

**PROSES FORMULASI KEBIJAKAN
PEMBENTUKAN DAERAH OTONOM BARU DI INDONESIA
(PERSPEKTIF *DEMOCRATIC GOVERNANCE*)**

**THE PROCESS OF POLICY FORMULATION OF A NEW AUTONOMOUS
REGIONS IN INDONESIA:
A *DEMOCRATIC GOVERNANCE PERSPECTIVE***

Winantuningtyas Titi Swasanany

Abstract

This essay is short version of a doctoral dissertation on the establishment of new autonomus regions in Indonesia which uses a democratic governance perspective. Its research applies a qualitative approach, combining direct observation, in-depth interviews, and documentary and further library studies. The writer conducted a consisten observation during the process of the policy formulations both in the parliament and government institutions. She attempted to identify special characteristics and other differences in the implementation of the policies afterwards. She notified difficulties, problems, and impacts arising from the implementation of the policy in the new autonomous regions throughout the country. She also divulges an overview to develop an alternative model of the formulation process which can make the regions to effectively implement their autonomy.

Keywords: policy formulation, autonomy, new autonomous regions, democratic governance, Indonesia

Abstrak

Tulisan ini merupakan ringkasan disertasi doktoral mengenai pembentukan daerah otonom baru (DOB) dalam perspektif *democratic governance*. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif, dengan menggabungkan teknik observasi, wawancara mendalam, dan studi dokumen. Penulis melakukan pengamatan yang konsisten selama proses formulasi kebijakan di DPR dan Pemerintah. Selanjutnya penulis mencoba mengidentifikasi

karakteristik khusus dan perbedaan dalam implementasi kebijakan tersebut. Penulis menyatakan adanya kendala, masalah, dan dampak yang muncul dari implementasi kebijakan dalam pembentukan daerah otonom baru dan selanjutnya mengembangkan sebuah model alternatif bagi proses formulasi kebijakan pembentukan DOB yang efektif untuk diterapkan.

Kata kunci: formulasi kebijakan, otonomi, daerah otonom baru, *democratic governance*, Indonesia

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah merupakan salah satu instrumen bagi penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai demokratisasi politik lokal. Permasalahannya banyak daerah yang tidak merasa puas dengan implementasi kebijakan desentralisasi selama ini. Daerah-daerah menghadapi realitas pembangunan yang tidak merata, representasi politik yang tidak adil, pembangunan ekonomi yang diskriminatif dan praktek korupsi yang merajalela. Ironinya, banyak elit daerah yang melihat jalan keluarnya secara sederhana dengan menuntut ditetapkannya kebijakan pembentukan DOB. Dilahirkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah membuka peluang bagi daerah untuk mengusulkan pembentukan DOB. Data menunjukkan, selama tahun 1999-2012 telah ditetapkan 217 DOB, meliputi 8 provinsi, 175 kabupaten, dan 34 kota.

Menurut Shabbir G. Cheema, formulasi kebijakan publik yang dilakukan melalui proses dan sistem *democratic governance* (DG) akan lebih menghasilkan manfaat dibandingkan dengan sistem lainnya.¹ DG akan membantu memastikan pemerintahan *responsif* dan akuntabel terhadap rakyat. Pelaksanaan DG mendorong institusi menciptakan kondisi bagi partisipasi masyarakat, untuk mendatangkan *benefit* bagi pembangunan masyarakat dan menciptakan daya saing bagi pengembangan ekonomi daerah. Hal ini mendorong peneliti menentukan judul "Proses Formulasi Kebijakan Pembentukan DOB di Indonesia, Perspektif *Democratic Governance*". Secara umum praktik formulasi kebijakan pembentukan DOB saat ini banyak mengandung kelemahan. DPR dan Pemerintah dinilai tidak konsisten dalam melaksanakan undang-undang. Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang

¹ G.Shabbir Cheema, *Building Democratic Institution: Governance Reform in Developing Countries*, United States of America: Kumarian, Press.Inc., 2005.

Nomor 32 Tahun 2004 bersifat mendasar dan substansial. Namun revisi tersebut ternyata tidak mengubah nasib rakyat di daerah, hanya mengubah narasi atau kosa kata atas pasal-pasal dalam UU, tanpa mampu menghadirkan perubahan riil bagi perbaikan ekonomi rakyat.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana potret institusi dan proses formulasi kebijakan pembentukan DOB di Indonesia saat ini dan faktor-faktor apa yang mendorong pembentukan DOB tersebut?
2. Mengapa proses formulasi kebijakan pembentukan DOB belum secara optimal menerapkan *democratic governance*?
3. Bagaimana model alternatif bagi proses formulasi kebijakan pembentukan DOB di Indonesia ke depan?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Penelitian ini bertujuan, *pertama*, menganalisis praktik formulasi kebijakan pembentukan DOB untuk mendapatkan gambaran dan menganalisis kualitas institusi dan proses yang dilaksanakan. *Kedua*, menganalisis faktor-faktor yang mendorong kebijakan pembentukan DOB, untuk menggali dua hal: (a) pemahaman mengenai faktor-faktor yang mendorong usulan pembentukan DOB; (b) Faktor-faktor yang menjadi pendorong DPR dan Pemerintah meluluskan pembentukan DOB. *Ketiga*, mengidentifikasi penerapan *Democratic Governance*, melalui analisis proses formulasi kebijakan dan *democratic governance* yang belum secara optimal diterapkan. *Keempat*, menyusun model alternatif bagi proses formulasi kebijakan pembentukan DOB di Indonesia ke depan.

Penelitian mengenai pembentukan DOB relatif sudah dilakukan oleh berbagai kalangan dari berbagai disiplin ilmu, tetapi sangat sedikit yang melakukan penelitian mengenai obyek riset ini. Terlebih melihatnya dari proses formulasi kebijakan dalam perspektif *democratic governance*. Oleh karena itu, penelitian ini sangat penting dan diharapkan dapat memberikan dua manfaat pokok yaitu manfaat secara ilmiah/akademik dan secara praktis, sebagai berikut:

1. Proses formulasi kebijakan pembentukan DOB di Indonesia, dalam wacana akademik memerlukan pengembangan konsep. Hasil penelitian ini diharapkan menjadi salah satu wujud kontribusi akademik dalam mengembangkan konsep formulasi kebijakan tersebut. Nilai akademis penelitian ini adalah pengetahuan yang lebih luas mengenai penerapan *democratic governance* pada formulasi kebijakan pembentukan DOB.

2. Secara praktis studi ini diharapkan dapat meningkatkan kontribusi penulis bagi pelaksanaan tugas DPR dalam menghasilkan suatu kebijakan yang demokratis dan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah dan DPR dalam melakukan perbaikan bersama yang bersumber dari kesadaran internal (*self improvement*) untuk menghasilkan kebijakan yang baik. Masukan yang dirumuskan menjadi kesimpulan dan rekomendasi mengenai model proses formulasi kebijakan dengan penerapan *democratic governance* secara optimal.

D. Kerangka Pemikiran

1. Proses Formulasi Kebijakan publik

Secara esensial, tujuan dari formulasi kebijakan pembentukan DOB, adalah (a) Untuk peningkatan pelayanan masyarakat agar memiliki aksesibilitas informasi, kesehatan, pendidikan dan partisipasi dalam kebijakan yang menyangkut daerah; (b) Memperpendek rentang kendali agar konten kebijakan tepat sasaran dan menyentuh pada solusi permasalahan yang dihadapi daerah. Peningkatan daya saing daerah dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan untuk percepatan tercapainya masyarakat sejahtera, adil dan berkesinambungan.²

2. *Democratic Governance* (Tata Pemerintahan yang Baik dan Demokratis)

Dalam konteks Administrasi Publik, catatan terakhir perkembangan ilmu administrasi publik adalah *good governance*. Namun tantangan terus bermunculan di berbagai negara khususnya tuntutan pengembangan demokrasi. Hal ini membawa pergeseran paradigma *good governance* menjadi *democratic governance* (DG). Mengenai DG, Shabbir G Cheema menyatakan:³

“Democratic Governance is the range of process through which a society reaches consensus on and implements regulation, policies and social structure in pursuit of justice, welfare and environmental protection. Policies and laws are carried out by many institution: the legislature, executive branch, political parties and a variety if civil society. In this sense democratic governance brings the fore the question of how a society

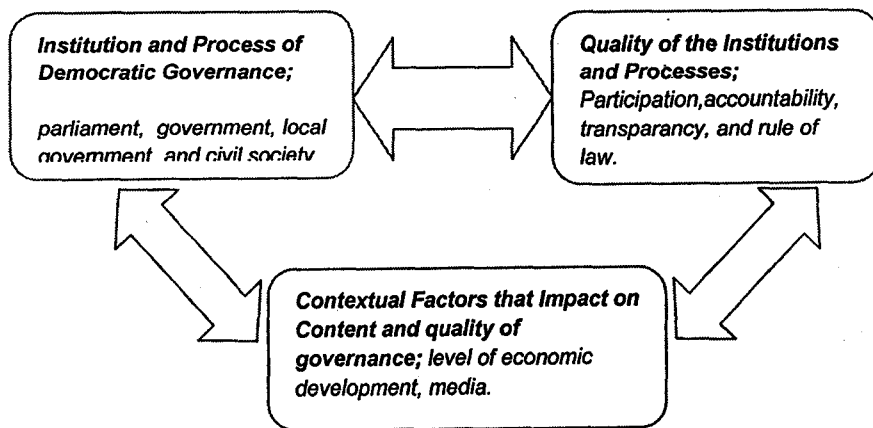
² Penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

³ G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinnelli, *Decentralizing Governance, Emerging Concepts and Practices*, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Washington DC: Brooking Institute Press, 2007, hlm. 2.

organize it self to ensure equality (of opportunity) andequity (social and economic justice) for all citizens.”

Menurut Larry Diamond, guna membangun dan menjaga *DG* agar stabil dan efektif untuk diterapkan pada proses formulasi kebijakan masa yang akan datang diperlukan:⁴ (a) Tujuan kebijakan harus jelas. *Good responsible, accountable, public spirited governance* harus *ultimately go hand in hand* dengan *democracy*; (b) Menciptakan kesempatan bagi masyarakat untuk bebas, wajar, dan kompetitif; (c) Menyediakan pelayanan publik yang bebas dan kelembagaan yang berarti; (d) Pemimpin selalu siap menjelaskan dan memberikan argumentasi kebijakan yang dirumuskan, melalui dialog publik dan partisipasi yang luas bagi masyarakat; (e) Institusi pemerintahan yang bertanggung jawab, kompeten, efisien, partisipatif, bertanggung jawab, sah, dan *legitimate*.

Melalui pengembangan konsep, beberapa faktor menjadi landasan kajian ini yaitu: pertama, *Institution and process of democratic governance*, adalah *parliament* (DPR dan DPD), Pemerintah, *local government* dan *civil society*. Kedua, *Quality of the institutions and processes*, adalah *participation, accountability, transparency, rule of law*. Ketiga adalah pertumbuhan ekonomi dan media. Konsep tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



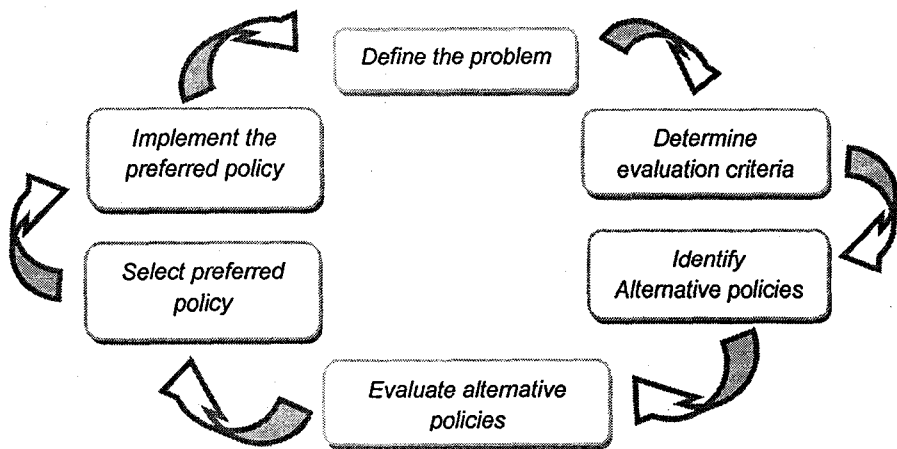
3. Proses dan Konten Formulasi Kebijakan Publik

Proses kebijakan publik terdiri dari tiga tahapan, yaitu: formulasi kebijakan; implementasi kebijakan; dan evaluasi kebijakan. Antara satu tahapan dengan tahapan lainnya saling terkait dan saling mempengaruhi. Proses

⁴ Larry Diamond, "Advancing Democratic Governance: A Global Perspective on the Status of Democracy and Direction for International Assistance," published in chapter 1 of the *USAID Report.*, hlm. 54.

formulasi kebijakan secara teoritik adalah tahapan kritis dan strategis. Anderson mengklasifikasikan kebijakan menjadi dua ranah, yaitu kebijakan substantif dan prosedural (proses). Kebijakan substantif adalah apa yang harus dikerjakan oleh pemerintah. Kebijakan prosedural adalah siapa dan bagaimana kebijakan diselenggarakan. Untuk perumus kebijakan yang akan memulai praktik formulasi kebijakan publik, dianjurkan menggunakan model rasional sederhana seperti yang digambarkan oleh Carl Patton dan David Savicky sebagai berikut:

Gambar 1
Model Formulasi Kebijakan Rasional Sederhana



Sumber: Carl Patton dan David Savicky, 1993.

E. Metodologi

Penelitian ini mendasarkan kepada dua cara dengan sudut pandang yang berbeda. Masing-masing mengacu kepada paradigma positivistik dan kualitatif. Melalui kedua paradigma tersebut dilakukan proses penelitian melalui dua tahap. Kedua langkah penelitian maupun hasilnya merupakan satu rangkaian yang saling terkait dan saling mendukung. Pemilihan pendekatan positivistik bertujuan untuk menggunakan gejala/fenomena yang telah ada untuk menjadi bahan studi ini. Kegiatan pengumpulan data dan analisis menggunakan metode kualitatif untuk membuat deskripsi, gambaran, atau lukisan secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta, sifat serta hubungan antar-fenomena yang diselidiki. Melalui metode kualitatif diharapkan dapat digali dan dipahami fenomena yang ada terkait aktualitas permasalahan dalam proses formulasi kebijakan pembentukan DOB.

Penelitian ini dilakukan melalui dua metode, yang pertama dengan menggunakan dan menganalisis data sekunder dari berbagai dokumen pembahasan kebijakan pembentukan DOB dan hasil penelitian sebelumnya serta berbagai referensi terkait. Metode kedua sesuai dengan data dan informasi yang diperlukan bagi pemahaman, pendalaman, dan analisis dalam penelitian ini, peneliti melakukan beberapa kegiatan pengumpulan data seperti: (a) Studi Kepustakaan; (b) Wawancara; (c) *Focus Group Discussion*; dan (d) Pengamatan langsung.

Instrumen penelitian yang digunakan pada penelitian ini adalah pedoman wawancara dan data sekunder yang diperlukan. Pedoman wawancara dikembangkan dari 4 faktor kunci *democratic governance* yaitu: partisipasi, transparansi, akuntabilitas, dan aturan hukum. Teknik analisis data dilakukan dengan uji kredibilitas dan originalitas data. Uji kredibilitas digunakan untuk meningkatkan kredibilitas *study*. Uji originalitas untuk menguji tingkat keshahihan data dalam penelitian ini. Uji kredibilitas dan originalitas meliputi kegiatan pengeditan data, transformasi data (*coding*), serta penyajian data sehingga diperoleh data yang lengkap dari obyek yang diteliti, dan melakukan telaah terhadap hasil wawancara, analisa dokumen dan hasil pengamatan. Mereduksi data untuk dapat menggolongkan, mengarahkan, membuang data yang tidak diperlukan, mengorganisasi data, sehingga kesimpulan final dapat diambil dan diverifikasi. Kegiatan ini dilakukan secara simultan dan prosesnya berjalan sebagai bentuk siklus.⁵

Prosedur analisis dilakukan dengan tahapan sebagai berikut: (a) Kualifikasi data dan analisis faktor data kualitatif dari hasil pengumpulan data lapangan; (b) Faktor-faktor ini lalu dikonsolidasikan dengan data lainnya dari hasil observasi langsung/*participation*; (c) Dilakukan *member checking* yaitu setiap temuan diklarifikasi/dicek validitasnya dengan orang dalam organisasi yang mengetahui fenomena yang diteliti, apakah temuan itu benar dan diinterpretasikan sama; (d) Melakukan kodifikasi data kualitatif lalu dianalisis secara deskriptif. Hasil analisis data didukung hasil wawancara kepada sejumlah informan kunci yang dipilih berdasarkan *purposive sample*, uji keabsahan data melalui proses triangulasi yang dilakukan terus menerus sepanjang proses penelitian, siklus, dan interaksi berlangsung.

⁵ John W Creswell, *Research Design, Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approachs*, second edition, London: Sage Publications, 2003, hal.166.

II. Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Potret Institusi, Kualitas, dan Proses Formulasi Kebijakan Pembentukan DOB

Pelibatan nyata dari masyarakat merupakan salah satu *stake holder* yang memiliki hak yang setara dalam proses formulasi kebijakan publik, terutama kelompok yang akan terkena dampak dan yang mendapatkan manfaat langsung dari kebijakan tersebut. Melalui kebijakan ini keterlibatan masyarakat mendapatkan jaminan legalitas formal untuk pelaksanaannya oleh pemerintah. Pada proses perumusan kebijakan DOB, pemerintah tidak secara langsung dipimpin oleh Presiden. Presiden menunjuk Menteri Dalam Negeri (Mendagri) untuk melakukan pembahasan dengan DPR.

UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 224 menyatakan bahwa "dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, Presiden dapat membentuk suatu Dewan (DPOD)". Namun tugas DPOD ini dalam pelaksanaannya telah dilakukan oleh Direktorat Jenderal Otonomi Daerah (Ditjen Otda). Tidak ada pembagian tugas yang jelas, prosedur, dan standar bagi setiap tahapan pekerjaan yang dilakukan oleh Ditjen OTDA yang berperan sebagai Sekretariat DPOD, termasuk tim teknis dan kelompok kerja/pokja. Hal ini menunjukkan posisi DPOD tidak independen dan sulit untuk bekerja secara efektif dan profesional. Posisi DPOD memang penting dan strategis. Saat ini DPOD belum dapat berfungsi secara optimal dalam melaksanakan tugasnya. Hal ini disebabkan meskipun DPOD sebuah dewan tetapi dalam prakteknya hanyalah sebuah lembaga yang bersifat "forum" rapat. DPOD tidak memiliki kegiatan yang dapat menjangkau kegiatan teknis formalisme terkait dengan aspirasi masyarakat. Pelaksanaan tugasnya secara teknis menjadi kewenangan Kemendagri, sehingga peran DPOD menjadi sangat terbatas.⁶

Secara teoritis dan praktis, proses dan kualitas DPR serta Pemerintah dalam proses formulasi kebijakan pembentukan DOB dapat dilihat melalui beberapa aspek, antara lain:

(a) Aspek hubungan DPR dan masyarakat

DPR sebagai badan publik mengemban amanah bagi pelayanan publik secara optimal. Beban tugas dan tanggung jawab serta luas cakupan substansi pembahasan, yang meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan negara, mengharuskan DPR berperan dan berkomitmen untuk memperjuangkan aspirasi rakyat dengan membangun relasi yang kuat dengan konstituen. Hal penting yang juga harus dilakukan adalah membuka

⁶ Hasil wawancara dengan Pratikno, 12 Agustus 2012.

partisipasi yang seluas-luasnya kepada masyarakat, untuk berkontribusi dalam proses formulasi kebijakan pembentukan DOB. Penerapan DG di DPR hanya akan tercipta jika terdapat interaksi antara masyarakat dan parlemen, berlangsung secara terus-menerus dalam menjalankan fungsi-fungsi legislasi, pengawasan dan penganggaran.

(b) Strategi pencapaian target kinerja DPR

Sebagai institusi DPR seharusnya didukung oleh aktor yang memiliki kapasitas dan kapabilitas sesuai dengan bidang tugasnya, karena institusi penghasil kebijakan harus mampu mempertanggungjawabkan dan memberikan argumentasi rasional tentang kebijakan tersebut kepada masyarakat. Seperti yang disampaikan oleh salah satu informan dalam studi ini, untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat atas suatu kebijakan, tidak cukup hanya melalui sosialisasi saja. Yang terpenting adalah faktor kepemimpinan nasional dan daerah, yang tidak hanya memiliki kapasitas tetapi juga berperan sebagai pemimpin yang memiliki visi ke depan (*statementship*) yang jelas dan baik.⁷

(c) Lemahnya kebijakan sebagai instrumen kegiatan, khususnya yang mengatur tata cara pembentukan DOB. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 terlalu longgar dan memberikan kesempatan luas kepada daerah untuk melakukan pembentukan DOB, sehingga menimbulkan banyak masalah. Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, DPR melalui rapat Komisi II pada tanggal 17 Juni 2005 meminta kepada Pemerintah c.q. Mendagri, untuk mempercepat terbitnya peraturan pemerintah (PP) yang baru. Komisi II berketetapan sikap terhadap usulan pembentukan DOB yang diajukan setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut. Komisi II akan memproses setelah diterbitkannya PP yang baru sebagai pengganti PP Nomor 129 Tahun 2000 tersebut. Namun ketika PP baru disahkan (Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007), ternyata tidak secara konsisten digunakan menjadi landasan dalam perumusan kebijakan pembentukan DOB.

(d) Adanya Desain Besar Penataan Daerah atau *grand design*. Kebijakan ini lebih bersifat operasional, namun belum secara jelas disetujui oleh DPR, karena ketika pembahasan *grand design* oleh pemerintah dan DPR, masih

⁷ Hasil wawancara dengan Bambang S Brojonegoro, 6 Juni 2011.

terdapat ketidaksepahaman. *Grand design* dinilai sarat kepentingan politik, karena ditentukan jumlah daerah yang dipecah dan mempertimbangkan daerah yang telah mengajukan usul pemekaran. Beberapa fraksi (FPG, F.PKS, dan F.PPP) meminta kepada pemerintah agar *design* tersebut direvisi. Di samping itu perlu kekuatan hukum agar kebijakan tersebut dapat menjadi dasar bagi penataan daerah, baik melalui pemekaran, juga penghapusan dan penggabungan daerah, secara rasional dan dapat dipertanggungjawabkan.

(e) Kebijakan Moratorium

Kelemahan kebijakan juga dicerminkan dengan ketidakjelasan sifat kebijakan, ukuran, dan waktu bagi proses penetapannya. Sebagai contoh meskipun pemerintah sejak tahun 2006 menyatakan penghentian sementara (moratorium) pembentukan DOB, yang juga disepakati oleh DPR dan DPD, namun kesepakatan tersebut hanya disampaikan dalam pidato masing-masing pada forum yang berbeda. Kebijakan moratorium juga tidak diikuti dengan kebijakan yang memiliki kekuatan hukum yang mengatur tentang moratorium. Pidato Presiden di depan sidang DPD pada 23 Agustus 2006 dan pidato Ketua DPR tanggal 30 Maret 2007 menyatakan bahwa telah disepakati bersama oleh Presiden, DPR, dan DPD untuk melakukan moratorium terhadap usulan kebijakan pembentukan DOB. Usulan pembentukan DOB juga terus disampaikan kepada pemerintah. Sampai dengan tanggal 9 Agustus 2011 telah masuk sejumlah 183 usulan pembentukan DOB melalui Kemendagri.⁸ Usulan yang disampaikan kepada DPR sampai dengan tanggal 12 April 2012 sebanyak 103 RUU.

(f) Perspektif ekonomi politik

Secara praktik selama ini Anggota DPR membangun hubungan intensif dengan konstituen antara lain melalui kunjungan kerja pada saat reses yang diatur dalam Pasal 204 Peraturan DPR RI bahwa, "Kunjungan kerja Anggota DPR dilakukan ke daerah pemilihan paling sedikit 1 (satu) kali setiap 2 (dua) bulan atau 6 (enam) kali dalam 1 (satu) tahun, dengan waktu paling lama 5 (lima) hari yang dilaksanakan di luar masa reses dan di luar masa sidang-sidang DPR". Namun pola hubungan yang terbangun lebih bersifat ekonomis (akomodatif). Hal ini disebabkan pola relasi dan tuntutan masyarakat konstituen kepada Anggota DPR masih sangat bergantung pada faktor finansial/ekonomi. Kebijakan yang dirumuskan menjadi tidak banyak berpengaruh kepada partisipasi masyarakat, karena yang terpenting adalah

⁸ Hasil wawancara dengan Susilo, 9 Agustus 2012.

seberapa besar manfaat langsung secara finansial yang dapat diterima masyarakat. Prinsipnya kebijakan ekonomi meskipun ditetapkan melalui proses politik harus lebih mempertimbangkan faktor efisiensi, efektivitas, dan *added value* bagi masyarakat. Oleh karena itu sebaiknya ke depan perumusan kebijakan pembentukan DOB harus menghindari adanya *background relationship* yang bersifat emosional dan primordial dan lebih bersifat rasional. Seluruh penyelenggara negara, baik DPR, Pemerintah maupun birokrasi harus berlandaskan pada rasionalitas.⁹

B. Faktor-faktor yang Membawa Dampak pada Kualitas Proses Formulasi Kebijakan Pembentukan DOB

Pada pertemuan pemerintah dengan seluruh pemerintah kabupaten induk dan provinsi induk, ditegaskan bahwa seluruh persyaratan administratif, teknis, dan fisik kewilayahan yang telah dipenuhi menurut Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 harus disesuaikan kembali dengan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007.¹⁰ Beberapa kelemahan teridentifikasi sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bersifat inkonstitusional atau bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), yang menyatakan bahwa Indonesia adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia, baik bentuk maupun rohnya.
2. Undang-undang ini sungguh-sungguh membawa nilai "desentralisasi", baik dalam isi maupun judulnya. "Pemerintah daerah" berbeda dengan kebijakan sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 tentang Pemerintahan di Daerah.
3. Bersifat metodologis, yaitu perumusan kebijakan dilandasi oleh metode "eklektik" yang berbentuk upaya mengumpulkan berbagai hal yang terbaik, kemudian dari hal terbaik tadi diambil komponen-komponen yang terbaik untuk dijadikan satu. Metode ini memiliki kelemahan, yaitu tidak ada satu *platform* yang kuat. Kelemahan ini dapat dilihat dari inkonsistensi antara pasal-pasal yang ada di dalamnya.
4. Bersifat manajerial, Pasal 4 ayat 1 dan 2 mengatakan bahwa antara masing-masing daerah termasuk antara provinsi dan kabupaten/kota, berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain. Dalam Pasal 9 dinyatakan bahwa kewenangan provinsi berkenaan dengan kewenangan lintas kabupaten/kota. Kebijakan ini diperkuat dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Provinsi sebagai Daerah Otonom Baru.

⁹ Hasil Wawancara dengan Kausar, 2 Juni 2012.

5. Pelaksanaan undang-undang ini terlalu cepat tanpa dilakukan sosialisasi secara memadai. Meskipun Pasal 134 memungkinkan undang-undang ini diberlakukan secara efektif dalam waktu 2 (dua) tahun sejak diundangkannya pada tanggal 4 Mei Tahun 1999, namun pada 1 Januari 2001 sudah dilaksanakan. Berbagai kelemahan menunjukkan kebijakan otonomi daerah disusun secara kurang memadai, dilaksanakan tergesa-gesa, dan tidak ada mekanisme pengendalian kebijakan.

C. Analisis Faktor-Faktor Pendorong Usulan Kebijakan Pembentukan DOB

Usulan kebijakan pembentukan DOB terus meningkat. Fakta itu memunculkan pertanyaan apa sebenarnya yang mendorong daerah mengusulkan pembentukan DOB. Peneliti mendapatkan gambaran mengenai faktor-faktor yang menjadi pendorong bagi daerah untuk mengajukan usulan pembentukan DOB sekaligus faktor-faktor yang mendorong DPR dan Pemerintah meluluskan usulan tersebut. Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan pakar Raksaka Mahi¹¹ mengenai faktor-faktor yang menjadi pendorong munculnya usulan pembentukan DOB, secara teoritik merujuk pada pemikiran Bart Hoffman dan Keisser dikemukakan argumentasi sebagai berikut:

1. Administrasi dan finansial. Mengingat luasnya wilayah, penduduk yang menyebar, ketertinggalan pembangunan dan infrastruktur, maka masalah keuangan merupakan faktor yang cukup signifikan dan menentukan bagi DOB untuk *survive*. Faktor finansial ini terbagi dalam dua poin: (1) daerah mengandalkan transfer dana dari pusat; (2) daerah merasa memiliki kekayaan alam yang cukup.
2. Politis. Inisiatif usulan pemekaran daerah tidak selalu berasal dari masyarakat, tetapi juga dari elit (pemerintah dan legislatif) yang cenderung kepada tujuan kepentingan politik. Motif politik, yaitu para elit politik melakukan upaya untuk kemenangan pemilu salah satunya dilakukan dengan cara melakukan pemecahan daerah pemilihan secara politik.¹²
3. Kesamaan etnisitas menjadi pendorong bagi usulan pembentukan DOB. Terdapat kecenderungan adanya homogenitas (etnik, bahasa, agama, dan keseimbangan tingkat pendapatan daerah).

¹⁰ Rapat Kerja Komisi II DPR RI dan Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, 3 September 2008.

¹¹ Hasil wawancara dengan Raksaka Mahi tanggal 6 Juni 2011.

¹² Hasil wawancara dengan Robert Endi Juweng tanggal 9 Desember 2011.

D. Analisis Faktor-Faktor Pendorong Diluluskannya Usulan Pembentukan DOB

Hasil studi lapangan menjumpai beberapa faktor yang menjadi pertimbangan dan argumentasi pemerintah dan DPR meluluskan usulan pembentukan DOB sebagai berikut:

1. Ketika Pemerintah dan DPR tidak memberikan persetujuan, maka usulan pembentukan DOB akan dikembalikan. Seperti calon DOB Provinsi Tapanuli, Kabupaten Memberamo, calon DOB Kota Brastagi, dan Kabupaten Mandau. Seluruh usulan dikembalikan dan kepada pengusul diberi jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan untuk melengkapi syaratnya.
2. Pemerintah pernah mengembalikan usulan pembentukan DOB beberapa daerah karena tidak memenuhi persyaratan seperti usulan pembentukan DOB Kota Tangerang Selatan, Kabupaten Morotai, dan Kota Tasikmalaya.¹³
3. Tim pemerintah maupun DPR pernah "disandera" dan diancam oleh kelompok masyarakat ketika berkunjung ke daerah calon DOB. Masyarakat dan tokoh daerah mendesak agar usulan mereka membentuk DOB segera diluluskan.¹⁴
4. Bagi Pemerintah, kelulusan diberikan jika hasil verifikasi dan klarifikasi data sudah memenuhi persyaratan sesuai ketentuan. Proses pengajian secara mendalam terhadap dokumen usulan dan observasi ke daerah calon DOB dilakukan oleh tim teknis dan tim evaluasi independen untuk melakukan penilaian terhadap kelayakan calon DOB serta rekomendasi dari sidang DPOD.
5. Pemerintah meluluskan usulan pembentukan DOB setelah menilai secara ketat, terutama terkait rencana calon ibu kota, batas wilayah dan syarat administratif yang harus dipenuhi.¹⁵
6. Persetujuan pembentukan DOB juga dilakukan melalui pertimbangan hasil penelitian tim evaluasi independen. DPR mempunyai fungsi representasi, sehingga banyaknya usulan daerah kepada DPR harus direspons, apakah disetujui atau tidak diluluskan sangat tergantung pada pemenuhan terhadap persyaratan bagi pembentukan DOB.¹⁶
7. DPR meluluskan usulan DOB jika telah memastikan daerah memiliki karakteristik masalah tertentu yang harus segera diperbaiki, seperti infrastruktur bagi kehidupan masyarakat yang hanya terdapat pada ibukota provinsi yang letaknya sangat jauh, fasilitas rumah sakit yang minim, sarana

¹³ Hasil wawancara dengan Timbul Pujianto, 2011.

¹⁴ Hasil wawancara dengan staf Sekretariat Komisi II, Arini Wijayanti dan Sartomo, 2011.

¹⁵ Hasil wawancara dengan Djohermansyah, 15 Maret 2012.

¹⁶ Hasil wawancara dengan Ganjar Pranowo, 1 Juni 2011.

pendidikan yang sulit dijangkau, fasilitas listrik dan kebutuhan dasar lainnya yang sulit dipenuhi.¹⁷

8. Pada konteks yang berbeda, DPR dan Pemerintah dapat bersepakat untuk menginisiasi pembentukan DOB dengan pertimbangan faktor kepentingan keamanan negara.

E. Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penerapan *Democratic Governance*

Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi penerapan *Democratic Governance*, yaitu *pertama*, kepentingan eksistensi politik di daerah. Tuntutan reformasi pemerintahan telah melahirkan kebijakan terkait kehidupan demokrasi di Indonesia, yang kemudian melahirkan kebijakan desentralisasi, antara lain melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini telah membuka ruang yang amat luas untuk berekspresi bagi masyarakat, terutama untuk mengurus sendiri daerahnya, dan untuk membangun demokrasi lokal melalui pembentukan DOB.

Kedua, lemahnya penegakan aturan hukum (*rule of law*). Kecenderungan perilaku yang tidak menghiraukan atau tidak menaati aturan hukum yang ada dalam melaksanakan berbagai proses kebijakan pembentukan DOB apapun alasannya merupakan pelanggaran terhadap hukum, namun tidak ada sanksi. Berbagai pelanggaran yang dilakukan oleh Anggota DPR sesungguhnya dapat diberikan sanksi dan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Peraturan Tata Tertib DPR, kode etik, dan tata beracara bagi Anggota DPR.

Ketiga, pengawasan/kontrol yang lemah. Tidak ada institusi ataupun pihak lainnya (unsur akademisi ataupun unsur masyarakat), yang secara konsisten dan berkesinambungan melakukan pemantauan dan perhatian khusus terhadap proses formulasi kebijakan pembentukan DOB, baik dari unsur lembaga pemerintahan, maupun partai politik, sehingga pengawasan terhadap proses perumusan kebijakan pembentukan DOB sangat lemah. Di samping itu usulan pembentukan DOB secara paket (misalnya 15 DOB) diinisiasi oleh kelompok penggerak yang sama, yang terlibat dalam semua usulan pembentukan DOB yang berperan mengorganisasi dan turut dalam proses klarifikasi data di lapangan.

Keempat, dorongan masyarakat. DPR dalam posisi sebagai lembaga yang merepresentasikan rakyat, membuat para anggotanya memiliki beban moral untuk senantiasa memperjuangkan aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat, terutama dari daerah pemilihannya (konstituensi). Sementara masyarakat daerah

¹⁷ Hasil wawancara dengan Ferry Mursyidan Baldan, 29 Februari 2012.

ingin mendapatkan alokasi dana langsung dari pusat (DAU dan DAK) yang dapat digunakan untuk pembangunan daerahnya lebih cepat untuk meningkatkan kesejahteraannya tanpa menunggu dana dari pemerintah daerah induk, yang letaknya cukup jauh dan sulit dijangkau. Itulah salah satu faktor yang menyebabkan DPR sulit menghindari kedekatan emosional dengan konstituen dan bersikap lebih rasional terhadap kebutuhan masyarakat daerahnya.

Kelima, peran kepemimpinan. Sikap dan ketegasan pimpinan eksekutif dan legislatif sangat mempengaruhi berjalan tidaknya proses formulasi kebijakan pembentukan DOB, karena tahapan kebijakan pembentukan DOB tidak dapat dihentikan tanpa ketegasan dari pemerintah (Presiden). Kegagalan DOB banyak disebabkan inkonsistensi dalam aturan hukum. Sejumlah toleransi seringkali diberikan kepada calon DOB yang belum memenuhi persyaratan dan tidak dipatuhinya sejumlah ketentuan bagi daerah induk setelah DOB disahkan. Hal ini menunjukkan pentingnya peran *strong leadership*, baik pemerintah maupun pemerintah daerah, karena DOB membutuhkan visi dan pemimpin yang memiliki kemampuan yang inspiratif dan menghargai martabat manusia seutuhnya.

F. Faktor-Faktor Pendorong Penerapan *Democratic Governance*

1. Tujuan Formulasi Kebijakan Harus Jelas

Tujuan perumusan kebijakan pembentukan DOB pada dasarnya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Penetapan tujuan ini dirumuskan secara bertingkat, terdapat dalam UUD 1945, yaitu "untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia, yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial".

2. Peran Institusi Pemerintah dalam Penerapan *Democratic Governance*

UUD 1945 Pasal 28 F menyatakan setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya. Mereka berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, dan menyimpan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia. Jaminan regulasi kepada publik untuk mendapatkan informasi dan berpartisipasi dalam proses formulasi kebijakan diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) Pasal 3 yang menyatakan: (1) untuk mengetahui rencana kebijakan publik, program dan proses perumusan dan pengambilan keputusan publik serta alasan ditetapkannya; (2) mendorong partisipasi masyarakat dalam proses perumusan dan pengambilan keputusan publik; (3) meningkatkan

peran aktif masyarakat dalam pengambilan keputusan publik; (4) mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, transparan, efektif dan efisien, dan akuntabel; (5) mengetahui alasan dirumuskannya kebijakan yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak.

3. Akses Informasi bagi Pelayanan Publik

Ketika masyarakat memiliki hak yang diatur secara konstitusional, maka UU KIP Pasal 7 juga mengatur kewajiban sebagai Badan Publik, yang menyatakan bahwa baik Pemerintah maupun DPR sebagai badan publik wajib menyediakan informasi yang berada di bawah kewenangannya kepada masyarakat. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 96 ayat (4) mengatur bahwa untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan, baik yang disampaikan secara lisan atau tertulis, setiap RUU harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat, baik perseorangan atau kelompok yang memiliki kepentingan atas substansi kebijakan yang dalam hal ini berbentuk RUU. Kewajiban untuk menyediakan akses publik dapat dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan Program Legislasi Nasional, pembahasan RUU, sampai dengan pengundangan undang-undang (Pasal 88).

4. Dialog Publik

DPR sebagai lembaga representasi yang menyampaikan janji rakyat pada saat pemilu dapat mengaktualisasikan perannya dengan mendekati diri secara riil kepada masyarakat. Oleh karena itu DPR yang memiliki salah satu fungsi representasi rakyat, punya kewajiban untuk menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, khususnya Pasal 71 huruf s. Wajar jika DPR terus menjaga hubungan dengan masyarakat untuk mengetahui permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat. Dalam hal ini hubungan antara masyarakat dengan parlemen tidak hanya terjadi dalam proses pemilihan anggota parlemen pada saat pemilu yang hanya berlangsung dalam jangka waktu lima tahun sekali.

G. Model Alternatif Proses Formulasi Kebijakan Pembentukan DOB di Indonesia

Melalui analisa hasil wawancara, observasi, diskusi dan seminar, peneliti membangun sebuah model bagi proses formulasi perumusan kebijakan pembentukan DOB ke depan agar efektif serta dapat mencapai tujuan dan harapan masyarakat. Konsepsi model tersebut disebut "model *integrated democratic governance* dan *intellectual resource-based capacity* dan komitmen *leadership*". Konsep ini fokus dan harus dapat mengcover berbagai permasalahan dalam masyarakat serta melibatkan peran dan kontribusi multi-organisasi, mengoordinasikan seluruh sumber daya untuk mengintegrasikan hasil dan seluruh potensi organisasi untuk satu tujuan. Model yang dilandasi konsep *DG* didukung oleh sumber daya intelektual dan komitmen aktor perumus kebijakan melalui langkah-langkah sebagai berikut:

1. Secara fungsional berbagai variabel dalam *democratic governance* penting untuk diterapkan dalam proses formulasi kebijakan, khususnya untuk menyerap dan mengakomodasi berbagai kepentingan masyarakat melalui partisipasi, meraih kepercayaan (*trust*) masyarakat dengan menciptakan ruang publik yang merupakan cerminan bagi transparansi dan akuntabilitas.
2. Pada setiap tahapan proses formulasi kebijakan perlu diperhatikan hal-hal berikut:
 - (a) Tahapan pertama, identifikasi dan perumusan masalah dilaksanakan melalui *setting* konteks dan karakteristik yang berbeda-beda pada masing-masing daerah yang dipengaruhi oleh perubahan lingkungan (internal dan eksternal). DPR perlu melakukan pemetaan situasi masalah dengan pencermatan (*scanning*) setiap perubahan yang terjadi, memotret kejadian, dan membuat *pattern/pola* untuk menyusun struktur sistemik.
 - (b) Penyusunan agenda. Kegiatan ini diawali dengan mendefinisikan masalah secara benar dan tepat agar bisa menjadi isu kebijakan publik. DPR dapat mencermati apakah berbagai permasalahan yang dihadapi daerah tertentu harus melalui kebijakan pembentukan DOB. Dalam tahapan ini dipantau kondisi daerah dan masyarakat yang menghasilkan kebutuhan atau ketidakpuasan sehingga mengajukan pemekaran, dampaknya dan manfaat yang lebih besar bagi pembangunan masyarakat daerah.
 - (c) Memformulasikan masalah kebijakan. Penggalan masalah dengan mengidentifikasi permasalahan yang timbul di daerah calon DOB dengan mengikutsertakan masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya. Permasalahan yang teridentifikasi dirunut, dicari kerangka masalahnya untuk dicarikan solusi yang tepat.

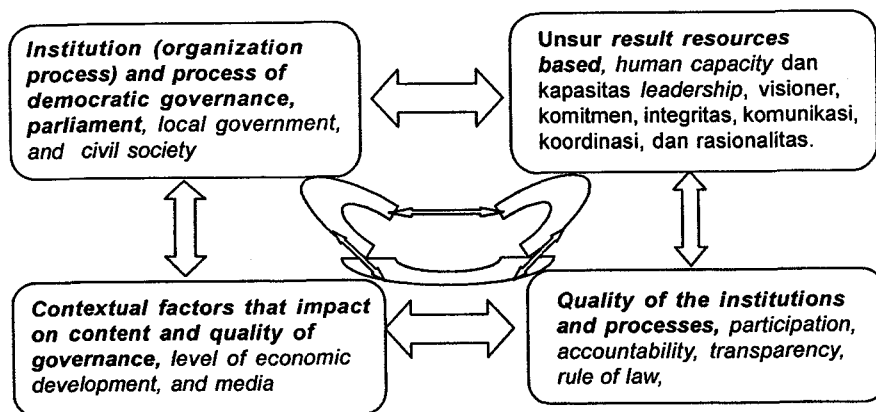
- (d) Mendesain kebijakan (*policy design*). Setelah disusun kerangka pikir sesuai masalah yang dijumpai, lalu dibahas bersama oleh para pengelola daerah untuk diformulasikan sebagai masalah *public* yang perlu dimintakan solusinya melalui *design* kebijakan nasional.

H. Kodifikasi Hasil Penelitian Lapangan

Setelah dilakukan identifikasi dan pendalaman serta analisis terhadap proses formulasi kebijakan pembentukan DOB dan faktor-faktor terkait dengan penerapan *democratic governance*, disadari terdapat kebutuhan model proses kebijakan pembentukan DOB yang baik dan efektif. Agar penelitian ini kredibel digunakan instrumen *triangulation*. Data yang diperoleh dari sejumlah informan dilakukan *cross check* kepada pelaksana tehnik kegiatan.

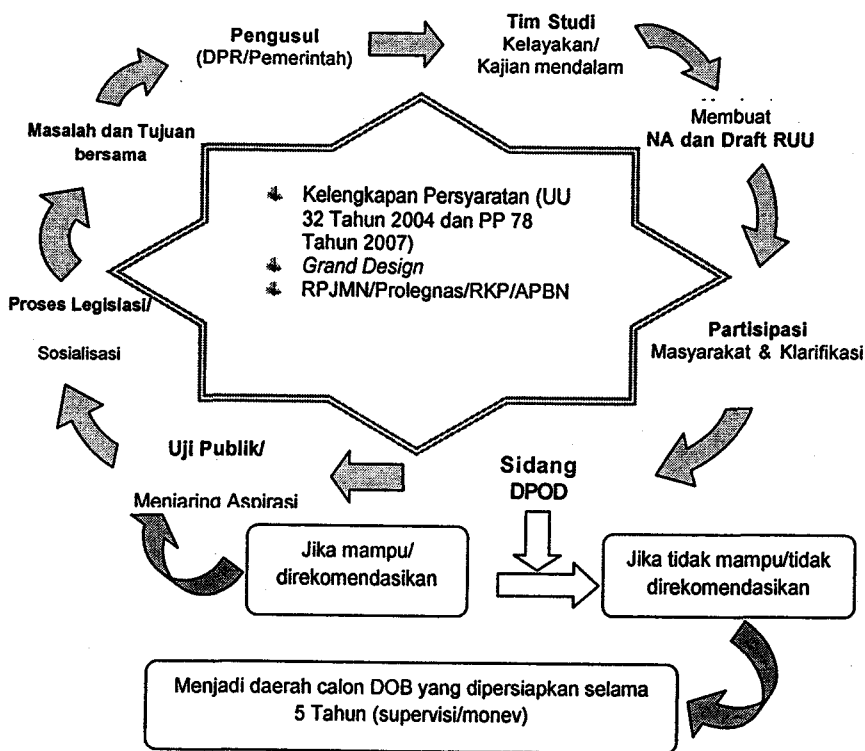
Temuan penelitian ini sekaligus menghasilkan satu model revisi terhadap teori *democratic governance* dari Shabbir G. Cheema. Peneliti menyusun alternatif model bagi proses formulasi kebijakan pembentukan DOB, dengan melakukan penambahan unsur *human capacity leadership* (komitmen/integritas). Di samping itu perancangannya menekankan pada beberapa faktor-faktor dalam proses organisasi, yaitu: efisiensi, komunikasi, koordinasi, pembelajaran dan keselarasan (dikembangkan Davila: *provit making innovation*). Berikut gambar model alternatif "*integrated public policy making*" dengan *democratic governance*:

Gambar 2
Model Alternatif *democratic governance*



Dalam gambar tersebut Cheema menyatakan nilai-nilai *democratic governance* yang seharusnya sudah *given* dalam pola manajemen pemerintahan. Institusi perumus kebijakan menerapkan *democratic governance* melalui *business process*-nya didukung dengan unsur sumber daya ekonomi, sumber daya manusia, dan kapasitas kepemimpinan. Untuk itu *leverage factor*-nya adalah bagaimana pemerintah bersama-sama dengan DPR dan pemerintah daerah membangun sumber daya daerah serta kepemimpinan yang memiliki visi yang jelas, integritas yang tinggi dan rasionalitas dalam pengambilan keputusan yang menghasilkan kebijakan bagi pengaturan kehidupan warga masyarakat. Model proses formulasi kebijakan dengan tahapan yang mencerminkan unsur *democratic governance* dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 3
Model Alternatif Formulasi Kebijakan



Gambar model alternatif tersebut menunjukkan bahwa dari mana pun usulan disampaikan (DPR atau Pemerintah), prosesnya tetap melalui hasil rekomendasi sidang DPOD. Pembahasan kebijakan (RUU) menjadi proses akhir,

setelah dilakukan proses di DPOD. Unsur partisipasi masyarakat dan uji publik merupakan bagian dari sistem dalam proses formulasi kebijakan pembentukan DOB secara keseluruhan. Ketika daerah dalam masa persiapan, pelayanan publik dilaksanakan melalui manajemen satu atap, sehingga tidak perlu membangun gedung baru bagi DOB tersebut. Model alternatif tersebut dapat dielaborasi mengikuti tahapan proses formulasi kebijakan pembentukan DOB menjadi tabel di bawah ini.

Tabel 1
Model Alternatif *Policy Making as a Process*

Proses	Activity	Partisipan
1	2	3
<i>Problem Identification</i>	Aspirasi masyarakat dibahas dalam musrenbangdes untuk menyampaikan rencana pembentukan DOB dan berbagai permasalahan yang dihadapi untuk disampaikan kepada Pemerintah daerah.	1. <i>Mass media</i> 2. <i>Interest groups</i> 3. <i>Citizen initiatives</i> 4. <i>Public Opinion/Uji publik</i>
<i>Agenda Setting</i>	Melalui Musrenbangda dirumuskan kebutuhan daerah apakah permasalahan memerlukan pembentukan DOB atau diatasi dengan pembangunan sesuai kompetensi inti daerah yang dapat dikembangkan. Perlu digali potensi daerah melalui Program inovasi dan kreatifitas.	1. Elites daerah, <i>including</i> Gubernur dan DPRD, Kajian akademik (<i>Think tanks</i>) 2. Penelitian dan Kajian lapangan oleh DPOD dan <i>Mass media</i> .
<i>Policy Formulation</i>	Rencana Kebijakan, Program dan kegiatan disampaikan kepada pemerintah untuk dibahas dalam musrenbangnas untuk dapat dimasukkan dalam RKP dan APBN	<i>President and executive office, DPR, DPD dan Interest groups, Think tanks dan partisipasi masyarakat</i>
<i>Policy Legitimation</i>	Melakukan pembahasan terhadap proposal usulan pembentukan DOB melalui sidang DPOD dan dilakukan Uji publik. Dilakukan melalui web site atau media massa. Pengesakan atau penolakan dari DPR dan Pemerintah.	<i>Interest groups</i> Presiden dan DPR

III. Kesimpulan dan Rekomendasi

A. Kesimpulan

Dari serangkaian kajian yang telah dilakukan dapat dibuat kesimpulan sebagai berikut: *pertama*, secara teoritis masih sulit untuk menemukan definisi yang tepat mengenai penerapan *democratic governance* dalam proses formulasi

kebijakan pembentukan DOB. Praktiknya selama ini proses tersebut dilakukan melalui 2 (dua) mekanisme pengusulan, yaitu melalui DPR dan Pemerintah, dimulai dari proses internal yang masing-masing tidak saling terkait. Diperlukan *political will*, *political commitmen*, dan konsistensi Pemerintah dan DPR untuk menetapkan pembentukan DOB mengacu pada UU yang berlaku.

Kedua, usulan pembentukan DOB melalui DPR memiliki kecenderungan kuat lebih mudah dilakukan, karena direspon secara baik oleh DPR. Proses politik ini cenderung tidak dilakukan melalui kajian yang memadai dan mendalam, terutama dalam penilaian terhadap kelayakan calon DOB. Kondisi ini rentan mengakibatkan munculnya "calo atau bandar" di berbagai jalur mekanisme, bahkan sudah terstruktur.

Ketiga, faktor-faktor yang menjadi pendorong usulan pembentukan DOB, yaitu: regulasi yang membuka kesempatan yang luas bagi daerah untuk mengajukan pembentukan DOB dan faktor pelayanan publik yang lebih baik.

Keempat, faktor-faktor yang mendorong DPR dan Pemerintah menetapkan pembentukan DOB antara lain adanya aspirasi masyarakat daerah yang berkeinginan meningkatkan taraf hidupnya. Masyarakat meyakini melalui pembentukan DOB, pembangunan di daerah menjadi lebih cepat. DPR juga menginginkan adanya pembangunan yang merata di seluruh wilayah tanah air sehingga dapat membangun akses bagi jangkauan pelayanan publik yang lebih baik.

Kelima, penerapan *democratic governance* dalam proses formulasi kebijakan pembentukan DOB belum optimal. Beberapa faktor yang menjadi penyebab antara lain: (a) Kepentingan eksistensi politik di daerah. Adanya wilayah baru akan menjadi ajang baru kiprah politik para politisi lokal; (b) Lemahnya Pnpegakan hukum. Berbagai pelanggaran dilakukan oleh daerah induk yang tidak ditindaklanjuti oleh Pemerintah; (c) Kontrol yang lemah. Tidak ada lembaga organisasi atau individu masyarakat yang secara konsisten melakukan kontrol dan kritik konstruktif terhadap proses kebijakan pembentukan DOB; (d) Dorongan masyarakat yang sangat kuat karena keinginan pembangunan daerahnya dilakukan lebih cepat dan pelayanan publik meningkat; (e) Periodisasi keanggotaan DPR. Proses pembentukan UU di DPR tidak bersifat *carry-over* kepada periode berikutnya. (f) Kurangnya komitmen dan konsistensi para perumus kebijakan pembentukan DOB untuk menerapkan *democratic governance* dalam setiap proses kebijakan dan pelaksanaan pembangunan di daerahnya.

Keenam, peran Pemerintah dan DPR sangat signifikan dalam proses pembentukan DOB. Wilayah DOB menjadi ajang baru kiprah politik para politisi lokal. Untuk itu perlu dilakukan reformulasi dalam proses pembentukan DOB di

Indonesia. Model yang dapat digunakan untuk efektivitas proses formulasi kebijakan pembentukan DOB dikembangkan dari teori DG Sabbir Cheema. Orientasinya pada kemampuan keuangan, sosial, dan ekonomi yang jelas dan terukur. Dilakukan uji publik terhadap kajian calon DOB dilengkapi dengan peta potensi daerah yang akan dikembangkan melalui kreativitas dan inovasi Pemda dan masyarakat

B. Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan tersebut direkomendasikan beberapa hal berikut: ^PPertama, perlu ada *political will* dan *political commitment* dari DPR, DPD, dan Pemerintah untuk melakukan revisi terhadap UU Nomor 32 Tahun 2004, yaitu:

1. Mengatur secara lebih jelas antara kewenangan Pemerintah dan Pemda. Hal ini dimaksudkan untuk membangun sinergi dan pemahaman yang sama terhadap filosofi dan tujuan pembentukan DOB.
2. Materi muatan dalam UU perlu ditambah dengan fleksibilitas bagi daerah untuk melakukan kreatifitas dan inovasi bagi pembangunan daerahnya. Hal ini membawa konsekuensi bahwa persyaratan calon DOB harus melampirkan kajian mengenai potensi daerah (*core competency*) yang *urgent* dan merupakan *leverage point* bagi pembangunan daerahnya. Manajemen satu atap bagi pelayanan publik di DI dan DOB, sehingga DOB tidak perlu membangun gedung baru.
3. Konten Revisi UU diselaraskan dengan UU Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem perencanaan pembangunan nasional. Rencana penataan daerah termasuk pembentukan DOB masuk dalam RPJMN, Prolegnas, RKP dan APBN. Kajian daerah disertai dengan rencana pembangunan yang akan dilaksanakan, jumlah kecamatan dan desa yang tepat bagi daerah tersebut. Usulan disampaikan kepada Pemda dan dibahas dalam musrenbangda.
4. Pengaturan PNS dilakukan secara nasional dan terbuka untuk seluruh wilayah Indonesia, sehingga kebutuhan PNSD DOB dapat dipenuhi melalui perpindahan PNS pusat atau antar PNS daerah.

Kedua, regulasi mengenai persyaratan (PP) perlu materi tambahan, yaitu: (a) Kesepakatan warga dan daerah tentang penetapan calon ibukota; (b) Peta batas wilayah dibuat secara tegas dan jelas garis koordinatnya; (c) Persetujuan atas pemekaran desa dan kecamatan menjadi kewenangan pusat; (d) Disinsentif bagi usulan pembentukan DOB yang tidak memenuhi persyaratan, dan insentif bagi penggabungan daerah.

Ketiga, proses formulasi kebijakan pembentukan DOB pada proses teknokratik di pemerintah dan proses politik di DPR harus jelas, menjadi alur kegiatan yang terangkai dan merupakan satu kesatuan dalam satu mekanisme kerja. Tahapannya merupakan suatu sistem yang saling mendukung dan saling melengkapi bagi pemerintah dan DPR. Dan *keempat*, perlu dilakukan revisi terhadap UU Nomor 33 Tahun 2004.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, James E. (1979). *Public Policy Making*. International Edition. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Anselm, Strauss Juliet Corbin. Penyadur: HM.Djunaidi Ghony. (1997). *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif, Prosedur, Teknik dan Teori Grounded*. Surabaya: Bina Ilmu Offset.
- AS. Kausar. (2009). *Sistem Birokrasi Pemerintahan di Daerah dalam Bayang-Bayang Budaya Patron-Klien*. Bandung: Penerbit. PT. Alumni.
- Asosiasi DPRD kota Seluruh Indonesia dan Konrad Adenauer Stiftung. (2003). *Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*.
- Bevir, Mark. (2010). *Democratic Governance*. Princenton & Oxford, USA: Princenton University Press.
- Burns, Danny, Robin Hambleton & Paul Hoggett. (1994). *Public Policy and Politics: The Politics of Desentralization: Revitalising Local Democracy*. Hampshire London: The Macmillan Press.Ltd.
- Bappenas dan UNDP. (2007). *Studi Evaluasi Pemekaran Daerah*.
- . (2008). *Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah 2001-2007*.
- Bappenas, UNDP, dan DSF. (2009). *Pemekaran Daerah dan Kesejahteraan Rakyat, Mencari Jalan Alternatif*.
- Bappenas dan Usaid. (2009). *Membedah Reformasi Desentralisasi di Indonesia, Stock Taking Study Terkini*.
- Barney, B. Jay & Clark N. Delwyn. (2007). *Resource-Based Theory: Creating and Sustaining Competitive Advantage*. Oxford University Press.
- Biro Analisa Anggaran dan Pelaksanaan APBN, Sekretariat Jenderal DPR RI. (2011). *Transfer ke Daerah dalam APBN*.
- BPK-RI. (2009). *Hasil Pemeriksaan Kinerja atas Proses Administrasi Pemekaran Daerah pada Departemen Dalam Negeri dan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah di Jakarta*, www.bpk.go.id.
- Brian, W. Hongwood & Lewis A. Gunn. (1983). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press.
- Bromley, W.Daniel. (1989). *Economic Interests and Institutions; the Conceptual Foundations of Public Policy*. New York: Basil Blackwell. Ltd.
- Budiardjo, Miriam. (1997). *Dasar – dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Caiden, Gerald E. (1969). *Administration Reform*. Chicago: Aldine Publishing Company.

Clark, Barry. (1991). *Political Economy a Comparative Approach*. Connecticut: Praeger Westport.

Centre for Philosophy of Law (UCL). (2005). *Theory of the Norm and Democratic Governance*, *Overview Report Evaluation*. Universite Catholique de Louvain.

Cohen, John M. & Peterson, Stephen B. (1999). *Administrative Decentralization, Strategies for Developing Countries*. United States of America: Kumarian Press.

Cooper, Phillip. J. (1998). *Public Administration for the Twenty First Century*. Philadelphia: Harcourt Brace College Publishers.

Cheema, G. Shabbir. (2005). *Building Democratic Institution: Governance Reform in Developing Countries*. United States of America: Kumarian Press.Inc.

Cheema, G. Shabbir & Rondinnelli, Dennis A. (2007). *Decentralizing Governance, Emerging Concepts and Practices*. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Washington DC: Brooking Institute Press.

Chowdhury, Subir. (2003). *Organisasi Abad 21*. Pearson Education, Edisi Bahasa Indonesia. oleh PT. Jakarta: Indeks Kelompok Gramedia.

Creswell, John W. (2003). *Research Design, Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approachs, second edition*. London: Sage Publications.

Davila, Tony Epstein, Marc J & Shelton, Robert. (2006). *Profit -Making Innovation*. Pearson Education Inc.

Darise, Nurlan. (2006). *Pengelolaan Keuangan Daerah*. Gorontalo: PT. Indeks.

Diamond, Larry. *Advancing Democratic Governance: A Global Perspective on the Status of Democracy and Direction for International Assistance*. Publised in Chapter 1 of the USAID Report.

Denhardt, Robert B. (1999). *Public Administration: an Action Orientation*. Orlando: Harcourt, Inc.

Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia. (2009). *Analisis dan Proyeksi Srategis Nasional. Memperkokoh Demokrasi untuk Keadilan, kemakmuran dan Persatuan*.

Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia. (2010). *Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia Tahun 2010-2025*.

Djamaludin, M Arief. (1982). *Sistem Perencanaan Pembuatan Program dan Anggaran, Suatu Pengantar*. Jakarta: Ghalia Indonesia. Djojosoekarto,

- Agung, Sumarwono, Rudiarto dkk. (2008). *Grand Strategy Penataan Daerah Tahun 2025: Bunga Rampai Wacana*. Jakarta: Kemitraan.
- Djojosoekarto, Agung dkk. (2004). *Akuntabilitas Publik dan Fungsi Pengawasan DPRD*. Jakarta: Konrad Adenauer Stiftung.
- Djojosoekarto, Agung. (2004). *Dinamika dan Kapasitas DPRD dalam Tata Pemerintahan Demokratis*. Jakarta: Konrad Adenauer Stiftung.
- Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. (2010). *Direktori DOB Daerah Otonom Baru 1999-2009*. Bandung: the Exyezet.
- Donahue, D. John & Zeckhauser J. Richard. (2011). *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*. United States of America: Princenton University Press.
- Dunn, William N. (1994). *Public Policy Analysis, an Introduction*. Second edition, Englewood Cliffs. New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- Dunn, William N. (2000). *Analisis Kebijakan Publik*, Edisi kedua. Yogyakarta: Gajahmada University Press.
- Dror, Yehezkel. (1976). "Strategic for Administrative Reform", dalam AF Leemans, (ed) *The Management of Change In Government*. The Hague: Martinus Nijhoff.
- Edwards III, George C. & Ira Sharkansky. (1978). *The Policy Predicament, Making end Implementing Public Policy*. San Fransisco: W.H Freeman and Company.