

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Diberlakukannya perubahan kebijakan desentralisasi di Indonesia semenjak reformasi membawa perubahan cara pandang terhadap hubungan pemerintahan daerah dan pusat yang ada di Indonesia. Kebijakan desentralisasi ini dilaksanakan seiring dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah yang kemudian diamandemen menjadi UU No. 32 Tahun 2004 lalu UU No. 12 Tahun 2008, kemudian menjadi UU No. 23 Tahun 2014. Berbeda dengan di masa orde baru yang memusatkan pembangunan pada tingkat pemerintahan pusat, perubahan aturan ini memindahkan dan memberikan kewenangan pusat kepada daerah dengan pengecualian urusan pertahanan dan keamanan, kebijakan luar negeri, masalah moneter, hukum dan urusan agama.

Kemudian daerah menjadi pemerintahan otonom yang mengatur daerahnya sendiri. Salah satu tujuan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah untuk menjadikan daerah berdaya dengan dirinya sendiri untuk kepentingan kesejahteraan. Lalu agar pemerintah lebih dekat dengan masyarakat dan pelayanan publik menjadi semakin mudah dijangkau dan efisien. Pemerintah memiliki kewajiban untuk melayani masyarakat dan masyarakat membutuhkan pelayanan dari pemerintah. Seperti yang tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang otonomi daerah menjelaskan tentang

tujuan otonomi daerah diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa dan peran serta aktif masyarakat secara nyata, dinamis, dan bertanggung jawab sehingga memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan di daerah yang akan memberikan peluang untuk koordinasi tingkat lokal.<sup>1</sup>

Fenomena pemekaran daerah atau pembentukan daerah otonomi baru (DOB), kemudian menjadi konsekuensi dari diberlakukannya kebijakan desentralisasi politik tersebut.<sup>2</sup> Lalu ditetapkannya PP No. 78 tahun 2007 tentang Tata Cara pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah kian menambah perubahan nilai desentralisasi di Indonesia. Dengan demikian, diberlakukannya kebijakan otonomi daerah juga seakan membuka keran untuk daerah-daerah yang tertinggal dan kurang diperhatikan memiliki keinginan untuk memisahkan diri dan membentuk pemerintahan daerah yang baru.

Tercatat semenjak reformasi dan diberlakukannya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia telah terjadi peningkatan pada jumlah daerah yang ada di Indonesia. Menurut data dari website Kementerian Keuangan jumlah daerah otonom telah berkembang pesat dari 319 daerah otonom pada tahun 1999 menjadi 524 daerah otonom (provinsi, kabupaten, kota) pada tahun 2010. Rata-rata per tahun, dalam kurun waktu

---

<sup>1</sup> Elawati. (2013). Tujuan Otonomi Daerah dan Alasan Pemekaran Wilayah. *ejournal.stkip-pgri-sumbar.ac.id*. (6). 19

<sup>2</sup> Santoso, L. (2012). "Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia. *Jurnal Supremasi Hukum*,.1(2),.269

10 tahun, muncul lebih dari 20 daerah otonom baru. Dan pada tahun 2019, jumlah daerah otonom menjadi 548 yang terdiri dari 416 Kabupaten, 98 Kota dan 34 Provinsi. Daerah-daerah yang mekar itu terjadi di berbagai wilayah lama di seluruh Indonesia. Sedangkan di Provinsi Jawa Barat sendiri terjadi pemekaran daerah atau penambahan provinsi sejak tahun 1999 hingga 2012. Tercatat menurut warta Bappeda vol 28 no 3 jumlah daerah kabupaten dan kota di Jawa Barat bertambah 7 Kabupaten dan kota sejak tahun 1999 hingga tahun 2012. Data tersebut menunjukkan bahwa pemekaran daerah di Indonesia terjadi di semua tingkatan. Baik pemekaran daerah dibawah pusat yaitu pemekaran provinsi hingga pemekaran di daerah provinsi yang merupakan pemekaran kabupaten dan kota maupun ke tingkatan di bawahnya.

Pembentukan daerah-daerah baru ini muncul dari keinginan masyarakat di daerah untuk mendapatkan pelayanan publik dan kesejahteraan yang sebelumnya belum didapatkan. Selain itu, pemekaran wilayah (provinsi, kabupaten, kecamatan, dan desa) merupakan dinamika kemauan politik masyarakat pada daerah-daerah yang memiliki cakupan luasan wilayah administratif cukup luas<sup>3</sup>. Fenomena maraknya pemekaran daerah yang merupakan dinamika politik lokal yang bermuara pada keinginan masyarakat untuk mengembangkan potensi sumber daya lokal secara mandiri.<sup>4</sup> Perkembangan wilayah biasanya merupakan wujud dari

---

<sup>3</sup> Andik W.M. (2013). Pemekaran Wilayah Otonomi Daerah Pasca Reformasi : Konsep, Fakta Empiris dan rekomendasi kedepan. *Jurnal Konstitusi*. 10(6). 291

<sup>4</sup> Sulton dkk. (2017). Analisis Penataan Daerah Provinsi Jawa Barat. *Transformasi : Jurnal Manajemen Pemerintahan* 9(1). 2

keinginan masyarakat di suatu daerah untuk tumbuh dan berkembang dari segi ekonomi, politik, sosial, budaya dan keamanan, dalam dimensi geografis.

Artinya proses terjadinya pemekaran daerah ini berasal dari bawah yang timbul dalam bentuk aspirasi yang melibatkan partisipasi masyarakat dan biasanya dipimpin oleh segelintir orang ataupun elit-elit lokal. Kemudian aspirasi tersebut ditindaklanjuti sesuai dengan aturan yang berlaku dalam hal ini tata cara pembentukan daerah otonomi baru.

Munculnya upaya pemekaran daerah sendiri biasanya memiliki alasan-alasan tertentu yang tentunya berdasarkan semangat desentralisasi dan otonomi daerah. Diantara banyaknya alasan, yang paling populer alasan daerah ingin mekar adalah untuk mencapai kesejahteraan masyarakat yang dirasa belum didapatkan di sebuah daerah. Lalu selain itu, UU No. 32 Tahun 2004 juga telah memberikan uraian mengenai tujuan pemekaran daerah itu sendiri. Salah satu tujuan pemekaran daerah yang tercantum di dalam itu ialah memfasilitasi pertumbuhan kehidupan demokrasi di daerah.

Namun dibalik alasan dan tujuan pemekaran daerah itu, pemekaran merupakan sebuah proses sosial politik yang sangat kompleks. Pembentukan provinsi atau kabupaten baru nyatanya ternyata menjadi arena baru bagi para aktor atau elit politik untuk meraih tujuan jangka pendek, yaitu mendapatkan kekuasaan politik. Sehingga pemekaran berdampak sebaliknya dari yang diharapkan saat sebelum pemekaran.

Menurut Bank Dunia (dalam Herawati 2011) menyimpulkan pemekaran daerah di Indonesia selama ini sebenarnya memiliki beberapa motif tersembunyi diantaranya : motif efektifitas administrasi mengingat luas daerah yang luas; motif adanya kecenderungan homogenitas atau persamaan etnis, bahasa, agama, urban, rural, tingkat pendapatan; adanya kemajuan fiskal yang dijamin UU; dan motif pemburu rente dari para elit. Atau bisa dikatakan didasari karena ingin menjabat di birokrasi lokal dan DPRD.

Dengan demikian, pemekaran daerah yang merupakan hasil dari diberlakukannya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah memberikan dampak positif dan negatif bagi situasi sosial politik yang ada di Indonesia. Kedua dampak tersebut yang menjadi perbincangan di berbagai kalangan di Indonesia. Maraknya pemekaran daerah di satu pihak patut disyukuri karena memberikan tempat bagi aspirasi, keragaman dan otonomi lokal yang merupakan sesuatu yang diabaikan di era orde baru. Namun disisi lain fenomena pemekaran daerah yang besar-besaran juga membawa berbagai permasalahan baru.

Kemudian pembahasan mengenai masalah yang atas pemekaran daerah juga ikut muncul seiring dengan dilakukannya evaluasi terhadap daerah-daerah otonom baru di Indonesia sejak diberlakukannya kebijakan desentralisasi dan munculnya fenomena pemekaran daerah. Hal tersebut ditandai dengan banyaknya studi-studi dari berbagai pihak yang mengevaluasi pemekaran daerah di Indonesia.

Salah satu penelitian tentang evaluasi pemekaran daerah dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Empat Lawang. Hasilnya menunjukkan bahwa pemekaran daerah belum sepenuhnya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dilihat dari berbagai macam data salah satunya pertumbuhan ekonomi yang dilihat dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) di Kabupaten Empat Lawang yang cenderung menurun semenjak pemekaran tahun 2007 hingga 2019 (Duri dan Rahmah 2020).

Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia sendiri sudah mengantongi data mengenai evaluasi pemekaran daerah, data tersebut menunjukkan bahwa hanya 22 persen daerah pemekaran yang berhasil. Sedangkan sisanya sebesar 78 persen gagal. Data kegagalan tersebut yang membuat pemerintah memepertimbangkan dan memutuskan untuk melakukan moratorium.

Walaupun demikian, semangat desentralisasi dan otonomi daerah ini masih terasa hingga kini. Fenomena pemekaran daerah masih dirasakan hingga ke daerah, salah satunya Kabupaten Tasikmalaya Muncul wacana pemekaran daerah baru yaitu Tasikmalaya Selatan yang merupakan pemisahan dari Kabupaten Tasikmalaya khususnya beberapa wilayah di bagian selatan Kabupaten Tasikmalaya. Khususnya 10 kecamatan yang mencakup Kecamatan Karangnunggal, Bantarkalong, Cikatomas, Pancatengah, Cipatujah, Parungponteng, Bojong Asih Cikalong, Culamega, dan Cibalong. Wacana ini bergulir sejak tahun 2009 hadir dari keinginan

masyarakat melalui tokoh-tokoh masyarakat Kabupaten Tasikmalaya bagian selatan agar memisahkan diri dari wilayah administratif pemerintahan Kabupaten Tasikmalaya.

Tokoh masyarakat yang membawa wacana pemekaran wilayah Kabupaten Tasikmalaya Selatan tergabung dalam Presidium Tasik Selatan. Ketua harian Presidium Tasik Selatan, Pipin, S.P. mengatakan bahwa hadirnya keinginan untuk memisahkan diri dari daerah Kabupaten Tasikmalaya berdasarkan keresahan dan fakta empiris yang terjadi. Terutama terjadinya kesenjangan pembangunan antara Kabupaten Tasikmalaya bagian selatan dengan utara khususnya yang dekat dengan ibukota Kabupaten Tasikmalaya yaitu Singaparna sehingga kesejahteraan masih sulit untuk dicapai baik dari segi fisik infrastruktur maupun dari segi ekonomi masyarakat.

Jika mekar, Kabupaten Tasikmalaya akan berkurang jumlah wilayahnya dari yang awalnya 2.708 km<sup>2</sup> akan dikurangi luas wilayah calon Kabupaten Tasikmalaya Selatan sehingga menjadi 1.129 km<sup>2</sup>. Saat ini Kabupaten tasikmalaya memiliki 39 Kecamatan, sehingga jika pemekaran terjadi akan dikurangi 10 kecamatan calon daerah Kabupaten Tasikmalaya Selatan menjadi 29 kecamatan yang ada di kabupaten Tasikmalaya.

Sejak tahun 2009 upaya pemekaran Kabupaten Tasikmalaya Selatan di wilayah administratif Kabupaten Tasikmalaya dilakukan. Mulai dari aspirasi yang disampaikan ke DPRD Kabupaten Tasikmalaya yang telah mengeluarkan surat keputusan Bersama Pemerintah Kabupaten

Tasikmalaya dan DPRD Kabupaten Tasikmalaya untuk menyetujui pemekaran wilayah Kabupaten Baru di wilayah administratif Kabupaten Tasikmalaya.

Terbentuknya presidium Tasik Selatan yang menginisiasi wacana pemekaran daerah Tasikmalaya Selatan yang juga merupakan panitia persiapan wacana pemekaran daerah Tasikmalaya Selatan hadir mewakili masyarakat di wilayah calon daerah otonomi baru Tasikmalaya Selatan. Jika mengacu pada PP no. 78 tahun 2007, pasal 17 poin a mengatakan Aspirasi sebagian besar masyarakat setempat dalam bentuk Keputusan BPD untuk Desa dan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain untuk Kelurahan di wilayah yang menjadi calon cakupan wilayah kabupaten/kota yang akan dimekarkan.<sup>5</sup>

Masyarakat diwakili oleh BPD untuk dapat menyetujui atau tidaknya wacana pemekaran daerah baru. Dalam persetujuan BPD tentu seharusnya terjadi dinamika pada tingkat permusyawaratan desa atau kelurahan sehingga menghasilkan keputusan bersama. Kendati Presidium Tasikmalaya mengangkat wacana pemekaran Kabupaten Tasikmalaya Selatan, jika keputusan BPD itu tidak disetujui dari setiap desa yang ada di wilayah calon daerah otonomi baru wacana tidak akan berjalan karena persetujuan merupakan persyaratan yang harus ditempuh dalam proses pembentukan daerah otonomi baru sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dari 10 kecamatan yang merupakan cakupan wilayah daerah otonomi baru

---

<sup>5</sup> PP No. 78 tahun 2007



Tasikmalaya Selatan terdiri dari 95 desa dan semuanya menyetujui pembentukan daerah otonomi baru Tasikmalaya Selatan.

Menurut ketua Presidium Tasikmalaya Selatan, Rahmat Heryadi, daerah Tasikmalaya Selatan siap untuk mekar. hal itu sudah berdasarkan feasibility study tahun 2012 yang lalu kemudian dikukuhkan kembali dalam kajian yang melibatkan Universitas Padjadjaran pada tahun 2020. Kemudian berdasarkan penelitian itu juga, Karangnunggal dipilih sebagai calon ibukota Tasikmalaya Selatan nantinya. Isu disparitas muncul sebagai salah satu akar wacana pembentukkan daerah otonomi baru Tasikmalaya selatan salah satunya jarak yang jauh antar daerah tapi pembangunan belum merata sehingga masyarakat di calon daerah Tasikmalaya Selatan sulit menjangkau pelayanan salah satunya fasilitas publik. Jarak ujung terdekat Karangnunggal ke ibukota Kabupaten Tasikmalaya yaitu singaparna 57 kilometer. Sedangkan fasilitas Kesehatan satu-satunya yaitu rumah sakit hanya ada di singaparna yaitu Singaparna Medical Center.

Pemerintah kabupaten Tasikmalaya sendiri menyatakan mendukung penuh upaya pemekaran Kabupaten Tasikmalaya Selatan. Dikatakan oleh Bupati Tasikmalaya Ade Sugianto pada forum silaturahmi Presidium Tasikmalaya Selatan bersama Bupati Kabupaten Tasikmalaya, bahwa pemerintah kabupaten Tasikmalaya sendiri beralasan dukungannya karena menjadi alat bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pelayanan publik yang tidak bisa dilakukan oleh Kabupaten Tasikmalaya. Salah satunya karena wilayah administratif yang terlalu luas, jumlah penduduk

yang banyak serta anggaran yang tidak memadai. Ade menegaskan dukungan pemerintah Kabupaten Tasikmalaya bukan hanya sekarang, namun sejak periode-periode sebelumnya pun mendukung, sehingga pemerintah sekarang melanjutkan dukungan tersebut.

Demikian juga pernyataan dari ketua DPRD Kabupaten Tasikmalaya Asep Sopari pada acara Perspektif dari Priangan.com, menegaskan dukungannya akan upaya pemekaran Tasikmalaya Selatan. Menurutnya, pemekaran saat ini bukan lagi hanya menanggapi keinginan masyarakat konstituennya, namun juga menjadi kebutuhan bagi Kabupaten Tasikmalaya dan Jawa Barat Sendiri. Secara politik, pemerintah Jawa Barat memerlukan pemekaran salah satunya untuk kelancaran distribusi anggaran dari pemerintah pusat ke daerah.

Pemerintah Provinsi Jawa Barat telah menyerahkan usulannya tiga calon daerah otonomi baru di Jawa Barat pada bulan Februari 2022 yaitu daerah Cianjur Selatan, Tasikmalaya Selatan dan Garut Utara. Gubernur Jawa Barat Ridwan Kamil mengatakan memberikan dukungan dan menyambut baik usulan daerah otonomi baru di Jawa Barat mengingat pemekaran daerah merupakan salah satu cita-cita strategis pemerintah Provinsi Jawa Barat yang tertuang dalam Misi 3 Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Jawa Barat karena dirasa Jawa Barat masih kekurangan daerah otonom jika dibandingkan dengan provinsi lain yang ada di Indonesia. Rencananya, Jawa Barat sendiri ingin mencanangkan 6 daerah otonomi baru masa RPJMD 2018-2023, namun pada tahun 2022

rencana tersebut sudah tercapai bahkan melebihi target, menurut Ridwan Kamil dalam Sidang Paripurna DPRD Provinsi Jawa Barat mengenai penyampaian usulan tiga calon daerah otonomi baru Jawa Barat 22 Februari 2022.

Kemudian pemerintah Provinsi Jawa Barat beserta DPRD Provinsi Jawa Barat telah menyatakan dukungannya dan diparipurnakan pada bulan April 2022. Untuk kemudian menjadi calon daerah otonomi baru yang akan ada di Jawa Barat bersama dengan 5 calon daerah lain yang juga telah direncanakan. Selanjutnya upaya pemekaran daerah di Jawa Barat akan dilanjutkan ke pemerintah pusat untuk ditindak lanjuti. Total Jawa Barat mengusulkan 8 daerah otonomi baru di lingkungan daerahnya.

Pemerintah daerah baik di kabupaten maupun provinsi terlihat seiring sejalan akan keputusannya membawa pemekaran menjadi agenda besar pembangunan daerah di berbagai tingkatan. Narasi yang dibawa adalah sama, yaitu pemekaran menjadi sebuah kebutuhan atas keresahan pemerintah daerah akan terjadinya ketidakmerataan pembangunan, kesejahteraan dan tidak terlayannya publik. Juga terkait distribusi anggaran dari pusat ke daerah Jawa Barat yang dirasa kurang jika dibandingkan dengan daerah lain serta bagaimana mengelola masyarakat dengan jumlah yang banyak.

Padahal upaya dan dukungan dan tujuan atas pemekaran itu sendiri berbanding terbalik dengan fakta dan data yang tersaji tentang evaluasi dari pemekaran daerah yang kebanyakan dianggap gagal dan sedang dievaluasi

melalui moratorium. Beratnya bagi daerah otonomi baru untuk berkembang dilihat dari berbagai aspek termasuk dampak dari motif-motif yang bisa saja terjadi dalam upaya pemekaran daerah di Indonesia. Dukungan penuh pemerintah daerah Kabupaten Tasikmalaya tentu menjadi sebuah keanehan tersendiri jika dikorelasikan dengan keadaan dan situasi yang terjadi di Indonesia dewasa ini. Dengan cita-cita yang besar, terkhusus permasalahan kesejahteraan dan pelayanan publik, tentunya untuk mencapai itu pemekaran bukanlah solusi satu-satunya. Maka dari itu pemekaran sudah semestinya atas kompromi untuk diarahkan kepada tujuan mulianya.

Lalu, berkurangnya luas wilayah dari daerah induk dari daerah yang ingin mekar akan berbanding lurus dengan berkurangnya aspek-aspek lain dari proses pembangunan sebuah daerah. Mulai dari sumber daya alam, sumber daya manusia, aset dan lainnya sehingga secara logis, daerah induk yang berkurang luas wilayahnya seharusnya menjadi yang tidak diuntungkan atas adanya wacana pemekaran ini terlepas dari keinginan yang muncul dari masyarakat di bawah.

Dengan demikian, setiap rencana pemekaran, syarat akan kepentingan dan motif-motif tertentu yang nantinya berpengaruh terhadap daerah yang akan dimekarkan. Kepentingan kesejahteraan, keinginan masyarakat dan juga terbukanya arena politik baru dalam upaya para elit mendapatkan kekuasaan menjadi dinamika sosial politik di Indonesia saat ini. Namun yang menarik, rencana pemekaran ini masih terus bergulir di tengah evaluasi besar-besaran dan moratorium terhadap pemekaran daerah.

Bahkan isunya semakin hangat di setiap kalangan masyarakat Kabupaten Tasikmalaya, Yang mana pemekaran daerah masih dipercaya menjadi sebuah solusi, jalan dan alat untuk mencapai tujuan-tujuan kesejahteraan dan pelayanan publik. Maka dari uraian latar diatas penulis ingin meneliti tentang Pertautan Kepentingan Antar Elit Lokal Pada Rencana Pemekaran Kabupaten Tasikmalaya Selatan.

Telah banyak penelitian mengenai pemekaran daerah termasuk mengenai pemekaran Kabupaten Tasikmalaya Selatan. salah satunya dalam Skripsinya Muhammad Rivaldi Prasetya tahun 2020. Menjelaskan bahwa anggota presidium terdiri dari berbagai elemen salah satunya tokoh partai politik. Juga menjelaskan bahwa pemekaran Kabupaten Tasikmalaya Selatan sudah disetujui oleh Bupati dan DPRD Kabupaten Tasikmalaya namun terkendala oleh regulasi pemerintah pusat. Tentu ini menjadi berguna bagi penelitian yang akan dilakukan penulis karena memiliki kesamaan yaitu meneliti pemekaran Kabupaten Tasikmalaya Selatan.

Dengan berlanjutnya pemekaran daerah khususnya pemekaran Kabupaten Tasikmalaya, penelitian ini akan menjadi penelitian yang aktual dengan membahas hal-hal yang belum dibahas pada penelitian sebelumnya yang menjadi referensi dalam melakukan penelitian ini.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah yang akan diteliti adalah bagaimana hubungan atau pertautan kepentingan antar elit

lokal di Kabupaten Tasikmalaya dalam proses politik upaya pemekaran Kabupaten Tasikmalaya Selatan?

**C. Batasan Masalah**

Penelitian ini akan berkonsentrasi pada bagaimana relasi kuasa antara masyarakat dan pemerintah daerah terjadi dalam proses politik yaitu memperjuangkan kepentingan antar elit atau aktor-aktor politik pada rencana pembentukan daerah otonomi baru Kabupaten Tasikmalaya Selatan.

**D. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana proses politik yang terjadi lalu persamaan kepentingan dalam rencana pembentukan daerah otonomi baru Kabupaten Tasikmalaya Selatan.

**E. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang diantaranya seperti:

1) Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi atau masukan bagi dunia akademik akan perkembangan pemekaran daerah otonomi baru serta memberikan sumbangsih pemikiran dan menambah wawasan pengetahuan tentang proses politik pemekaran daerah.

## 2) Manfaat Praktis

- a. Bagi instansi pemerintah, diharapkan penelitian ini menjadi sebuah referensi tentang pemekaran daerah yang saat ini sedang diupayakan oleh masyarakat dan pemerintah daerah baik itu kabupaten maupun provinsi.
- b. Bagi presidium dan masyarakat, menjadi sebuah bahan bahan bacaan dan pertimbangan tentang bagaimana keberlanjutan perkembangan upaya pemekaran yang dicita-citakan.