

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemekaran wilayah adalah suatu proses pembagian wilayah menjadi lebih dari satu wilayah, dengan tujuan meningkatkan pelayanan dan mempercepat pembangunan serta menciptakan kemandirian daerah. Pemekaran wilayah merupakan salah satu aspek perwujudan dalam pelaksanaan pemerintahan desentralisasi yang bertujuan memperkuat hubungan antara pemerintah daerah dan masyarakat lokal dalam rangka pertumbuhan kehidupan demokrasi. Masyarakat akan memperoleh hak-hak dan kewajiban-kewajibannya secara lebih baik sebagai warga negara melalui interaksi yang lebih intensif dengan pemerintah daerah.

Bangsa Indonesia melakukan reformasi tata pemerintahan semenjak diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Berbagai uji coba dan pembaharuan kebijakan dilakukan sebagai upaya penyempurnaan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi dalam rangka peningkatan pelayanan publik dan penanggulangan kemiskinan secara efektif.

Tujuan otonomi daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah pada dasarnya adalah memperkecil wilayah administratif pemerintahan untuk mengarahkan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya melalui pendayagunaan potensi daerah secara optimal. Pengembangan dan pengelolaan potensi oleh pemerintah lokal diharapkan mampu menyeimbangkan pembangunan dengan daerah induknya serta peningkatan kesejahteraan masyarakat daerah otonomi baru.

Selama kurun waktu 10 tahun, semenjak diberlakukannya UU No.22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah sampai terbentuknya PP No. 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah sebagai dasar peraturan pelaksanaan pemekaran wilayah, eforia pemekaran meningkat tajam. Banyak daerah berlomba-lomba untuk memekarkan daerah dengan memecahkan daerah induk menjadi dua atau lebih daerah otonom baru. Pemekaran dan pembentukan daerah otonom secara intensif mulai berkembang hingga pada saat ini telah membentuk 205 daerah otonom baru, yaitu 7 Provinsi, 164 Kabupaten dan 34 Kota (Ditjen Otonomi Daerah, 2010).

Semangat pemekaran yang tinggi mulai mengabaikan tujuan utama pemekaran daerah dan tidak mempertimbangan dampak negatif yang menyertainya. Akibatnya 80%

dari 205 daerah pemekaran mengalami kegagalan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Data Kemdagri 2010 bahwa tidak ada daerah otonomi baru (DOB) yang memiliki kinerja sangat tinggi (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, 2010). Wilayah pemekaran berkualitas rendah dan kinerja kebijakan yang terbentuk belum optimal. Hasil evaluasi yang dilakukan Kemdagri memperlihatkan sebanyak 83% daerah pemekaran masih tergantung pada Dana Alokasi Umum (Studi Pemekaran Bappenas, 2008).

Ketua BPK mengatakan bahwa program pemekaran yang dicanangkan sejak tahun 1999 di Indonesia belum memberikan kontribusi positif terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini diperkuat adanya indikator kinerja seperti aspek kesejahteraan, belanja modal, dan jumlah ketersediaan dokter masih di bawah rata-rata nasional. Dalam ikhtisar Laporan Hasil Pemeriksaan Semester II Tahun 2009 oleh BPK, kegagalan daerah pemekaran antara lain disebabkan pembiayaan yang tidak diatur secara jelas dalam undang-undang pembentukan daerah pemekaran dan dokumentasi yang tidak memadai.

Menurut Direktur Eksekutif Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD), secara nasional pemekaran daerah yang terjadi di Indonesia masih buruk dan belum ada kemajuan. Kasus pemekaran daerah lebih banyak menyedot anggaran negara untuk gaji pegawai, pembangunan kantor dan fasilitas, sementara pelayanan publik menurun.

Belum efektifnya kebijakan keuangan daerah otonomi baru (DOB) mengindikasikan belum optimalnya pengelolaan keuangan daerah dan menggerakkan aktifitas ekonomi. Hal ini dapat terlihat dari porsi alokasi belanja modal DOB yang lebih besar dibandingkan pemerintah pusat, pembagian potensi ekonomi yang tidak merata dan meningkatnya angka kemiskinan. Tidak efektifnya pengelolaan keuangan daerah memberi dampak pada belum optimalnya pelayanan publik yang pada akhirnya mencerminkan penurunan tingkat kesejahteraan masyarakat.

Kota Batu merupakan salah satu contoh dari sekian banyaknya daerah otonomi hasil pemekaran wilayah yang terbentuk di Indonesia. Kota Batu adalah daerah otonomi hasil pemekaran wilayah dari Kabupaten Malang yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 11 Tahun 2001 tentang pembentukan Kota Batu, yang diresmikan pada tanggal 17 Oktober 2001. Kota Batu sebelumnya merupakan bagian kota administratif Kabupaten Malang yang meliputi tiga Kecamatan (Kecamatan Batu, Kecamatan Bumiaji dan Kecamatan Junrejo) dan 19 desa serta kelurahan.

Sebelum meningkatkan status administratifnya, Kota Batu mulai mempersiapkan diri untuk lebih meningkatkan prestasinya. Prestasi awal Kota Batu terlihat dari Gerakan K3 (Kebersihan, Ketertiban dan Keindahan) yang membawa Kota Batu mampu meraih piala Adipura selama empat kali berturut-turut. Pemerintah Kota Batu kemudian mulai membangun sarana dan prasarana yang memadai untuk menunjang sektor pariwisata, perdagangan dan industri yang ada.

Perkembangan Kota Batu cukup maju melalui sentra wisata Jawa Timur. Hal ini terlihat dari kelengkapan sarana dan prasarana Kota Batu dibandingkan dengan kota lainnya. Perkembangan yang terjadi mengakibatkan banyak warga Kota Batu menginginkan status administratif kotanya ditingkatkan. Di samping dukungan dari pemerintah, banyak organisasi maupun lembaga didirikan untuk mendukung peningkatan status administratif kota. Masyarakat mengharapkan kesempatan pemekaran daerah dimanfaatkan Kota Batu sebagai sarana untuk mewujudkan kehidupan yang lebih baik dan sejahtera serta peningkatan pembangunan baik pembangunan fisik maupun non fisik.

Oleh karena itu, di tengah pasang surutnya dinamika kehidupan politik, ekonomi dan sosial, serta pelaksanaan pembangunan dan pemerintahan diperlukan studi evaluasi kemampuan daerah otonomi hasil pemekaran wilayah, khususnya Kota Batu dengan menggunakan basis indikator yang terdapat pada PP No 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah. Melalui studi evaluasi ini akan dirumuskan rekomendasi untuk mewujudkan Kota Batu sebagai daerah otonomi mandiri hasil pemekaran.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan PP No. 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah, peluang otonomi daerah memberikan keleluasaan sedemikian besar kepada Pemerintah Daerah untuk sepenuhnya menjalankan konstitusi pemerintahan.

- Pembentukan daerah otonomi selama 10 tahun terakhir mengakibatkan 80% dari 205 daerah otonomi hasil pemekaran wilayah mengalami kegagalan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, Oktober 2010)

- Evaluasi Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal menunjukkan terdapat 34 daerah yang tertinggal atau miskin setelah dimekarkan (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, Oktober 2010).
- Sebanyak 80% dari daerah otonomi hasil pemekaran memiliki kinerja pemerintahan yang buruk dan tidak mampu menghimpun Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum BPK, 2010).
- Perluasan struktur pemerintahan mengakibatkan beban pembiayaan negara. Hal ini terlihat dari hasil evaluasi Kemdagri, sebanyak 83% daerah pemekaran masih tergantung pada Dana Alokasi Umum (DAU). Sekitar 70-80 persen APBD pemerintah provinsi berasal dari pemerintah pusat, sedangkan untuk pemerintah kabupaten/kota 80-90 persen APBD juga berasal dari pemerintah pusat (Studi Pemekaran Bappenas, 2008). Sebagian besar anggaran dihabiskan tanpa diikuti peningkatan kualitas masyarakat. Kualitas pelayanan publik dan peningkatan kesejahteraan cenderung mengalami stagnansi bahkan penurunan.
- Alokasi APBN untuk Daerah Otonomi Baru (DOB) terus meningkat. Data Kementerian Dalam Negeri (Kemdagri) 2010 menyebutkan, pada tahun 2003, pemerintah pusat harus menyediakan DAU Rp 1,33 triliun bagi 22 DOB hasil pemekaran sepanjang tahun 2002. Jumlah tersebut melonjak dua kali lipat pada tahun 2004, dimana pemerintah mengalokasikan DAU sebanyak Rp 2,6 triliun kepada 40 DOB. Pada tahun 2010, pemerintah mengalokasikan DAU sebesar Rp 47,9 triliun (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, Oktober 2010).
- Selama dua tahun berturut-turut yaitu tahun anggaran 2008 dan tahun 2009, APBD yang diperiksa BPK ditolak dan tidak layak. Hal ini mengakibatkan APBD Kota Batu mendapatkan predikat disclaimer untuk laporan keuangan (Koran Surya, 27 Juli 2010)
- Target PAD Kota Batu Tahun 2010 sebesar Rp. 30 Miliar belum tercapai, dimana realisasi PAD Tahun 2010 hanya mencapai Rp. 22 Miliar (Koran Surya, 28 Oktober 2010)
- Sumbangan pendapatan asli daerah (PAD) Kota Batu pada PDRB non migas masih lemah yaitu sebesar 5,15% (Bappeda Kota Batu, 2010)

Banyaknya permasalahan pemekaran yang muncul mengakibatkan banyak pihak mulai meragukan kemampuan pemerintah daerah otonomi dalam mengelola pemerintahan yang baik khususnya pengelolaan potensi daerah dan keuangan daerah. Oleh karena itu perlu dilakukan evaluasi kemampuan daerah otonomi Kota Batu yang sebelumnya telah berkembang dengan sentra wisata Jawa Timur, yang berpotensi untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. Apakah selama 9 tahun sejak pemekaran, Kota Batu telah mampu menjadi daerah otonomi hasil pemekaran yang mandiri. Kemampuan daerah otonomi hasil pemekaran wilayah Kota Batu ini juga akan menentukan arah pengembangan Kota Batu selanjutnya.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut akan dilakukan penelitian mengenai Evaluasi Kota Batu Sebagai Daerah Otonomi Hasil Pemekaran Wilayah dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana karakteristik wilayah Kota Batu ditinjau dari komponen evaluasi PP No. 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah?
2. Bagaimana tingkat kemampuan Kota Batu sebagai daerah otonomi dibandingkan dengan kabupaten induknya?
3. Bagaimana rekomendasi untuk meningkatkan kemampuan Kota Batu sebagai daerah otonomi berdasarkan hasil evaluasi tingkat kemampuan PP No. 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah?

1.4 Tujuan Penelitian

Evaluasi Kota Batu Sebagai Daerah Otonomi Hasil Pemekaran Wilayah bertujuan untuk:

1. Mengidentifikasi karakteristik wilayah Kota Batu berdasarkan komponen evaluasi PP No. 78 Tahun 2007 tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah.
2. Menganalisis dan mengevaluasi tingkat kemampuan Kota Batu sebagai daerah otonomi dibandingkan dengan kabupaten induknya dengan menggunakan basis indikator yang tercantum dalam PP No. 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah.

3. Menyusun rekomendasi untuk meningkatkan kemampuan Kota Batu sebagai daerah otonomi berdasarkan hasil evaluasi tingkat kemampuan PP No 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah.

1.5 Manfaat Penelitian

A. Bagi Akademisi

1. Sebagai salah satu referensi dalam mengevaluasi tingkat kemampuan daerah otonomi di Indonesia dengan menggunakan pendekatan basis indikator yang tercantum dalam PP No 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah.
2. Dapat dilakukan penelitian lebih lanjut terkait daerah otonomi hasil pemekaran wilayah dengan menggunakan pendekatan lain yang relevan dengan PP No. 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah.

B. Bagi Mahasiswa

Memberikan informasi kepada mahasiswa mengenai fenomena pemekaran daerah yang terjadi di Indonesia sehingga mahasiswa terdorong untuk mencari solusi dan pendekatan yang cocok dilakukan pada daerah otonomi hasil pemekaran wilayah.

C. Bagi Pemerintah

1. Sebagai bahan untuk memperlihatkan tingkat kemampuan Kota Batu sebagai daerah otonomi hasil pemekaran wilayah.
2. Sebagai masukan kepada pemerintah dalam pengembangan Kota Batu ke depannya untuk mewujudkan Kota Batu sebagai daerah otonomi mandiri.

D. Bagi Masyarakat

Dapat digunakan sebagai media penyampaian ide dan gagasan terkait keinginan untuk menjadi satu daerah otonom baru. Hal ini didasarkan pada kesiapan mental masyarakat dalam membangun, mengembangkan, dan mengelola sumber daya daerahnya sendiri serta mengurangi tingkat ketergantungan pada daerah induk dan sekitarnya.

1.6 Ruang Lingkup Pembahasan

1.6.1 Lingkup Wilayah

Wilayah studi dalam evaluasi daerah otonomi hasil pemekaran wilayah ini adalah Kota Batu. Adapun batas administrasi wilayah studi adalah sebagai berikut:

- Sebelah Utara : Kabupaten Mojokerto dan Kabupaten Pasuruan
- Sebelah Timur : Kecamatan Karangploso, Kabupaten Malang;
- Sebelah Selatan : Kabupaten Blitar dan Kabupaten Malang;
- Sebelah Barat : Kecamatan Pujon, Kabupaten Malang.





Gambar 1.1 Peta Wilayah Studi

1.6.2 Lingkup Materi

Pembatasan materi pembahasan dimaksudkan agar pembahasan dapat terfokus dan dapat menjawab semua masalah penelitian yang telah ditentukan. Adapun materi yang akan dibahas dalam studi ini yaitu :

1. Mengidentifikasi karakteristik wilayah Kota Batu dengan menggunakan pendekatan variabel-variabel terkait dengan evaluasi tingkat kemampuan daerah otonomi berdasarkan PP No. 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah. Adapun batasan materi yang dibahas adalah fisik kewilayahan, kajian kependudukan, pertumbuhan ekonomi dan finansial, potensi daerah, sosial budaya dan politik.
2. Mengevaluasi tingkat kemampuan Kota Batu sebagai daerah otonomi berdasarkan syarat teknis dan syarat fisik kewilayahan, dengan menggunakan pendekatan basis indikator yang terdapat dalam PP No. 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah.

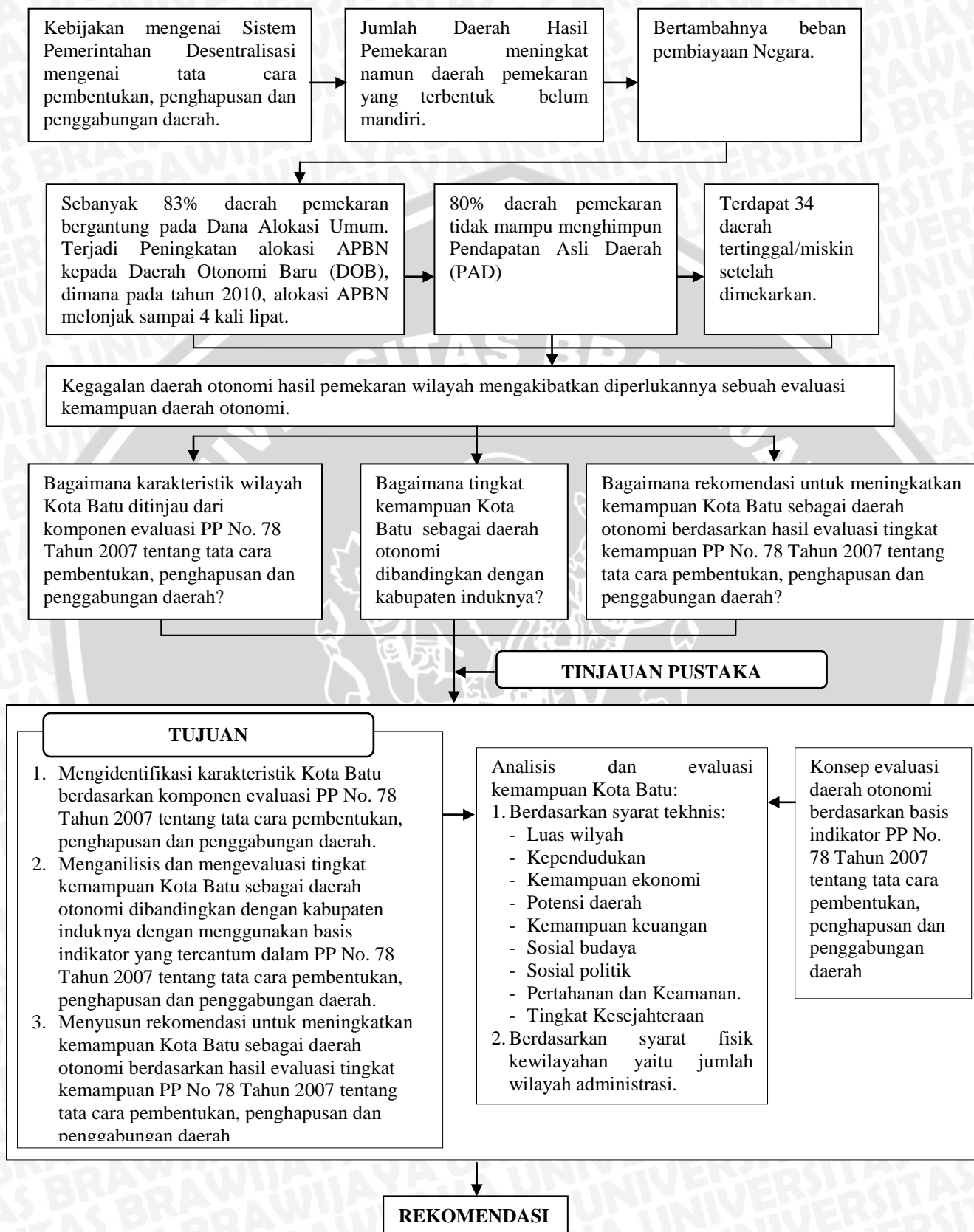
Adapun materi evaluasi untuk syarat fisik kewilayahan adalah jumlah wilayah administrasi kabupaten/kota. Sedangkan materi evaluasi tingkat kemampuan daerah otonomi berdasarkan syarat teknis, menggunakan pendekatan basis indikator yang tercantum pada PP No. 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah, antara lain:

- Luas daerah
- Kependudukan
- Kemampuan ekonomi
- Potensi daerah
- Kemampuan keuangan
- Sosial budaya
- Sosial politik
- Pertahanan dan keamanan
- Tingkat kesejahteraan masyarakat
- Rentang kendali

Dalam penelitian ini keseluruhan basis indikator yang digunakan hanya dibandingkan dengan kabupaten induk.

3. Menyusun rekomendasi untuk meningkatkan kemampuan Kota Batu sebagai daerah otonomi berdasarkan hasil evaluasi tingkat kemampuan PP No. 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah.

1.7 Kerangka Pemikiran



Gambar 1.2 Kerangka Pemikiran

1.8 Sistematika Pembahasan

Sistematika Pembahasan dari penelitian “Evaluasi Kota Batu Sebagai Daerah Otonomi Hasil Pemekaran” terdiri dari :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang dari penelitian “Evaluasi Kota Batu Sebagai Daerah Otonomi Hasil Pemekaran Wilayah”, identifikasi masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian bagi pihak-pihak terkait, ruang lingkup, kerangka pemikiran dan sistematika pembahasan.

BAB II TINJAUAN TEORI

Bab ini mengemukakan tinjauan teoritis mengenai pengertian konsep desentralisasi, konsep otonomi daerah, konsep pemekaran wilayah, konsep evaluasi pemekaran daerah, metode analisis yang dilakukan dalam mengevaluasi pemekaran wilayah melalui basis indikator yang tercantum dalam PP No. 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah.

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini berisi pemaparan metode-metode yang digunakan dalam mengevaluasi yang terdiri dari jenis penelitian, lokasi studi, tahap penelitian yang didalamnya menjabarkan tentang persiapan, pelaksanaan, pengumpulan data, tahapan analisis, kemudian uraian mengenai diagram alir studi.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi pemaparan hasil temuan di lapangan dan analisa berdasarkan basis indikator yang digunakan. Dari hasil analisa maka akan terlihat tingkat kemampuan Kota Batu sebagai daerah otonomi dan akan disusun rekomendasi untuk meningkatkan kemampuan Kota Batu sebagai daerah otonomi mandiri.

BAB V PENUTUP

Bab ini berisi pemaparan mengenai kesimpulan dari hasil pembahasan dan saran bagi pihak terkait serta rekomendasi bagi penelitian selanjutnya.