

PARADIGMA DALAM KEBIJAKAN DESENTRALISASI DI INDONESIA: SEBUAH KRITIK TERHADAP DOMINASI PUBLIC ADMINISTRATION SCHOOL¹

Riwanto Tirtosudarmo²

Abstract

In this article, the underlying approach that has been used to formulate the post-Soeharto's territorial reform that produced decentralization laws and regulations is critically reviewed. The so-called Public Administration School or "PAS" that is rooted on the formal-legal paradigm and adopted by the discipline of law and political sciences has dominated the thinking behind the formulation of the decentralization and regional autonomy laws. The legal drafter of the decentralization laws in Indonesia are strongly influenced by the PAS approach and have crafted a national law that is generally lack of comprehensive understanding on the dynamics and processes at the society level. The PAS approach is failed in their attempt to incorporating various dimensions that are not only formatted but also contextualized the society. The critical implications that are mostly beyond the imagination of the experts that belong to the PAS approach is the fact that the news have created many loopholes for political elites to easily manipulating the existing regulations for their short term goal to capture the regional political positions and economic benefits. Two case studies of "pemekaran wilayah" in Central and Southeast

¹Tulisan ini semula merupakan makalah yang dipresentasikan dalam Seminar Internasional ke-8 tentang dinamika politik lokal di Yayasan Percik, Salatiga, Juli 2007. Penulis mengucapkan terimakasih kepada Percik yang telah memungkinkan dituliskannya makalah ini, dan kepada peserta seminar yang telah memberikan kritiknya. Beberapa perubahan telah dilakukan berdasarkan kritik dan saran yang telah diberikan oleh berbagai pihak, antara lain dari redaksi *Jurnal Masyarakat dan Budaya*. Tulisan ini bisa dianggap kelanjutan pemikiran penulis tentang desentralisasi yang antara lain pernah dimuat dalam *Jurnal Masyarakat dan Budaya*, Vol. VII, No. 1, pp. 23-46, 2005 ("Dimensi Etno-Politik Pemekaran Wilayah dan *Pilkada*: Beberapa Catatan dan Pemikiran").

²Peneliti pada Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB) LIPI.

Sulawesi provinces are presented to show the actual processes in which “pemekaran” become an arena for the local elites to contest for power and economic resources. A more comprehensive approach that is able to incorporating social, economic and ecological dimensions is needed to avoid the flaws, hypocrisy and manipulation by the political elites, as we have noticed in the implementation of the current decentralization laws and government regulations.

Key words : decentralization, pemekaran, public administration school.

Decentralized structures of government in contemporary states do not only require political choices to be made by political elites and activists. They also require social scientist to make crucial choices of method, approach and underlying assumptions about power and state.

Brian C. Smith (1985: 206).

Pengantar

Silang pendapat yang berkembang selama setahun ini sekitar isu pemekaran (daerah atau wilayah?) hanyalah salah satu penegasan dari kesemrawutan kebijakan desentralisasi pasca-Soeharto. Dalam pidatonya di sidang paripurna DPD bulan Agustus tahun 2006 Presiden SBY sendiri mengusulkan untuk menghentikan untuk sementara proses pemekaran yang dianggap telah menjadi beban pemerintah. Pada akhir tahun 2006, salah satu keputusan sidang paripurna DPR adalah melakukan “moratorium” terhadap pemekaran³. Desentralisasi yang menjadi salah satu pilar utama dari transisi politik pasca-Soeharto oleh berbagai kalangan mulai disadari telah berjalan tanpa desain yang jelas.⁴

³Alasan DPR melakukan moratorium pemekaran karena dianggap bisa mengganggu jalannya Pemilu 2009. Sebelumnya Menteri Dalam Negeri Mohamad Makruf juga telah mengindikasikan jika pemekaran terus berlangsung bisa mengganggu persiapan Pemilu 2009. Alasan mengganggu Pemilu 2009 ini memperlihatkan ambiguitas sikap politik pemerintah dan DPR terhadap pemekaran.

⁴Berbagai perbincangan sekitar revisi UU 32, 2004, revisi PP 129, 2000, amandemen ke-5 konstitusi dan gagasan tentang “grand design” atau “blue print” tentang desentralisasi dan otonomi daerah; dalam dua tahun terakhir ini adalah gejala belum jelasnya arah kedepan kebijakan desentralisasi di Indonesia. Kritik terhadap UU 22, 1999 telah banyak dilakukan, antara lain

UU dan PP yang mengatur kebijakan desentralisasi disadari mengidap dalam dirinya kelemahan-kelemahan yang bersifat mendasar dan bukan sekedar soal implementasi yang buruk dilapangan.⁵

Landasan hukum kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah telah diatur melalui UU (Undang-Undang) No. 22 Tahun 1999 *Tentang Pemerintahan Daerah*, kemudian direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004, beserta berbagai peraturan pemerintah dibawahnya, antara lain Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 *Tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah*.⁶ Dari pengamatan di lapangan, aturan-aturan hukum tersebut telah ditafsir dan dimanfaatkan oleh para aktor politik sebagai peluang bagi daerah untuk merebut kekuasaan yang selama ini didominasi pemerintah pusat. Dalam konteks merebut kekuasaan inilah para aktor politik di daerah telah melihat pemekaran sebagai peluang politik yang paling terbuka. Dibalik alasan untuk mendekatkan pelayanan publik bagi masyarakat yang selama ini terisoasi secara geografis, pemekaran merupakan sebuah proses sosial-politik yang sangat kompleks. Pembentukan propinsi dan kabupaten baru ternyata

setelah pemerintahan Megawati menyatakan hendak merevisinya. Salah satu kritik yang cukup mendasar misalnya diberikan oleh Mochtar Pabottingi “UU No. 22 Tahun 1999: *Blunder Asumsi di Tengah Irasionalitas Politik*”, yang termuat dalam buku *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Tim LIPI, 2003. Kritik mendasar terhadap asumsi-asumsi dibelakang UU 22, 1999, ini terlihat berdiri sebagai pemikiran tersendiri, dan tidak menjadi rujukan pada bab-bab selanjutnya, yang ditulis berdasarkan pemikiran masing-masing penulisnya

⁵Ryaas Rasyid, yang dianggap sebagai arsitek desentralisasi pasca-Soeharto, dalam berbagai kesempatan mengatakan bahwa roh otonomi daerah yang diemban oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah dicabut. Sistem pemerintahan desentralisasi yang kita coba kembangkan mulai 1 Januari 2001, kini telah layu sebelum berkembang. Menurut Ryaas, dewasa ini di Indonesia sedang berlangsung proses resentralisasi atas mekanisme pemerintahan.

⁶PP No. 129 tahun 2000 yang mengatur Tata cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan daerah, pada akhir tahun 2007 telah direvisi dan diganti oleh PP No. 78 tahun 2007. Berdasarkan evaluasi Litbang Kompas (Lihat Kompas, 21 Mei 2008). Perubahan PP ini dinilai tidak cukup efektif untuk menekan desakan pemekaran di sejuhlha daerah. Menurut analisa Litbang Kompas hal ini terbukti dari kenyataan masih terus bergulirnya usulan pemekaran ke DPR meskipun dengan PP yang baru persyaratan untuk pemekaran wilayah telah diperketat.

telah menjadi arena bagi para aktor politik untuk meraih tujuan jangka pendek, yaitu mendapatkan kekuasaan politik. Merebut kekuasaan dari pemerintah pusat dan membaginya diantara para elit politik di daerah adalah masalah krusial yang selama ini kurang teramati. Perebutan kekuasaan ini, sebagaimana ditemukan di Sulawesi Tengah (Poso) dan di Sulawesi Tenggara (Buton) telah menimbulkan ketegangan dan konflik, baik sebelum maupun setelah pemekaran daerah berhasil dilakukan.

Apa yang terjadi di lapangan tampaknya memang tidak terantisipasi oleh para penyusun UU dan PP yang kemudian menjadi acuan pemekaran.⁷ Tulisan ini ingin menunjukkan bahwa ketidakmampuan mengantisipasi persoalan-persoalan yang muncul bersamaan dengan proses pemekaran mungkin berawal dari cara pandang dan kerangka berpikir yang dianut para pemikir kebijakan desentralisasi di negeri ini. Para penyusun draft UU desentralisasi dan berbagai PP yang menyertainya, bertolak dari kerangka berpikir yang sangat menekankan aspek legal-institusional dan administrasi-publik. Cara pandang yang menekankan pentingnya pendekatan legal-formal dan administrasi-publik yang saya sebut sebagai "Public Administration School" (selanjutnya disingkat PAS) merupakan sebuah "mainstream", baik dalam pemikiran (*discourse*) maupun dalam praktek (*practice*) kebijakan desentralisasi di Indonesia. Besarnya pengaruh PAS ini karena secara substantif memberikan landasan bagi tata-pemerintahan (*governance*) dan secara langsung menyediakan perangkat lunak (*software*) yang diperlukan oleh birokrasi pemerintahan.

Tulisan ini adalah sebuah kritik terhadap PAS yang telah mendominasi diskursus desentralisasi pasca-Soeharto. Seperti dikatakan oleh Smith (2005) dalam pembuka tulisan ini, desentralisasi terlalu berbahaya jika diserahkan pada para aktor politik saja, ahli ilmu-ilmu sosial harus mengambil peran dalam memikirkan berbagai metode, pendekatan dan asumsi-asumsi yang berpengaruh terhadap hubungan kekuasaan dan negara. Secara khusus tulisan ini ingin mengajak untuk meninjau kembali secara sungguh-sungguh berbagai asumsi yang

⁷Dalam sebuah lokakarya yang dilakukan oleh Percik untuk mempersiapkan penelitian pemekaran di Jakarta, Dr. Djohermansyah Djohan, salah seorang anggota Tim 7 yang menyusun rancangan UU 22, 1999, mengakui bahwa apa yang terjadi dengan pemekaran saat ini samasekali tidak terbayangkan sebelumnya.

dipakai oleh PAS dalam kebijakan desentralisasi di Indonesia. Dalam bagian pertama akan dilacak latar-belakang lahirnya pendekatan ini, terutama dengan melihat perkembangan pendidikan ilmu politik yang tidak terpisahkan dari perkembangan ilmu hukum. Dalam bagian kedua akan diulas kesimpangsiuran di seputar konsep *territorial reform* dan kaitannya dengan konsep pemekaran. Pada bagian ketiga dipaparkan pengalaman pemekaran di Sulawesi Tengah dan Sulawesi Timur sebagaimana dilihat oleh penulis. Akhirnya, pada bagian akhir akan dikemukakan beberapa catatan sebagai pengganti kesimpulan.

Cikal-Bakal "Public Administration School" di Indonesia

Profesor Bhenyamin Hoessein, salah seorang guru dari apa yang saya sebut sebagai "public administration school" dalam sebuah tulisannya yang termuat dalam buku untuk memperingati 100 tahun desentralisasi di Indonesia, antara lain mengatakan sebagai berikut: "Berbagai kelemahan tersebut berakar pada ketidaksempurnaan kerangka hukum dan rendahnya kualitas pemahaman tentang otonomi daerah di kalangan *stakeholders*.⁸

Pengakuan dari guru sebuah pendekatan yang akan saya kritik dalam makalah ini menjadi penting karena dengan demikian berarti kritik yang ingin saya kemukakan sesungguhnya telah disadari. Pendekatan legal-formal dan administrasi publik yang saya maksudkan dalam tulisan ini merupakan sebuah perspektif pemikiran yang berasal dari disiplin ilmu hukum dan ilmu politik yang telah dikembangkan dan diajarkan oleh para ahli dan penganutnya di Indonesia. Perspektif legal-institusional dan administrasi-publik berasal dari dunia akademia, terutama universitas-universitas utama di Indonesia, khususnya Universitas Indonesia dan Universitas Gajah Mada, yang kemudian sangat berpengaruh terutama pada Departemen Dalam Negeri yang juga membentuk lembaga pendidikannya sendiri seperti IIP (Institut Ilmu Pemerintahan dan IPDN (Institut Pemerintahan Dalam Negeri).⁹

⁸Dikutip dari tulisan yang dimuat dalam buku *Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun*. Institute of Local Development (ILD) dan Yayasan TIFA, 2005: 212.

⁹Ryaas Rasyid dan Djohermansyah Djohan, untuk memberikan contoh, adalah dosen-dosen di IIP yang sangat berperan dalam penyusunan draft UU 22, 1999.

Cikal bakal ilmu-ilmu sosial di Indonesia pasca-kemerdekaan berawal dari masa kolonialisme. Cabang ilmu-ilmu sosial yang pertama kali dikembangkan oleh Belanda adalah ilmu hukum (*rechtswetenschap*) yang menghasilkan *meesters-in-de-rechten*. Menurut Satjipto Rahardjo (2005: 40) *Rechtshogesshool* (school of law) dimulai tahun 1924 dua tahun setelah didirikan *Technischehogeschool* (school of engineering) pada tahun 1922. Setelah kemerdekaan, para pioner ilmu-ilmu sosial di universitas yang baru didirikan umumnya juga para ahli hukum hasil didikan Belanda. Ekonomi dan sosiologi, misalnya, juga diajarkan oleh para profesor hukum ini. Begitu juga yang menjadi dekan fakultsa ekonomi pertama adalah para ahli hukum. Fakultas yang mengajarkan ilmu-ilmu sosial, di Universitas Indonesia adalah Fakultas Hukum dan Ilmu Pengetahuan Masyarakat, sementara di Universitas Gajah Mada adalah Fakultas Hukum, Ekonomi dan Sosial-Politik). FISIP atau FISIPOL dimana ilmu-ilmu sosial diajarkan memiliki akar yang kuat dari disiplin dan cara berpikir yang diajarkan oleh Ilmu Hukum.¹⁰

Pada tanggal 17 Maret 2005 Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) menyelenggarakan "Alfian Lectures" yang mengambil tema "Perkembangan Ilmu Politik di Indonesia". Dalam kesempatan itu berbicara: Maswadi Rauf, Guru Besar Ilmu Politik FISIP UI, tentang "Perkembangan Ilmu Politik di Indonesia dan Prospeknya di Masa Akan Datang", Miftah Thoha, Guru Besar FISIPOL UGM, tentang "Perkembangan Ilmu Administrasi Negara di Indonesia dan Prospeknya di Masa Datang", dan Djohermasyah Djohan, Guru Besar di IIP tentang "Perkembangan Ilmu Pemerintahan di Indonesia".¹¹

Menurut Maswadi Rauf, ilmu politik mempunyai arti luas dan arti sempit. Dalam arti luas, Ilmu Politik mencakup empat disiplin ilmu sosial yang dianggap berasal dari rumpun ilmu yang sama, yakni Ilmu

¹⁰The Van Vollenhoven Institute (VVI) di Leiden misalnya masih membuka kuliah tentang Hukum dan Administrasi di Indonesia (*Law and Administration in Indonesia*) untuk mahasiswa tingkat sarjana mudanya. Tulisan-tulisan yang paling tajam dan komprehensif tentang pengaruh hukum kolonial dan hukum adat yang dikembangkan oleh ahli hukum Belanda Cornelius van Vollenhoven terhadap perkembangan hukum dan politik di Indonesia, mungkin dari Daniel Lev *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan* (LP3ES, 1990).

¹¹Selain tiga makalah diatas, satu makalah membicarakan Ilmu Hubungan Internasional yang ditulis oleh Makmur Keliat. Karena relevansinya makalah ini tidak menjadi acuan dalam tulisan ini.

Pemerintah, Ilmu Hubungan Internasional, Ilmu Administrasi Negara, dan Ilmu Politik. Dalam arti sempit, Ilmu Politik mengacu kepada Ilmu Politik sebagai sebuah disiplin ilmu sosial dan menjadi salah satu komponen dalam arti luas. Di Indonesia, Ilmu Pemerintahan, Ilmu Hubungan Internasional, dan Ilmu Administrasi Negara, berkembang terlebih dahulu dibandingkan dengan Ilmu Politik (dalam arti sempit) karena ketiga disiplin ini telah dikembangkan oleh Universitas Gajah Mada (UGM) semenjak awal terbentuknya universitas pada akhir tahun 1940an. Sedangkan Ilmu Politik baru dikembangkan oleh Universitas Indonesia (UI) pada tahun 1962 pada saat universitas tersebut membentuk jurusan Ilmu Politik pada bagian Ilmu Pengetahuan Kemasyarakatan (IPK) dalam Fakultas Hukum UI (FHUI).

Pengertian Ilmu Politik di Indonesia, menurut Maswadi Rauf, mirip dengan pengertian yang digunakan di Amerika Serikat. Meskipun di AS istilah yang digunakan adalah Department of Government, namun tidak terdapat perbedaan dalam substansinya dengan Departement of Political Science atau Department of Politics. Hal ini berbeda dengan di Indonesia, dimana Departemen atau Jurusan Ilmu Politik berbeda dengan Departemen/Jurusan Ilmu Pemerintahan. Dilihat dari sejarahnya, Ilmu Pemerintahan di UGM dikembangkan untuk memenuhi kebutuhan akan para pejabat pemerintah yang berkualitas. Menurut Maswadi Rauf, Ilmu Pemerintahan merupakan gabungan antara Ilmu Politik dan Ilmu Administrasi Negara. Dilihat dari substansi yang dipelajari selama ini di Indonesia, Ilmu Politik sedikit berbeda dengan Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Administrasi Negara. Ilmu Politik mempelajari kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah, proses pembuatan keputusan tersebut, dampak kebijakan terhadap masyarakat, dan reaksi masyarakat terhadap kebijakan-kebijakan tadi. Ilmu Politik secara khusus mengkaji pengaruh masyarakat terhadap negara (state) dan pengaturan (ruling) yang dilakukan oleh negara terhadap masyarakat. Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Administrasi Negara juga menyinggung hubungan negara dan masyarakat, namun penekanan Ilmu Pemerintahan diletakkan pada pembuatan keputusan oleh pemerintah dan sikap pemerintah terhadap berbagai reaksi masyarakat. Ilmu Administrasi Negara menekankan pada pemahaman terhadap bekerjanya birokrasi pemerintahan, bagaimana membuat "motor" tersebut bisa bekerja seefektif dan seefisien mungkin.

Perkembangan Ilmu Pemerintahan ternyata merupakan bagian dari sejarah perkembangan Ilmu Politik (dalam arti luas) yang

dikembangkan oleh Universitas Gajah Mada di Yogyakarta. Menurut Djohermasyah Djohan, setelah Indonesia merdeka, guna menyiapkan pegawai negeri bagi Departemen Dalam Negeri, Departemen Luar Negeri dan Departemen Penerangan, didirikanlah di Yogyakarta Akademi Ilmu Politik (AIP) pada 1946, dengan tiga jurusan: Ilmu Pemerintahan, Hubungan Internasional dan Publisistik. Selanjutnya, ketika UGM didirikan pada 1949, AIP digabung dengan Fakultas Hukum. Konsekuensinya, menurut Djohermansyah Herman, "Ilmu Pemerintahan pun diwarnai studi Yuridis". Pada 1952 AIP menjadi Bagian Sosial dan Politik dari Fakultas Hukum, Ekonomi, Sosial dan Politik (HESP). Pada tahun 1955, Bagian Sosial dan Politik berubah menjadi Fakultas Sosial Politik dimana Ilmu Pemerintahan merupakan salah satu jurusannya. Jurusan Ilmu Pemerintahan di UGM ditutup setahun setelah didirikannya Akademi Pemerintahan Dalam Negeri (APDN) di Malang oleh Kementerian Dalam Negeri. Tetapi kemudian dibuka kembali pada 1960 dengan materi kuliah yang sarat dengan aspek-aspek teknis Ilmu Administrasi.

Ilmu Pemerintahan mulai berkembang bersamaan dengan didirikannya APDN Malang pada 1956. Menurut Djohermansyah Herman, "sekolah kedinasan pamongpraja ini dibentuk untuk mencetak kader-kader pimpinan menengah pamong praja (the middle rank officials) yang mampu mendinamisasi dan memobilisasi rakyat guna melaksanakan aneka perubahan sosial ekonomi". Pada tahun 1967 dengan alasan adanya kebutuhan akan ahli-ahli pemerintahan yang berwawasan ilmiah dan tidak sekedar sebagai tukang atau operator pemerintahan di lingkungan Departemen Dalam Negeri pemerintah mendirikan Institut Ilmu Pemerintahan (IIP) di Jakarta. Ilmu Pemerintahan yang diberikan di IIP tidak jauh berbeda dengan yang diajarkan di Jurusan Ilmu Pemerintahan di perguruan tinggi, khususnya di UGM karena UGM merupakan universitas pembina IIP.

Sementara itu menurut Miftah Thoha, Ilmu Administrasi Negara tidak dapat dipisahkan dengan kekuasaan hukum (the power of law). Wakil-wakil rakyat di lembaga perwakilan membuat hukum dan didelegasikan tanggung jawabnya itu kepada birokrat yang profesional untuk melaksanakan hukum tersebut. Mengutip Rosebloom (1998) pendekatan legal memandang administrasi negara sebagai upaya untuk mengamalkan dan memaksa hukum ke tataran lingkungan yang nyata (*as applying and enforcing the law in concrete circumstances*). Pendekatan kekuasaan hukum ini bersumber pada tiga hal utama, yakni:

(1) *administrative law*, dimana hukum sebagai *body of law and regulation* mengendalikan proses administrasi, (2) peradilan administrasi negara, adanya kecenderungan bahwa setiap persoalan dalam proses administrasi diselesaikan menurut prosedur peradilan, (3) hukum konstitusional, bahwa semua dan maca-macam warga negara dirumuskan kembali hak dan kemerdekaannya. Dengan demikian administrasi negara adalah "hukum in action" dan suatu sistem yang teregulasi. Dengan kata lain "pemerintah mengatakan kepada warganya baik sipil maupun pengusaha apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dikerjakan".

Dari pemaparan perkembangan Ilmu-Ilmu Sosial, khususnya Ilmu Politik diatas dapat disimpulkan bahwa para ahli ilmu politik (dalam arti luas) di Indonesia sangat dipengaruhi oleh pendekatan hukum yang bersifat normatif dan sangat menekankan arti penting berbagai perundang-undangan, peraturan pemerintah maupun berbagai aturan lain yang bersifat tertulis – yang mengasumsikan bahwa masyarakat akan tertatur dengan adanya aturan hukum. Keterkaitan yang kuat antara hukum dan politik tampaknya memang sebuah keniscayaan yang bersifat paradigmatik, dan di Indonesia kedua disiplin ilmu tersebut secara empiris telah berkembang secara bergandengan melalui institusi-institusi pendidikan tinggi yang tidak hanya mencetak para tenaga ahli namun juga mencetak para sarjana yang akan ditempatkan dalam berbagai pos birokrasi sejalan dengan kebutuhan republik dan pemerintah.

Dalam salah satu tulisannya, Oka Mahendra,¹² seorang pakar hukum dan praktisi politik, mengatakan bahwa meskipun sistem hukum dan sistem politik dapat dibedakan, namun dalam berbagai hal sering bertumpang tindih. Dalam proses pembentukan Undang-undang oleh badan pembentuk Undang-undang misalnya, proses tersebut dapat dimasukkan ke dalam sistem hukum dan juga ke dalam sistem politik, karena Undang-undang sebagai output merupakan formulasi yuridis dari kebijaksanaan politik dan proses pembentukannya sendiri digerakkan oleh proses politik. Hukum dan politik mempunyai kedudukan yang sejajar. Hukum tidak dapat ditafsirkan sebagai bagian dari sistem politik. Demikian juga sebaliknya. Sementara itu Satjipto Rahardjo, dalam sebuah artikelnya di Harian Kompas berpendapat bahwa realitas hubungan hukum dan politik tidak sepenuhnya ditentukan oleh prinsip-

¹²<http://www.geocities.com/RainForest/Vines/3367/oka.html>

prinsip yang diatur dalam suatu sistem konstitusi, tetapi lebih ditentukan oleh komitmen rakyat dan elit politik untuk bersungguh-sungguh melaksanakan konstitusi tersebut sesuai dengan semangat dan jiwanya. Sebab suatu sistem konstitusi hanya mengasumsikan ditegakkannya prinsip-prinsip tertentu, tetapi tidak bisa secara otomatis mewujudkan prinsip-prinsip tersebut. Prinsip-prinsip obyektif dari sistem hukum (konstitusi) sering dicemari oleh kepentingan-kepentingan subyektif penguasa politik untuk memperkokoh posisi politiknya, sehingga prinsip-prinsip konstitusi jarang terwujud menjadi apa yang seharusnya, bahkan sering dimanipulasi atau diselewengkan. Satjipto Rahardjo, boleh dikatakan salah satu dari sedikit ahli hukum yang memandang hukum tidak sekedar sebagai kumpulan peraturan dan undang-undang, namun sebagai sebuah "hasil kesepakatan" yang tidak mungkin dilepaskan dari konteks sosialnya.

Desentralisasi, Penataan Daerah (*Territorial Reform*) dan Pemekaran

Menurut Smith (1985: 10) desentralisasi telah lama dianggap sebagai "a necessary condition of economic, social and political development". Meskipun demikian, konsep desentralisasi, "has been used extremely loosely, permitting many different kinds of institutional arrangements to be presented in its name". Keberagaman ini, menurut Smith (1985: 185):

"underlineds the political importance attached to decentralization in less-developed countries. Ideologically, it has proved an indispensable concept. Perhaps not surprisingly, the development burden which has been placed on the idea of decentralization has been too great for it to bear. Third World states find much promise in decentralization. The performance of decentralized government all too often falls disappointingly short of expectations".

Di Indonesia, konsep desentralisasi (biasanya disambungkan dengan konsep otonomi daerah) telah dipahami dan dipraktekkan sejak zaman kolonial. Pada tahun 2005, terbit sebuah buku kumpulan tulisan untuk memperingati 100 tahun desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Pasang surut desentralisasi sangat erat kaitannya dengan rezim politik yang sedang berkuasa. Pendulum politik pasca-rezim Soeharto bergerak dari sentralisasi ke desentralisasi. Konstruksi politik dan hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah berubah

dengan cepat bersamaan dengan berkembangnya aliansi-aliansi baru dari kekuatan-kekuatan politik, baik di tingkat nasional maupun di daerah. Perubahan politik adalah sebuah proses yang sangat kompleks dimana konflik dan konsensus tidak hanya diperagakan secara empiris dalam berbagai arena politik di masyarakat namun juga diperagakan dalam pertarungan pemikiran, konsep dan wacana (discourse). Interaksi antara wacana (discourse) dan praktek (practice) politik merupakan sebuah proses tersendiri yang selama ini tidak banyak diteliti. Berbagai tulisan para ahli ilmu sosial, terutama dari kalangan ilmu politik, tentang perubahan politik dan desentralisasi di Indonesia selain mencerminkan upaya mengkonseptualisasikan gejala yang terjadi juga merupakan refleksi dari "mainstream school of thought" mana yang berkembang dan paling berpengaruh.¹³

¹³Tulisan-tulisan tentang perubahan politik dan desentralisasi pasca-Soeharto, diproduksi tidak saja oleh ahli dari dalam negeri tetapi juga oleh ahli-ahli Indonesia dari luar negeri. Tulisan-tulisan itu tidak saja mencerminkan pemikiran politik penulisnya secara individual tetapi tidak jarang mencerminkan pemikiran dan kepentingan politik dari lembaga dan institusi yang berperan dalam proses produksi tulisan itu. Salah satu institusi tempat para ahli ilmu politik itu "berkumpul" adalah AIPI (Asosiasi Ilmu Politik Indonesia) yang secara teratur melakukan kongres dan seminar, biasanya dilakukan di ibukota propinsi, dengan memilih tema dan isu politik yang relevan pada masanya. Saat ini AIPI dipimpin oleh Ryaas Rasyid, sebagai Ketua Umum dan Sekretaris Umum; Dr. Alfitra Salamm. Makalah-makalah yang dipresentasikan kemudian diterbitkan sebagai prosiding atau buku. Berikut adalah beberapa judul yang sempat ditemukan: *Amandemen Konstitusi dan Penyelesaian Krisis Politik Indonesia* (Editor Riza Sihbudi dan Moch Nurhasim, 2002), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah* (Editor Syamsuddin Haris, 2002, 2005). Secara sepintas, melihat isi tulisan dan pemikiran yang diproduksi oleh ahli-ahli ilmu politik yang tergabung dalam AIPI, pendekatan dan cara pandang yang tergolong PAS terasa cukup kental aromanya. Lembaga-lembaga donor internasional, seperti Bank Dunia, UNDP, Partnership for Governance Reform, USAID, GTZ, EU, Ford Foundation, Asia Foundation; untuk menyebut beberapa lembaga internasional yang besar, terlibat aktif dalam proses memproduksi tulisan dan pemikiran tentang perubahan politik dan desentralisasi. Akan sangat menarik untuk menganalisis, sejauh mana tulisan dan pemikiran yang dikembangkan mencerminkan pendekatan PAS yang dianggap dominan pengaruhnya dalam kebijakan desentralisasi pasca-Soeharto.

Penataan daerah adalah terjemahan dari *territorial reform*. *Territorial reform* adalah terminologi yang dipergunakan oleh tim DRSP-USAID dalam laporannya yang berjudul "Decentralization 2006: Stock Taking on Indonesia's Recent Decentralisation Reforms" yang terbit Agustus 2006. Laporan DRSP-USAID ini merupakan sebuah review yang cukup luas terhadap kebijakan desentralisasi pasca-Soeharto. Berbagai persoalan yang muncul dalam implementasi kebijakan desentralisasi melatarbelakangi dilakukannya "stock taking" atau review ini. Oleh para penulisnya diakui bahwa review yang dilakukan belum merupakan review yang bersifat komprehensif (halaman 3):

The stock taking is a snapshot in time of a moving target. While broad in its coverage, it is not entirely comprehensive. It does, however, try to triangulate, by bringing together the voices of government, regional government and other stakeholders and donor technical assistance. Where relevant, the regulatory drafting currently underway is described, noting the support being obtained from third parties (NGOs, donors, and regional government associations) where this is evident. An effort is made to find the most promising avenues for reform in view of the current situation.

Bagian pertama dari laporan DRSP-USAID mengupas aspek-aspek legal dari desentralisasi, yang diberinya judul: *Legal Aspects of The Decentralisation/Local Governance Framework*. Segera nampak disini approach yang dipakai oleh tim DRSP-USAID dalam mereview kebijakan desentralisasi adalah dari perspektif legal-formal. Kebijakan desentralisasi pasca-Soeharto telah dipandang pertama-tama sebagai sebuah kompedium undang-undang dan berbagai peraturan pemerintah yang menyertainya. Berbagai persoalan yang muncul dalam implementasi kebijakan desentralisasi pasca-Soeharto oleh tim ini terutama disebabkan oleh kelemahan-kelemahan (*shortcomings*) yang melekat dalam instrument perundang-undangan atau peraturan pemerintah yang telah dibuat (lihat laporan lengkap, halaman 9, table 1: Illustrative Shortcomings in Legal instruments/Processes).

Bagian kedua dari laporan DRSP-USAID berjudul: *Intergovernmental Relations*. Bagian ini dimaksudkan sebagai sebuah penilaian (assessment) terhadap sejauh mana perubahan perundang-undangan telah berpengaruh terhadap hubungan-hubungan dalam lembaga-lembaga pemerintah: *This section of the study assesses the*

current state of reform in intergovernmental relations. It evaluates the extent to which Law 32/2004 on Regional Governance and Law 33/2004 on Fiscal Balance succeeded in creating a regulatory framework to achieve better decentralized governance. Bagian kedua ini memilih untuk mengupas empat aspek penting yang saling terkait dalam kebijakan desentralisasi pasca-Soeharto, yaitu: (1) *Territorial reform*, (2) *Functional assignment*, (3) *Intergovernment fiscal relations*, (4) *Intergovernment oversight and supervision*.

Tidak ada definisi yang diberikan dalam laporan DRSP-USAID tentang *territorial reform*. Dalam versi bahasa Indonesia dari laporan DRSP-USAID, *territorial reform* diterjemahkan sebagai “penataan daerah”. Pembahasan tentang *territorial reform*, sebagai aspek pertama yang dikupas dalam bagian kedua laporan DRSP-USAID (halaman 16-21) memperlihatkan bahwa *territorial reform* hampir-hampir identik dengan pemekaran daerah. Terlihat dengan jelas bahwa pemekaran daerah adalah fenomena yang paling banyak terjadi setelah keluarnya Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 Tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, sebagai turunan dari UU No. 22 Tahun 1999 dan revisinya UU No. 32 Tahun 2004. Meskipun PP No. 129 Tahun 2000, mengatur persyaratan dan kriteria formal untuk “pemekaran” “penghapusan” dan “penggabungan” daerah, namun yang sangat menarik adalah hampir semua bentuk penataan daerah (*territorial reform*) yang terjadi pasca-Soeharto berupa pemekaran daerah.

Pada halaman 16 laporan DRSP-USAID dikemukakan: *The establishment of regions may comprise “merging a number of regions or parts of neighbouring regions, or expansion of a region into two or more regions” (Law 32/2004, Article 4). In contrast to its predecessor law, this revised law is more specific about the fate of regions that are not able to implement their autonomy in a satisfactory way (Article 6). At some point following their formation, an assessment will follow to see if these regions are performing as intended. As yet, no systematic study has been carried out on the new regions formed post decentralization, but the GoI has initiated some work in this area and intends to follow through with a more comprehensive assessment in the near future.*

Uraian DRSP-USAID diatas memperlihatkan secara tepat persoalan-persoalan yang dihadapi dalam *territorial reform* terutama

sebagai dampak dari keluarnya PP No. 129 Tahun 2000. Apa yang ditemukan oleh tim DRSP-USAID secara konsisten memperlihatkan bagaimana implikasi dari sebuah peraturan (PP No. 129/2000) telah terlihat dalam praktek di lapangan. *Territorial reform* yang telah dialihbahasakan sebagai penataan daerah, berdasarkan apa yang terjadi dilapangan telah diartikan sebagai pembentukan unit administrasi pemerintah daerah baru atau secara singkat disebut sebagai pemekaran daerah. Penggabungan maupun penghapusan, yang juga diatur dalam PP No. 129/2000, sejak dikeluarkannya PP tersebut belum pernah terjadi. Pemekaran daerah telah menjadi satu-satunya fenomena yang paling gegap gempita di seluruh wilayah di Indonesia. Secara sosial-politik, pemekaran merupakan response dari elit politik di daerah untuk meraih berbagai tujuan jangka pendek, baik yang bersifat ekonomi maupun politik. Fenomena pemekaran telah berkembang jauh tanpa adanya antisipasi terhadap berbagai implikasinya yang bersifat sosial, ekonomi maupun politik.

Adalah sesuatu yang menarik bahwa istilah *territorial reform* dalam laporan DRSP-USAID berasal dari istilah “penataan daerah” yang sering juga diartikan sebagai “penataan administrasi-birokrasi”. Seperti telah disinggung diatas, laporan DRSP-USAID tidak memberikan penjelasan tentang apa yang dimaksudkan dengan *territorial reform*.¹⁴ Gabe Ferrazzi, salah satu penulis utama laporan DRSP-USAID, selain menggunakan istilah *territorial reform* juga menggunakan istilah *territorial administration*. Ferrazzi baru memberikan penjelasan yang cukup lengkap tentang *territorial reform* dalam tulisannya yang belum diterbitkan, sebagai berikut:

Territorial administration or reform (sometimes called “administrative area” reform) is the management of the size, shape, and hierarchy of local government (LG) units for the purpose of achieving political and administrative goals. Territorial structure or territorial division refers to the

¹⁴Dalam sebuah pertemuan kecil untuk merencanakan penelitian pemekaran yang diadakan di Percik, Salatiga, Dr. Purwo Santoso, dari FISIPOL UGM yang diundang untuk menjadi narasumber, menyatakan ketidakcocokannya dengan pemakaian istilah *territorial reform* yang dianggapnya memiliki konotasi militeristik. Reaksi Dr. Purwo Santoso, seorang ahli yang dikenal telah lama menggeluti masalah pemerintah daerah, memperlihatkan bahwa istilah *territorial reform* yang diperkenalkan oleh DRSP-USAID sesungguhnya masih kabur.

*arrangement of levels and numbers/size of units. Territorial administration and territorial reform are closely related or used interchangeably. In this report territorial administration is deemed to be an incremental and ongoing application of policies and tools to adjust territorial units, whereas territorial reform is deemed to be a more significant reorganization (of number of units or levels of government) or the reworking of the policies and tools used to address territorial structures/divisions).*¹⁵

Penyempitan arti *territorial reform* kedalam ruang lingkup yang bersifat formal-legalistik dan administratif ini (*territorial administration*) memperlihatkan bahwa pendekatan Gabe Ferrazzi (dengan demikian juga DRSP-USAID) juga sesungguhnya tidak berbeda dengan yang dilakukan para ahli-ahli Indonesia yang terlalu didominasi diskursus legal-formal dan administrasi-publik atau apa yang telah saya sebut sebagai “Public Administration School” atau PAS.¹⁶ Padahal, bapak PAS, Brian Smith, dalam bukunya yang telah menjadi literature klasik para penganut PAS: *Decentralization: The Territorial Dimension of The State* (2005) telah mengingatkan: “Drawing administrative and political boundaries around communities is far from easy, and requires a good deal of knowledge not only about the spatial distribution of settlements but also about the spatial patterns of socio-economic activity”. Smith juga berpendapat bahwa: “The spatial patterns of social life are much more difficult to ascertain and requires systematic research into the behavioral relationships, between

¹⁵Lihat Gabe Ferrazzi “International Experiences in Territorial Reform – Implication for Indonesia”, Preliminary Draft, January 2007. Sementara dalam tulisannya yang lain dipergunakan istilah *territorial administration*, lihat Gabe Ferrazzi “Territorial administration in Indonesia: A Review of Regulations”. Draft, March 2007.

¹⁶Contoh tulisan dengan pendekatan “public administration school” adalah dari Dr. Made Suwandi, Msoc.sc., salah seorang ahli desentralisasi yang cukup berpengaruh di Departemen Dalam Negeri, yang berjudul “Konsepsi Dasar Otonomi Daerah di Indonesia: Dalam Mewujudkan Pemerintah Daerah yang Demokratis dan Efisien”, Jakarta 2002. Juga, dan ini fenomena yang sangat menarik, meskipun pembuatan UU dan Peraturan tentang desentralisasi didominasi oleh penganut apa yang saya sebut sebagai “public administration school”, seperti Made Suwandi dan lain-lain, yang memiliki peran penting di Departemen Dalam Negeri, birokrasi pemerintah, anehnya, justru yang paling tidak tersentuh oleh proses reformasi.

spatially defined groups – economic transactions, personal mobility for commuting to work, shopping and recreation, and cultural linkages”.

Setidaknya ada dua dimensi penting yang selama ini diam-diam diabaikan pada diskursus atau wacana desentralisasi di Indonesia. Pertama adalah dimensi keruangan (spasial-geografis), dan kedua, adalah dimensi social-kultural. Kebijakan desentralisasi, selain berisi hal-hal yang berkaitan dengan hukum dan administrasi, seharusnya mengemukakan dimensi perencanaan wilayah atau regional planning/spatial planning. Istilah *territorial reform* seharusnya mengandung didalam dirinya perubahan atau *reform* dalam aspek spasial-geografis. Terkait erat dengan aspek spasial-geografis adalah konsep yang belum lama ini diperkenalkan oleh WALHI dan LIPI sebagai “bio-region”.¹⁷ Konsep “bio-region” menunjukkan bahwa ada kesatuan-kesatuan ekologis yang memiliki “ecological boundaries” yang perlu diperhatikan sebelum batas administratif diputuskan. Konsep “bio-region” tidak dapat dilepaskan dari aspek social-kultural yang melekat dalam setiap komunitas atau masyarakat. Keduanya, ekologi dan social-kultural, merupakan dimensi-dimensi yang sangat penting untuk mengembangkan kehidupan yang berkelanjutan. Jadi, selain aspek spasial-geografis dan ekologis, kebijakan desentralisasi haruslah memperhitungkan aspek social-kultural, yang dalam banyak hal juga sangat dipengaruhi oleh faktor sejarah local. Permasalahan-permasalahan yang muncul dalam implementasi kebijakan desentralisasi di Indonesia antara lain dikarenakan tidak dipertimbangkannya aspek spasial-geografis, ekologis dan aspek social-kultural dalam pembuatan undang-undang dan berbagai peraturan pemerintah yang menyertainya.¹⁸

¹⁷Saya menemukan penjelasan tentang konsep “bio-region” ini dalam tulisan Tri Ratnawati dan Robert Endi Jaweng (2005) “Meninjau Kebijakan Pemekaran Daerah”, di *Jentera: Jurnal Hukum*, Edisi 10, Tahun III, Oktober, pp. 60-73.

¹⁸Dalam kaitan ini sangat menarik membaca studi yang dilakukan oleh Nicole Niesen (1999) dimana ditunjukkan pentingnya perencanaan wilayah (spatial planning) dalam penyusunan UU tentang Pemerintahan Kota (Municipal Government). Pada tahun 1980an sebuah proyek studi yang cukup ambisius pernah dilakukan dibawah nama *National Urban Development Strategy* (NUDS) yang dipimpin oleh Professor Soegijanto Soegijoko, seorang ahli planologi dari ITB yang juga menjabat sebagai Deputy Ketua Bappenas Bidang Pembangunan Daerah. Penataan daerah jelas memerlukan dukungan hasil studi seperti yang pernah dilakukan dengan proyek NUDS-nya.

Dominasi yang sangat kuat dari para ahli yang menganut pendekatan legal-formal dan administrasi public dalam penyusunan UU dan PP yang terkait dengan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, telah mengabaikan perlunya melihat aspek spasial-geografis, ekologis dan sosial-kultural.¹⁹

Pemekaran di Sulawesi Tengah dan Sulawesi Tenggara

Dalam bagian ini akan dikemukakan hasil pengamatan tentang pemekaran daerah yang dilakukan di Sulawesi Tengah dan Sulawesi Tenggara.²⁰ Di Sulawesi Tengah pengamatan difokuskan pada Kabupaten Poso, dan di Kabupaten Buton untuk Sulawesi Tenggara. Di Kabupaten Poso pemekaran kabupaten baru telah berlangsung bersamaan dengan terjadinya konflik komunal yang memakan banyak korban jiwa; sementara di Kabupaten Buton pemekaran berlangsung dengan aman tanpa terjadinya konflik yang berarti. Yang sangat menarik adalah adanya persamaan bahwa baik di Sulawesi Tengah maupun di Sulawesi Tenggara, pemekaran-pemekaran kabupaten telah dirancang sebagai bagian dari gagasan besar untuk membentuk provinsi baru. Di Sulawesi Tengah para tokoh masyarakat dan elit politik, yang berasal dari Kabupaten Poso dan Kabupaten Banggai, pada awal tahun 2000 di Palu, ibukota Provinsi Sulawesi Tengah, telah mendeklarasikan rencana pembentukan Provinsi Sulawesi Timur. Sementara pada saat yang hampir bersamaan, yaitu pada tahun 1999, para tokoh masyarakat dan elit politik di Bau-Bau yang merupakan ibukota Kabupaten Buton, telah menggagas untuk membentuk Provinsi Buton Raya.

¹⁹Nono Anwar Makarim (2004) seorang ahli hukum melihat bahwa hukum harus didekati dari interaksi antara tiga dimensi: (1) Kekuasaan, (2) Geografis-teritorial dan (3) Tata-pemerintahan (*governance*). Atau hubungan antara aspek-aspek: (1) Legal, (2) Social, (3) Economic, dan (4) "Political orders".

²⁰Pengamatan di Sulawesi Tengah telah penulis presentasikan dalam Seminar Internasional Percik ke-7 (Juli 2006), dengan judul "Provinsi Sulawesi Timur: Pemekaran dan Konflik". Sementara pengamatan di Sulawesi Tenggara, antara lain bisa dibaca dalam tulisan penulis (untuk LIPI, 2005) yang berjudul "Peran Akademisi dalam Menciptakan *Good Governance* di Sulawesi Tenggara", dan dalam laporan sementara (bersama Tim Percik untuk DRSP-USAID, 2007) yang berjudul "Buton: The Preliminary Findings". Laporan lengkap penelitian Tim Percik untuk DRSP-USAID (Proses dan Implikasi Sosial-Politik Pemekaran: Studi Kasus di Sambas dan Buton) bisa diakses melalui www.drsp-usaid.org/publications.

Melacak kapan persisnya keinginan untuk membentuk Provinsi Sulawesi Timur ternyata tidak mudah. Sejauh informasi yang dapat diperoleh, baik dari wawancara dengan nara sumber yang dianggap mengetahui maupun dari berita-berita koran di seputar ide Sulawesi Timur, belum dapat memberikan gambaran yang cukup jelas tentang kapan keinginan membentuk Provinsi Sulawesi Timur ini muncul ke permukaan. Salah seorang narasumber mengatakan bahwa keinginan membentuk Provinsi Sulawesi Timur sebetulnya mempunyai akar sejak awal tahun 1950an, dan sempat mencuat lagi sekitar pertengahan 1960an ketika pemerintah melakukan pemisahan Sulawesi Tengah dari Sulawesi Utara. Pada saat itu perdebatan yang muncul adalah letak ibukota Provinsi, antara Poso dan Palu. Beberapa tokoh menganggap bahwa Poso lebih berhak untuk menjadi ibukota Provinsi Sulawesi Tengah dari Palu karena alasan sejarah. Keinginan mendirikan Provinsi Sulawesi Timur yang muncul saat ini menurut narasumber ini tidak bisa dilepaskan dari aspirasi lama untuk menjadikan Poso sebagai ibukota Provinsi. Tokoh-tokoh yang saat ini terlibat dalam rencana pembentukan Provinsi Sulawesi Timur memiliki ikatan emosional dengan masa lalu dimana mereka ikut dalam perjuangan melawan pemberontakan Kahar Muzakkar. Ada semacam romantisme dari beberapa tokoh tua dengan rencana pembentukan Provinsi Sulawesi Timur.

Meskipun gagasan untuk membentuk Provinsi Buton Raya baru muncul ke permukaan bersamaan dengan euforia reformasi pasca-Soeharto (1998) para tokoh masyarakat dan elit politik yang berasal dari Buton telah memendam keinginan untuk bisa lepas dari pengaruh kekuasaan politik yang berpusat di Kendari. Ingatan kolektif yang masih kuat melekat tentang tidak terpilihnya Bau-Bau sebagai ibukota provinsi ketika Sulawesi Tenggara berdiri sendiri terlepas dari Provinsi Sulawesi Selatan-Tenggara yang beribukota di Makassar, merupakan dorongan yang kuat untuk suatu saat lepas dari pengaruh Kendari, ibukota Provinsi Sulawesi Tenggara. Para pemimpin Buton merasa bahwa Bau-Bau lah yang seharusnya menjadi ibukota Provinsi Sulawesi Tenggara dan bukan Kendari, karena sesungguhnya Bau-Bau lah yang saat itu menjadi pusat perdagangan disamping pusat sejarah dan kebudayaan Buton. Kota Bau-Bau merupakan pusat dari Kesultanan Buton yang memiliki wilayah kekuasaan yang meliputi Pulau Buton, Pulau Muna, Kepulauan Tukang Besi dan sebagian daratan jasirah Sulawesi. Bagi para pemimpin dan tokoh masyarakat Buton mengembalikan kejayaan dan kewilayahan Kesultanan Buton merupakan impian lama yang

merupakan ingatan kolektif yang sangat kuat dan dipelihara hingga saat ini. Adanya peninggalan bekas istana Sultan Buton beserta masjid yang sampai saat ini masih menjalankan tradisi dan ritual keagamaan Islam; merupakan bukti masih kuatnya identitas kolektif sebagai Orang Buton.

Jika ingatan kolektif Orang Buton kembali ke wilayah kesultanan Buton, bagi para tokoh masyarakat dan elit politik yang menggagas Provinsi Sulawesi Timur, tanpa mereka sadari sesungguhnya ada *overlapping* yang menarik antara wilayah yang dibayangkan akan menjadi wilayah Provinsi Sulawesi Timur dengan wilayah yang tercakup dalam *afdeling* Poso yang diresmikan tanggal 8 Agustus 1924 oleh Gubernur Jenderal Hindia Belanda. Poso yang sebelum hanya merupakan *onderafdeling* ditingkatkan statusnya menjadi *afdeling* sekaligus dimekarkan wilayahnya yang meliputi empat *onderafdeling*, yaitu: Poso, Luwuk (terdiri dari sebagian daerah Banggai yang berada di daratan Sulawesi), Banggai (wilayahnya terbatas pada kepulauan) dan Kolonodale (wilayahnya terdiri dari Bungku dan Mori). Sejauh yang bisa diperoleh, belum ada seorangpun dari narasumber yang mengatakan bahwa rencana membentuk Provinsi Sulawesi Timur dilatarbelakangi atau diinspirasi oleh sejarah Poso yang pernah menjadi ibukota *afdeling* Poso.

Bergulirnya keinginan membentuk Provinsi Sulawesi Timur terjadi bersamaan dengan keinginan untuk membentuk kabupaten-kabupaten baru di Poso dan Luwuk-Banggai dan yang menarik berlangsungnya rangkaian konflik komunal yang berawal dari sebuah pertengkaran pada malam Natal bulan Desember 1998 yang bertepatan dengan bulan puasa - yang digambarkan oleh seorang pengamat sebagai berikut: "It began as a street fight between hot-headed young men, one Protestan and one Muslim, during a tense political campaign". Tiga fenomena, yaitu (1) "Keinginan membentuk Provinsi Sulawesi Timur", (2) Pembentukan kabupaten-kabupaten baru dan (3) Konflik komunal yang terjadi secara berantai; inilah yang akan menjadi pembahasan selanjutnya dari tulisan ini. Uraian akan dilakukan secara kronologis dengan harapan dari deskripsi yang ada akan dapat diperoleh benang merah yang menghubungkan antara tiga fenomena itu. Asumsi yang ada dibelakang analisis ini adalah bahwa "keinginan membentuk Provinsi Sulawesi Timur" adalah sebuah skenario besar (*grand scenario*) dimana pembentukan kabupaten-kabupaten baru yang terjadi disatu sisi dan berlangsungnya serangkaian konflik komunal disisi lain adalah bagian atau mata-rantai dari skenario besar pembentukan Provinsi Sulawesi

Timur. Dengan asumsi semacam ini maka konflik komunal yang berlangsung sejak Desember 1998 hingga November 2001 tidak mungkin dipahami dengan baik tanpa menempatkannya dalam kaitan dengan pembentukan kabupaten-kabupaten baru dan dalam konteks skenario besar – yaitu ”keinginan membentuk Provinsi Sulawesi Timur”– yang sedang di digelar.

Di Provinsi Sulawesi Tengah, sebelum penandatanganan deklarasi (2 Januari 2000) di Kabupaten Poso telah terjadi dua hal yang penting. Pertama adalah rangkaian konflik komunal yang dimulai dengan pertengkaran pemuda Islam dan Kristen pada akhir Desember 1998 dan mulai meningkatnya ketegangan dalam masyarakat di Poso; dan kedua, adalah diresmikannya Kabupaten Morowali pada tanggal 12 Oktober 1999 berdasarkan UU No. 51, 1999 dengan ibukota di Konolodale. Konflik komunal di Poso justru meluas pada bulan April, Mei dan Juni 2000 – artinya setelah deklarasi pembentukan Provinsi Sulawesi Timur pada awal Januari 2000. Setelah terjadi jeda yang cukup lama, konflik komunal kembali terjadi pada bulan Juli 2001 dan pada bulan November 2001. Seperti kita ketahui pada bulan Desember diadakan pertemuan Malino yang menghasilkan Perdamaian Malino – yang dianggap secara resmi berakhirnya konflik Poso. Jika dikaitkan lagi dengan rencana pembentukan Provinsi Sulawesi Timur maka yang masih tersisa adalah agenda pembentukan kabupaten Tojo Una-Una yang sejak dicetuskannya deklarasi pada awal Januari 2000 sudah diancangkan sebagai salah satu kabupaten dari Provinsi Sulawesi Timur. Setahun setelah deklarasi sebuah tim yang terdiri dari 10 orang tokoh deklarasi, dipimpin oleh ketuanya Dra. Ny. Syamsiar Lasahido, berangkat ke Jakarta membawa proposal pembentukan Provinsi Sulawesi Timur menemui Komisi II DPR RI dan Mendagri (*Surya*, 21 Januari 2001) Dalam perkembangannya, Kabupaten Tojo Una-Una berhasil diresmikan pada tanggal 18 Desember 2003 berdasarkan UU No. 32, 2003 dengan ibukota Ampana.

Sementara itu di Provinsi Sulawesi Tenggara, sebelum atau pra-pemekaran, Buton merupakan sebuah kabupaten yang wilayahnya meliputi sebagian pulau Buton, sebagian pulau Muna, kepulauan Tukang Besi, pulau Kabaena dan sebagian jasirah Sulawesi tenggara Pada saat itu ibukota kabupaten berada di kota Bau-Bau yang bestatus sebagai Kota Administratif (Kotif). Kabupaten Buton pra-pemekaran (sebelum tahun 2001) meliputi 21 kecamatan yang tersebar di wilayah yang cukup luas - sebagian berupa pulau-pulau. Transportasi oleh

karena itu merupakan salah satu kendala yang besar bagi penduduk di kabupaten Buton, terutama bagi penduduk yang tinggal di berbagai tempat yang jauh dengan Bau-Bau. Secara berturut-turut kabupaten Buton ditinggalkan oleh wilayah-wilayahnya. Pada tahun 2001 Bau-Bau mekar dan meningkat statusnya menjadi Kota dan jumlah kecamatan di kabupaten Buton tersisa 19 kecamatan. Pada tahun 2003 Wakatobi dan Bombana berdiri sebagai kabupaten sendiri, menyisakan hanya 9 kecamatan di kabupaten Buton. Namun, dan ini sangat menarik, pada akhir tahun 2003 jumlah kecamatan di kabupaten Buton telah mekar menjadi 14, dan pada tahun 2005 menjadi 21 kecamatan kembali.

Di kalangan para pemimpin dan tokoh masyarakat Moronene di jazirah Sulawesi misalnya, keinginan untuk memiliki kabupaten sendiri sudah muncul sejak tahun 1958. Keinginan itu pernah dicoba untuk direalisasikan pada 1992 dan 1994, dan memperoleh momentum setelah tahun 1998. Di kepulauan Tukang Besi, yang merupakan kumpulan pulau Wangi-Wangi, Kaledupa, Tomia dan Binongko; keinginan untuk melepaskan diri dari kabupaten Buton juga telah timbul sejak tahun 1997 terutama dari tokoh-tokoh kepulauan yang berada di perantauan, khususnya di Kendari. Jarak tempuh yang jauh dari Bau-Bau merupakan alasan yang kuat untuk membentuk wilayah administratif sendiri untuk penduduk kepulauan. Desakan dan tuntutan untuk meningkatkan status kota Bau-Bau, dari Kotif menjadi Kodya – pada masa prapemekaran, tidak terlepas dari adanya kebanggaan dari masyarakat Buton terhadap kota Bau-Bau sebagai sebuah kota yang memiliki sejarah yang panjang. Kota Bau-Bau adalah bekas ibukota dari Kerajaan Buton (abad 13-14) dan Kesultanan Buton (sejak tahun 1938) hingga akhir tahun 1950an. Pada tahun 1959 misalnya warga Buton merasa bahwa kota Bau-Bau seharusnya yang layak menjadi ibukota provinsi Sulawesi Tenggara dan bukan kota Kendari.

Jika Bau-Bau, Bombana dan Wakatobi merupakan daerah yang dibentuk dengan cara memisahkan diri dari wilayah kabupaten Buton, kabupaten Buton pasca-pemekaran tidak lain merupakan daerah yang tersisa setelah pemekaran terjadi. Kabupaten Buton “tidak mekar” tetapi justru mengalami “penciutan” atau “penyempitan” wilayah. Meskipun kabupaten Buton mengalami penyempitan, wilayah, sejak tahun 2003 terjadi pemekaran kecamatan secara drastis. Pada tahun 2005 kabupaten Buton telah kembali memiliki 21 kecamatan. Tujuan pemekaran kecamatan, diakui sendiri oleh Bupati Buton, adalah untuk memekarkan kabupaten menjadi tiga kabupaten baru. Pada saat ini sedang

berlangsung proses pembentukan kabupaten Buton Barat dan Kabupaten Buton Selatan. Masing-masing kabupaten baru akan terdiri dari tujuh kecamatan. Tujuan akhir dari proses pemekaran di Buton, seperti diakui secara luas oleh tokoh maupun pemimpin serta masyarakat di Buton adalah membentuk propinsi Buton Raya. Konsep provinsi Buton Raya sangat kuat terutama di kalangan tokoh dan pemimpin masyarakat yang berasal dari Buton. Bekas wilayah kesultanan Buton di masa lalu menjadi inspirasi dan referensi bagi para tokoh dan pemimpin masyarakat Buton untuk merealisasikan pembentukan provinsi Buton Raya. Meskipun berada di luar wilayah administrasi kabupaten Buton, terbentuknya kabupaten Buton Utara – yang semula menjadi bagian dari kabupaten Muna – pada awal tahun 2007, merupakan bagian dari proses menuju pembentukan provinsi Buton Raya. Dukungan terhadap rencana pembentukan propinsi Buton Raya tidak terasa kuat di Wakatobi dan Bombana. Para tokoh dan pemimpin masyarakat di Bombana bahkan menganggap menjadi bagian dari provinsi Buton Raya adalah suatu kemunduran dari Bombana. Menurut peraturan yang ada dibutuhkan minimal 5 kabupaten untuk membentuk provinsi baru.

Apa yang bisa disimpulkan dari pengamatan pemekaran di Sulawesi Tenggara dan Sulawesi Tengah adalah sebuah kenyataan bahwa proses pemekaran seolah-olah memiliki momentumnya sendiri untuk berkembang tanpa bisa dihentikan sebelum mencapai ekuilibriumnya. Tidak dapat disangkal bahwa keluarnya UU dan PP desentralisasi pasca-Soeharto seolah-olah menjadi pemicu dari pemekaran yang terjadi. Namun dari pengalaman pemekaran di Kabupaten Poso, Sulawesi Tengah, dan Kabupaten Buton, Sulawesi Tenggara; gagasan untuk membentuk sebuah unit administrasi memiliki sejarahnya sendiri yang panjang. Dalam proses perkembangan yang kemudian berlangsung terlihat dengan jelas pemekaran menjadi arena bagi para tokoh dan pemimpin masyarakat untuk merebut kekuasaan yang selama ini dianggap terkonsentrasi pada kelompok atau golongan tertentu yang dekat dengan pusat kekuasaan di Jakarta. Melalui pembentukan unit administrasi baru, berarti kekuasaan dapat direbut dan dapat dibagikan diantara elit politik lokal, melalui posisi-posisi baru yang terbuka bersamaan dengan dibentuknya kabupaten atau propinsi yang baru.

Catatan Akhir

Tulisan ini melihat problem desentralisasi dan pemekaran sebagai dampak atau hasil dari dianutnya sebuah pendekatan atau cara pandang tertentu dalam kebijakan desentralisasi di Indonesia. Salah satu dampak desentralisasi pasca-Soeharto adalah meningkatnya lokalisasi politik. Pentas politik Indonesia tidak lagi hanya Jakarta tetapi di setiap daerah. Pemekaran adalah salah satu arena politik yang baru sebagai dampak desentralisasi dimana aktor-aktor politik saling berebut dan bersaing mendapatkan bagian kekuasaan. Dalam konteks pusat-daerah, pemekaran adalah upaya merebut kekuasaan dari pusat oleh para aktor politik lokal. Pemekaran sebagai arena perebutan dan pembagian kekuasaan politik pada aras lokal inilah yang tidak diantisipasi dengan baik oleh para penyusun UU dan PP yang menjadi dasar kebijakan desentralisasi pasca-Soeharto. Dominasi yang sangat kuat dari pendekatan yang menekankan aspek legal-formal dan administrasi-publik yang saya sebut sebagai "Public Administration School" atau PAS, mengabaikan berbagai aspek yang sangat penting dari pemekaran. Aspek sosial-geografis, ekologis dan sosial-kultural tidak mendapatkan perhatian yang cukup dalam penyusunan UU dan PP yang menjadi landasan kebijakan desentralisasi dan pemekaran.

Pengalaman pemekaran di Kabupaten Poso, Sulawesi Tengah, dan Kabupaten Buton, Sulawesi Tenggara; dimana tokoh dan pemimpin masyarakat yang merupakan elit politik lokal, telah memanfaatkan peluang yang dibuka oleh UU dan PP tentang pemekaran tidak saja sekedar untuk membentuk unit administrasi pemerintahan baru pada aras kabupaten tetapi pada aras yang lebih tinggi, provinsi. Proses pemekaran, di kedua lokasi itu, berkembang jauh diluar imaginasi para penganut PAS yang hanya melihat segi-segi legal-formal, institusional dan adminisratif-manajerial saja dari hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Proses pemekaran yang terjadi dan sampai saat ini masih terus berlangsung tidak mungkin didekati dan dipahami hanya dari struktur-struktur dan relasi-relasi, dari institusi dan kelembagaan yang bersifat formal, karena telah menjangkau ingatan kolektif masyarakat yang panjang, berbagai kepentingan ekonomi dan politik kelompok-kelompok masyarakat yang tidak hanya ditentukan oleh dimensi spasial-teritorial (*spatially defined groups*), tetapi terutama oleh identitas-identitas yang bersifat sosial dan kultural (*culturally defined groups*) seperti latar belakang sejarah, etnisitas, lokalitas dan agama. Pendekatan PAS juga mengabaikan kenyataan bahwa didalam dimensi

spasial-teritorial juga terdapat kesatuan-kesatuan bio-region yang memiliki batas-batasnya sendiri yang perlu diperhatikan sebelum batas-batas yang bersifat administratif ditentukan. Kebijakan desentralisasi dengan demikian tidak mungkin bersifat seragam "one fit for all" karena adanya karakteristik wilayah (*regional characteristics*) dan berbagai lingkungan yang bersifat sistemik (sosial, ekonomi, budaya, ekologi) dalam sebuah wilayah atau kawasan tertentu.

Konsep *territorial reform* atau penataan daerah yang selama ini berkembang di Indonesia harus dikaji ulang secara kritis dan mendasar. Pengkajian terhadap penataan daerah atau *territorial reform* tidak mungkin dilepaskan dari pengkajian yang bersifat menyeluruh terhadap kebijakan desentralisasi dimana tata-hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah hanyalah merupakan salah satu aspek didalamnya. Mengupas desentralisasi, sebagaimana dikatakan oleh Smith (2005) adalah mengupas secara komprehensif dimensi teritorial dari sebuah negara. Dalam pengkajian ulang yang mendasar dan komprehensif ini berbagai pihak, para *stake holders*, berbagai disiplin ilmu dan pendekatan, harus sepakat untuk saling mendengarkan dan bertukar pikiran secara sungguh-sungguh untuk menghindarkan terjadinya bias dan adanya dominasi dari satu pihak, sebelum nantinya dituangkan dalam bentuk UU atau PP dan kebijakan penataan daerah; sebagai revisi dari kebijakan-kebijakan desentralisasi yang telah disadari memiliki banyak masalah dan kekurangan namun masih terpaksa dijalankan.

Daftar Kepustakaan

- DRSP-USAID. 2006. *Decentralization 2006: Stock Taking on Indonesia's Recent Decentralisation Reforms* (Main Report). Prepared by USAID-Decentralization Reform Support Program (DRSP) for the Donor Working Group on Decentralization.
- Djohan, Djohermasyah Djohan. 2005. "Perkembangan Ilmu Pemerintahan di Indonesia". Alfian Lecture, AIPI, Jakarta.
- Haris, Syamsuddin. 2005. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. Jakarta: LIPI, Partnership For Governance Reform dan AIPI. Cetakan ke-2.

- ILD dan TIFA. 2005. *Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun*. Jakarta: Institute of Local Development (ILD) dan Yayasan TIFA.
- Makarim, Nono Anwar. 2004. "The Law and The State: A True Story". Dalam Prosiding Seminar Nasional Demokrasi dan Penegakan Supremasi Hukum, Jakarta 10-11 Desember 2003. Jakarta, PMB-LIPI, pp. 7-30.
- Niessen, Nicole. 1999. *Municipal Government in Indonesia: Policy, Law, and Practice of Decentralization and Urban Spatial Planning*. Leiden University, The Netherlands.
- Rahardjo, Satjipto, 2005. "Social Science in Jurisprudence: Some Experiences of the Synthesis of Social Science and Jurisprudence at Diponegoro University", dalam *Reflections on Social Sciences and Humanities Research in Southeast Asia*. Jakarta, MOST-LIPI, pp. 39-54.
- Rauf, Maswadi. 2005. "Perkembangan Ilmu Politik di Indonesia dan Prospeknya di Masa Akan Datang", Alfian Lecture, AIPI, Jakarta.
- Sihbudi, Riza dan Moch. Nurhasim. 2002. *Amandemen Konstitusi dan Strategi Penyelesaian Krisis Politik Indonesia*. Jakarta: AIPI dan Partnership for Governance Reform.
- Smith, Brian C. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*. London, George Allen and Unwin.
- Thoha, Miftah. 2005. "Perkembangan Ilmu Administrasi Negara di Indonesia dan Prospeknya di Masa Datang", Alfian Lecture, AIPI, Jakarta.
- Tirtosudarmo, Riwanto, 2005, "Dimensi Etno-Politik Pemekaran Wilayah dan *Pilkada*: Beberapa Catatan dan Pemikiran. *Jurnal Masyarakat dan Budaya*, Vol. VII, No. 1, pp. 23-46.
- Tirtosudarmo, Riwanto, 2006, Pemekaran sebagai Arena Perebutan dan Pembagian Kekuasaan: *Kritik terhadap Dominasi "Public Administration School" dalam Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*. Makalah ini dipersiapkan untuk Seminar Internasional ke-8 yang diselenggarakan oleh Yayasan Percik Salatiga, Minggu ke-3 Juli 2007.

Tim LIPI. 2003. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Naskah Akademik dan RUU Usulan LIPI*. Kerjasama Pusat Penelitian Politik-LIPI dan Partnership for Governance Reform in Indonesia.