksara, hal. 6.

BAB IV

PENUTUP

1. Kesimpulan

Efektivitas sistem informasi pelayanan publik setidaknya dapat dilihat dari kesungguhan pemerintah daerah hasil pemekaran, untuk menata sistem informasi publik yang berisi semua informasi pelayanan publik yang berasal dari penyelenggara pada setiap tingkatan. Kesungguhan itu ditandai dengan upaya pemerintah daerah untuk menyempurnakan sistem penyimpanan dan pengelolaan informasi serta mekanisme penyampaian informasi dari penyelenggara kepada masyarakat dan sebaliknya, secara lisan atau tertulis yang disampaikan secara langsung atau melalui media komunikasi.

Upaya untuk mempermudah masyarakat dalam mendapatkan pelayanan publik dari pemerintah daerah, setidaknya merupakan bagian dari sekian janji-janji yang ditawarkan kepada masyarakat di awal pemekaran daerah. Pada pelaksanaannya, memang belum semua janji tersebut belum dapat terlaksana sebagaimana dimaksud dalam konsep mengenai efektivitas sistem informasi pelayanan publik. Kendala kualitas kompetensi sumber daya manusia di masing-masing SKPD, orientasi penggunaan anggaran yang lebih diprioritaskan pada anggaran belanja pegawai daripada pelayanan publik, serta kurangnya sarana dan prasarana yang dapat memudahkan masyarakat mendapatkan pelayanan publik dari pemerintah daerah, merupakan kendala yang banyak dijumpai di SKPD.

Informasi pelayanan publik kepada masyarakat lebih banyak dilakukan secara langsung saat masyarakat berkunjung ke SKPD yang bersangkutan. Tidak ada informasi awal yang dapat diakses dan memudahkan masyarakat dalam mendapatkan pelayanan publik dari pemerintah daerah. Untuk itu, SKPD yang merasa perlu menyebarluaskan informasi hingga ke seluruh lapisan masyarakat. SKPD biasanya melakukan koordinasi dengan aparat desa atau kelurahan untuk membantu menyebarluaskan informasi tersebut. Koordinasi dengan aparat desa atau kelurahan memang diperlukan untuk menyukseskan kegiatan penyebarluasan informasi pelayanan publik ini. Hanya sayangnya, hal ini tidak ditunjang oleh ketersediaan *database* mengenai kebutuhan dan

atau tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik yang diberikan pemerintah daerah selama ini.

Walaupun hingga kini, daerah pemekaran telah memiliki otonomi yang kuat untuk membangun daerah, hak untuk mengatur dan mengurus sendiri setiap fungsi yang diemban, namun belum efektif dalam menerapkan sistem informasi pelayanan publik kepada masyarakat. Kesungguhan SKPD untuk menata sistem informasi pelayanan publik adalah merupakan upaya sistematis dari pemerintah daerah untuk senantiasa memenuhi janji-janji kepada masyarakat sebagaimana disampaikan diawal pemekaran.

2. Saran

Pelayanan publik yang prima sangat didukung oleh tertatanya sistem informasi pelayanan publik kepada masyarakat. Banyak hal yang dapat dilakukan pemerintah daerah utamanya daerah pemekaran dalam menata sistem, tanpa harus berdalih pada keterbatasan anggaran yang tersedia untuk itu. Masing-masing SKPD perlu mengintensifkan penyebarluasan informasi kepada masyarakat yang berisi persyaratan dan mekanisme pelayanan publik, baik langsung maupun melalui media komunikasi. Penggunaan media massa dan atau media *online* pemerintah daerah dapat memperluas daya jangkau menyebarluasan informasi, sehingga akan semakin banyak masyarakat yang mengetahuinya.

Masing-masing SKPD juga perlu menyempurnakan sistem penyimpanan dan pengelolaan informasi sebagai *database* yang dapat membantu mengoptimalkan pelayanan publik kepada masyarakat. Pemerintah daerah perlu bertindak konsekuensi dalam hal memprioritaskan penggunaan anggaran dengan menyeimbangkan ketersediaan anggaran tidak hanya untuk keperluan belanja pegawai tapi juga kepada keperluan peningkatan pelayanan publik kepada masyarakat. Sesungguhnya kejujuran pemerintah daerah hasil pemekaran untuk mengalokasikan anggarannya ini akan dapat diukur hasilnya dari tingkat kepuasan masyarakat terhadap aktivitas pelayanan publik yang diterimanya. Hal ini juga sekaligus menjadi indikator dari tinggi rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kinerja pemerintah daerah, terutama bila dikaitkan dengan janji-janji yang mereka dapatkan diawal pemekaran daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Atmosoeprapto, Kisdarto, 2002, *Menuju SDM Berdaya dengan Kepemimpinan Efektif dan Manajemen Efisien*, Jakarta: Penerbit PT Elex Media Komputindo
- Dwiyanto, Agus, (et.all), 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit PSKK-UGM
- Faisal, Sanapiah, *Format-Format Penelitian Sosial*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005
- Fitriani, Fitria, Hofman Bert and Kai Kaser. 2005. *Unity in Diversity ? The Creation of New Local Government in a Decentralising Indonesia*. Bulletin of Indonesia Studies.
- Ida, Laode, " *Permasalahan Pemekaran Daerah di Indonesia*", Media Indonesia 22 Maret 2005
- Kausar AS, *Sistem Birokrasi Pemerintahan di Daerah dalam Bayang-Bayang Budaya Patron-Klien*, Bandung: Penerbit PT Alumni, 2009
- Kurniawan, Agung, 2006, *Transformasi Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Penerbit Pembauran
- Muhammad, Arni, 2008, *Komunikasi Organisasi*, Jakarta: Penerbit PT Bumi Aksara
- Muchlis, Hamdi, 2001. "Good Governance dan Kebijakan Otonomi Daerah." *Jurnal Otonomi Daerah*, Vol. I (2), Oktober 2001
- Moleong, Lexy J, *Metode Penelitian Kualitatif* Edisi Revisi, Bandung, Penerbit Remadja Rosdakarya, 2004
- Morissan, 2009, *Teori Komunikasi Organisasi*, Bogor: Penerbit Ghalia Indah
- Ratminto dan Atik Septi Winarsih. 2005. *Manajemen Pelayanan : Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter, dan Standar Pelayanan Minimal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Sinambela, Lijan Poltak (dkk), 2006, *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, Jakarta: Penerbit Bumi Aksara

Suryadi, Syamsu, 1999, *Elit Politik dalam Komunikasi Politik di Indonesia* dalam Maswadi Rauf dan Mappa Nasrun, *Indonesia dan Komunikasi Politik*, Jakarta: Gramedia

Tangkilisan, Hesel Nogi S, 2005. *Manajemen Publik*. Jakarta : Penerbit PT.Grasindo
Tim Politik Dalam Negeri Setjen DPR RI, Laporan Penelitian Tim “Politik Pemekaran
Daerah di Era Reformasi (Studi terhadap Implementasi Kebijakan Pemekaran
Daerah di Provinsi Sulawesi Barat dan Provinsi Maluku Utara”, 2011

Thoha, Mifta, 2003, Birokrasi dan Politik Di Indonesia, Jakarta: PT Rajawali Press
Yin, Robert K., *Studi Kasus Desain dan Metode*, Alihbahasa M. Djauzi Madzakir,
Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.
PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Internet

“Daerah Pemekaran Berpotensi Terjadi Korupsi”, <http://nasional.kompas.com/read/2011/09/14/05143623/Daerah.Pemekaran.Berpotensi.Terjadi.Korupsi>, diakses tanggal 2 November 2011.

“Daerah Pemekaran Harus Segera Menyesuaikan”, <http://www.indopos.co.id/index.php/arsip-berita-nasional/34-Nasional%20BeritaText/9936-daerah-pemekaran-harus-segera-menyesuaikan.html> diakses tgl 18 april 2012

Kinerja Daerah Pemekaran Tak Memuaskan, <http://nasional.kompas.com/read/2011/05/03/20480384/Kinerja.Daerah.Pemekaran.Tak.Memuaskan>, diakses tanggal 2 November 2011.

“Pemekaran Daerah Bermotif Kekuasan”, <http://www.korankaltim.co.id/read/news/2011/18259/pemekaran-daerah-bermotif-kekuasan.html> diakses tanggal 18-4-2012

BAGIAN V

KONSTELASI BIROKRASI DI DAERAH PEMEKARAN (STUDI DI PROVINSI SULAWESI BARAT DAN MALUKU UTARA)

Siti Nur Solechah

BAB I PENDAHULUAN

Sejak tahun 2010 Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) RI mengevaluasi perkembangan daerah otonom baru. Evaluasi tersebut dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui penyelenggaraan pemerintahan berusia 0-3 tahun. Pada evaluasi tahun ketiga Kemdagri akan menentukan status daerah otonom baru, apakah akan tetap sebagai daerah otonom atau digabungkan dengan daerah lainnya.¹ Dari laporan evaluasi sementara Kemdagri, total persentase penilaian terhadap 57 daerah otonom baru tahun 2010, adalah untuk tergolong kategori baik tidak ada, kategori kurang baik ada 9 daerah, dan kategori tidak baik tidak ada.²

Pasal 16 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menyebutkan sumber informasi utama yang digunakan untuk melakukan Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD) adalah Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD). Selain sumber informasi utama, dapat digunakan sumber informasi pelengkap yang dapat berupa laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD; informasi keuangan daerah; laporan kinerja instansi pemerintah daerah; laporan hasil pembinaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, evaluasi dan pengawasan pelaksanaan urusan pemerintahan daerah; laporan hasil survei kepuasan masyarakat terhadap layanan pemerintahan daerah; laporan kepala daerah atas permintaan khusus; rekomendasi/tanggapan DPRD terhadap LKPJ kepala daerah; laporan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berasal dari lembaga independen; tanggapan masyarakat atas Informasi LPPD; dan laporan dan/atau informasi lain yang akurat dan jelas penanggungjawabnya.

Selain itu, birokrasi pemerintah daerah pada daerah pemekaran juga menjadi penentu dalam melakukan penilaian terhadap berhasil tidaknya suatu daerah yang dimekarkan. Terkait dengan birokrasi di Daerah, hasil penilaian BPK menyebutkan bahwa ternyata birokrasi menyedot dana paling besar

¹ *Ibid.*

² *Ibid.* Mendagri Gamawan Fauzi menjanjikan pihaknya akan mengumumkan hasil evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah, evaluasi daerah otonom hasil pemekaran, dan evaluasi daerah otonom baru pada peringatan Hari Otonomi Daerah pada 25 April 2011.

dalam anggaran daerah pemekaran. Hampir 95% anggaran yang dikucurkan pemerintah pusat untuk memenuhi kebutuhan bagi birokrasi berupa fasilitas dan kegiatan operasional³. Menanggapi kondisi ini, Kemendagri sedang melakukan evaluasi APBD dari daerah-daerah pemekaran, terkait tingginya belanja birokrasi ketimbang biaya publik⁴.

Selain persoalan anggaran, netralitas birokrasi pada daerah yang dimekarkan juga perlu mendapatkan perhatian dalam rangka menilai kebijakan terhadap pemekaran daerah. Komisaris Pelayanan Publik Australia Lynelle Briggs menilai politisasi dalam birokrasi merupakan masalah serius yang harus diperhatikan seksama. Jajaran pelayan publik atau pegawai pemerintah seyogyanya bisa memahami secara menyeluruh mengenai peran dan tugas yang mereka miliki. Hal ini akan menjadi pijakan mendasar dari tugas dan peran yang akan dimainkan setiap individu⁵. Bagaimana birokrasi di Provinsi Sulawesi Barat dan di Provinsi Maluku Utara yang baru dimekarkan ? Tulisan ini akan menggambarkan dan menganalisis bagaimana konstelasi birokrasi di dua daerah pemekaran tersebut.

³ "95% Anggaran Daerah Pemekaran untuk Birokrasi", <http://bataviase.co.id/node/300192> diakses tanggal 9-2-2011

⁴ Belanja Birokrasi Tinggi, Kemdagri Evaluasi APBD Daerah Pemekaran, <http://www.theprakarsa.org/index.php?act=dil&id=20100721051300> diakses tanggal 9-2-2011

⁵ Birokrasi Masin Tergantung Politik, http://reformasi-birokrasi.com/index.php?option=com_content&task=view&id=7&Itemid=2, diakses tanggal 11-2-2011

BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN

Birokrasi merupakan suatu tipe atau bentuk organisasi yang dapat dipahami dari 3 sudut yang berbeda. Pertama; biro yang berarti suatu lembaga. Kedua; pengalokasian nilai dan sumber organisasi yang berskala luas, misalnya pengambilan keputusan. Ketiga; berauness, yang menunjukkan suatu kualitas yang membedakan biro dengan tipe organisasi lainnya yang bukan birokrasi.⁶

Idealnya, birokrasi bersifat netral. Kaitan antara birokrasi dengan kekuasaan, idealnya juga netral dari kekuatan manapun. Namun, Francis Rourke dan Miftah Toha menyatakan bahwa netralitas birokrasi dari politik hampir tidak mungkin. Hal ini sejalan dengan pendapat Max Webber yang menunjukkan adanya keterkaitan antara birokrasi dan politik kekuasaan. Ia mengingatkan bahwa birokrasi bukanlah alat yang netral tetapi merupakan refleksi dari kondisi politik dan masyarakat. Keterkaitan itu juga tampak pada hubungan subordinasi antara birokrasi dan eksekutif.⁷

Namun begitu, pada rezim yang otoriter, seperti rezim Orde Baru yang oleh Harold Crouch dikategorikan sebagai masyarakat yang mempunyai ciri sebagai masyarakat politik birokratik. Masyarakat tersebut mempunyai ciri bahwa lembaga politik yang dominan adalah birokrasi, sedangkan lembaga politik lain seperti parlemen maupun parpol lain lemah sehingga tidak mampu mengontrol atau mengimbangi kekuasaan birokrasi.

Pada zaman rezim Suharto, birokrasi dikooptasi oleh Golkar. Ketika gerakan reformasi berhasil menumbangkan rezim Suharto, birokrasi dilepaskan dari kooptasi Golkar. Sekarang setelah 12 tahun reformasi berjalan, sebagian kalangan di masyarakat menengarai bahwa kooptasi terhadap birokrasi tumbuh kembali. Menurut Medelina KH, bedanya apabila pada zaman Suharto kooptasi dilakukan oleh satu kekuatan yang sangat terpusat, namun sekarang sumber

⁶ Toby Mendel, 2004. Kebebasan Memperoleh Informasi. Sebuah survey Perbandingan Hukuk, Judul Asli: *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*. Penerjemah: Tim Kawantama, Jakarta, UNESCO, hal. 3

⁷ Indra J Piliang, T. A. Legowo, Disain Baru Sistem Politik Indonesia, Centre for Strategic and International Studies, 2006, hal. 141

kooptasi adalah berbagai partai politik.⁸ Walaupun dalam konteks ini derajat kooptasi agak lemah karena terjadi persaingan di antara partai politik.

Konsekuensi dari terkooptasinya birokrasi oleh kekuatan tertentu menjadikan beban birokrasi menjadi berat, menjadi lamban dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan, kehillangan inisiatif dan misi yang harus dilakukan. Ketika intervensi politik semakin dalam, pelayanan birokrasi menjadi memihak. Akibatnya, birokrasi menjadi tidak obyektif, birokratis, dan menolak kontrol masyarakat. Kritik Donald Warwick terhadap birokrasi yang terkooptasi adalah; "bahwa birokrasi cenderung menjadi tuan daripada pelayan masyarakat, tidak efisien, dan menghamburkan resources. Secara keseluruhan, akibat orientasi yang berlebihan terhadap kekuasaan adalah *unmotivated bureaucracy*".⁹

Masuknya orang-orang partai kedalam birokrasi akan berdampak negatif pada pola rekrutmen pegawai. Penyerobotan posisi-posisi penting oleh orang luar akan menjadi deinsentif bagi pegawai di suatu instansi, yang memiliki kecakapan dan meniti karir dari awal dengan masa kerja yang panjang. Masuknya kader partai kedalam birokrasi juga potensial menimbulkan loyalitas ganda. Loyalitas itu terhadap pemerintah dan loyalitas terhadap partai yang diwakilinya, dan telah menempatkannya di birokrasi.

Demikian pula masuknya orang luar di posisi penting akan merusak pengembangan karir. Rekrutmen orang tertentu kedalam birokrasi bertentangan dengan prinsip rekrutmen yang transparan, adil dan terbuka. Begitu juga dengan masuknya tenaga baru kedalam birokrasi yang sudah "gemuk", apalagi diambil dari kalangan partai bisa jadi merupakan upaya elit memperluas patronase dengan menggunakan sumber-sumber daya pemerintah.

Implikasi lain masuknya orang partai ke jajaran birokrasi, menumbuhkan birokrat yang tidak berdasarkan karir dan masa "pengabdian" yang cukup tetapi semata karena *patron system*, dan akibatnya mengurangi aspek profesionalisme. Profesionalisme birokrasi yang lemah tampak pada buruknya kualitas pelayanan publik. Dengan kualitas birokrat yang rendah, korupsi dan inefisiensi semakin mudah terjadi.

Birokrasi harus bersifat netral, karena mereka yang bekerja tidak lain untuk kepentingan organisasi tempatnya bekerja. Birokrasi, tidak ada kata lain kecuali harus netral, bahwa melayani rakyat keseluruhan, artinya tidak mengutamakan dan memihak kepada salah satu kepentingan kelompok rakyat tertentu. Keberpihakan kepada kepentingan seluruh rakyat ini sama dengan melaksanakan demokrasi, karena hakekat demokrasi adalah dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Oleh sebab itu, netralitas birokrasi pemerintah dari

⁸ *Ibid*, hal. 137

⁹ Donald Warwick, *Ibid*, hal. 138

kepentingan kelompok partai atau kekuatan politik tertentu akan mampu melahirkan tatanan pemerintahan yang demokratis.¹⁰

Secara normatif di Indonesia, masalah netralitas birokrat dalam fungsi dan tanggung jawabnya dalam menjalankan pemerintahan sebenarnya telah diatur dalam sejumlah UU dan Peraturan, seperti : UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, PP Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Anggota Partai Politik, SE Menpan No.SE/08/M.PAN/3/2005 tentang Netralitas Birokrasi dalam Pemilihan Kepala Daerah. Akan tetapi perlu dikritisi bahwa dari sekian banyak aturan tersebut, tidak satupun yang menyentuh netralitas seorang Menteri yang berasal dari partai politik. Padahal, Menteri merupakan Pembina PNS yang berada di masing-masing departemen yang dipimpinnya. Disini timbul masalah pokok apakah seorang pejabat negara yang berasal dari partai politik harus netral, dalam arti harus lepas dari kepentingan partainya, bahkan harus keluar dari struktur kepengurusan partainya? Jawabnya, bila tidak, itu berarti tidak ada jaminan UU atau Peraturan, itu berarti pula tidak mungkin pejabat yang bersangkutan itu akan mampu menjalankan fungsi sebagai pejabat negara yang melayani publik dapat bersikap netral. Dengan itu pula sulit dipahami bahwa pejabat yang bersangkutan mampu memisahkan kepentingan partainya dengan kepentingan rakyat, serta sulit pula bahwa kepentingan rakyat akan dilaksanakan diatas segala kepentingan lain.¹¹

Kekuasaan, politik, dan birokrasi dalam dinamika pemerintahan Indonesia seperti kesatuan yang tidak terpisahkan, yang hubungannya dapat dilacak mulai dari sejarah awal pembentukan negara ini, dari masa kerajaan, zaman kolonial hingga setelah kemerdekaan. Pergeseran fungsi dan peran birokrasi dipengaruhi sangat kuat oleh tarik-menarik politik dan kekuasaan, sehingga birokrasi yang seharusnya bekerja melayani dan berpihak kepada rakyat, berkembang menjadi melayani penguasa dengan keberpihakan pada politik dan kekuasaan. Kuatnya pengaruh pemerintahan terhadap birokrasi selain membuat sulit mesin birokrasi dalam memberikan pelayanan publik yang profesional, juga rentan terhadap tarik-menarik kepentingan politik, korupsi, kolusi, nepotisme, inefisiensi, dan berbagai penyakit birokrasi lainnya.¹²

Netralitas birokrasi ini sesungguhnya bertujuan untuk menghindari munculnya birokrasi yang otoriter (*the authoritarian bureaucracy*). Untuk menghindari hal ini, maka kontrol yang kuat harus benar-benar dilakukan oleh kekuatan sosial dan politik yang ada melalui lembaga legislatif agar birokrasi pemerintah tidak

¹⁰ Miftah Thoha. 2007. *Birokrasi Politik di Indonesia*. Jakarta. Rajawali Press. Hal.167.

¹¹ Ahmad Sumargono. 2009. *Reformasi Birokrasi ; Menuju Pemerintahan yang Bersih*. Jakarta. PKSPP. Hal.38-39.

¹² *Ibid.* Hal.89.

kebal kritik dan merasa tidak pernah salah. Netralitas birokrasi dari satu kekuatan politik tertentu yang dominan adalah agar pelayanannya kepada masyarakat dan pengabdiannya kepada pemerintah lebih fungsional.¹³

Secara normatif, Pemerintah melalui BKN mengeluarkan Surat Kepala BKN Nomor K.26-17/V.19-14/99 tanggal 18 Oktober 2001 perihal PNS yang Menjadi Anggota Partai Politik. Selanjutnya, dengan PP Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan PNS menjadi Anggota Partai Politik, sebagai Peraturan Pelaksanaan dari UU Nomor 43 Tahun 1999, maka PP Nomor 5 Tahun jo. PP Nomor 12 Tahun 1999 maupun Surat Kepala BKN tidak berlaku lagi.¹⁴

Untuk merespon kesan buruk birokrasi, perlu dilakukan perubahan sikap dan prilaku birokrasi, antara lain¹⁵:

- a) Birokrasi harus lebih mengutamakan sifat pendekatan tugas yang diarahkan pada pengayoman dan pelayanan masyarakat, dan menghindarkan kesan pendekatan kekuasaan dan kewenangan;
- b) Birokrasi perlu melakukan penyempurnaan organisasi yang bercirikan organisasi modern, ramping, efektif, dan efisien yang mampu membedakan antara tugas-tugas yang perlu ditangani dan yang tidak perlu ditangani (termasuk membagi tugas-tugas yang dapat diserahkan kepada masyarakat);
- c) Birokrasi harus bersedia untuk melakukan perubahan sistem dan prosedur kerjanya yang lebih berorientasi pada ciri-ciri organisasi modern, yaitu pelayanan cepat, tepat, akurat, terbuka dengan tetap mempertahankan kualitas, efisiensi biaya, dan ketepatan waktu;
- d) Birokrasi harus memposisikan diri sebagai fasilitator pelayan publik daripada sebagai agen pembaharu pembangunan;
- e) Birokrasi harus mampu dan mau melakukan transformasi diri dari birokrasi yang kinerjanya kaku (*rigid*) menjadi organisasi birokrasi yang strukturnya lebih desentralis, inovatif, fleksibel, dan responsif.

Untuk mengatasi persoalan kemunduran birokrasi dalam hal pelayanan publik, sebagai solusi strateginya perlu memperhatikan beberapa hal, yakni:¹⁶

1. Merubah persepsi dan paradigma birokrasi mengenai konsep pelayanan;
2. Adanya kebijakan publik yang lebih mengutamakan kepentingan publik dan pelayanan publik dibandingkan dengan kepentingan penguasa atau elit tertentu;
3. Unsur pemerintah, privat dan masyarakat harus merupakan *all together* yang sinergi;

¹³ *Ibid.* Hal.91

¹⁴ *Ibid.* Hal.102

¹⁵ Irfan Islami. 2000. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta. Bumi Aksara. Hal.7.

¹⁶ Miftah Thoha. *Opcit.* Hal.155.

4. Adanya peraturan daerah yang mampu menjelaskan mengenai standar minimal pelayanan publik dan sanksi yang diberikan bagi yang melanggarinya;
5. Adanya mekanisme pengawasan sosial yang jelas mengenai pelayanan publik antara birokrat dan masyarakat yang dilayani;
6. Adanya kepemimpinan yang kuat (*strong leadership*) dalam melaksanakan komitmen pelayanan publik;
7. Adanya upaya pembaharuan dibidang sistem administrasi publik (*administrative reform*);
8. Adanya upaya untuk memberdayakan masyarakat (*empowerment*) secara terus-menerus dan demokratis.

BAB III

HASIL PENELITIAN

1. Potret Birokrasi di Provinsi Sulawesi Barat

Birokrasi di instansi-instansi Pemerintah Provinsi Sulbar rata-rata menghadapi kurangnya sumber daya manusia (SDM). Pada awal pemekaran memang tidak bisa dipungkiri banyak tenaga fungsional guru harus ditempatkan untuk memimpin jabatan-jabatan dalam SKPD yang ada di Pemerintah Daerah Sulbar. Hal ini disebabkan tidak tersedianya SDM dengan pangkat dan golongan yang saat itu telah memenuhi syarat yang ditentukan. Pada umumnya tenaga guru dimaksud berasal dari kabupaten induk sebelum pemekaran. Walaupun konsekuensinya, individu yang bersangkutan harus mengadakan penyesuaian dengan bidang tugas yang harus dikerjakannya.

Pengisian pegawai pemerintah provinsi pada awal pemekaran memang menemui kendala terkait dengan jumlah pegawai yang harus mengisi masing-masing SKPD. Kendala yang lain yaitu banyak jabatan yang terpaksa lowong karena tidak ada SDM yang memenuhi syarat untuk mengisinya. Telepas dari kendala tersebut, pengisian pegawai di masing-masing SKPD sangat memperhatikan kompetensi SDM yang bersangkutan dikaitkan dengan bidang tugas yang harus dikerjakan. Khusus untuk pengisian jabatan-jabatan lowong pada masing-masing SKPD memang harus menggunakan tenaga guru yang pangkat dan golongannya telah memenuhi syarat. Pengisian SDM pegawai maupun pejabat di pemprov tidak memperhatikan faktor etnis dan agama, maupun parpol pendukung kepala daerah karena yang diutamakan adalah kompetensi dan memenuhi persyaratan

Komposisi Badan Pertimbangan Jabatan dan Pangkat (Baperjakat) di Pemprov Sulbar diketuai oleh Sekretaris Daerah dengan Sekretarisnya dijabat oleh Kepala BKD dan anggotanya diisi oleh kepala Inspektorat Daerah, Asisten III bidang Administrasi dan kepala Biro Keuangan. Pada awal pengisian pegawai di masing-masing SKPD, tidak mendapatkan pengaruh dari kelompok, parpol atau individu yang terkait dengan upaya pemekaran Provinsi Sulbar.

Provinsi induk telah memberikan rekomendasi terhadap SDM yang dapat mengisi pemprov baru. Walaupun jumlahnya tidak mencukupi kebutuhan yang ada

di masing-masing SKPD. Karena jumlahnya yang tidak cukup, akhirnya banyak pegawai dari kabupaten induk mengajukan ijin pemindahan untuk bekerja di prov baru. Komposisi inilah yang dipergunakan hingga saat ini di prov sulbar.

Rekrutmen CPNS dilakukan pada tahun 2006 atau dua tahun setelah dimekarkan dengan sasaran SKPD yang membutuhkan SDM yang spesifik seperti paramedis, guru dan tenaga teknis informatika. Rekrutmen dilakukan karena SKPD yang bersangkutan masih kekurangan SDM yang harus melaksanakan tugas-tugas dimaksud. Pola rekrutmen yang digunakan kemudian adalah menggunakan sistem yang berlaku secara nasional, dimana daerah mengajukan jumlah dan komptensi kebutuhan pegawai kepada BKN dan kemudian disetujui berapa jumlah yang dapat diterimanya. Realitanya jumlah pegawai yang bisa diterima, jumlah masih kurang dari kebutuhan jumlah pegawai yang sebenarnya dari masing-masing SKPD.

Saat melakukan rekrutmen pegawai, prinsip transparansi dan akuntabilitas publik senantiasa diutamakan. Gubernur telah memberikan instruksi kepada semua pejabat dan pegawai untuk tidak menyalahgunakan jabatannya guna kepentingan penerimaan pegawai baru. Tahap pertama dilakukan melalui seleksi administrasi berkas lamaran yang dilakukan di BKD. Selanjutnya tes dan pemeriksaan hasilnya dilakukan melalui kerjasama dengan LAN. Apapun yang ditetapkan dari hasil tes tersebut, maka pemprov tinggal menerimanya saja. Formasi yang dibutuhkan disebarluaskan melalui media. Hasil dari masing-masing tahapan tes juga diumumkan melalui media massa dan papan pengumuman.

Guna meningkatkan kualitas SDM Pemprov, maka ditetapkan kebijakan untuk meningkatkan pendidikan dan keahlian pegawai melalui pendidikan dan pelatihan di lembaga pendidikan formal. Misalnya peningkatan pendidikan untuk tenaga medis dan para medis atau tenaga guru yang diberikan kesempatan untuk disekolahkan di Makassar. Sebelumnya dibuat terlebih dahulu perjanjian, bahwa pegawai yang telah menyelesaikan pendidikannya diwajibkan untuk kembali ke Sulbar.

Institusi yang menghadapi kurangnya SDM di Pemprov Sulbar adalah kesbangpolinmas. Di awal pemekaran memang dihadapkan pada kondisi kurangnya sumber daya manusia (SDM) yang dapat mengisi jabatan-jabatan dalam struktur organisasi tersebut. Sumber utama memang berasal dari kabupaten induk yang pangkat dan golongannya dinilai memenuhi syarat yang ditentukan. Fenomena yang menarik dalam konteks ini adalah bahwa pada realitanya tenaga guru yang paling mungkin memenuhi ketentuan dimaksud, hanya saja kompetensinya dirasakan kurang sesuai dengan bidang tugas yang harus ditangani. Sehingga pada beberapa pos/jabatan di kesbangpolinmas dipercayakan kepada guru. Untuk itu kebijakannya adalah diberikan pelatihan-pelatihan teknis yang terkait dengan bidang masalah kesbangpolinmas, seperti pendidikan mengenai keamanan wilayah, partai politik, wawasan kebangsaan, dan intelijen daerah.

Pengisian pegawai yang mendukung pelaksanaan tugas kesbangpolinmas dari awal pemekaran hingga saat ini, menjadi kewenangan dari Badan Kepegawaian Daerah (BKD). Namun pada awal pemekaran, sempat dirasakan ketidaksesuaian kompetensi pegawai dengan bidang masalah yang harus dikerjakannya. Apabila ada informasi dari BKD mengenai penerimaan pegawai, maka kesbangpolinmas juga mengajukan permintaan penambahan pegawai dengan spesifikasi kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas yang harus dikerjakan.

Dari awal pemekaran hingga saat ini, pengelolaan birokrasi di SKPD ini dilakukan secara taat asas. Walaupun konsekuensinya banyak kegiatan yang tidak dapat dikerjakan secara maksimal karena keterbatasan anggaran yang diperuntukan bagi kesbangpolinmas. Hal ini berdampak pada tidak maksimalnya capaian kinerja kesbangpolinmas. Program kerja yang dirasakan sangat terhambat dengan keterbatasan anggaran ini adalah kegiatan sosialisasi wawasan kebangsaan, kehidupan demokrasi dan peraturan-peraturan terkait ke daerah-daerah. Ada kekhawatiran keterbatasan anggaran ini juga dapat mempengaruhi pada tidak maksimalnya kegiatan sosialisasi menjelang pelaksanaan pilkada. Padahal tingkat pengetahuan masyarakat pada pelaksanaan pilkada, salah satunya bersumber dari kegiatan sosialisasi yang dilakukan kesbangpolinmas. Selain itu kegiatan koordinasi dengan instansi terkait dalam kaitannya dengan komunitas intelijen daerah juga dirasakan sangat terhambat.

Sebagai SKPD yang menaungi kehidupan politik di masyarakat, tentunya faktor netralitas birokrasi sangat diutamakan. Pelayanan publik yang diberikan tidak membeda-bedakan partai atau kekuatan politik lainnya. Birokrasi tidak boleh memihak atau memberikan perlakuan yang berbeda kepada publik. Selain itu pelaksanaan tupoksi juga dilakukan secara transparan dan dapat diketahui oleh semua pihak. Untuk itu kerjasama dengan pihak media sering kali dilakukan dalam upaya menyebarluaskan informasi kepada seluruh masyarakat. Prinsip transparan penggunaan dana pembinaan, juga selalu disampaikan kepada komponen-komponen masyarakat (partai politik dan ormas) dalam setiap pertemuan yang diadakan.

Dengan keterbatasan anggaran yang digunakan untuk melaksanaan tupoksi, kesbangpolinmas menilai kehidupan masyarakat Sulbar pasca pemakaran hingga saat ini telah jauh berkembang. Bahkan sekarang ini berdasarkan pemantauan kominda perlu diantisipasi potensi-potensi gangguan keamanan yang disebabkan faktor kriminalitas dan sentimen di masyarakat (masyarakat asli dengan masyarakat pendatang). Kehidupan demokrasi berkembang begitu cepat disebabkan karena terpaan isi media massa baik dalam skala lokal maupun nasional yang pada akhirnya mempengaruhi kehidupan politik di masyarakat. Fenomena pendemo bayaran juga sudah mulai banyak dijumpai di daerah ini.

Sementara di dinas pendidikan, pada awal pemekaran, pendidikan tenaga guru jarang sekali yang berpendidikan sarjana. Namun sekarang ini sudah hampir 400 lebih tenaga guru berpendidikan S 1. Rentang kendali dengan provinsi asal, menyebabkan pada waktu banyak tenaga guru yang sulit untuk melanjutkan pendidikannya hingga S 1. Pendidikan di Mamuju sebelum pemekaran selalu di nomor duakan oleh kebijakan Makasar. Tidaknya hanya tenaga pengajar, tapi juga sarana pendidikan termasuk gedung sekolah, tidak mendapatkan perhatian dari provinsi asal. Banyak sekali kendala yang ditemui dalam menyelenggarakan aktivitas belajar mengajar yang tentunya hal ini berdampak pada kualitas mutu pendidikan. Tenaga pendidikan yang ditempatkan dari makasar ke mamuju bukan merupakan promosi tapi merupakan pembuangan ke daerah sulit.

Sedangkan, tenaga pegawai Bappeda pada awal pemekaran berjumlah 10 (sepuluh) orang yang berasal dari kabupaten sebelum dimekarkan. Tahun berikutnya ditambah dari kabupaten lainnya dan hingga kini berjumlah 50 orang ditambah 6 tenaga kontrak untuk IT. Latar belakang pendidikan karyawan yaitu 20 orang pendidikan S 2, 5 orang pendidikan S1 dan 25 orang orang lulusan SMA. Semua bidang disiplin ilmu terdapat dalam Bappeda. Fokus yang dilakukan sekarang ini adalah mengembangkan kualitas SDM melalui pendidikan pelatihan fungsional seperti pelatihan IT, akuntansi, penyuluhan kesehatan masyarakat dan sebagainya.

Penyusunan APBD untuk perencanaan programnya diawali dengan Musrenbang bulan April sampai dengan bulan Oktober. Pada saat itu dilakukan forum pertemuan Bappeda dengan SKPD untuk mensikronkan kegiatan provinsi dan kegiatan koordinasi dengan kabupaten. Selain itu setiap 3 bulan sekali juga dilakukan forum monitoring evaluasi dengan SKPD untuk menilai capaian kinerja dan kendala yang dihadapi masing-masing SKPD termasuk juga sebagai tahapan dalam melakukan perubahan terhadap APBD.

Pelaksanaan tupoksi berikut penggunaan anggarannya, senantiasa memperhatikan asas akuntabilitas publik. Metode yang dilakukan biasanya dalam bentuk rapat koordinasi dengan SKPD terkait untuk membahas perencanaan, capaian kinerja dan kendala serta solusinya. Beberapa SKPD memang mempergunakan juga dana bantuan dari asing untuk pelaksanaan tugasnya. Pemda mengijinkan upaya ini selama ditujukan untuk menambah peningkatan pelayanan publik dan dimungkinkan terjadinya trasfer pengetahuan kepada SKPD. (54)

Sementara itu, awal pengisian tenaga di dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi didapat melalui kabupaten yang kepangkatannya sudah memenuhi syarat untuk memegang jabatan dan kompetensi yang sesuai dengan topuksi dinas. Walaupun jumlahnya masih sangat terbatas sehingga satu orang pegawai harus mengerjakan beberapa pekerjaan dari beberapa bagian. Keterbatasan

juga dialami dari anggaran yang diperuntukan bagi pelaksanaan tupoksi dinas. Banyak rencana kegiatan yang tidak bisa dilaksanakan secara maksimal karena keterbatasan anggaran yang dapat membiayai kegiatan. Untuk itu solusi yang digunakan adalah menetapkan prioritas yang harus dikerjakan agar dapat dikerjakan secara efektif.

Pemekaran daerah jelas mendatangkan manfaat bagi masyarakat utamanya dalam pengelolaan ketenagakerjaan di Sulbar. Berbagai dana pemerintah pusat yang disalurkan melalui provinsi yang dahulu sangat sedikit sekali diterima di Sulbar, sekarang sudah dapat diterima dan dikelola secara efektif untuk masing-masing kabupaten yang ada di provinsi ini. Keterlambatan penerimaan anggaran yang berdampak pada rendahnya kualitas sarana pelatihan tenaga kerja dan bentuk-bentuk pelatihan pekerja sekarang ini sudah tidak lagi kita rasakan.

Sementara itu, informasi yang berhasil dijaring di Radar Sulbar menilai keberadaan birokrasi di kabupaten mamuju sebelum dimekarkan provinsi sulbar adalah birokrasi “buangan” dimana SDM nya diisi oleh mereka-mereka yang mendapatkan “hukuman” dari provinsi asal. Pengelolaan birokrasi yang dilakukan di kabupaten asal, dilakukan hanya menunggu program-“program sisa” dari pemerintah provinsi yang harus dilaksanakan oleh kabupaten. Berbagai usulan program kegiatan yang diajukan banyak mendapatkan penolakan dari provinsi. Anggaran yang diterima dari provinsi induk juga sangat terbatas. Pada sisi yang lain, realitanya masyarakat banyak mengalami kesulitan bila harus berurusan dengan pemerintah provinsi, karena kendala jarak dengan tempat mereka berasal. Aktivitas pembangunan daerah banyak mengalami keterlambatan dan kewenangan pemerintah kabupaten banyak menemui hambatan dari pemerintah provinsi.

Pasca pemekaran, berbagai kendala tersebut mulai bermunculan. Birokrasi diisi oleh pejabat yang banyak diisi oleh tenaga berlatar belakang profesi guru karena mereka lah yang memenuhi persyaratan. Birokrasi dilaksanakan dengan anggaran yang sangat terbatas, sedangkan kebutuhannya sudah jelas tergambar. Sarana dan prasarana kerja (khususnya pemerintah provinsi) juga sangat terbatas yang pada akhirnya kesemuanya ini mempengaruhi pelayanan publik kepada masyarakat. Tupoksi masing-masing SKPD dilaksanakan tidak maksimal dan harus dipilih program prioritas yang bisa dianggarkan dan langsung bermanfaat kepada masyarakat. Koordinasi yang dilakukan pemerintah provinsi dapat dilakukan begitu cepat tanpa memperhatikan jalur prosedural yang harus dilalui. Pemerintah kabupaten merespon dengan cepat dengan melaksanakan dan mensinkronkan kebijakan provinsi dan melaporkan pelaksanaannya kepada pemerintah provinsi. Pertanggungjawaban anggaran dilaksanakan sesuai dengan peruntukan program kegiatan yang harus dilaksanakan.

Birokrasi dilaksanakan begitu dekat dengan masyarakat. Birokrasi dilaksanakan secara transparan dan akuntabel. Masyarakat dapat mengetahui dengan mudah apa yang menjadi rencana pemerintah daerah dan bagaimana rencana tersebut diselenggarakan. Mereka dapat memberikan masukan dan mengawasi perencanaan serta pelaksanaan program kerja pemerintah daerah. Pelayanan publik dilakukan dengan metode pelayanan yang sederhana karena keterbatasan prasarana kerja yang ada. Tidak ada standar waktu yang jelas dalam memberikan pelayanan kepada publik. Meski demikian pelayanan publik tetap diberikan dengan biaya yang murah.

Birokrasi pemerintah provinsi maupun kabupaten sekarang ini memiliki jarak dengan kalangan media. Pemerintah daerah tidak dengan mudah memberikan informasi kepada media karena banyak hal yang dinyatakan masih bersifat rahasia atau masih dalam proses penyusunan kebijakan. Media tidak mudah mengetahui proses penyusunan sebuah kebijakan. Karena hingga kini pemda belum memiliki aturan daerah yang mengatur soal keterbukaan informasi publik di Sulbar. Informasi mana yang boleh diakses dan mana yang masih bersifat rahasia, sangat ditentukan oleh pemahaman pejabat masing-masing SKPD terhadap informasi yang digolongkan informasi publik dan mana yang harus dirahasiakan karena termasuk rahasia jabatan.

Media juga menilai pemerintah provinsi banyak memiliki kendala dalam melakukan koordinasi dengan pemerintah kabupaten yang disebabkan faktor keterbatasan anggaran yang dimiliki pemerintah provinsi. Pemerintah kabupaten lebih memiliki kekuatan dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat tanpa mendapatkan upaya koordinasi yang maksimal dari pemerintah provinsi. postur birokrasi baik di provinsi maupun di kabupaten mengalami trend yang terus berkembang. Hal ini tentunya berdampak pada alokasi anggaran bagi belanja pegawai menjadi lebih besar dari anggaran pelayanan publik. Yang artinya pelayanan publik mau tidak mau harus dinomor duakan.

Hingga saat ini memang belum ada indikasi yang mengarah pada tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Namun media menilai, apabila akses publik dan media dihambat untuk memantau dan memberikan kritik terhadap proses pembuatan kebijakan, maka bukan tidak mungkin indikasi tersebut akan menjadi kenyataan. Tidak ada yang dapat mengawasi jalannya pemerintahan, sehingga potensi korupsi semakin meningkat. Meski harus diakui tingkat kesejahteraan masyarakat sekarang ini sudah jauh lebih baik dari pada awal pemekaran. Hal ini disebabkan semakin tersedianya lapangan pekerjaan utamanya di bidang pertanian dan perkebunan. Pendidikan masyarakat juga semakin meningkat ditandai

dengan banyaknya lulusan S1. Namun hal ini juga harus segera diantisipasi pemerintah daerah dengan menyediakan lapangan pekerjaan yang sesuai dengan tingkat pendidikan mereka. Sehingga lulusan S1 ini nantinya tidak menjadi penganguran intelektual.

2. Potret Birokrasi di Provinsi Maluku Utara

Di lingkungan pemerintah provinsi, unit yang menangani aparat birokrasi adalah Badan Kepegawaian Daerah (BKD). Namun, saat penelitian dilakukan, Kepala BKD sedang tidak ada di tempat. Kantor Pemerintah Provinsi Malut berdiri megah di Sofifi, namun tidak semua pejabat dan staf selalu ada di kantor pada hari-hari kerjanya. Para staf dan pejabat pemprov Malut di Sofifi hanya berkantor selama tiga hari dalam seminggu. Mereka bergiliran masuk kantor. Hal ini karena kebanyakan mereka masih berdomisili di Kota Ternate. Biaya perjalanan dari Ternate ke Sofifi mahal. Biaya dari Ternate ke Sofifi dengan *speed board* pulang pergi Rp100.000,-. Sehingga tidak sebanding antara gaji yang diterimanya dengan ongkos pulang pergi dari tempat tinggal ke kantor. Keadaan itu belum memperhitungkan tingginya gelombang laut yang kadang tinggi di sore hari.

Keadaan di Sofifi sendiri masih sepi, wilayah Sofifi dimana pemprov berkantor masih berstatus sebagai desa. Infrastruktur belum mendukung untuk beraktivitas di daerah itu, seperti listrik belum stabil masih sering mati, jaringan telepon belum bagus, sulit mendapatkan sinyal, jalan raya beraspal hanya jalan yang menuju ke kantor Pemprov sedang jalan-jalan lain masih rusak, belum tersedia air bersih yang memadai dsb. Disamping itu masih sedikit staf yang tinggal di Sofifi, itupun tidak membawa keluarga, hanya menyewa kamar untuk tinggal sementara di Sofifi. Keadaan ini sangat tidak mendukung *performence* birokrasi di Pemprov dengan baik.

Berdasarkan wawancara dengan pihak Kesbang Provinsi Maluku Utara, diketahui bahwa sejak pemekaran, ada 3 Pejabat Gubernur yang mengisi kekosongan sampai dengan Pemilukada. Kalau itu dikatakan sebagai konstelasi etnis, itu memang sebuah keniscayaan. Sampai saat ini, faktor etnis tidak mempengaruhi proses-proses politik di Provinsi Malut, walaupun pada awal berdirinya Malut, parpol-parpol yang ada itu berasal dari entitas-entitas etnis, kecuali misalnya partai-partai besar nasionalis, misalnya Partai Golkar, PDIP, Partai Demokrat dan partai-partai besar berbasis agama, seperti PKS dan PPP.

Selanjutnya adalah hal-hal terkait rekrutmen PNS di Kesbang Provinsi Maluku Utara. Rekrutmen PNS di Kesbang Provinsi Maluku Utara pada saat pemekaran adalah berasal dari Kabupaten Maluku Utara, Kabupaten Halmahera Tengah, ada

juga yang pindahan dari Provinsi Maluku, Provinsi Papua, dan Provinsi Sulawesi Utara. Rekrutmen itu dilakukan secara normal, sesuai prosedur yang berlaku.

Berdasarkan hasil wawancara dengan pihak Dinas Pendidikan Provinsi Maluku Utara, diketahui bahwa pemekaran Provinsi Malut memang terlihat manfaatnya, misalnya dalam kehidupan ekonomi. Kota Ternate tampak terlihat lebih maju dalam kegiatan ekonominya karena segala sesuatunya tidak perlu diproses melalui Ambon dulu sebagaimana waktu sebelum pemekaran Malut.

Namun ternyata banyak aset-aset di Malut yang diperjual-belikan (dipihak-ketigakan). Oleh karena itu, banyak terjadi penyerobotan terhadap aset-aset itu oleh aparatur Kota Ternate. Kebetulan aset kantor Gubernur yang sekarang bila tidak segera diduduki bisa rusak. Kantor Gubernur yang merupakan aset Pemda justru dipakai oleh pihak-pihak non-pemerintah. Dari sisi Walikota pun sudah ada instruksi bahwa harus segera "diduduki". Sekarang Pemda Kota secara intensif melakukan pendekatan-pendekatan antar pemda dalam upaya menyelesaikan masalah aset daerah tersebut.

Selanjutnya, mengenai potensi atau perkembangan pembangunan pendidikan di Provinsi Maluku Utara, diketahui bahwa jumlah SD di Kota Ternate adalah 107. SMPN ada 14, SMA ada 10, SMKN ada 5, dan SMK Swasta ada 3. Jumlah tenaga pengajar di Kota Ternate justru berlebihan. Jadi, perlu ada regulasi untuk "memaksa" guru untuk menempati posisi di luar Kota Ternate yang masih kurang tenaga pengajar.

Namun pada kenyataannya, ada unsur pengurus yang tampaknya kurang profesional dalam mengelola keuangan, misalnya pada bagian Bendaharanya. Unsur Kepala Sekolah biasanya tidak dibekali dengan ketrampilan pengelolaan anggaran itu. Jadi yang diperlukan adalah pembinaan yang berkelanjutan bagi Kepala-kepala Sekolah. Jangan sampai pembinaan yang telah dilakukan menjadi "mentah" kembali karena adanya pergantian Kepala Sekolah.

Program-program untuk meningkatkan kualitas guru-guru terus dilakukan. Secara umum (sekitar 70%) guru-guru di Kota Ternate telah memiliki Akta S1. Oleh karena itu, Dinas Pendidikan memberikan rekomendasi kepada guru-guru yang belum memiliki Akta S1 untuk mengikuti program S1, yaitu di Universitas Khairun dan Universitas Muhammadiyah. Seluruh guru sudah PNS, jadi tidak ada yang honorer daerah. Guru-guru dengan jumlah berlebih antara lain untuk mata pelajaran PPKN dan Matematika. Sementara seperti Guru Kesenian, Guru Sejarah, dan Guru Bimbingan dan Konseling (BK) masih kurang.

Hal yang menarik lainnya adalah bahwa pasca pemekaran Provinsi Maluku Utara, banyak guru yang menjadi pejabat daerah. Selain karena jenjang kepangkatan mereka yang sudah mendukung, juga karena memang SDM dari kalangan guru lah yang paling tersedia.

Dalam pandangan pihak Dinas Pendidikan Provinsi Maluku Utara, hal yang dirasa perlu untuk dibangun bagi kemajuan pendidikan di Provinsi Maluku Utara adalah asrama untuk anak sekolah, khususnya SMA yang aksesnya ke Kota Ternate adalah jauh.

Berdasarkan hasil wawancara dengan pihak Malut Pos, diketahui bahwa sejak pemekaran, wacana di masyarakat menyatakan bahwa Provinsi Malut terus berkembang. Saat ini dengan dukungan DPRD dan Pemda sudah direncanakan pemekaran Kota Sofifi dan Kabupaten Taliabu (Pemekaran dari Kabupaten Kepulauan Sula). Tahun 2011 baru saja dideklarasikan Halmahera Utara. Tahun 2011 juga ada aspirasi pemekaran Galelaloloda dan Kota Tobelo. Terakhir ada rencana pemekaran Wasile (Halmahera Timur). Yang paling ramai dibicarakan adalah persoalan Sofifi, karena Sofifi ini satu-satunya ibukota provinsi di Indonesia yang berstatus desa. Tidore merasa “tidak nyaman” dengan wacana pemekaran Kota Sofifi ini karena wilayahnya ada di daratan Halmahera. Kota Sofifi yang sekarang masih masuk ke pemerintahan Kota Tidore Kepulauan. Malut Pos memperkirakan bahwa Pemerintah Pusat akan cenderung mendukung pemekaran Kota Sofifi.

Mengenai fenomena pemekaran terkait perekonomian, Malut Pos melihat bahwa ada pergeseran kegiatan ekonomi masyarakat antara waktu sebelum pemekaran dan setelah pemekaran. Misalnya, sebelum pemekaran, masyarakat kegiatannya melaut atau bermata-pencaharian sebagai nelayan, setelah pemekaran, banyak yang bergeser menjadi kuli bangunan atau semacamnya (terkait membangun infrastruktur). Sebetulnya, ketika menjadi nelayan sudah cukup sejahtera. Selain itu, setelah pemekaran, euphoria menjadi PNS semakin tinggi. Di Malut, ada istilah bahwa kalau belum menjadi PNS, itu artinya belum bekerja atau belum sukses.

Selain itu, benih-benih konflik antara aparat keamanan juga tampak, antara lain terkait masalah bisnis. Kasus perdagangan senjata api ilegal juga sempat melibatkan oknum aparat kepolisian. Dalam dukung-mendukung kandidat pemilukada juga antara TNI dengan Polri di Malut memiliki “jagoan” masing-masing yang “dibela”. Contohnya, Polri Malut lebih berpihak/mendukung Abdul Gaffur. Aparat intel TNI Malut juga terlibat dalam melakukan tekanan/intimidasi pada pendukung kandidat tertentu yang tidak mereka dukung. Malut Pos bahkan sempat melihat adanya gejala “kecemburuan sosial” antara TNI dengan Polri terkait posisi menjadi ajudan kepala daerah, dimana biasanya yang lebih “dipakai” adalah personel-personel TNI.

BAB IV ANALISIS

Di era globalisasi ini misi pemerintahan termasuk pemerintahan hasil pemekaran tidak lagi bertumpu pada pengaturan, akan tetapi telah bergeser kepada pelayanan. Dimana pemerintahan tidak lagi hanya mengatur dan menciptakan prosedur-prosedur akan tetapi lebih pada pemberian pelayanan yang baik kepada masyarakat. Bahkan masalah pelayanan masyarakat yang diberikan oleh aparat birokrasi pemerintah merupakan satu masalah penting bahkan seringkali variabel ini dijadikan alat ukur menilai keberhasilan pelaksanaan tugas-tugas pokok pemerintah. Aspek pelayanan merupakan bagian integral dalam strategi pengembangan tugas dan fungsi pemerintahan, untuk itu aspek perhatian terhadap kualitas pelayanan publik merupakan parameter dari keberhasilan birokrasi dalam pemuasan publik.

Pelayanan yang berkualitas adalah merupakan harapan yang didambakan masyarakat karena masyarakat menganggap bahwa hal itu adalah merupakan hak yang harus diperolehnya. Khususnya di era reformasi sekarang ini pemerintah memberikan perhatian yang serius dalam upaya peningkatan dan perbaikan mutu pelayanan. Antisipasi terhadap tuntutan pelayanan yang baik membawa suatu konsekuensi logis bagi pemerintah untuk memberikan perubahan-perubahan terhadap pola budaya kerja aparatur pemerintah.

Sebelum dimekarkan konsekuensi biaya belanja pegawai memang tidak mengemuka dan tidak dipahami lebih meluas oleh seluruh komponen masyarakat dan pemerintah daerah yang mengajukan ide pemekaran wilayah. Semangat untuk meningkatkan pelayanan publik dan mengefektifkan kinerja birokrasi karena sebelumnya terkendala jarak yang jauh dan dimarginalisasi oleh daerah asal, benar-benar menutup realita yang kemudian pasti dihadapi yaitu persoalan besaran anggaran belanja pegawai.

Hampir semua SKPD menghadapi kendala kurangnya anggaran yang digunakan untuk membiayai pelaksanaan program kegiatan, sehingga dapat menentukan keberhasilan pelaksanaan tupoksinya baik diawal pemekaran wilayah maupun hingga saat ini. idealnya, anggaran yang dirasakan kurang tersebut adalah anggaran yang diperuntukan bagi pelayanan publik. Tapi yang

mengherankan anggaran dimaksud lebih besar ditujukan untuk memberikan insentif bagi SDM yang melaksanakan kegiatan pelayanan publik. Sedangkan beberapa point minimal dalam pelayanan publik yang baik, seperti memberikan informasi tentang persyaratan yang harus dipenuhi masyarakat dalam pengurusan ijin hampir tidak pernah diumumkan. Biaya birokrasi yang semakin besar semakin diperparah dengan semakin gemuknya postur birokrasi pemerintah daerah.

Pengamat ekonomi Universitas Indonesia, Ninasapti Triaswati menilai porsi untuk belanja publik sudah sepantasnya jauh lebih tinggi daripada birokrasi. Sebab, pelayanan di suatu negara itu harus tinggi supaya ekonomi di negara tersebut dapat bertumbuh dengan cepat dan merata. Sudah sewajarnya bila belanja publik 2/3 (dua pertiga) dan birokrasi hanya 1/3 (satu pertiga) kalau mau ekonomi bertumbuh cepat. Sementara itu, Chief Research Officer dari Capital Price, Roy Sembel menjelaskan proporsi belanja publik hanya 34 % (tiga puluh empat persen) atau 1/3 (satu pertiga) sedangkan birokrasi mencapai 64 % (enam puluh empat persen) atau 2/3 (dua pertiga) mengakibatkan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi kurang terbangun, idealnya minimal 2/3 (dua pertiga) untuk pembangunan¹⁷.

Biaya birokrasi selain gaji, biaya operasional dan fasilitas kerja seperti pembangunan kantor (diawal masa pemekaran), juga pada perkembangnya semakin diperberat dengan pemberian fasilitas operasional dan tambahan lainnya bagi pejabat daerah (elit birokrasi). Anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Rizal Jalil menilai hampir 95 % dana yang dialokasikan ke daerah tersebut untuk kepentingan elit birokrat yang tidak terkait langsung dengan kepentingan masyarakat di daerah pemekaran. Semua daerah pemekaran (100 %) secara keuangan masih bergantung kepada pemerintah pusat. Dari 7 (tujuh) provinsi dan 205 (dua ratus lima) kabupaten dan kota yang lahir dalam kurun waktu 10 tahun terakhir belum ada satu daerah pun yang dapat dikatakan mandiri secara keuangan. Semuanya masih sangat tergantung pada Pemerintah Pusat. Pendapatan Asli Daerah (PAD) masih sangat minim, untuk membiayai operasional pemerintahan saja tidak cukup¹⁸.

Semangat yang diusung kabupaten asal pada waktu sebelum pemekaran seharusnya tetap menjadi semangat bagi keseluruhan pemerintahan kabupaten dan provinsi daerah pemekaran. Tidak maksimalnya pelayanan yang dapat diberikan kepada masyarakat perlu terus dijadikan pendorong bagi pemerintah daerah untuk bekerja lebih keras menyempurnakan mekanisme pelayanan publik

¹⁷ "Belanja Birokrasi Tinggi, Kemdagri Evaluasi APBD Daerah Pemekaran", <http://www.theprakarsa.org/index.php?act=dtl&id=20100721051300> diakses tanggal 2 November 2011.

¹⁸ "Birokrasi Sedot Dana Paling Besar dari Anggaran Daerah Pemekaran", <http://www.detiknews.com/read/2010/07/18/155456/1401538/10/birokrasi-sedot-dana-paling-besar-dari-anggaran-daerah-pemekaran>, diakses tanggal 2 November 2011.

yang ditunjang oleh prioritas anggaran yang lebih maksimal. Masing-masing pemerintah daerah apakah itu pemerintah kabupaten maupun pemerintah provinsi memiliki proporsi pelayanan publik yang harus lebih diutamakan. Memang pemerintah provinsi memiliki proporsi pelayanan publik yang tidak begitu besar ketimbang proporsi pelayanan publik yang dimiliki pemerintah kabupaten. Namun tupoksi koordinasi yang dimiliki pemerintah provinsi juga memberikan andil yang cukup besar dalam menyelaraskan bentuk dan optimalisasi pelayanan publik diseluruh wilayah dalam provinsi tersebut.

Anggaran yang diperuntukkan bagi kegiatan koordinasi dari seluruh SKPD di pemerintah provinsi harus dapat mensinergikan berbagai upaya untuk memajukan dan memaksimalkan pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten. Sayangnya anggaran yang terbatas itu masih lebih besar ditujukan untuk biaya pegawai dari pada biaya untuk pelayanan publik¹⁹. Khusus bagi pemerintah provinsi, penerimaan dana dekonsentrasi harus dapat dimaknai sebagai upaya memperkuat pelaksanaan birokrasi pemerintahan yang implementasinya didasarkan kepada kekuatan pemerintahan di kabupaten. Birokrasi memiliki andil dalam memajukan potensi daerah dengan cara memaksimalkan upaya pelayanan publik.

Birokrasi pada daerah pemekaran juga dihadapkan pada kondisi netralitas aparatur negara dalam menjalankan tugas-tugasnya. Sejarah membuktikan, birokrasi juga terlibat pada upaya pemekaran daerah. Perlakuan yang berbeda dari provinsi asal, telah menyebabkan birokrasi kabupaten asal merasa tidak dapat berkembang dan selalu merasa dinomor duakan. Julukan bahwa birokrasi kabupaten asal adalah tempat pembuangan bagi pegawai yang mendapatkan sanksi dari pemerintah provinsi asal, menjadikan ketidaknyamanan dalam melaksanakan tupoksinya. Ketidaknyamanan ini mendorong birokrasi untuk melakukan “gerakan bawah tanah” untuk bersama-sama dengan seluruh elemen masyarakat memperjuangkan upaya pemekaran daerah. Birokrasi dan masyarakat sama-sama memiliki perasaan tertekan dan ingin bebas dari daerah asal, menyebabkan mereka memiliki rasa kebersamaan yang besar. Pimpinan birokrasi tertinggi (bisa berasal dari birokrat atau pihak lainnya) adalah

¹⁹ Guru Besar Universitas Indonesia, Eko Prasodjo menilai dari 205 daerah hasil pemekaran hanya dua daerah pemekaran yang berhasil meningkatkan produk regional domestik bruto, pendapatan daerah, sumber daya manusia, dan peningkatan pelayanan. Hal tersebut terjadi lantaran daerah-daerah yang baru masih memiliki tingkat sumber daya yang belum memadai, pelayanan publik pun justru menjadi rumit dan tak efektif serta mendatangkan praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Sementara itu tingkat kesejahteraan masyarakat pun juga tidak kunjung membaik. Hal ini terjadi selain tingkat birokrasi yang tidak baik juga disebabkan hampir sebagian besar anggaran yang ada digunakan untuk belanja pegawai (PNS) serta kebutuhan belanja harian, bahkan untuk memenuhi belanja pegawai dan barang saja beberapa daerah cenderung devisit dan menuju kebangkrutan. Sehingga pemerintahan daerah tidak sanggup untuk melakukan pembangunan yang mampu menyejahterakan masyarakatnya. “Pemekaran Daerah Bermotif Kekuasaan”, <http://www.korankaltim.co.id/read/news/2011/18259/pemekaran-daerah-bermotif-kekuasaan.html> diakses tanggal 2 November 2011

sumber inspirasi dan panutan bagi birokrasi di bawahnya dalam melakukan pergerakan pemekaran daerah. Pimpinan tertinggi inilah yang digadang-gadang akan menjadi pemimpin pertama dari daerah yang dimekarkan.

Memang birokrasi tidak berpihak pada kekuatan politik tertentu, namun birokrasi berpihak pada calon tertentu. Hal ini sudah diingatkan Max Webber yang menunjukkan adanya keterkaitan antara birokrasi dan politik kekuasaan. Birokrasi bukanlah alat yang netral tetapi merupakan refleksi dari kondisi politik dan masyarakat. Konsekuensi dari terkooptasinya birokrasi oleh kekuatan tertentu menjadikan birokrasi daerah pemekaran mendapatkan beban berat, menjadi lamban dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan, kehilangan inisiatif dan misi yang harus dilakukan. Birokrasi diawal pemekaran justru tidak memihak kepada pelayanan publik. Secara keseluruhan, akibat orientasi yang berlebihan terhadap kekuasaan adalah *unmotivated bureaucracy*.

Neutralitas birokrasi semakin mendapatkan tantangan yang besar manakala pimpinan yang berkuasa pasca pemekaran, maju kembali dalam pilkada untuk menjadi kepala daerah. Gerakan moril masyarakat untuk mendorong pemekaran daerah, perlu dialihkan menjadi gerakan masyarakat untuk mengontrol kinerja pemerintah daerah dalam melaksanakan tupoksinya. Masyarakat dan DPRD perlu mengadakan pengawasan, kritik dan memberikan saran kepada pemerintah daerah agar mereka tetap netral dan mengabdikan dirinya untuk peningkatan pelayanan publik.

Kinerja birokrasi daerah pemekaran juga harus dapat dibuktikan peningkatannya tahun demi tahun. Peningkatan kinerja birokrasi ditentukan oleh seberapa besar kualitas dan kuantitas SDM serta postur birokrasi pemerintah daerah. Postur birokrasi yang gemuk belum tentu memberikan jawaban pada upaya peningkatan kinerja pemerintah daerah, namun yang jelas anggaran birokrasi menjadi meningkat. Postur birokrasi yang tidak selaras dengan visi dan misi serta rencana strategis daerah, lebih menyebabkan pada potensi tumpang tindih pelaksanaan tupoksi satu SKPD dengan SKPD lainnya. Kondisi ini menyebabkan kinerja masing-masing SKPD berjalan tidak maksimal. Kondisi ini semakin sulit karena diawal pemekaran daerah, penempatan pegawai yang dapat menduduki sebuah jabatan bukan didasarkan pada kompetensi tapi kepada individu yang paling memenuhi syarat.

Penilaian kinerja birokrasi²⁰ publik merupakan suatu kegiatan yang penting karena dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan pemerintah daerah dalam

²⁰ Penyelenggaraan roda pemerintahan belum terbiasa melakukan penilaian terhadap kinerja terhadap kinerja birokrasi publik. Birokrasi publik tidak memiliki tolak ukur yang jelas dan tidak mudah diperoleh informasinya oleh publik. Terbatasnya informasi mengenai kinerja birokrasi publik terjadi karena kinerja belum dianggap sebagai suatu hal yang penting oleh pemerintah. Kausar AS, *Sistem Birokrasi Pemerintahan di Daerah dalam Bayang-Bayang Budaya Patron-Klien*, Bandung: Penerbit PT Alumni, 2009, hal. 34.

mencapai misinya. Informasi mengenai kinerja sangat berguna untuk menilai seberapa jauh pelayanan yang diberikan pemda dalam memenuhi dan memuaskan masyarakat. Dengan melakukan penilaian kinerja, maka upaya untuk memperbaiki kinerja bisa dilakukan secara lebih terarah dan sistematis. Informasi mengenai kinerja juga penting untuk menciptakan tekanan bagi para pejabat penyelenggara pelayanan untuk melakukan perubahan-perubahan dalam organisasi.

Direktur Jenderal Otonomi Daerah Djohermansyah Djohan, menilai ada 205 (dua ratus lima) daerah otonom baru di Indonesia dan umumnya kinerjanya belum memuaskan. Indikasinya pada segi layanan publik, kesejahteraan masyarakat, dan tata kelola pemerintahan yang masih kurang. Kinerja yang tak memuaskan tersebut terjadi karena pembentukan daerah otonom baru itu tak melalui persiapan yang matang. Sejak awal pembentukan, aspek kemampuan keuangan daerah, aparatur, persiapan batas wilayah, potensi keuangan, dan kapasitas ibukota wilayah tak direncanakan dengan baik. Akibatnya, di tengah waktu berjalan, banyak kesulitan yang dialami daerah-daerah tersebut²¹.

Kondisi ini membuktikan, bahwa membangun kinerja birokrasi pemerintahan daerah khususnya pada daerah pemekaran bukanlah pekerjaan yang terpisah-terpisah. Peningkatan kinerja birokrasi yang diukur berdasarkan indikasinya pada segi layanan publik, kesejahteraan masyarakat, dan tata kelola pemerintahan perlu dilakukan secara terkoordinasikan dengan kekuatannya terletak pada pembangunan kabupaten.

Kualitas kompetensi SDM birokrasi pemerintah daerah harus menjadi konsentrasi dari semua SKPD untuk ditingkatkan sesuai dengan tuntutan pelaksanaan tugas dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Kemampuan aparatur dan pejabat birokrasi pemerintah daerah dalam menggerakkan sumber daya di daerahnya dalam mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan perlu dimaksimalkan. Upaya peningkatan kemampuan kompetensi SDM menjadi indikator utama dalam menghasilkan kinerja birokrasi yang efektif²².

Untuk mengetahui ada tidaknya *good governance* di daerah pemekaran, maka yang perlu dievaluasi antara lain adalah transparansi, akuntabilitas dan partisipasi²³. Hal ini menjadi penting karena birokrasi pemerintah daerah memegang peranan yang sangat besar dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan di daerah. Birokrasi begitu dominan dan mengintervensi kehidupan masyarakat tidak untuk meningkatkan pelayanan publik. Birokrasi akhirnya

²¹ Kinerja Daerah Pemekaran Tak Memuaskan, <http://nasional.kompas.com/read/2011/05/03/20480384/Kinerja.Daerah.Pemekaran.Tak.Memuaskan>, diakses tanggal 2 November 2011.

²² Kinerja yang efektif adalah sejauh mana pihak yang melayani dalam hal ini apakah birokrasi mampu memuaskan warga masyarakat sebagai pihak yang dilayani. Kausar AS, *Op.cit.*, hal. 114.

²³ Tri Ratnawati, "Evaluasi Pemekaran Daerah dan Saran Perbaikan ke Depan", *Koran Jurnal Nasional* 12 Februari 2010

bukan sebagai pelayanan publik tetapi justru meletakkan dirinya minta dilayani masyarakat. Tertutupnya kran informasi publik tentunya menyebabkan masyarakat mengalami kesulitan untuk menyampaikan pendapatnya kepada pemerintah daerah. Saluran informasi publik yang tersumbat menyebabkan tingkat partisipasi masyarakat cenderung menurun karena aspirasi yang disampaikannya sangat sulit untuk mencapai ke masing-masing SKPD.

Sementara itu, persoalan utama di Maluku Utara justru pasca pembentukan/pemekaran yakni banyaknya persoalan seputar penyelenggaraan pemilu kepala daerah (pengisian jabatan gubernur) khususnya dalam hal penentuan hasil pemilukada yang berlarut-larut dan membuat KPU Maluku Utara tidak menghasilkan pemimpin daerah yang diterima semua masyarakat tanpa komplain atau konflik horisontal. Padahal sesungguhnya yang terjadi adalah konflik antar elit lokal –yang juga memperoleh pengaruh dari elit nasional dan berimbang kepada munculnya ketegangan antar masyarakat serta antara masyarakat dan pemerintah daerah.

Dalam analisis di Sulawesi Barat di atas, bahwa kebijakan pemekaran juga dapat memicu konflik antar masyarakat, antara pemerintah daerah yang kemudian berimbang kepada munculnya konflik di masyarakat secara horisontal. Oleh karena itu kondisi Maluku Utara memberikan gambaran dari kerangka konsep tersebut bahwa kebijakan pemekaran yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan yang salah satunya melalui percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi harus memberikan ruang bagi adanya dinamika sosial politik dan kultural. Namun demikian harus disadari bahwa tuntutan pemekaran tidak didorong oleh latar belakang yang persis seragam yang pada gilirannya muncul kenyataan tidak selalu membawa dampak yang sama pula. Pemekaran di setiap daerah memiliki kekhasannya masing-masing dan tidak mudah digeneralisasikan, sehingga memerlukan adanya proses mapping bagi daerah pemekaran sebagai upaya antisipasi munculnya persoalan pemekaran.

Dengan mengacu pada konsep yang dikemukakan Azyumardi Azra dan Abdul Razak, Dinas Pendidikan Provinsi Maluku Utara harus melakukan apa yang disebut sebagai perombakan kelembagaan yang menyangkut pengembangan dan pemberdayaan (*institutional reforms and empowerment*). Tentunya dalam konteks ini, yang perlu dirombak dan diperbaiki adalah kapasitas, kapabilitas, dan kualitas aparatur penyelenggara program-program pemerintahan di Dinas Pendidikan Provinsi Maluku Utara. Prinsip ini tentunya juga harus diberlakukan bagi lembaga-lembaga atau instansi-instansi pemerintahan lainnya.

Hal itu tidak bisa dianggap remeh karena profesionalisme birokrasi yang lemah akan mengakibatkan buruknya kualitas pelayanan publik. Dengan

kualitas birokrat yang rendah, maka korupsi dan inefisiensi semakin mudah terjadi. Jika korupsi dan inefisiensi terjadi, maka hal itu tidak dapat dikatakan sebagai kehidupan pemerintahan yang demokratis.

Hal-hal di atas adalah yang terkait dengan akuntabilitas anggaran. Selanjutnya memang harus kita apresiasi pada sisi lain terkait dengan diimplementasikannya program-program untuk meningkatkan kualitas guru-guru yang terus dilakukan Dinas Pendidikan Provinsi Maluku Utara. Ini berarti bahwa dalam hal tersebut, akuntabilitas kegiatan sudah terlihat. Fakta bahwa Dinas Pendidikan Provinsi Maluku Utara telah memberikan rekomendasi kepada guru-guru yang belum memiliki Akta S1 untuk memberikan Program S1 di Universitas Khairun dan Universitas Muhammadiyah setidak-tidaknya membuktikan upaya-upaya yang efektif yang dilakukan untuk mewujudkan *institutional reforms and empowerment*. Hal ini tentunya harus terus dipertahankan dan ditingkatkan.

Penyelenggara program-program pemerintahan yang tidak profesional merupakan 'pelanggaran' atas prinsip-prinsip pelayanan publik yang baik guna mewujudkan demokrasi, yang mana azas-azas idealnya antara lain adalah keprofesionalan, keterbukaan, dan akuntabilitas. Ini penting diperhatikan mengingat hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.

Selanjutnya, prinsip-prinsip kehidupan pemerintahan yang demokratis sebetulnya sudah tampak pada kinerja Kesbangpolinmas Provinsi Maluku Utara. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, dalam rangka meningkatkan pendidikan politik – dalam hal ini tentunya termasuk juga pendidikan demokrasi – Kesbangpolinmas Provinsi Malut melakukannya dalam bentuk kegiatan sosialisasi yang diselenggarakan secara rutin 3 (tiga) bulan sekali, dimana yang bertindak sebagai nara sumber dalam kegiatan ini adalah unsur pemerintah daerah, akademisi, pihak keamanan dan unsur partai politik. Prinsip demokrasi juga dibuktikan dengan fakta bahwa kegiatan tersebut dilaksanakan dengan mengundang hampir semua elemen masyarakat yang ada di Provinsi Sulbar.

Berdasarkan teori demokrasi dan *good governance*, metode pendidikan politik atau pendidikan demokrasi sebagaimana dijelaskan di atas adalah sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi sebagaimana yang dirumuskan oleh Robert A. Dahl, yaitu pertama, adanya partisipasi efektif bagi seluruh komponen masyarakat (termasuk komponen pemerintah dan perwakilan rakyat). Kedua, persamaan suara, yang mana ketika tiba saat dibuatnya keputusan atas suatu kebijakan, setiap komponen masyarakat harus diberi kesempatan yang sama untuk berpendapat. Ketiga, prinsip pemahaman yang cerah, yang berarti masyarakat

BAB V PENUTUP

Kesimpulan

Konstelasi birokrasi di provinsi pemekaran Sulawesi Barat dan Maluku Utara tidak menampakkan gambaran yang jauh beda. Keduanya menghadapi masalah yang sama yakni menghadapi problem keuangan yang kurang memadai untuk membiayai aktivitas-aktivitasnya. Hampir semua SKPD menghadapi kendala kurangnya anggaran yang digunakan untuk membiayai pelaksanaan program kegiatan, sehingga dapat menentukan keberhasilan pelaksanaan tupoksinya.

Namun demikian, birokrasi di Provinsi Sulbar lebih stabil dan memperlihatkan performance yang lebih baik. Sementara birokrasi di pemprov Malut masih menghadapi kendala dalam menjalankan aktivitas-aktivitasnya. Kendala-kendala tersebut seperti jauhnya kantor Pemprov yang diseberang laut, sehingga mereka harus berkantor secara bergantian, infrastruktur di sekitar kantor yang kurang siap, juga menghadapi kondisi cuaca laut yang berubah-ubah. Hal ini sangat mengganggu performance birokrasi di Provinsi Malut.

Di dua provinsi pemekaran tersebut terlihat bahwa mereka masih menikmati dana alokasi dari pemerintah pusat yang dimanfaatkan untuk pembangunan infrastruktur di daerah mereka. Besaran anggaran yang diperoleh sebagai impak dari pemekaran daerah masih dialokasikan untuk pembangunan fasilitas kerja seperti kantor pemerintah, biaya birokrasi seperti gaji, biaya operasional.

Penggunaan anggaran juga pada perkembanganya semakin diperberat dengan pemberian fasilitas operasional dan tambahan lainnya bagi pejabat daerah (elit birokrasi). Seperti yang disinyalir oleh anggota BPK Rizal Jalil yang menilai hampir 95 % dana yang dialokasikan ke daerah tersebut untuk kepentingan elit birokrat yang tidak terkait langsung dengan kepentingan masyarakat di daerah pemekaran. Semua daerah pemekaran (100 %) secara keuangan masih bergantung kepada pemerintah pusat.

Demikian pula dengan pelayanan publik yang diberikan oleh aparat birokrasi belum terlihat baik sesuai tuntutan idealitas peran birokrasi yang sebetulnya memiliki andil dalam memajukan potensi daerah dengan cara memaksimalkan upaya pelayanan publik.

Birokrasi pada dua daerah pemekaran tersebut juga memperlihatkan ketidaknetralan mereka. Di daerah-daerah tersebut terlihat betapa birokrasi bukanlah alat yang netral tetapi merupakan refleksi dari kondisi politik dan masyarakat setempat. Memang birokrasi tidak berpihak pada kekuatan politik tertentu, namun birokrasi berpihak pada calon tertentu. Hal ini terlihat di Provinsi Sulbar dimana *incumbent* berencana mencalonkan kembali pada pemilkukada daerah tersebut.

Demikian pula yang terlihat di Provinsi Maluku Utara, justru pasca pembentukan/pemekaran yakni banyaknya persoalan seputar penyelenggaraan pemilu kepala daerah (pengisian jabatan gubernur) khususnya dalam hal penentuan hasil pemilukada yang berlarut-larut dan membuat KPU Maluku Utara tidak menghasilkan pemimpin daerah yang diterima semua masyarakat tanpa komplain atau konflik horisontal. Padahal sesungguhnya yang terjadi adalah konflik antar elit lokal –yang juga memperoleh pengaruh dari elit nasional dan berimbang kepada munculnya ketegangan antar masyarakat serta antara masyarakat dan pemerintah daerah.

Ada beberapa hal yang positif yang telah dilakukan oleh SKPD di Daerah pemekaran tersebut. Seperti yang ditunjukkan oleh Kesbangpolinmas Provinsi Maluku Utara. Dalam rangka meningkatkan pendidikan politik – dalam hal ini tentunya termasuk juga pendidikan demokrasi – Kesbangpolinmas Provinsi Malut melakukannya dalam bentuk kegiatan sosialisasi yang diselenggarakan secara rutin 3 (tiga) bulan sekali, dimana yang bertindak sebagai nara sumber dalam kegiatan ini adalah unsur pemerintah daerah, akademisi, pihak keamanan dan unsur partai politik. Prinsip demokrasi juga dibuktikan dengan fakta bahwa kegiatan tersebut dilaksanakan dengan mengundang hampir semua elemen masyarakat yang ada di Provinsi Sulbar.

Sementara di Provinsi Malut, Kesbangpolinmas Provinsi Maluku Utara telah menerapkan prinsip demokrasi. Ini terbukti dengan adanya program “Forum Kewaspadaan Dini” yang dibentuk di masyarakat dengan tujuan mendapatkan informasi awal dari masyarakat tentang berbagai hal yang dapat mengganggu keamanan, walaupun memang faktor anggaran yang kurang memadai menjadi penghalang tercapainya program ini secara maksimal. Hal ini juga menunjukkan bahwa manajemen dan pelaksanaan pelayanan publik telah diinformasikan dan mudah diakses oleh masyarakat.

Sementara di Provinsi Malut telah mengimplementasikan program-program untuk meningkatkan kualitas guru-guru yang terus dilakukan Dinas Pendidikan Provinsi Maluku Utara. Ini berarti bahwa dalam hal tersebut, akuntabilitas kegiatan sudah terlihat. Fakta bahwa Dinas Pendidikan Provinsi Maluku Utara

telah memberikan rekomendasi kepada guru-guru yang belum memiliki Akta S1 untuk memberikan Program S1 di Universitas Khairun dan Universitas Muhammadiyah setidak-tidaknya membuktikan upaya-upaya yang efektif yang dilakukan untuk mewujudkan *institutional reforms and empowerment*.

Selanjutnya, prinsip transparansi dalam kehidupan demokrasi cukup tercemin dalam penyelenggaraan rekrutmen PNS di Provinsi Maluku Utara. Fakta bahwa Gubernur telah memberikan instruksi kepada semua pejabat dan pegawai untuk tidak menyalahgunakan jabatannya guna kepentingan penerimaan pegawai baru setidak-tidaknya telah menunjukkan semangat mengimplementasikan keterbukaan informasi publik. Demikian pula dengan adanya fakta bahwa formasi yang dibutuhkan disebarluaskan melalui media, dan hasil dari masing-masing tahapan tes juga diumumkan melalui media massa dan papan pengumuman, semakin memperkuat diterapkannya transparansi dalam berdemokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Toby Mendel, Kebebasan Memperoleh Informasi. Sebuah Survey Perbandingan Hukum. Judul Asli: *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*. Penerjemah: Tim Kawantama, Jakarta, UNESCO, 2004
- Indra J Piliang, T. A. Legowo, *Disain Baru Sistem Politik Indonesia*, Centre for Strategic and International Studies, 2006
- Irfan Islami.. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta. Bumi Aksara, 2000
- Kausar AS, *Sistem Birokrasi Pemerintahan di Daerah dalam Bayang-Bayang Budaya Patron-Klien*, Bandung: Penerbit PT Alumni, 2009
- Tri Ratnawati, "Evaluasi Pemekaran Daerah dan Saran Perbaikan ke Depan", Koran Jurnal Nasional 12 Februari 2010

Internet

- <http://bataviase.co.id/node/300192>, "95% Anggaran Daerah Pemekaran untuk Birokrasi", diakses tanggal 9-2-2011
- <http://www.theprakarsa.org/index.php?act=dtl&id=20100721051300>, Belanja Birokrasi Tinggi, Kemdagri Evaluasi APBD Daerah Pemekaran, diakses tanggal 9-2-2011
- http://reformasi-birokrasi.com/index.php?option=com_content&task=view&id=7&Itemid=2, Birokrasi Masin Tergantung Politik, diakses tanggal 11-2-2011
- <http://www.theprakarsa.org/index.php?act=dtl&id=20100721051300>, "Belanja Birokrasi Tinggi, Kemdagri Evaluasi APBD Daerah Pemekaran", diakses tanggal 2 November 2011.
- <http://www.detiknews.com/read/2010/07/18/155456/1401538/10/birokrasi-sedot-dana-paling-besar-dari-anggaran-daerah-pemekaran>, "Birokrasi Sedot Dana Paling Besar dari Anggaran Daerah Pemekaran", diakses tanggal 2 November 2011.

Konstelasi Birokrasi di Daerah Pemekaran (Studi di Provinsi Sulawesi Barat dan Maluku Utara)

<http://www.korankaltim.co.id/read/news/2011/18259/pemekaran-daerah-bermotif-kekuasan.html>, "Pemekaran Daerah Bermotif Kekuasan", diakses tanggal 2 November 2011

<http://nasional.kompas.com/read/2011/05/03/20480384/Kinerja.Daerah.Pemekaran.Tak.Memuaskan>, Kinerja Daerah Pemekaran Tak Memuaskan, diakses tanggal 2 November 2011