TESIS

IMPLIKASI PENERAPAN UNDANG-UNDANG NOMOR 38 TAHUN 2003 TENTANG PEMEKARAN KABUPATEN PASAMAN DENGAN PASAMAN BARAT PROVINSI SUMATERA BARAT

oleh :

AHDA HIDAYAT
07202004

DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS ANDALAS
UPT Perpustakaan

PROGRAM STUDI PEMBANGUNAN WILAYAH DAN PEDESAAN
PEMUSATAN POLITIK LOKAL DAN OTONOMI DAERAH
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ANDALAS
PADANG
2009

Implikasi Penerapan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2003 tentang Pemekaran Kabupaten Pasaman dengan Pasaman Barat Provinsi Sumatera Barat

oleh : Ahda Hidayat
(Di bawah bimbingan Azwar dan Syaiful)

RINGKASAN

Pemekaran daerah di Indonesia telah berjalan, berbagai persoalan muncul dari kebijakan pemekaran daerah, diantara persoalan yang muncul menunjukkan bahwa daerah induk belum menyelesaikan penyerahan pembiayaan maupun personel, peralatan, dan dokumen (P3D) kepada daerah otonom baru, batas wilayah yang belum jelas, dukungan dana dari daerah induk, PNS sulit dipindahkan dari daerah induk ke daerah otonom baru, pengisian jabatan tidak berdasarkan standar kompetensi. Tarik menarik kewenangan antara daerah induk dan pemekaran menjadi persoalan yang melekat dengan pemekaran yang terjadi.Kabupaten Pasaman Barat merupakan salah satu daerah baru di Sumatera Barat yang dimekarkan dari Kabupaten Pasaman melalui Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2003, dan masih menyisakan persoalan antara kabupaten induk dan daerah pemekaran.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sengketa aset pemekaran Kabupaten Pasaman Barat dari Kabupaten Pasaman, dengan menganalisis keterlibatan dan tindakan para elite di kedua daerah tersebut. Penelitian ini akan berusaha menjawab pertanyaan mengapa terjadi sengketa aset dalam penyerahan aset pemekaran kabupaten Pasaman Barat. Penelitian ini menggunakan beberapa konsep tentang konflik dan resolusi konflik, Desentralisasi dan Pemekaran Daerah. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif deskriptif dan jenis penelitian studi kasus. Data dikumpulkan melalui wawancara dengan beberapa informan dari berbagai kalangan yang terlibat dan mengetahui jalannya sengketa ini. Observasi yang telah dilakukan dan berbagai data dokumentasi dari kedua kabupaten yang bersengketa, melengkapi sumber data untuk menjawab pertanyaan penelitian.

Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan pemekaran Kabupaten Pasaman Barat ini mempunyai bobot politis yang tinggi diakibatkan oleh potensi ekonomi kabupaten yang baru dimekarkan ini. Persoalan tarik-menarik kewenangan terhadap aset-aset pemekaran juga terjadi antara kedua kabupaten ini, perbedaan penafsiran oleh elite terhadap konsep desentralisasi ketatanegaraan merupakan salah satu argumen yang dipahami oleh kedua daerah ini yang digunakan untuk mempertahankan aset-aset pemekaran, dan aset yang disengketakan memiliki nilai ekonomis untuk memenuhi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di kedua kabupaten ini.

Elite pemerintahan, mempunyai peranan penting dalam upaya penyelesaiaan sengketa antara dua kabupaten ini, keterbatasan komunikasi yang disebabkan oleh persoalan personal masing-masing elite pemerintah menjadi pemicu sengketa, sengketa bertambah meluas sehingga melibatkan organisasi kedua pemerintah daerah. Keterlibatan pihak ketiga sebagai mediator sangat diharapkan untuk membantu menjembatani sengketa yang terjadi, dalam hal ini tentunya Pemerintah Provinsi yang diamanahi oleh undang-undang.

Kata Kunci : Desentralisasi, Kebijakan Pemekaran Daerah, Konflik, Resolusi Konflik

Bab I
PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dipenghujung tahun 2007 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengesahkan pemberlakuan regulasi baru pemekaran daerah, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Peraturan Pemerintah ini adalah pengganti aturan sebelumnya Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 yang secara legal memang harus direvisi sejalan perubahan Undang-undang Nomor 22 Tahun1999 menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan secara substansi dinilai mengandung banyak kelemahan yang berakibat pada kebijakan pemekaran daerah sepanjang 7 (tujuh) tahun belakangan. Muatan isi peraturan pemerintah tersebut diharapkan bisa menjawab berbagai masalah yang ada dan memberikan tawaran baru yang lebih baik. Apakah semangat dasarnya memang tidak sekedar memperjelas syarat dan mekanisme pemekaran tetapi lebih jauh bertujuan membatasi *proliferasi* daerah-daerah baru di masa mendatang.

Sebagaimana ditegaskan Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000, sejatinya pemekaran daerah dimaksudkan untuk perbaikan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, kehidupan demokrasi lokal, pembangunan ekonomi daerah, pengelolaan potensi daerah, dan hubungan yang serasi pusat-daerah (Pasal 2). Di beberapa daerah hasil pemekaran sejumlah tujuan tersebut relatif berhasil dicapai, tapi di sebagian terbesar lainnya justru seakan tak bergerak ke mana-mana dan bahkan memburuk kondisinya.

Penelitian evaluatif yang dilakukan Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Dalam Negeri (Balitbang-Depdari) tahun 2007 menunjukan bahwa daerah-daerah baru tersebut cukup berhasil membangun kelembagaan lokal yang efektif, namun parah dalam kualitas dan ketersediaan sumber daya manusia (aparatur) serta berkapasitas lemah untuk mengelola sumber daya alam (potensi ekonomi) yang ada. Dari 104 daerah (97 Kabupaten dan 5 Propinsi) yang terbentuk antara tahun 2000-2004, sekitar 73 (tujuh puluh tiga) daerah (76%) dinilai bermasalah. Sebagian jenis masalah berkorelasi dengan daerah induk seperti pertikaian batas wilayah dan lambatnya penyerahan P3D (pembiayaan, personil, peralatan dan dokumen).

Banyak pengamat menilai sumber utama berbagai masalah di atas justru terletak pada kebijakan pemekaran itu sendiri. Kebijakan pemekaran seakan hanya proyek mengejar target, tanpa dilandasi *grand design* penataan wilayah dan evaluasi objektif. Pemerintah dan parlemen lebih banyak bertindak reaktif, mengikuti keinginan elite lokal. Sedangkan perangkat kriteria yang dipakai bersifat administratif sehingga hampir pasti setiap daerah yang diusulkan ke pusat bisa lolos menjadi daerah baru. Dominasi pertimbangan politik dan keterlibatan DPR semakin menebalkan karakter reaktif dari kebijakan pemekaran tersebut. Sebagai politisi, anggota DPR tentu mengutamakan kalkulasi (barter) politik dengan pihak daerah maupun antar sesama kolega dewan.

Sebagian klausul baru dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tampaknya untuk memperjelas syarat dan sekaligus memperketat atau membatasi kemungkinan terbentuknya daerah baru. Namun di sisi lain, sejumlah hal yang dianggap penting justru luput dari perhatian, yang bukan tak mungkin

bisa kontraproduktif dengan upaya pengetatan syarat-syarat tadi. Pada peraturan lama (PP No129/2000) tidak ada batasan waktu tertentu bagi suatu daerah yang baru dimekarkan untuk dimekarkan lagi sehingga ada daerah yang lebih dari dua kali melakukan pemekaran dalam waktu berdekatan, maka muncul efek ganda pada daerah induk maupun anak-anak yang mereka lahirkan.

Pada regulasi baru tersebut, usia minimal untuk pemekaran ditetapkan secara jelas, yakni berusia 10 (sepuluh) tahun untuk Provinsi dan 7 (tujuh) tahun untuk Kabupaten/Kota. Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 ini juga menentukan jumlah minimal Kabupaten/Kota untuk pembentukan Provinsi dan Kecamatan untuk Kabupaten/Kota, masing-masing menjadi lima Kabupaten/Kota untuk Provinsi, lima Kecamatan untuk Kabupaten dan empat Kecamatan untuk Kota. Sebelumnya (PP No 129/2000), persyaratan minimum itu empat, empat dan tiga, yang juga maju dari Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 ini adalah pengaturan likuidasi daerah-daerah yang gagal. Berdasarkan hasil kajian dan evaluasi yang diprakarsai Mendagri, maka Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) menyusun rekomendasi untuk selanjutnya diputuskan persetujuan atau penolakannya oleh Presiden.

Penataan daerah di Indonesia tentu sangat diperlukan agar pemerintah daerah dapat melayani publik dengan baik, dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam rangka pengembangan demokrasi di daerah, dan menghapus daerah otonom, skopnya mencakup pembentukan daerah otonom baru, penggabungan daerah, pengalihan status daerah, penyesuaian batas daerah, dan pemindahan ibu kota suatu daerah otonom.

Pemekaran daerah yang selama periode 1999-2007 mencapai 165 daerah otonom baru (7 provinsi, 132 kabupaten, dan 26 kota), cenderung menimbulkan masalah. Hasil evaluasi Ditjen Perimbangan Keuangan, Departemen Keuangan, menunjukkan bahwa 87,71% daerah induk belum menyelesaikan penyerahan pembiayaan maupun personel, peralatan, dan dokumen (P3D) kepada daerah otonom baru. Sebanyak 79% daerah otonom baru belum memiliki batas wilayah yang jelas; 89,48% daerah induk belum memberi dukungan dana kepada daerah otonom baru sebagaimana disyaratkan undang-undang. Kemudian, 84,2% PNS sulit dipindahkan dari daerah induk ke daerah otonom baru; 22,8% pengisian jabatan tidak berdasarkan standar kompetensi; dan 91,23% daerah otonom baru belum memiliki RT/RW.[1]

Kabupaten Pasaman Barat salah satu kabupaten di Indonesia yang merupakan daerah pemekaran, melalui Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2003 telah ditetapkan tiga Kabupaten Pemekaran di Sumatera Barat, termasuk salah satunya Kabupaten Pasaman Barat yang dimekarnya dari Kabupaten Pasaman. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2003 ini yang menjadi pertimbangan dalam pemekaran Kabupaten Pasaman dapat dilihat dari konsideran menimbang, sebagai berikut :

1. Dalam rangka mewujudkan aspirasi masyarakat yang berkembang di Kabupaten Pasaman untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, dibidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.

[1] Wendra Yulnadi dalam Harian Padang Ekspres, Kamis 28 Februari 2008

2. Berdasarkan kriteria kemampuan ekonomi, potensi daerah, kondisi sosial budaya, kondisi sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lainnya.
3. Untuk mendorong peningkatan pelayanan dibidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, serta memberikan kesempatan untuk memanfaatkan dan mengembangkan potensi daerah.

Persoalan pemekaran daerah yang sedemikian banyak tersebut juga dialami oleh Kabupaten Pasaman dan daerah pemekarannya, dari pengamatan penulis sampai saat sekarang ternyata masih menyisakan berbagai persolan, diantaranya adalah persoalan serah terima aset pemekaran antara kedua daerah tersebut. Pada Ketentuan Peralihan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2003 pasal 19 dijelaskan bahwa :

1. Bupati Pasaman menginventarisasi, mengatur, dan melaksanakan penyerahan sesuai dengan peraturan perundangundangan kepada Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat hal-hal sebagai berikut :
   a. Pegawai yang karena tugasnya diperlukan oleh Pemerintah Kabupaten Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat;
   b. Barang milik/kekayaan daerah yang berupa barang bergerak dan barang tidak bergerak yang dimiliki/dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh Pemerintah Kabupaten Pasaman yang berada dalam wilayah Kabupaten Pasaman Barat;
   c. Badan Usaha Milik Daerah Daerah Kabupaten Pasaman yang kedudukan, kegiatan, dan lokasinya berada di Kabupaten Pasaman Barat;

BAB V
KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dan analisa hasil penelitian dengan kesimpulan sebagai berikut :

1. Proses Penerapan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2003 melahirkan permasalahan tidak lancarnya proses penyerahan Personil, Peralatan, Pembiayaan dan Dokumentasi (P3D) yang berujung pada sengketa aset daerah.

   Sengketa aset ini ternyata disebabkan oleh :

   a. Ada perbedaan pemaknaan terhadap aset daerah yang diamanatkan oleh undang-undang Nomor 38 Tahun 2003 khusus pasal 19 oleh kabupaten induk dan daerah pemekaran, dimana kabupaten induk masih merasa memiliki kewenangan terhadap kepemilikan aset sebelum penyerahan, sedangkan daerah pemekaran secara serta memiliki aset yang secara kewilayahan termasuk dalam terotorialnya. Hal ini senada dengan pendapat yang ditelah dikemukakan oleh Hanif Norcholis tentang pemaknaan desentralisasi ketatanegaraan.

   b. Sebagai akibat dari proses perumusan pemekaran, yang tidak mempertimbangankan implikasi kemampuan ekonomi dimana proses kebijakan yang tidak dapat menilai kelayakan suatu daerah untuk memekarkan diri menyebabkan Kabupaten Pasaman sebagai kabupaten induk kehilangan potensi pembiayaan daerahnya.

   c. Bobot politis dari implementasi (political implementation) kebijakan pemekaran yang tinggi disebabkan potensi ekonomi kabupaten yang baru

dimekarkan ini sangat menarik untuk mendatangkan keuntungan besar bagi aktor yang bisa menguasainya.

2. Upaya resolusi sengketa aset P3D pemekaran yang telah dilakukan oleh kedua kabupeten ini adalah sebagai berikut :
   a. Membentuk tim yang bertugas melakukan negoisasi antar kedua pemerintah daerah untuk mencarai titik temu perbedaan pandangan terhadap aset yang disengketan. Walaupun akhirnya tim yang telah dibentuk ini tidak mengasilkan kata sepakat dan penyelesaian.
   b. Melakukan upaya mediasi yang difasilitasi oleh pihak Provinsi Sumatera Barat sebagaimana diberikan amat oleh Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2003.

   Upaya resolusi sengketa ini berjalan sangat lama diakibatkan oleh :

   a. Interaksi yang lebih intens antara kedua kabupaten gagal dilaksanakan karena tidak adanya kemauan untuk melakukan dialog. Padahal dengan melihat sengketa tersebut yang belum menyentuh lapisan bawah dan hanya berada pada tingkatan elit yang hanya menuntut proses negosiasi terhadap masing-masing kepentingan elit tersebut, dapat menjadi resolusi yang efektif bagi sengketa ini. Namun karena lebih banyak dipengaruhi oleh ego dan kepentingan pribadi kedua aktor diatas, sehingga keduanya lebih banyak menekankan pendapat sendiri sehingga tidak tercapai kesepakatan diantara mereka walaupun telah difasilitasi oleh Pemerintah Propinsi Sumatera Barat.
   b. Tata kelola pemerintahan yang belum baik, terutama dalam pengelolaan dan inventarisasi aset-aset daerah, dan kemampuan Sumber Daya Manusia

DAFTAR PUSTAKA

Afrizal, 2008, *Pengantar Metode Penelitian Kualitatif Dari Pengertian Sampai Penulisan Laporan* (edisi revisi), Lab.Sos Fisip Unand, Padang.

Akdon, Wahyudi, 2005, *Manajemen Konflik dalam Organisasi*, AlFabeta, Bandung.

Arikunto, Suharsimi, 1998, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek* (edisi revisi IV), Rineka Cipta, Jakarta.

Bottomore, T.B, 2006, *Elite dan Masyarakat*, Terjemahan Abdul Harris dan Sayid Umar, Akbar Tandjung Institute, Jakarta.

Busrizalti, M, 2006, *Pemekaran Daerah dan Implikasinya Terhadap Pelayanan Publik*, Wildan Akademik, Padang.

Dean G. Pruit, dan Rubbin Z. Jeffrey, 2004, *Teori Konflik Sosial*, Terjemahan, Helly P. Soetjipto dan Sri Mulyatini Soetjipto, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Deliarnov,2006, *Ekonomi Politik Mencakup Berbagai Teori dan Konsep Yang Konprehensif*, Erlangga, Jakarta.

David Osborne dan Peter Plastrik, 2004, *Memangkas Borokrasi; Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Penerjemah, Abdul Rosyid dan Ramelan, PPM, Jakarta.

Fisher, Simon, ed, 2001, *Mengelola Konflik; Keterampilan dan Strategi Untuk Bertindak*, The British Council, Jakarta.

Harrison, Lisa, 2007, *Metodologi Penelitian Politik*, Kencana, Jakarta.

Hidayat, Syarif, 2002, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Kedepan*, PT. Pustaka Quantum, Jakarta.

Jimung, Martin, 2005, *Politik Lokal dan Pemerintah Daerah Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Yayasan Pustaka Nusantara, Yogyakarta.

J. Kaloh, 2007, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Rineka Cipta, Jakarta.

Jurnal Ilmu Pemerintahan, 2007, *Hubungan Pusat-Daerah dan Antar Daerah Otonom*, MIPI, Jakarta