

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teoritis

2.1.1 Otonomi Daerah

Otonomi daerah secara etimologis berasal dari bahasa Yunani, yaitu “*autonomy*.” “*Auto*” berarti sendiri, dan “*nomos*” berarti hukum atau peraturan. Otonomi daerah adalah hak atau wewenang suatu daerah untuk mengelola dan mengatur wilayahnya sendiri berdasarkan inisiatif dan potensi yang dimiliki, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Otonomi daerah merupakan hasil dari desentralisasi; desentralisasi harus disertai dengan otonomi daerah agar dapat berjalan dengan baik³⁰.

UU No. 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, otonomi daerah adalah proses penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah³¹.

Di dalam bukunya “Politik Hukum Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia” menyatakan bahwa ada tiga ajaran tentang prosedur pelimpahan wewenang otonomi:

³⁰ Marit, E. L., Nainggolan, P., Nainggolan, L. E., Purba, B., Mardia, Sudarmanto, E., Hakima, A. F. (2021). Pengantar Ilmu Ekonomi. Medan: Yayasan Kita Menulis.

³¹ Pemerintah Pusat Indonesia. (2004). Undang-Undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. In BPK RI. Jakarta.

1. Ajaran otonomi formil (*formele huishoudingsleer*): dalam konsep ini, tidak ditentukan secara apriori apa yang termasuk rumah tangga daerah otonom.
2. Ajaran rumah tangga materiil (*materiele huishoudingsleer*): terdapat pembagian tugas yang rinci dan jelas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam undang-undang pembentukannya.
3. Ajaran otonomi daerah riil (*riële huishoudingsleer*): merupakan campuran dari kedua ajaran tersebut.

Daerah otonom harus mampu:

1. Berinisiatif sendiri (menyusun kebijakan daerah dan perencanaan),
2. Memiliki pelaksanaan sendiri yang berkualitas,
3. Membuat peraturan daerah (perda),
4. Menggali sumber-sumber keuangan sendiri³².

Dalam konsep negara kesatuan, otonomi daerah diberikan oleh pemerintah pusat, sementara pemerintah daerah hanya menerima penyerahan tersebut. Hubungan antara daerah otonom dan pusat adalah hubungan antarorganisasi, bukan hubungan intraorganisasi. Otonomi daerah merupakan model dari fungsi pemerintahan berbasis desentralisasi, di mana pemerintah daerah relatif terpisah dari pemerintah pusat. Peran pemerintah pusat hanya memonitor aktivitas pemerintahan daerah, terlepas dari seberapa luas kewenangan pemerintah daerah itu sendiri.

Sebagai hasil dari desentralisasi, otonomi daerah memiliki urgensi yang sejalan dengan tujuan desentralisasi, yaitu meningkatkan efisiensi dan efektivitas

³² Kusriyah, S. (2019). Politik Hukum Desentralisasi & Otonomi Daerah dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia (1st ed.). Semarang: Unissula Press.

penyelenggaraan pemerintahan, terutama di daerah. Selain itu, otonomi daerah bertujuan untuk memperlancar pembangunan daerah, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses demokrasi, serta meningkatkan keadilan dan kualitas pemerintahan dalam berbagai aspek kehidupan³³.

2.1.2 Pemekaran Daerah

Secara konseptual, pemekaran daerah adalah bagian dari konsep besar “Penataan Daerah” yang telah diatur dalam UU RI Nomor 9 Tahun 2015, yang merupakan perubahan dari UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Istilah ini merujuk pada pemberian status baru kepada daerah yang memisahkan diri dari daerah induknya, sehingga memudahkan penyebutan.³⁴ Istilah lain untuk pemekaran daerah adalah Pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB).

Secara lebih rinci, pemekaran daerah dapat diartikan sebagai proses pemisahan sebuah daerah atau wilayah untuk membentuk satu unit administrasi lokal yang baru. Di Indonesia, ini dapat berupa pemerintahan provinsi, kabupaten atau kota, kecamatan, maupun desa. Proses ini sesuai dengan ketentuan yang ada dalam UU No 23 Tahun 2014. Pemekaran daerah juga dapat diartikan sebagai salah satu bentuk dari konsep “Penataan Daerah”, yang mencakup manajemen luas, batas, dan hirarki dari pemerintah lokal untuk mencapai tujuan politik dan administrasi.

Menurut Gabrielle Ferrazzi, Pemekaran Wilayah dapat dilihat sebagai bagian dari proses penataan daerah atau teritorial *reform* atau *administrative reform*

³³ Syadzily, H. A. (2019). Desentralisasi Otonomi, dan Pemekaran Daerah di Indonesia. Jakarta: Prenadamedia Group.

³⁴ Syadzily, H. A. (2019). Desentralisasi Otonomi, dan Pemekaran Daerah di Indonesia. Jakarta: Prenadamedia Group.

yaitu *menagement of the size, shape and hierarchy of local government units fot the purpose of achieving political and administravite goals*. Penataan daerah umumnya mencakup pemekaran, penggabungan, dan penghapusan daerah. Ferrazzi berpendapat bahwa *grand* strategi otonomi daerah yang optimal tidak berhenti pada menentukan beberapa jumlah daerah otonom yang ideal di suatu negara, namun lebih dari itu, harus mampu menjawab pertanyaan apa sebenarnya hakikat otonomi daerah di negara bersangkutan.

Pemekaran daerah muncul sebagai respons terhadap ketidakpuasan terhadap sistem pemerintahan yang sentralistik. Dalam konteks ini, diharapkan pemekaran daerah akan meningkatkan daya saing di antara unit-unit pemerintahan daerah. Hal ini karena pemekaran daerah menghasilkan yurisdiksi yang lebih kecil, yang dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik dan administrasi pemerintahan lokal. Pemekaran juga memungkinkan pemerintah daerah baru untuk lebih fokus pada kebutuhan spesifik dan potensi wilayah mereka, sehingga diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat

Selain itu, pemekaran daerah sering kali diharapkan dapat membawa pemerintahan lebih dekat kepada masyarakat, meningkatkan partisipasi publik dalam proses pemerintahan, dan mengurangi beban administratif pada pemerintah daerah yang lebih besar. Dengan demikian, pemekaran daerah diharapkan dapat menciptakan pemerintahan yang lebih responsif dan akuntabel terhadap kebutuhan dan aspirasi masyarakat lokal. Peningkatan demokrasi daerah memungkinkan aspirasi dan pilihan-pilihan masyarakat daerah semakin tersalurkan dengan lebih

baik³⁵. Alasan utama yang muncul dalam wacana pemekaran daerah adalah semangat otonomi daerah, di mana beberapa provinsi, kabupaten, atau kota memiliki wilayah yang terlalu luas sehingga diperlukan upaya untuk mempermudah pelayanan publik dan birokrasi.

Dua alasan esensial dalam proses pembentukan daerah otonomi baru (DOB). Pertama, alasan politik identitas, di mana masyarakat daerah yang terdiri dari beberapa kelompok etnis atau subetnis ingin identitas mereka terwakili dalam struktur pemerintahan baru, sehingga perkembangan daerah sejalan dengan sejarah asal-usul mereka. Kedua, pemekaran daerah menciptakan peluang bagi elite lokal untuk memperoleh kekuasaan atau jabatan, baik di lembaga eksekutif seperti kepala daerah, maupun di lembaga legislatif seperti DPRD, dengan memberikan ruang yang lebih besar bagi kader-kader partai politik lokal untuk berkiprah³⁶.

Sebagai salah satu bentuk dari penataan daerah, pemekaran daerah juga merupakan langkah implementasi desentralisasi dan otonomi daerah. Di Indonesia, pemekaran daerah diatur melalui UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Pemekaran daerah di Indonesia muncul seiring dengan tuntutan desentralisasi dan otonomi daerah, yang berarti daerah memiliki kebebasan untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri dalam hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah.

³⁵ Syadzily, H. A. (2019). *Desentralisasi Otonomi, dan Pemekaran Daerah di Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Group.

³⁶ Wirawan, M. A. (2018). *Proses Persiapan Pemekaran Kecamatan Baru, Lenek Raya, Kabupaten Lombok Timur*. Universitas Muhammadiyah Malang.

Menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemekaran daerah harus memenuhi persyaratan dasar dan administratif. Persyaratan dasar meliputi kewilayahan dan kapasitas daerah, sementara persyaratan administratif bervariasi antara provinsi dan kabupaten atau kota³⁷:

Untuk Provinsi:

1. Keputusan bersama DPRD kabupaten/kota dengan bupati atau walikota yang wilayahnya akan menjadi bagian dari daerah persiapan provinsi.
2. Persetujuan bersama DPRD Provinsi induk dengan gubernur daerah provinsi induk.

Untuk Kabupaten/Kota:

1. Keputusan Musyawarah Desa yang wilayahnya akan menjadi bagian dari daerah kabupaten/kota.
2. Persetujuan bersama DPRD kabupaten/kota induk dengan bupati/walikota daerah induk.
3. Persetujuan bersama DPRD Provinsi dengan gubernur daerah provinsi yang mencakupi daerah persiapan kabupaten/kota yang akan dibentuk.

2.1.3 Desentralisasi

Secara etimologis, desentralisasi berasal dari Bahasa Latin yaitu “*de*” yang berarti lepas dan “*centrum*” yang berarti pusat. Dengan demikian, desentralisasi berarti melepaskan dari pusat, yang dalam konteks ketatanegaraan adalah pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah untuk

³⁷ Pemerintah Pusat Indonesia. (2004). Undang-Undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. In BPK RI. Jakarta.

mengurus urusan mereka sendiri³⁸. Kusriyah juga menyatakan bahwa desentralisasi adalah sistem politik dalam bentuk negara kesatuan yang memberikan sebagian urusan pemerintahan kepada pemerintah lokal atau daerah sebagai urusan rumah tangga mereka. Desentralisasi melibatkan penyerahan perencanaan, pengambilan keputusan, atau kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada unit-unit administrasi lokal, organisasi semi-otonom, organisasi parastatal, pemerintah lokal, atau organisasi daerah³⁹. Menurut Undang-Undang nomor 23 tahun 2014, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut, dapat diketahui bahwa konsep desentralisasi berkaitan dengan upaya pemerintah untuk menyerahkan sebagian dari kekuasaannya dan kewenangannya kepada pemerintahan di bawahnya. Desentralisasi dianggap penting untuk diimplementasikan dalam sistem kenegaraan demokratis saat ini karena membantu menjalankan demokrasi dalam suatu negara. menjelaskan beberapa alasan perlunya implementasi sistem desentralisasi.

Dalam sistem politik, menurut The Liang Gie, desentralisasi berfungsi sebagai upaya untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak yang dapat menyebabkan tirani. Dalam bidang politik, desentralisasi dianggap sebagai tindakan demokratis dengan melibatkan rakyat dalam pemerintahan atau partisipasi. Dari segi organisasi, desentralisasi diartikan sebagai penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk mencapai pemerintahan yang efisien. Dari segi kultural,

³⁸ Kusriyah, S. (2019). *Politik Hukum Desentralisasi & Otonomi Daerah dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia* (1st ed.). Semarang: Unissula Press.

³⁹ Syadzily, H. A. (2019). *Desentralisasi Otonomi, dan Pemekaran Daerah di Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Group.

desentralisasi memberikan perhatian pada kekhususan daerah tertentu. Dari sudut pandang ekonomi dan pembangunan, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih langsung membantu pembangunan tersebut⁴⁰. Sebagai sistem kenegaraan, desentralisasi memiliki beberapa kriteria sebagai tolak ukur, yaitu:

1. Memberikan kontribusi terhadap pencapaian tujuan-tujuan politik;
2. Meningkatkan efektivitas administrasi atau pemerintahan;
3. Meningkatkan efisiensi ekonomi dan manajerial;
4. Meningkatkan kepekaan pemerintah terhadap kebutuhan dan tuntutan yang berbeda;
5. Memperbesar kemandirian di antara kelompok-kelompok dan organisasi-organisasi daerah yang mewakili kepentingan politik yang sah;
6. Mengembangkan cara-cara tepat untuk merencanakan dan menjalankan proyek-proyek pembangunan daerah.

Brian C. Smith berpendapat bahwa desentralisasi memiliki peran penting dalam proses demokrasi, salah satunya adalah mendekatkan pemerintahan dengan rakyat. Selain itu, desentralisasi juga dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses demokrasi⁴¹. Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia memberikan dampak terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Reformasi menandai diberlakukannya sistem desentralisasi ini. Berbeda dengan masa Orde Baru yang menerapkan sistem sentralisasi, kewenangan kini didistribusikan kepada

⁴⁰ Syadzily, H. A. (2019). *Desentralisasi Otonomi, dan Pemekaran Daerah di Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Group.

⁴¹ Kusriyah, S. (2019). *Politik Hukum Desentralisasi & Otonomi Daerah dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia (1st ed.)*. Semarang: Unissula Press.

pemerintahan daerah untuk mengatur dan membantu pembangunan di daerah melalui otonomi daerah.

2.1.4 Relasi Kuasa dan Elite Politik

Relasi kuasa adalah hubungan antara satu kelompok dengan kelompok lainnya berdasarkan ideologi tertentu. Relasi kuasa juga merupakan hubungan yang terbentuk antara aktor-aktor tertentu yang memiliki kepentingan dan tingkat kekuasaan yang berbeda. Oleh karena itu, relasi kuasa tidak dapat dipisahkan dari konsep kekuasaan itu sendiri. Menurut Max Weber, seseorang yang memiliki kuasa dapat memaksakan kehendak atau gagasannya kepada orang lain, bahkan ketika mereka tidak setuju⁴². Weber menyebut pemaksaan ini sebagai dominasi.

Pola relasi kuasa menurut Weber tidak lepas dari pola hubungan dominasi, yaitu pola tradisional, pola kekuasaan karismatik, dan pola rasional-legal⁴³. Pola tradisional didasarkan pada kekuasaan yang diwariskan secara turun-temurun dan dipercaya oleh sebagian besar pendukungnya. Aktornya biasanya adalah orang tua yang pengetahuannya lebih matang dibandingkan masyarakat lainnya dan mampu meresapi kearifan lokal. Pola legal-rasional mendasarkan kekuasaannya pada aturan hukum dan rasionalitas.

Dalam sistem pemerintahan birokratis, aktor-aktor yang berperan adalah mereka yang terbukti memiliki kemampuan dan pengetahuan. Sebaliknya, kekuasaan karismatik didasarkan pada individu yang memiliki karisma atau kemampuan luar biasa yang membedakannya dari orang lain. Menurut Miriam

⁴² Yamin, M. (2022). Monograf Relasi Kuasa Eksekutif-Legislatif dalam Pembahasan APBD (1st ed.). Pekalongan: PT Nasya Expanding Management.

⁴³ Kusriyah, S. (2019). Politik Hukum Desentralisasi & Otonomi Daerah dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia (1st ed.). Semarang: Unissula Press.

Budiardjo, kekuasaan umumnya berbentuk hubungan (*relationship*), yang berarti ada pihak yang memerintah dan pihak yang diperintah. Tidak ada kesetaraan mutlak, selalu ada pihak yang lebih tinggi daripada yang lain, dan selalu ada unsur paksaan dalam hubungan kekuasaan.

Michael Foucault mendefinisikan kekuasaan sebagai jaringan relasi-relasi yang tersebar luas dan memiliki ruang lingkup strategis. Menurut Foucault, kekuasaan hadir di mana-mana karena merupakan dimensi dari setiap relasi. Artinya, setiap kali ada relasi, ada kekuasaan di dalamnya⁴⁴. Kekuasaan dapat ditemukan dalam berbagai aspek relasi antar manusia, misalnya relasi antara individu dengan individu lain atau antara manusia dan lingkungannya. Foucault melihat kekuasaan bukan sebagai sesuatu yang represif, tetapi sebagai cara untuk menormalkan susunan masyarakat.

Kekuasaan dipahami sebagai bentuk relasi kekuatan yang imanen dalam ruang di mana kekuasaan beroperasi.⁴⁵ Kekuasaan dianggap sebagai yang menggerakkan relasi kekuatan. Oleh karena itu, kekuasaan adalah strategi, dan relasi kekuatan adalah efeknya. Kekuasaan selalu diproduksi dalam setiap momen dan setiap relasi. Dalam sistem politik demokratis dan negara disluralis, negara hanyalah arena di mana kekuatan-kekuatan sosial dalam masyarakat saling bersaing untuk menguasai negara. Kadang-kadang negara dikuasai oleh kelompok tertentu, tetapi kadang-kadang dikuasai oleh kelompok lain yang berhasil mengambil alih kekuasaan .

⁴⁴ Kusriyah, S. (2019). Politik Hukum Desentralisasi & Otonomi Daerah dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia (1st ed.). Semarang: Unissula Press.

⁴⁵ Mudhoffir, A. M. (2013). Teori Kekuasaan Michel Foucault: Tantangan bagi Sosiologi Politik. Masyarakat Jurnal Sosiologi, 18(1)

Untuk menghindari ketegangan antara masyarakat dan negara akibat perbedaan kepentingan antar kelompok, perlu ada hubungan kemitraan antara negara dan masyarakat yang saling mengawasi. Dengan demikian, negara tidak mendominasi masyarakat dan sebaliknya. Dalam politik dan sistem demokrasi, setiap peran masing-masing. Dalam kehidupan sehari-hari, tidak sulit menemukan kelompok individu yang memiliki peran dan pengaruh lebih besar daripada kelompok lainnya, menggunakan keunggulan tertentu yang memungkinkan mereka mengendalikan aspek kehidupan tertentu. Individu-individu ini disebut elite. Keunggulan tersebut biasanya didasarkan pada perbedaan alamiah yang tidak dapat dihindari antar anggota masyarakat.

Secara terminologi, konsep elite banyak dibahas oleh para pemikir, salah satunya Vilfredo Pareto. Pareto menjelaskan bahwa dalam setiap aspek kehidupan masyarakat, sebagian anggota akan menjadi elite. Dengan demikian, dalam masyarakat, akan ada elite di bidang ekonomi, politik, dan berbagai bidang lainnya seperti olahraga dan kesenian. Mereka yang menduduki puncak struktur dalam bidang-bidang ini disebut elite⁴⁶. Dengan demikian, elite politik adalah kelompok individu yang menduduki puncak struktur dalam bidang politik di masyarakat.

Dalam politik, terdapat beberapa lapisan atau stratifikasi. Dalam stratifikasi politik, orang-orang yang berada di lapisan atas memiliki kemampuan lebih besar untuk memegang dan menjalankan kekuasaan. Di sisi lain, mereka yang berada di lapisan bawah memiliki sedikit atau bahkan tidak ada kemampuan untuk menjalankan kekuasaan. Pareto dan Mosca berpendapat bahwa di setiap

⁴⁶ Haryanto. (2017). *Elit, Massa, dan Kekuasaan: Suatu Bahasan Pengantar*. Yogyakarta: PolGov UGM.

masyarakat, baik tradisional maupun modern, pasti ditemukan elite yang sedang memerintah (*governing elite*) dan yang tidak sedang memerintah (*non-governing elite*). Mereka yang sedang memerintah terdiri dari individu-individu yang menduduki jabatan-jabatan politis, sementara mereka yang tidak sedang memerintah terdiri dari individu-individu yang tidak menduduki jabatan politis, tetapi memiliki kemampuan untuk mempengaruhi secara langsung proses pembuatan kebijakan⁴⁷.

Pemekaran daerah, sebagai salah satu bentuk kebijakan desentralisasi, tidak hanya dipandang sebagai upaya pemerataan pembangunan, tetapi juga sebagai arena pertarungan kepentingan elite politik. Ehito Kimura, seorang akademisi yang fokus pada studi politik lokal di Asia Tenggara, mengembangkan teori Koalisi Elite Politik untuk menganalisis bagaimana kelompok elite membentuk aliansi temporer guna menguasai sumber daya politik dan ekonomi dalam proses pemekaran. Teori ini menekankan pada dinamika interaksi antara elite formal dan informal, serta peran mereka dalam memengaruhi kebijakan publik.

Menurut Kimura⁴⁸, koalisi elite politik terbentuk melalui kolaborasi pragmatis antar-kelompok elite yang memiliki kepentingan strategis jangka pendek. Koalisi ini bersifat dinamis, tidak stabil, dan sangat tergantung pada konteks politik-ekonomi setempat. Kimura mendefinisikan Elite Politik menjadi dua kategori yaitu ; Elite Formal, dan Elite In-Formal. Elite Formal adalah Pejabat pemerintah (bupati, anggota DPRD, birokrat), yang memiliki legitimasi struktural melalui jabatan

⁴⁷ Haryanto. (2017). *Elit, Massa, dan Kekuasaan: Suatu Bahasan Pengantar*. Yogyakarta: PolGov UGM.

⁴⁸ Kimura, E. (2010). "Changing Politics of Decentralization in Indonesia: Contested Discourses and Elite Coalitions". *Journal of Indonesian Social Sciences and Humanities*, 3, 1-30.

resmi, sedangkan Elite In-Formal Tokoh masyarakat, pemimpin agama, pengusaha lokal, atau pemimpin adat yang memiliki pengaruh sosial-ekonomi di tingkat akar rumput yang berkoalisi membentuk Kelompok Intelektual, Kelompok Budaya, Tokoh agama dan Kelompok Pebisnis.

Dengan mekanisme Pertukaran Sumber Daya dimana Elite formal menyediakan akses kebijakan atau proyek, sementara elite informal memberikan dukungan politik (misalnya mobilisasi massa). Dan Negosiasi Kepentingan dimana Setiap elite memiliki agenda berbeda, tetapi bersedia berkompromi untuk mencapai tujuan bersama, seperti penguasaan anggaran pemekaran atau jabatan politik baru. Dinamika yang biasa muncul pada pola interaksi antar elite atau kelompok kepentingan yaitu bersifat temporer dan mudah berubah karena: Perebutan kekuasaan internal antar-kelompok elite. Perubahan kebijakan eksternal (misalnya intervensi pemerintah pusat). Kegagalan dalam memenuhi janji pertukaran sumber daya.

Konteks Pemekaran daerah dalam perspektif Kimura menjelaskan bahwa pemekaran daerah seringkali menjadi proyek politik yang dimotori oleh elite untuk memperluas akses terhadap Anggaran Publik, Pemekaran membuka alokasi dana tambahan dari pemerintah pusat⁴⁹. Jabatan Politik: Terciptanya posisi baru (misalnya bupati, wakil bupati, anggota DPRD) yang menjadi incaran elite lokal. Penguasaan Aset Strategis, Lahan, infrastruktur, atau proyek pembangunan yang bernilai ekonomi tinggi. Dalam proses ini, elite lokal tingkat bawah (desa/kecamatan) berperan sebagai aktor kunci yang menggalang dukungan

⁴⁹ Kimura, E. (2012). "Political Change and Territoriality in Indonesia: Provincial Proliferation". London: Routledge.

masyarakat melalui narasi "pemerataan", meski motif sebenarnya mungkin terkait kepentingan pribadi atau kelompok.

Faktor – factor Penggerak Koalisi Elite dalam pemekaran Berdasarkan penelitian Kimura di Indonesia, terdapat tiga faktor utama yang mendorong terbentuknya koalisi elite yaitu ; Ketimpangan Struktural dimana Elite dari wilayah terpinggirkan dalam kabupaten induk bersatu untuk memperjuangkan pemekaran⁵⁰. Peluang Ekonomi-Politik seperti Proyek pemekaran menciptakan peluang korupsi, patronase, atau penguasaan lahan. Intervensi Elite Tingkat Atas, kondisi dimana Elite provinsi atau nasional mendorong pemekaran untuk memperluas jaringan politik mereka.

Pada praktiknya, koalisi yang terbangun tidak selalu dalam keadaan yang solid . Kimura mencatat bahwa konflik sering muncul akibat Perebutan Kepemimpinan: Persaingan antar-kelompok desa dalam menentukan calon bupati kabupaten baru. Distribusi Sumber Daya Tidak Merata, Desa yang dijadikan pusat pemerintahan baru mendapat lebih banyak anggaran daripada desa penyangga Intervensi Eksternal, Campur tangan pengusaha atau partai politik nasional yang ingin mengontrol kabupaten baru.⁵¹

Dalam Studi Pemekaran di Indonesia, Relevansi terhadap teori Kimura adalah untuk menganalisis kasus pemekaran Kabupaten Bandung Timur karena dalam topik tersebut muncul Kompleksitas Aktor Lokal dimana pemekaran melibatkan interaksi multi-level elite (Desa, Kabupaten dan Provinsi). Adanya

⁵⁰ Kimura, E. (2010). "Changing Politics of Decentralization in Indonesia: Contested Discourses and Elite Coalitions". *Journal of Indonesian Social Sciences and Humanities*, 3, 1-30.

⁵¹ Kimura, E. (2013). "Elite Coalitions and Power Struggles in Local Politics: A Case Study of Regional Expansion in Indonesia". *Asian Journal of Political Science*, 21(2), 143-160.

Pola Patronase, kondisi digunakannya uang dan janji jabatan untuk membangun dukungan. Dan Mobilisasi Simbolik , yaitu digunakannya isu identitas seperti kesamaan latar belakang budaya, atau ketimpangan ekonomi untuk melegitimasi pemekaran.

2.1.5 Kelompok Kepentingan (*Interest Group*)

Kelompok adalah kumpulan individu atau masyarakat yang memiliki kepentingan bersama dalam menjaga keberlangsungan hidup dan kesejahteraan. Untuk mencapai tujuan tersebut, diperlukan upaya kolektif yang melibatkan berbagai pihak, baik dalam skala lokal maupun global. Dukungan dan sinergi dari seluruh anggota kelompok menjadi kunci keberhasilan dalam mewujudkan kepentingan bersama.

Kelompok kepentingan, yang mencakup lembaga swadaya masyarakat (LSM), organisasi non-pemerintah (NGO), dan organisasi kemasyarakatan (Ormas), terbentuk sebagai respons terhadap berbagai tantangan yang dihadapi masyarakat. Kelompok-kelompok ini umumnya muncul sebagai akibat dari dominasi individu atau kelompok tertentu yang berpotensi mengancam keseimbangan dan keberlangsungan hidup masyarakat .Secara fungsional, kelompok kepentingan memiliki kemiripan dengan partai politik, yaitu sebagai jembatan penghubung antara pemerintah dan masyarakat. Namun, kelompok kepentingan lebih spesifik dalam artian mereka dibentuk atas dasar kepentingan-kepentingan tertentu yang dapat bervariasi, mulai dari kepentingan umum hingga kepentingan kelompok khusus. Kepentingan-kepentingan inilah yang menjadi perekat bagi para anggotanya untuk bersatu dan memperjuangkan tujuan bersama.

Sebagai contoh konkret, organisasi massa merupakan salah satu bentuk kelompok kepentingan yang memiliki jumlah anggota yang besar dan beragam latar belakang.

Klasifikasi kelompok kepentingan seringkali bersifat kompleks dan dinamis. Kelompok-kelompok ini umumnya terbentuk dengan tujuan utama untuk mempengaruhi kebijakan publik dengan cara melobi lembaga-lembaga politik. Tujuan akhir dari lobi ini adalah untuk mendorong pengambilan keputusan yang menguntungkan bagi kepentingan kelompok tersebut. Perlu dipahami bahwa kelompok kepentingan tidak selalu berupaya untuk menempatkan wakilnya di lembaga legislatif maupun Eksekutif. Strategi yang lebih umum digunakan adalah dengan menjalin kerjasama dengan partai politik yang memiliki pandangan sejalan. Melalui kerjasama ini, kelompok kepentingan dapat mempengaruhi arah kebijakan partai politik tersebut dan pada akhirnya, kebijakan publik secara keseluruhan.

Persekutuan individu dalam suatu kelompok didasari oleh adanya kepentingan bersama, baik kepentingan umum maupun kepentingan khusus. kelompok dapat diklasifikasikan menjadi tiga jenis⁵² :

- (1) kelompok komunal, yang lebih menekankan pada kelompok kepentingan konvensional dimana anggotanya secara sadar dan peduli untuk menjadi bagian dari struktural kelompok.
- (2) kelompok institusional, mengarah pada bagian dari sebuah mesin pemerintahan sehingga dari mesin tersebut terdapat kelompok-kelompok kepentingan dimana mereka tidak memiliki otonomi secara mutlak.

⁵² Saputra, Arfan Ashari. (2018). Kelompok Kepentingan dan Gerakan Sosial Baru Dalam Proses Kebijakan Politik. Yogyakarta. ResearchGate .

(3) kelompok asosiasional, lebih mengacu pada masyarakat yang dibentuk menjadi suatu elemen demi mencapai satu tujuan mereka, sehingga lebih mengarah pada ekspresi dan esensi dari sebuah aksi yang sifatnya instrumental.

Lebih lanjut, Kelompok komunal memiliki karakteristik yang sangat erat kaitannya dengan struktur sosial masyarakat. Ikatan emosional yang kuat, seperti rasa memiliki terhadap daerah asal, loyalitas terhadap keluarga, dan keyakinan terhadap nilai-nilai tertentu, menjadi dasar terbentuknya kelompok ini. Nilai-nilai komunal yang dianut oleh anggota kelompok ini, seperti gotong royong, empati, dan harmoni sosial, mendorong mereka untuk bertindak secara kolektif demi kepentingan bersama. Nilai-nilai ini seringkali menjadi identitas khas dari suatu komunitas. Berbeda dengan kelompok komunal, kelompok institusional memiliki struktur yang lebih formal dan terorganisir. Kelompok ini didirikan berdasarkan visi, misi, dan tujuan yang jelas, serta memiliki tugas dan fungsi yang spesifik.

Terdapat empat tipe kelompok kepentingan⁵³ yaitu sebagai berikut :

1. *Institutional interest groups*, merupakan bagian dari beberapa elit politik, seperti para alim ulama, anggota parlemen, tantara, dan berbagai elit politik.
2. *Associational interest groups*, yang digabungkan dari kelompok tertentu, seperti perhimpunan dagang dan beberapa perserikatan dagang.
3. *Non-associational interest groups*, yang terdiri atas kelompok etnis, suku, agama dan lain-lain.
4. *Anomic interest groups*, yaitu kelompok bersifat tak terduga dalam beberapa kejadian, misalnya kelompok demonstrasi.

⁵³ Saputra, Arfan Ashari. (2018). Kelompok Kepentingan dan Gerakan Sosial Baru Dalam Proses Kebijakan Politik. Yogyakarta. ResearchGate .

Kelompok kepentingan institusional adalah entitas formal yang memiliki tujuan, misi, dan peran yang jelas dalam mewakili suatu kepentingan tertentu. Kelompok kepentingan asosiasional terbentuk dari kumpulan individu atau kelompok yang memiliki kesamaan minat atau tujuan. Sementara itu, kelompok kepentingan non-asosiasional adalah kelompok masyarakat yang bersifat informal dan tidak memiliki struktur organisasi yang kuat. Diversitas kelompok kepentingan dalam partisipasi politik dapat memicu tumpang tindih kepentingan dan beragam bentuk aksi yang tidak terkendali. Jika tidak dikelola dengan baik, kondisi ini berpotensi menimbulkan konflik, kekerasan, dan ketidakstabilan politik.

Model dan Pola Politik Kelompok.

Kelompok kepentingan muncul sebagai respons terhadap kebutuhan akan perlindungan dan pemenuhan kepentingan individu dan kelompok dalam masyarakat. Organisasi-organisasi yang berorientasi pada kepentingan, seperti LSM dan NGO, menjadi wadah bagi kelompok-kelompok ini untuk bersatu dan memperjuangkan tujuan bersama. Tujuan utama mereka adalah untuk memastikan bahwa semua anggota masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk hidup dengan layak.

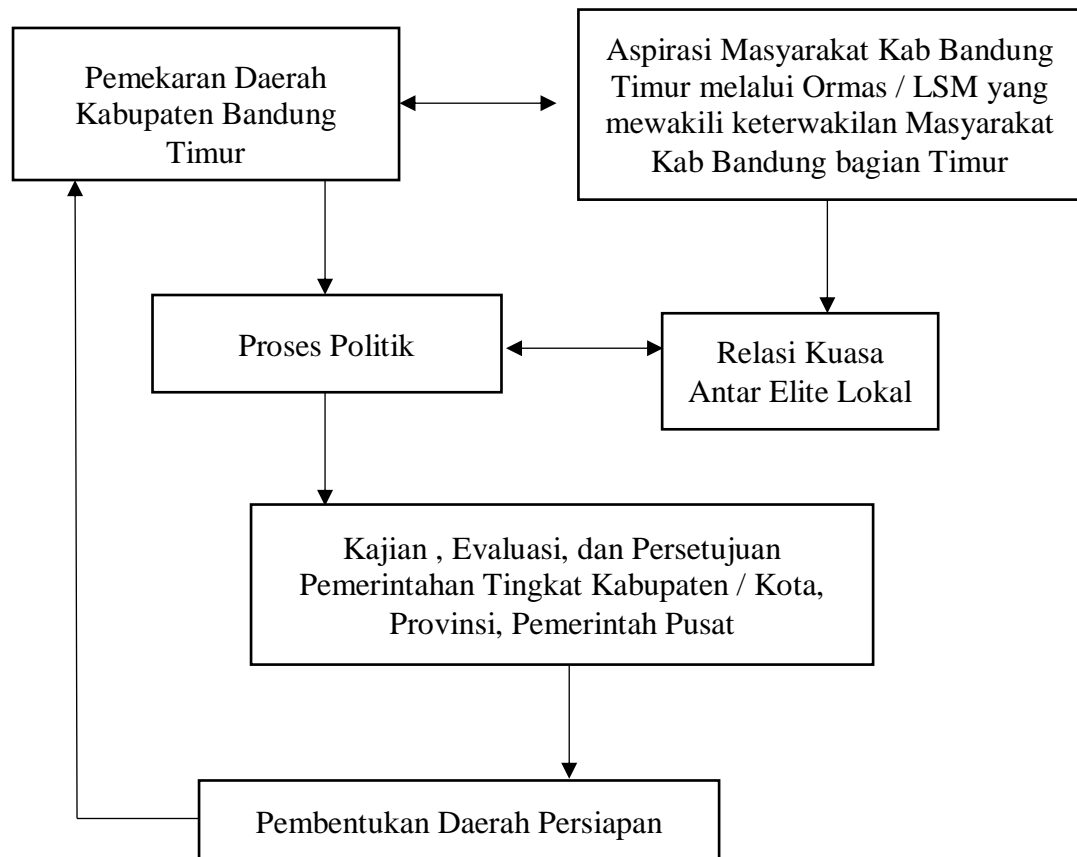
Dalam perwujudannya peran dan pengaruh dari politik kelompok berasal sepenuhnya dari factor-faktor yang spesifik pada masing-masing system politik. Terdapat tiga model politik kelompok kepentingan yang paling berpengaruh, yaitu: (1) Pluralisme; (2) Korporatisme; (3) Kanan Baru (*New Right*)⁵⁴.

⁵⁴ Saputra, Arfan Ashari. (2018). Kelompok Kepentingan dan Gerakan Sosial Baru Dalam Proses Kebijakan Politik. Yogyakarta. ResearchGate .

1. Model pluralisme, memberikan perspektif optimis mengenai peran kelompok-kelompok kepentingan dalam sistem politik. Model ini menekankan kemampuan kelompok-kelompok ini dalam melindungi hak-hak individu dari potensi penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah serta mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Inti dari pluralisme adalah distribusi kekuasaan yang merata dan tersebar luas di berbagai kelompok dalam masyarakat.
2. Model korporatisme, menawarkan perspektif yang kontras dengan pluralisme. Korporatisme meneliti hubungan yang lebih mendalam dan terstruktur antara negara dengan kelompok-kelompok kepentingan tertentu. Teori ini menyoroti adanya relasi istimewa antara kelompok-kelompok ini dengan pemerintah, yang memungkinkan mereka memiliki pengaruh signifikan dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik.
3. Model Kanan Baru, Ideologi neoliberal yang menjadi dasar model Kanan Baru menunjukkan sikap skeptis terhadap kelompok-kelompok kepentingan. Para penganut model ini cenderung individualistis dan memandang kelompok sosial serta organisasi kolektif sebagai ancaman potensial. Pandangan ini, seperti yang dijelaskan Heywood (2013), didasari oleh kecurigaan terhadap kekuatan kolektif yang dapat membatasi kebebasan individu.

2.2 Kerangka Pemikiran Penelitian

Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran Penelitian



Wacana pemekaran wilayah Kabupaten Bandung Timur telah menjadi wacana yang mengemuka dalam beberapa tahun terakhir. Gagasan pemekaran Kabupaten Bandung Timur bermula dari aspirasi masyarakat yang telah muncul sejak tahun 1990-an. Ketimpangan pembangunan antara wilayah barat dan timur Kabupaten Bandung menjadi pemicu utama. Wilayah timur , yang meliputi 15 Kecamatan, di antaranya : Bojongsoang, Cicalengka, ,Cilengkrang, Cileunyi, Cikancung, Cimenyan, Ciparay, Ibum, Kertasari, Majalaya, Nagreg, Pacet, Paseh, Rancaekek, dan Solokan Jeruk. merasa tertinggal dalam berbagai aspek pembangunan dibandingkan dengan wilayah bagian barat.

Aspirasi masyarakat untuk membentuk daerah administratif baru didorong oleh berbagai faktor, termasuk kebutuhan akan pelayanan publik yang lebih efektif, pemerataan pembangunan, serta representasi politik yang lebih baik bagi masyarakat di wilayah timur Kabupaten Bandung. Namun, proses pemekaran harus melalui beberapa alur proses dan melibatkan dinamika kompleks antara aspirasi masyarakat, peran organisasi masyarakat, serta alur kebijakan yang berlaku.

Proses pemekaran daerah dipengaruhi oleh dinamika kekuasaan yang melibatkan berbagai aktor elite formal dan informal. Dalam konteks Kabupaten Bandung Timur, elite tingkat bawah (pemerintah desa, BPD, dan organisasi masyarakat) membentuk koalisi strategis berdasarkan kepentingan bersama untuk memperjuangkan pemekaran. Koalisi ini menggunakan strategi advokasi horizontal (bottom-up) melalui mobilisasi masyarakat akar rumput dan vertikal (top-down) melalui pendekatan kepada elit formal di tingkat kabupaten, provinsi, dan pusat. Dinamika ini menciptakan tarik ulur kepentingan antara berbagai aktor yang saling berinteraksi dalam jaringan kekuasaan, dimana kesuksesan pemekaran bergantung pada kemampuan koalisi elite dalam mengelola kepentingan dan memanfaatkan momentum politik-ekonomi yang ada.