

**ANALISIS KELAYAKAN PEMEKARAN WILAYAH
(REGIONAL EXPANSION)
DI KECAMATAN KOTO TANGAH KOTA PADANG**

SKRIPSI

*Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Memperoleh Gelar Sarjana Sains*



**RESHY NOVARIA PUTRI
NIM 15136030/2015**

Pembimbing :

**FITRIANA SYAHAR, S.SI, M.SI
NIP :19790213 200812 2 002**

**PROGRAM STUDI GEOGRAFI
JURUSAN GEOGRAFI
FAKULTAS ILMU SOSIAL
UNIVERSITAS NEGERI PADANG
2019**

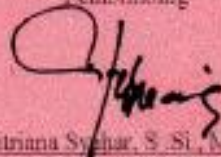
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING SKRIPSI

Judul	Analisis Kelayakan Pemekaran Wilayah (<i>Regional Expansion</i>) Di Kecamatan Koto Tangah Kota Padang
Nama	Reshy Novaria Putri
NIM / TM	15136030 / 2015
Program Studi	Geografi
Jurusan	Geografi
Fakultas	Ilmu Sosial

Padang, 04 November 2019

Disetujui Oleh

Pembimbing



Fitriana Syahar, S. Si., M. Si.
NIP. 19790213 200812 2 002

Mengetahui :
Kampus Jurusan Geografi



Dr. Yulfa, S. Pd., M. Pd.
NIP. 19800618 200604 1 003

HALAMAN PENGESAHAN LULUS UJIAN SKRIPSI

Dinyatakan lulus setelah dipertahankan di depan Tim Penguji Skripsi
Jurusan Geografi Fakultas Ilmu Sosial
Universitas Negeri Padang
Pada hari Rabu, Tanggal kompre 30 Oktober 2019 Pukul 13.00 WIB

ANALISIS KELAYAKAN PEMEKARAN WILAYAH (REGIONAL EXPANSION) DI KECAMATAN KOTO TANGAH KOTA PADANG

Nama : Reshy Novaria Putri
TM/NIM : 2015/15136030
Program Studi : Geografi
Jurusan : Geografi
Fakultas : Ilmu Sosial

Padang, 4 November 2019

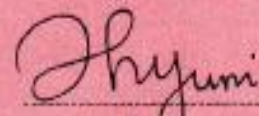
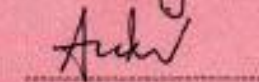
Tim Penguji :

Nama

Tanda Tangan

Ketua Tim Penguji : Ahyuni, S. T., M. Si.

Anggota Penguji : Febriandi, S. Pd., M. Si.

Mengesahkan:
Dekan FIS UNP





**UNIVERSITAS NEGERI PADANG
FAKULTAS ILMU SOSIAL
JURUSAN GEOGRAFI**

Jalan. Prof. Dr. Hamka, Air Tawar Padang – 25131 Telp 0751-7875159

SURAT PERNYATAAN TIDAK PLAGIAT

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Reshy Novaria Putri
NIM/BP : 15136074/2015
Program Studi : Geografi
Jurusan : Geografi
Fakultas : Ilmu Sosial

Dengan ini menyatakan, bahwa skripsi saya dengan judul :

“Analisis Kelayakan Pemekaran Wilayah (*Regional Expansion*) Di Kecamatan Koto

Tengah Kota Padang” adalah benar merupakan hasil karya saya dan bukan merupakan plagiat dari

karya orang lain. Apabila suatu saat terbukti saya melakukan plagiat dari karya orang lain maka saya bersedia diproses dan menerima sanksi akademis maupun hukum sesuai dengan syarat hukum dan ketentuan yang berlaku, baik di instansi Universitas Negeri Padang maupun di masyarakat dan negara.

Demikianlah pernyataan ini saya buat dengan kesadaran dan rasa tanggung jawab sebagai anggota masyarakat ilmiah.

Diketahui Oleh,
Ketua Jurusan Geografi

Dr. Arie Yulfa, S.T, M.Sc
NIP. 19800618 200604 1 003

Padang, November 2019
Saya yang menyatakan



Reshy Novaria Putri
NIM. 15136030/2015

ABSTRAK

Reshy Novaria Putri, 2019 :Analisis Kelayakan Pemekaran Wilayah (*RegionalExpansion*) Kecamatan Koto Tangah Kota Padang

Penelitian ini bertujuan menganalisis kelayakan pemekaraan wilayah di Kecamatan Koto Tangah Kota Padang dengan mengetahui faktor apa saja yang mempengaruhi pemekaran wilayah di Kecamatan Koto Tangah ditinjau dari persyaratan administrasi, persyaratan fisik kewilayahan dan persyaratan teknis yang mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan.

Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif kuantitatif dengan pendekatan keruangan. Wilayah penelitian ini adalah Kecamatan Koto Tangah Kota Padang dengan seluruh kelurahan yang ada. Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara dan formulasi yang digunakan mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan. Kelayakan rencana pemekaran wilayah Kecamatan Koto Tangah Kota Padang dianalisis berdasarkan persyaratan administrasi, persyaratan fisik kewilayahan dan persyaratan teknis.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dari segi persyaratan administrasi belum layak untuk dimekarkan, sedangkan dari segi persyaratan fisik kewilayahan sudah layak untuk dimekarkan dan dari segi persyaratan teknis juga sudah layak untuk dimekarkan menjadi sebuah kecamatan baru.

Kata Kunci: KelayakanPemekaran Wilayah, Persyaratan Administrasi, Persyaratan Fisik Kewilayahan, Persyaratan Teknis

KATA PENGANTAR

Segala Puji dan Syukur kepada Allah SWT pencipta alam semesta beserta isinya, yang telah memberikan kesehatan, kesempatan dan kekuatan kepada penulis dalam mengikuti pendidikan sampai saat penulisan skripsi ini, Salam dan Shalawat disampaikan kepada Nabi Muhammad SAW, sang pencerah yang menuntun ummatnya dari alam yang gelap gulita menuju alam yang terang benderang dengan segala ilmu dan ajarannya.

Penulisan skripsi ini merupakan tugas akhir untuk mencapai gelar Sarjana Sains (S.Si) pada Jurusan Geografi, Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang, disamping memberikan pengalaman kepada penulis dalam meneliti dan menyusun karya ilmiah berupa skripsi. Penulis menyadari bahwa dalam penulisan skripsi ini masih banyak kelemahan dan kekurangan yang disebabkan keterbatasan pengetahuan penulis dan literatur yang dipergunakan. Sehubungan dengan hal ini, maka penulis mengharapkan saran dan kritik dari berbagai pihak yang bersifat menyempurnakan penulisan skripsi ini. Dalam menyelesaikan skripsi ini, penulis diberi bimbingan dan dorongan serta doa dari Ibu Mairita, Bapak Syaiful dan Adik Oktavia Aulia Ramadhani. Untuk itu, dari lubuk hati yang paling dalam saya menyampaikan terimakasih yang sedalam-dalamnya atas doa, motivasi dan dukungannya serta telah menjadi orang tua serta Keluarga terbaik bagisaya.

Penulis juga menyampaikan rasa hormat dan terimakasih yang setinggi-tingginya kepada semua pihak yang mendukung tercapainya karya ilmiah ini. Semoga segala bantuan dan bimbingan dari semua pihak yang telah diberikan kepada penulis dibalas dengan kebaikan dan pahala dari Allah SWT. Dalam kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih yang setulusnya kepada :

1. Dr. Arie Yulfa, S.T., M.Sc, Selaku Ketua Jurusan Geografi, Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang.
2. Fitriana Syahar, S.Si., M.Si selaku dosen pembimbing yang telah memberikan saran dan masukan dalam penyelesaian skripsi ini.

3. Ahyuni S.T.,M.Si dan Febriandi S.Pd.,M.Si selaku dosen tim penguji yang juga telah banyak memberikan masukan dan saran sehingga saya dapat menyelesaikan skripsi ini.
4. Sahabat-sahabat saya Elmaliana, Rota Lana Mislal, Raudatul Husna, Fitri Dayanti, Yulia Nanda dan Disha Elpasena yang selalu mendukung dan mendorong saya sehingga penelitian ini selesai serta sahabat-sahabat Geografi yang tidak sempat penulis sebutkan, saya ucapkan banyak terima kasih atas motivasi dan dorongan kalian.
5. Rekan-rekan mahasiswa Geografi yang selalu memberikan dukungan dan dorongan sehingga penelitian ini dapat diselesaikan.
6. Pihak-pihak yang tidak sempat penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu penulis baik secara langsung maupun tidak langsung.

Penulis sangat menyadari bahwa skripsi ini masih terdapat banyak kekurangan, oleh karena itu sangat diharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun demi kesempurnaan skripsi ini. Demikianlah yang dapat penulis sampaikan, terimakasih.

Padang, November 2019

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI.....	iii
DAFTAR GAMBAR.....	v
DAFTAR TABEL	vi
DAFTAR BAGAN	viii
BAB I. PENDAHULUAN	
A. LatarBelakang.....	1
B. RumusanMasalah	5
C. TujuanPenelitin	5
D. ManfaatPenelitian	6
BAB II. KAJIAN TEORI	
A. Konsep Wilayah.....	8
B. KonsepPengembangan Wilayah	9
C. Konsep Otonomi Daerah	10
D. KonsepPemekaran Wilayah.....	12
E. Dimensi-dimensi Teoritik Pemekaran Wilayah	14
1. Dimensi Administrasi.....	14
2. Dimensi Politik	17
3. Dimensi Geografi.....	19
4. Dimensi Sosial Budaya	22
5. Dimensi Demografi.....	23
F. Syarat-SyaratdanIndikatorPembentukanSuatu Daerah Baru.....	25
G. Penelitian Relevan.....	28
H. Kerangka Konsep	33
BAB III. METODE PENELITIAN	
A. MetodePenelitian	34
B. Defenisi Operasional Variabel Penelitian.....	34
C. WaktudanTempatPenelitian.....	36
D. Variabel Penelitian	39
E. Bahan dan Alat	43
F. Data dan Sumber Data	45
G. Teknik Pengumpulan Data	46
H. Teknik Pengolahan Data	47
I. Teknik Analisis Data	52
BAB IV.METODE PENELITIAN	
A. Gambaran Umum Wilayah Penelitian	55
B. Hasil Penelitian	59
C. Pembahasan	90

BAB IV.METODE PENELITIAN

A. Kesimpulan.....	109
B. Saran.....	110

DAFTAR PUSTAKA.....	112
----------------------------	------------

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
Gambar 1. Peta Wilayah Penelitian	38
Gambar 2. Peta Pola Ruang Kecamatan Koto Tangah Tahun 2012	65
Gambar 3. Peta Jarak Ke Pusat Pemeritahan Kecamatan (Kota Padang) ..	68
Gambar 4. Peta Jaringan Jalan Kota Padang	85
Gambar 5. Peta Lokasi Rencana Pemekaran Wilayah Kecamatan Koto Tangah	99

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
Tabel 1. Faktordanindikatordalam pemekaran wilayah.....	28
Tabel2. Luas daerah menurut kelurahan	37
Tabel3. Variabel persyaratan administrasi.....	39
Tabel4. Variabel persyaratan fisik kewilayahan	40
Tabel5. Variabel persyaratan teknis	41
Tabel6. Bahan yang digunakandalampenelitian.....	43
Tabel7. Teknikpengolahanpersyaratanadminitrasi.....	47
Tabel8. Teknikpengolahanpersyaratanfisik kewilayahan	48
Tabel9. Teknikpengolahanpersyaratanteknis	49
Tabel10. Teknikanalisis data dalam penelitian	53
Tabel11. Penentuan kategori pemekaran wilayah	54
Tabel12. Jumlah kelurahan dan luas wilayah di Kecamatan Koto Tangah.	56
Tabel13. Hasil kajian persyaratan administrasi calon Kecamatan Koto Tangah	60
Tabel14. Hasil kajian Persyaratan fisik kewilayahan calon Kecamatan Koto Tangah.....	61
Tabel15. Perhitungan jumlah penduduk	63
Tabel16. Perhitungan luas wilayah keseluruhan	64
Tabel17. Perhitungan luas wilayah yang dapat dimanfaatkan	66
Tabel18. Perhitungan rata-rata jarak kepusatpemerintahanKecamatan	67
Tabel19. Perhitungan rata-rata waktu perjalanan dari kabupaten/ kota atau kecamatan ke pusat pemerintahan	69
Tabel20. Jumlah bank	70
Tabel21. Jumlah lembaga non keuangan	70
Tabel22. Jumlah kelompok pertokoan	71
Tabel23. Jumlah pasar	72
Tabel24. Rasio sekolah dasar per penduduk usia sekolah dasar	73
Tabel25. Rasio sekolah lanjutan tingkat atas per penduduk usia sekolah lanjutan tingkat pertama	74
Tabel26. Rasio sekolah lanjutan tingkat atas per penduduk usia sekolah lanjutan tingkat atas	76
Tabel27. Rasio tenaga medis per penduduk.....	77
Tabel28. Rasio fasilitas kesehatan per penduduk.....	78
Tabel29. Persentase rumah tangga yang mempunyai kendaraan bermotor atau perahu atau perahu bermotor atau kapal motor	80
Tabel30. Persentase pelanggan listrik terhadap jumlah rumah tangga.....	81
Tabel31. Rasio panjang jalan terhadap jumlah kendaraan bermotor.....	84
Tabel32. Rasio sarana peribadatan per penduduk	85

Tabel33.Rasio fasilitas lapangan olahraga per penduduk.....	86
Tabel34.Balai pertemuan	87
Tabel35.Kajian persyaratan administratif calon Kecamatan Koto Tengah.....	90
Tabel36.Kajian persyaratan fisik kewilayahan calon Kecamatan Koto Tengah.....	95
Tabel37.Penilaian kecamatan calon Kecamatan Koto Tengah	102
Tabel 38.Syaratpembentukancalonkecamatan Koto Tengah berdasarkanPP Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan (Salinan)	105
Tabel39.Penentuan kategori pemekaran wilayah	108
Tabel39. Hasil penilaian kriteria	110

DAFTAR BAGAN

Bagan	Halaman
Bagan 1. Kerangka Konsep.....	33

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kecamatan merupakan salah satu unsur organisasi perangkat daerah yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat. Sebagai sebuah organisasi perangkat daerah, Kecamatan mempunyai kedudukan yang cukup strategis dalam memainkan peran fungsional dalam pelayanan dan administrasi pemerintahan, pembangunan, serta kemasyarakatan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia Organisasi Kecamatan telah mengalami beberapa kali perubahan terutama dari segi pengaturannya yang tentu saja berimbas pada kedudukan, pembentukan, penghapusan, penggabungan maupun sistem penyelenggaraan pemerintahannya (Oksep Adhayanto dkk, 2016).

Dalam daerah Kecamatan terdapat beberapa desa/kelurahan yang berada dalam suatu kawasan tertentu. Sejatinya desa/kelurahan adalah “negara kecil”. Wilayah Kecamatan yang terlalu luas secara langsung memberikan dampak yang signifikan dalam menentukan program-program pembangunan desa/kelurahan. Rentang kendali pemerintahan yang terlalu jauh menjadi faktor pendorong yang melahirkan aspirasi masyarakat dalam pembentukan suatu desa/kelurahan. Jarak yang terlalu jauh menuju pusat pemerintahan Kecamatan untuk mendapatkan jasa pelayanan pemerintahan serta birokrasi yang terlalu panjang, dipandang sebagai suatu masalah yang menyebabkan lambatnya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Solusinya adalah dengan melakukan pembentukan Kecamatan baru, sehingga masyarakat sebagai pelanggan lebih dekat dengan pemberi pelayanan

dan berharap mendapat pelayanan prima yang nantinya berdampak positif dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat (Ivan Fauzani Raharja, 2016).

Faktor lainnya yang menjadi alasan pembentukan Kecamatan baru adalah kesamaan sosial budaya dan adat istiadat masyarakat setempat. Pemekaran Kecamatan pada dasarnya merupakan suatu proses pembagian wilayah desa/kelurahan menjadi lebih dari satu wilayah, atas dasar praksara masyarakat dengan memperhatikan asal-usul dan adat istiadat maupun sosial budaya masyarakat setempat, dengan tujuan meningkatkan pelayanan dan mempercepat pembangunan. Oleh sebab itu, dipandang perlu untuk dilakukan sebuah kajian dalam rangka mengetahui kelayakan pembentukan Kecamatan tersebut. Kajian yang dimaksud selain berpedoman pada peraturan perundangan-perundangan, juga berpedoman pada konsep teoritis pemekaran wilayah. Sehingga diharapkan menjadi dasar yang kuat untuk melakukan pembentukan calon Kecamatan yang baru.

Pengaturan mengenai persyaratan pemekaran daerah atau wilayah setelah berlakunya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya ditulis UU No. 23 Tahun 2014), menjelaskan bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi dilakukan penataan wilayah. Penataan wilayah (*teritorial reform*) pada dasarnya merupakan bagian dari manajemen pemerintahan daerah, yang dimaksudkan untuk menata wilayah administratif suatu daerah agar rentang kendali menjadi lebih efektif dan efisien. Idealnya, penataan wilayah ini dilakukan seiring dengan perkembangan suatu daerah, sehingga pertumbuhan dan kemajuan tersebut tidak hanya terpusat tetapi dapat

dinikmati secara merata di seluruh wilayah. Pertumbuhan pusat-pusat kegiatan ekonomi yang baru biasanya menjadi awal bagi perkembangan suatu daerah. Pertumbuhan ini sejalan dengan potensi yang dimiliki daerah tersebut, baik yang bersumber dari kekayaan alam, maupun yang berupa sumber-sumber daya lainnya, seperti kemajuan industri, dan sebagainya.

Pemekaran Kecamatan berkaitan erat dengan penataan wilayah (*teritorial reform*) untuk mencapai tujuan penataan wilayah tersebut, maka dilakukan pembentukan daerah dan penyesuaian daerah. Pembentukan daerah dimaksud dapat berupa pemekaran daerah dan dapat juga berupa penggabungan daerah. Menurut UU No. 23 Tahun 2014 tidak mengatur secara spesifik mengenai persyaratan pembentukan Kecamatan, karena peraturan lebih lanjut dan lebih spesifik akan diatur melalui Peraturan Pemerintah (PP) terkait penataan daerah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan dinyatakan tegas bahwa pembentukan Kecamatan dapat berupa pemekaran satu Kecamatan menjadi dua Kecamatan atau lebih; dan atau penyatuan wilayah desa/kelurahan dari beberapa Kecamatan. Dalam pasal 3 dinyatakan bahwa untuk melaksanakan pemekaran Kecamatan harus memenuhi beberapa persyaratan, yakni administrasi, teknis dan fisik kewilayahan.

Namun demikian pula dengan Kecamatan Koto Tangah adalah sebuah Kecamatan yang terletak di Kota Padang. Kecamatan Koto tangah terdiri dari 13 kelurahan dengan luas wilayah administrasi 232,25 km². Jika di lihat persebaran kelurahan di Kecamatan Koto Tangah perlu di sikapi dengan kebijakan pemekaran mengingat keterjangkauan pelayanan dari pusat Kecamatan sangat

rentan. Rentang kendali antara pusat Kecamatan dan kelurahan yang ada di dalamnya yang sangat jauh secara geografis tentunya harus dilakukan langkah pemecahan antara lain dengan melakukan pemekaran Kecamatan Koto Tangah.

Jumlah penduduk di Kecamatan Koto Tangah dilihat dalam 5 tahun terakhir mengalami peningkatan. Pada tahun 2013 jumlah penduduk Kecamatan Koto Tangah 173,004 jiwa sedangkan pada tahun 2017 jumlah penduduk Kecamatan Koto Tangah 189,791 jiwa. Dalam 5 tahun terakhir terjadi peningkatan jumlah penduduk sekitar 16,747 jiwa. Sedangkan untuk kepadatan penduduk di Kecamatan Koto Tangah pada tahun 2017 adalah 871 km²/jiwa. Dampak dari bertambah jumlah penduduk kurangnya pelayanan kepada masyarakat oleh pemerintah Kecamatan. Hal ini menyebabkan harus bertambah jumlah aparatur pemerintahan dalam melayani masyarakat di Koto Tangah. Oleh sebab itu dengan adanya wacana pemekaran wilayah di Kecamatan Koto Tangah diharapkan mampu memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat.

Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **Analisis Kelayakan Pemekaran Wilayah (*Regional Expansion*) Kecamatan Koto Tangah Kota Padang** berdasarkan PP No. 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan diatas, mengemukakan beberapa hal yang perlu dikaji dalam menganalisis kelayakan pemekaran wilayah Kecamatan Koto Tangah Kota Padang yang didasarkan pada PP No. 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan, oleh sebab itu rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Apa saja yang menjadi persyaratan kelayakan pemekaran wilayah ditinjau dari aspek administrasi ?
2. Apa saja yang menjadi persyaratan kelayakan pemekaran wilayah ditinjau dari aspek fisik kewilayahan ?
3. Apa saja yang menjadi persyaratan kelayakan pemekaran wilayah ditinjau dari aspek teknis ?

C. Tujuan penelitian

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan diatas, mengemukakan beberapa tujuan yang perlu dikaji dalam menganalisis kelayakan pemekaran wilayah Kecamatan Koto Tangah Kota Padang yang didasarkan pada PP No. 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan, oleh sebab itu tujuan dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Mengetahui apa saja yang menjadi persyaratan kelayakan pemekaran wilayah ditinjau dari aspek administrasi.
2. Mengetahui apa saja yang menjadi persyaratan kelayakan pemekaran wilayah ditinjau dari aspek fisik kewilayahan.

3. Mengetahui apa saja yang menjadi persyaratan kelayakan pemekaran wilayah ditinjau dari aspek teknis.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Teoritis :

Diharapkan dapat menjadi bahan informasi bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya ilmu geografi terkait rencana pemekaran wilayah berdasarkan PP No. 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan terkait dengan penentuan persyaratan kelayakan pemekaran wilayah.

2. Pragmatis :

Diharapkan dapat menjadi tolak ukur dalam penentuan kebijakan terkait dengan rencana pemekaran wilayah serta menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan suatu kebijakan pembangunan, dan merumuskan program-program penanggulangan ketimpangan pembangunan, peningkatan dan kesejahteraan masyarakat di masa yang akan datang.

3. Akademis :

Penelitian ini bisa menjadi acuan tambahan dan pelengkap dalam metode monitoring kebijakan pemekaran wilayah terhadap wilayah-wilayah yang rencananya akan dilakukan pemekaran wilayah. Penelitian ini mencoba melakukan pendekatan baru dengan memasukkan beberapa teori, konsep dan variabel yang belum dipakai dalam penerapan lapangan yang tertuang dalam peraturan pemerintah.

Selama ini monitoring dan mengevaluasi dilakukan berdasarkan parameter indeks pembangunan, terkait dengan sosial budaya, politik ekonomi dan lain-lain, sedangkan penelitian ini sebagian besar berparameter terhadap tujuan pembangunan berdasarkan PP No. 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan terkait dengan penentuan persyaratan kelayakan pemekaran wilayah.

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Konsep Wilayah

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Dalam Bab 1 Pasal 1 disebutkan bahwa Wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan/atau aspek fungsional. Menurut Khairullah dan Cahyadin Malik dalam Tharigan (2005) bahwa wilayah dapat dibedakan berdasarkan cara pandang terkait dengan kondisinya atau berdasarkan fungsinya yaitu :

1. Wilayah subjetif, yakni wilayah merupakan alat untuk untuk mengidentifikasikan sesuatu lokasi berdasarkan kriteria tertentu atau tujuan tertentu,
2. Wilayah objektif, yakni wilayah itu benar-benar ada dan dapat dibedakan dari ciri-ciri/gejala alam di setiap wilayah

Menurut Khairullah dan Cahyadin malik dalam Blair (1991) dalam Nugroho dkk, (2003) menyebutkan bahwa dalam menganalisis wilayah dikenal tiga tipe ,yaitu :

1. Wilayah fungsional, adanya saling berinteraksi antar komponen-komponen didalam dan diluar wilayah, wujud wilayah sering dinamakan wilayah nodal yang didasari susunan (sistem) yang hirarki dari suatu hubungan di antara simpul-simpul perdagangan,

2. Wilayah homogen maksudnya adanya relatif kemiripan relatif dalam wilayah,
3. Wilayah administrasi merupakan wilayah ini dibentuk untuk kepentingan wilayah pengolahan atau organisasi oleh pihak pemerintah maupun pihak-pihak lain.

Dalam penelitian ini yang dimaksud dengan wilayah adalah ruang kesatuan geografis yang beserta unsur yang terkait didalamnya yang mana batas wilayahnya dibatasi oleh batas administrasi atau wilayah fungsional. Sedangkan untuk menjelaskan tentang wilayah perlu konsep yang menjelaskan tentang wilayah, yakni konsep regional/wilayah. Konsep regional/wilayah adalah suatu wilayah dipandang memiliki *homogenitas* dalam hal bentuk bentangan alamnya dan corak kehidupannya.

B. Konsep Pengembangan Wilayah

Pengembangan wilayah dimaksudkan untuk memperkecil kesenjangan pertumbuhan dan ketimpangan antar wilayah. Dalam konteks nasional adanya kesenjangan pembangunan antara wilayah menyebabkan tidak tercapainya tujuan pembangunan nasional secara keseluruhan. Dalam konteks pengembangan wilayah, pendekatan berdasarkan konsep ekonomi paling banyak digunakan baik secara ekonomis maupun praktis.

Tujuan dari konsep ini adalah pembangunan pada sektor-sektor utama pada lokasi-lokasi tertentu, sehingga akan menyebarkan kemajuan keseluruhan wilayah. Menurut Parr (1999) dalam Oksep Adhayanto (2016) menyebutkan ada beberapa konsep pengembangan wilayah, yaitu : (1) Membangkitkan kembali

daerah terbelakang (*depressed area*), sebagai daerah yang memiliki karakteristik tingginya tingkat pengangguran, pendapatan perkapita rendah, rendahnya tingkat kesejahteraan penduduk, dan rendahnya tingkat pelayanan fasilitas dan utilitas yang ada; (2) Mendorong dekonsentrasi wilayah, konsep ini untuk menekankan tingkat konsentrasi wilayah dan bertujuan untuk membentuk struktur ruang yang tepat, terutama pada beberapa bagian dari wilayah non-metropolitan yang berarti untuk menekan perannya terlalu besar; (3) Memodifikasi sistem kota-kota, merupakan sebagai pengontrol urbanisasi menuju pusat-pusat pertumbuhan, yaitu dengan adanya pengaturan sistem perkotaan telah memiliki hirarki yang terstruktur dengan baik dan diharapkan akan dapat mengurangi migrasi penduduk ke kota besar; (4) Pencapaian terhadap keseimbangan wilayah, hal ini muncul dikarenakan kurang memuaskannya struktur ekonomi inter-regional yang biasanya dengan mempertimbangkan tingkat kesejahteraan, serta yang berhubungan dengan belum dimanfaatkannya sumber daya alam pada beberapa daerah.

Pengembangan wilayah ini bertujuan untuk mengatasi *disparitas* (ketimpangan) perkembangan fisik dan sosial ekonomi, tidak hanya antar wilayah melainkan juga ketimpangan di dalam wilayah itu sendiri (Muta'ali Lutfi, 2011: 24).

C. Konsep Otonomi Daerah

Pengertian otonomi daerah secara etimologis berasal dari bahasa Yunani *autos* yang artinya sendiri, dan *nomos*, yang artinya aturan. Jadi dapat diartikan bahwa otonomi daerah adalah mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri.

Sementara itu Hardian, mengemukakan bahwa konsep dasar dari otonomi daerah adalah memberikan wewenang kepada daerah untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan daerahnya masing-masing sesuai dengan apa yang mereka kehendaki dan mereka butuhkan, dan pemerintah pusat akan membantu dan memelihara kegiatan-kegiatan yang tidak mungkin dilaksanakan di daerah.

Sementara itu menurut UU No.22 Tahun 1999 mendefinisikan Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundangan-perundangan. Setelah di revisi kembali UU No.22 Tahun 1999 berganti menjadi UU No.32 Tahun 2004 yang menyatakan otonomi daerah sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan perundang-undangan.

Manfaat otonomi daerah, menurut Shabbir Cheema dan Rondinelli, sebagaimana dikutip Dadang solihin, yaitu : (1) Perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat heterogen; (2) memotong jalur demokrasi yang rumit serta prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintahan pusat; (3) perumusan kebijakan lebih realistik; (4) desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya “penetrasi” yang lebih baik dari pemerintahan pusat bagi daerah-daerah yang terpencil atau sangat jauh dari pusat, dimana sering sekali rencana pemerintahan tidak dipahami oleh masyarakat setempat atau dihambat oleh elit lokal, dan dimana dukungan terhadap program pemerintah sangat terbatas. Dalam daerah otonom, terdapat unsur-unsur pokok berikut :

a. Unsur batas wilayah.

Sebagian kesatuan masyarakat hukum, batas suatu wilayah sangat menentukan untuk kepastian hukum pemerintah dan masyarakat dalam melakukan interaksi hukum, terutama dalam upaya penetapan kebijakan dan pemenuhan hak-hak masyarakat.

b. Unsur pemerintah.

Eksistensi pemerintah daerah, didasarkan legitimasi Undang-undang yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah, untuk menjalankan unsur pemerintahan yang berwenang mengatur berdasarkan kreativitasnya sendiri.

c. Unsur masyarakat.

Masyarakat sebagai unsur pemerintahan daerah merupakan kesatuan masyarakat hukum, baik *gemainschaft* maupun *gesselschaft*, yang mempunyai tradisi kebiasaan adat istiadat yang turut mewarnai sistem pemerintahan, mulai dari cara berpikir, bertindak dan kebiasaan tertentu dalam kehidupan masyarakat.

D. Konsep Pemekaran Wilayah

Pemekaran wilayah pada dasarnya dilandasi oleh teori tentang lokasi dan wilayah. Teori lokasi dan wilayah berhubungan dengan keruangan (Tarigan, 2005). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pemekaran wilayah sebagai suatu proses pemecahan wilayah (dari satu wilayah membentuk wilayah lain) memiliki sifat-sifat keruangan. Mengacu dari teori lokasi dan wilayah tersebut, ide dasar dari konsep pemekaran wilayah pada umumnya lebih banyak dipengaruhi dan

diadopsi dari teori lokasi pusat (*central place theory*). Teori lokasi pusat pertama kali di kemukakan oleh Walter Christaller tahun 1933, kemudian diperluas dan dikembangkan oleh August Losch tahun 1940. Teori lokasi pusat berasumsi bahwa suatu tempat merupakan pusat pemasaran atau pusat pelayanan yang membentuk suatu hierarki yang teratur (Ebed Hamri, dkk 2016).

Karakteristik pemerintahan yang demokratis dengan prinsip otonomi tentu menjadikan kualitas pelayanan publik sebagai tolak ukur keberhasilan pemerintahan di pusat atau di daerah. Sedangkan dalam konteks desentralisasi, pelayanan publik yang baik hanya dapat dihasilkan dengan penataan pemerintah yang baik dari tingkat pusat hingga daerah. Implementasi desentralisasi dalam rangka negara kesatuan, mengandung dua elemen pokok, yaitu :

- a. Pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan secara hukum dari pemerintahan pusat ke pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus dan atau bagian dari urusan pemerintahan tertentu.
- b. Pembentukan daerah yang dimaksud dapat berupa penggabungan (*consolidation/amalgamation*) beberapa daerah atau bagian daerah yang bersanding atau pemekaran (*fragmentation*) dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih.

Pemekaran daerah juga dapat dipahami sebagai pembagian kewenangan administrasi dari satu wilayah menjadi dua atau beberapa wilayah. Pembagian tersebut juga menyangkut luas wilayah maupun jumlah penduduk sehingga lebih mengecil. Sementara itu, tujuan pemekaran daerah pada pasal 2 PP No.129 Tahun 2000 Tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan

dan Penggabungan Daerah, dinyatakan bahwa tujuan pembentukan pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah adalah sebagai berikut :

- a. Peningkatan pelayanan kepada masyarakat
- b. Percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi
- c. Percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah
- d. Percepatan pengelolaan potensi daerah
- e. Peningkatan keamanan dan ketertiban

E. Dimensi-Dimensi Teoritik Pemekaran Wilayah

1. Dimensi Administrasi

Kebutuhan desentralisasi dari perspektif administrasi adalah untuk membangun hubungan wilayah pelayanan dengan membentuk organisasi pelaksana di wilayah kerja atau daerah untuk sejumlah tugas-tugas. Pengorganisasian wilayah didasarkan pada setiap aktivitas yang dilaksanakan dalam suatu wilayah sehingga memerlukan area kerja sendiri. Wilayah-wilayah yang diberi status otonom atau yang didesentralisasikan diyakini akan meningkatkan pelaksanaan administrasi dan pelayanan kepada masyarakat, karena desentralisasi dapat memberikan peluang pada penyesuaian administrasi dan pelayanan terhadap karakteristik wilayah-wilayah yang bervariasi sebagai konsekuensi dan perbedaan-perbedaan yang dibentuk geografi (Mutalib, 1987).

Seterusnya geografi dalam pengertian fisik menjadi dasar penentuan batas-batas administrasi. Suatu wilayah geografis dengan wilayah yang relatif kecil adalah areal yang tepat untuk :

- 1) Pelayanan lebih optimal, karena wilayah pelayanan relatif sempit.

- 2) Pemerintahan lebih responsif karena lebih dekat dengan komunitas yang dilayani.
- 3) Partisipasi masyarakat lebih meluas karena akses masyarakat yang relatif terbuka.
- 4) Konsolidasi masyarakat menjadi lebih mudah karena kedekatan institusi dengan masyarakat.
- 5) Pengawasan menjadi lebih mudah karena wilayah pengawasan yang relatif sempit (Mutalib, 1987)

Dari sudut pandang administrasi, pemberian desentralisasi selain menyangkut soal teknis pelaksanaan juga pembentukan kelembagaan yang obyektif (Sharpe, 1979). Disamping itu, wilayah-wilayah dari wilayah yang didesentralisasikan selalu didasarkan pada kepercayaan bahwa terdapat hubungan yang sistematis antara kualitas pelaksanaan administrasi dalam pelayanan kepada masyarakat dengan karakteristik-karakteristik dari wilayah daerah yang dapat divariasikan dengan cara mengubah jaringan-jaringan hubungan yang bersifat geografis. Oleh sebab itu adanya kepercayaan efisiensi dari pemerintahan daerah akan dapat ditingkatkan dengan cara membuat wilayah-wilayah menjadi lebih luas (Smith, 1985:47).

Dimensi lain mendasarkan pada prinsip teknis, yaitu suatu daerah atau wilayah bagi suatu fungsi pemerintahan ditentukan oleh lingkungan kerja (alam) ataupun ekonomi : air, iklim, kondisi pantai, topografi dan lokasi sumber daya alam serta distribusi industri. Sumber-sumber alam yang ada di daerah mungkin memiliki persamaan secara administratif serta menyediakan suatu pola daerah

berdasarkan ciri-ciri fisiknya. Walaupun daerah-daerah memiliki perbedaan secara geografis dan administratif akan tetapi administrasi daerah dibuat selalu berdasarkan pada letak geografisnya yaitu karakteristik-karakteristik serta hal-hal lain yang berada di daerah. Bagi para geografer hal-hal lain yang dimaksudkan diatas termasuk di dalamnya sosial dan ekonomi, lahan batubara atau daerah-daerah pertanian. Melalui pola-pola pemukiman serta ciri-ciri komunikasi yang digunakan, ciri-ciri alam berpengaruh terhadap sosial ekonomi dan juga dapat berpengaruh pada pandangan masyarakat di wilayah itu (Smith, 1985).

Dengan kata lain, dimensi teknis pembentukan daerah otonom juga terkait dengan aspek-aspek ekonomi. Menurut teori ini, daerah otonom tidaklah mungkin terbentuk jika daerah tidak dapat memenuhi pelayanan minimal yang dibutuhkan oleh masyarakatnya. Ini berarti pembentukan daerah otonom memerlukan persiapan yang sangat panjang dan matang. Daerah otonom dinilai dari serangkaian parameter yang bersifat sangat teknis. Suatu daerah baru dapat dikatakan mampu menyelenggarakan kegiatan secara otonom, jika parameter-parameter ekonomis tersebut dapat dipenuhi. Pendekatan ekonomi dalam pembentukan daerah otonom menggunakan kelayakan instrumen pengukuran pada persyaratan-persyaratan teknis. Bahkan dengan semakin majunya desain instrumen pengukuran, maka pembentukan daerah otonom akan sangat tergantung pada perhitungan jumlah skoring yang diperoleh dan persyaratan-persyaratan yang telah ditetapkan.

Penilaian teknis ini memang telah dijadikan dasar pembentukan sebagian besar daerah otonom, khususnya di negara-negara yang sudah maju.

Pertimbangan aspek ekonomi ini menjadi benar jika digunakan bagi daerah-daerah yang memang berada dalam jalur atau arah perkembangan ekonomi, misalnya di daerah industrialisasi dan perkotaan. Akan tetapi akan sangat bias jika digunakan bagi daerah dengan karakteristik tradisional/pedalaman. Sudah dapat dipastikan jika menggunakan pendekatan ekonomi ini, maka pembentukan daerah otonom tidaklah dimungkinkan di daerah-daerah pedalaman, karena semua standar yang ditetapkan sudah pasti tidak tercapai.

Secara singkat dapatlah disimpulkan bahwa parameter-parameter ekonomi dalam pembentukan suatu daerah otonom hanya dapat digunakan pada daerah-daerah yang sudah maju, memiliki sarana-prasarana yang sudah ditetapkan, dan masyarakatnya cenderung homogen. Sedangkan bagi daerah-daerah yang masih bersifat tradisional dan majemuk, parameter ekonomi tidak dapat dipergunakan, karena pembentukan daerah otonom sebenarnya lebih dimaksudkan sebagai pengakuan terhadap suatu komunitas sebagai entitas politik dan sebagai upaya memenuhi standar pelayanan yang telah ditetapkan.

2. Dimensi Politik

Kebutuhan akan pembentukan daerah otonom sejak awal sebenarnya tidak bisa hanya didasarkan pada pertimbangan teknis semata, tetapi lebih merupakan hasil dari tarik menarik atau konflik politik antara daerah dengan pusat (Dahl, 1989). Keanekaragaman budaya, pembangunan ekonomi yang tidak merata, perbedaan etnik serta loyalitas primordial yang keras selalu menghasilkan tekanan-tekanan yang tidak dapat ditahan oleh desentralisasi (Smith, 1985).

Distribusi kekuasaan antara tingkat pemerintahan atau kepala daerah otonom dan pilihan-pilihan institusi untuk desentralisasi adalah hasil dari proses politik yang bermula dari keputusan kelompok yang seringkali memiliki identitas teritorial. Dimensi politik dalam pembentukan daerah atau desentralisasi adalah pemerintahan yang dilokalisasi sebagai bagian dari suatu landasan pengakuan suatu kelompok masyarakat sebagai entitas politik. Sebagai bagian dari suatu landasan untuk kesamaan dan kebebasan politik (Robert Dahl, 1989). Pemerintahan daerah bukan hanya sekedar mekanisme tetapi lebih sebagai ekspresi kelompok masyarakat lokal. Dengan demikian desentralisasi idealnya berbasis komunitas masyarakat.

Pemerintahan daerah atau daerah otonom dalam perspektif teori adalah entitas yang memberi wujud khas pada kelompok masyarakat tertentu menjadi bagian integral dari organisasi negara yang berada di bawah hukum pemerintahan daerah dengan batas-batas geografis tertentu. Pengelompokan tidak hanya terletak pada batas geografis semata tetapi pada kehidupan kelompok yang hidup bersama sebagai suatu kesatuan. Dalam pengertian sebagai kelompok mereka berbeda secara abstrak karena adanya perbedaan aspek sosial dan demografi (Mutalib, 1987). Dimensi politik desentralisasi mencakup aspek-aspek geografis, sosial, dan demografi yang membedakan suatu komunitas secara kongkrit atau abstrak yang membentuk identitas dan landasan bersama sebagai suatu kesatuan atau entitas politik (Andi Ramses, 2002).

Menurut Smith (1985), sesungguhnya pembentukan daerah otonom dalam beberapa hal dapat dianalogikan dengan pembentukan suatu negara yang terikat

dengan identitas bangsa, meskipun dari sisi besaran dan kedalaman politik keduanya tentulah berbeda. Daerah otonom tidaklah mungkin terbentuk jika tidak ada hubungan antar masyarakat dan wilayah tempat tinggalnya. Masyarakat dan wilayahnya inilah yang memiliki besaran politik tertentu yang mendorong lahirnya daerah otonom. Dari berbagai kasus pembentukan daerah otonom di berbagai belahan dunia, dimensi politik ini merupakan unsur yang mendominasi pembentukan sebagian besar daerah otonom. Bahkan untuk daerah otonom yang dibentuk melalui inisiatif pemerintah pusat pun, dimensi politik selalu menjadi pertimbangan utama dalam peta pembentukan daerah otonom.

Teori politik dalam pembentukan suatu daerah otonom, jika dicermati sebetulnya mengacu pada teori masyarakat dan wilayah. Menurut teori ini kehadiran masyarakat di suatu wilayah erat kaitannya dengan rasa keamanan, ketentraman dan kepastian adanya sumber-sumber yang menjamin kelangsungan kehidupan dan reproduksi sosial mereka. Lama-kelamaan ikatan antara masyarakat dan wilayahnya menjadi sangat dalam, sehingga melahirkan identitas sosial khusus kepada masyarakat.

3. Dimensi Geografi

Dimensi geografi pembentukan daerah otonom adalah variabel yang terkait dengan pembentukan daerah otonom sebagai akibat munculnya ikatan-ikatan yang bermotif politik pada masyarakat yang tinggal di suatu daerah. Ikatan-ikatan bermotif politik tersebut, latar belakang kesatuan geografis itu dihubungkan oleh suatu ikatan secara politis. Kuat lemahnya ikatan tersebut sangat tergantung

kepada seberapa besar daya tarik politik terhadap hadirnya kesatuan masyarakat tersebut sebagai suatu kesatuan politis.

Hal yang paling penting dalam aspek geografi ini adalah adanya perasaan menyatu dari sekelompok masyarakat sebagai akibat dari adanya hubungan kesatuan wilayah secara geografis. Pada awal kemunculannya, mungkin saja perasaan sebagai suatu kesatuan tersebut tidak begitu kuat. Tetapi karena perkembangan faktor-faktor eksternal yang memicu perasaan bersatu tersebut, maka dorongan untuk menggali ikatan-ikatan tersebut kembali muncul. Berbagai kasus pemekaran yang terjadi saat ini, sebetulnya banyak terkait dengan aspek politik (Smith, 1985).

Pandangan ini menjadi pembenaran terbentuknya suatu daerah otonom. Daerah otonom tidaklah mungkin terbentuk jika tidak terdapat jalinan ikatan politis antara masyarakat dengan wilayah tinggalnya. Sebagai bentuk dan aktualisasi politik, pembentukan daerah otonom harus memiliki landasan dasar yang kuat secara politis, sehingga daerah otonom mampu memberi identitas baru yang merepresentasikan perasaan-perasaan masyarakat dalam bentuk yang sangat khas (Smith, 1985).

Aspek geografis, mengasumsikan bahwa kondisi geografis suatu daerah akan berpengaruh terhadap pembentukan identitas suatu kelompok masyarakat yang akhirnya akan berkembang menjadi satu kesatuan politik. Misalnya masyarakat daerah pantai, gunung atau pulau. Masyarakat yang terpisah secara geografis, cenderung membentuk komunitas tersendiri dan akan menjadi dasar pembentukan kelompok masyarakat.

Geografi menjadi batas yuridiksi wilayah yang ditempati oleh sekelompok masyarakat yang menjadi syarat pembentukan daerah otonom. Keadaan geografiberpengaruh kuat, terlihat dalam berbagai segi dan bersifat universal, sehingga dipakai menjadi daerah otonom. Konsep pemberian otoritas kepada daerah karena adanya sejumlah penduduk yang mendiami suatu wilayah, dimana kelompok itu mempunyai perbedaan dan kepentingan. Perbedaan geografi selain menjadi dasar terbentuknya suatu identitas bersama suatu kelompok, juga pembentuk perbedaan karakteristik wilayah, masalah, dan kewenangan masing-masing daerah otonom.

Berdasarkan geografi, daerah memiliki ciri-ciri setempat, kondisi dan kepentingan serta masalah yang dibentuk oleh karakteristik geografinya yang berbeda itu. Perbedaan-perbedaan ciri daerah yang membentuk karakteristik, kondisi, kepentingan dan masalah, serta potensi masing-masing daerah menjadi konsep dasar pembentukan daerah otonom. Dan seharusnya juga menjadi dasar dalam pemberian kewenangan. Geografi adalah salah satu alasan yang signifikan dalam pembentukan daerah otonom atau pemekaran daerah otonom. Pembentukan daerah-daerah otonom dianggap menjadi lebih berguna pada wilayah-wilayah yang berbeda.

Demikian pula, struktur teritorial dari pemerintahan dan administrasi mungkin dapat mengakomodasikan suatu divisi sosial dalam suatu daerah yang memiliki kekhususan berdasarkan sejarah, etnis, bahasa, ataupun kombinasinya. Wilayah-wilayah yang membentuk bagian yang besar dalam jumlah pemilih dari suatu negara selama proses penyatuan dapat dilanjutkan untuk memiliki rasa

identitas yang tidak dapat diabaikan oleh sistem konstitusional dan administratif (Leemans, 1970:41).

d. Dimensi Sosial Budaya

Budaya dan etnik selalu membentuk bagian sosial dari suatu daerah yang khusus berdasarkan sejarah yang dibentuk dari elemen-elemen yang saling berbeda dari suatu kelompok etnik ke kelompok etnik yang lain (Urwin, 1982). Aspek Sosial Budaya mengasumsikan, jika suatu masyarakat terikat dengan suatu sistem budaya tersendiri yang memberi perbedaan identitas budaya dengan masyarakat lain, maka secara politis ikatan kesatuan masyarakat tersebut akan lebih kuat. Aspek ini secara langsung terkait dengan persoalan etnisitas dan mungkin saja keagamaan. Faktor ini sebetulnya terkait pula dengan faktor geografi, karena faktor etnisitas tidak mungkin muncul dengan sendirinya. Pembentukan sebuah identitas etnis merupakan proses yang sangat panjang terkait dengan faktor-faktor geografis dan demografis secara langsung.

Disamping itu seringkali suatu etnis atau masyarakat tertentu lebih merupakan komunitas moral dan politik dari sekedar kelompok masyarakat keturunan ataupun bahasa. Faktor-faktor yang menekan secara politis ataupun ekonomipun bisa kian mendorong dominasi etnik dari suatu komunitas tertentu. Berdasarkan sejarah, agama, bahasa dan budaya tradisional suatu komunitas membedakan atau membuat perbedaan antara bagian suatu masyarakat yang satu terhadap masyarakat yang lainnya. Tak jarang, polarisasi etnisitas mengarah sebagai upaya-upaya perebutan sumber daya suatu etnis masyarakat tertentu dari komunitas besarnya.

Pemerintahan daerah dalam perspektif sosial dipandang sebagai kelompok terorganisir dalam batas-batas geografis tertentu, dan mengembangkan perasaan kebersamaan di tengah perbedaan sosial ekonomi dengan corak tertentu dan menjadi “*social entity*”(Mutalib, 1987). Wilayah dengan corak sosial dan budaya itu membentuk suatu identitas tersendiri yang menimbulkan keragaman dalam daerah otonom. Perasaan yang bersatu sebagai konsekuensi dan perasaan kebersamaan yang terikat dengan kekuatan yang tidak hanya diantara mereka sendiri tetapi juga antar pemerintah daerah dengan masyarakat daerah (Smith, 1985). Perasaan latar belakang (*raison d’etre*) dan otoritas daerah akan mempererat kesatuan diantara penduduk daerah.

e. Dimensi Demografi

Yaitu faktor yang mengasumsikan bahwa homogenitas penduduk akan mendorong lahirnya kesatuan penduduk secara politis. Suatu masyarakat dengan penduduk yang homogen, akan memiliki tingkat kesatuan politik yang lebih tinggi dibanding masyarakat heterogen. Jika faktor heterogenitas ini dikolaborasikan dengan kesatuan secara geografis, maka secara politis pembentukan kesatuan masyarakat tersebut akan lebih kuat dan secara langsung akan semakin mendorong tuntutan terbentuknya daerah otonom (Mutalib, 1987). Fakta dimana suatu wilayah dibagi-bagi ke dalam bentuk pemerintahan yang otonom, selalu dihubungkan dengan wilayah yang dapat dikenali dan penduduk yang ada di dalamnya terbentuk menjadi suatu unit social ekonomi yang alami. Umumnya mereka membentuk perasaan bersama dan memiliki identitas (Smith, 1985).

Pembentukan daerah otonom yang mempertimbangkan secara sungguh-sungguh aspek komunitas, pada banyak negara mendapat legitimasi yang tinggi. Suatu wilayah dibagi berdasarkan cakupan komunitas dan perasaan atau sikap masyarakat yang hidup dan bekerja di dalamnya (Paddison, 1983). Secara historis, banyak daerah otonom yang dibentuk didasarkan pada keterpaduan penduduk suatu wilayah, sebagai suatu komunitas yang padu dari aspek kultural, karakter sosial dan ekonomi. Pola-pola atau ruang lingkup komunitas selalu menandai pembentukan daerah otonom. Komunitas yang berada pada suatu geografi membentuk garis demarkasi suatu daerah, berdasarkan pola-pola kehidupan social ekonomi yang memisahkan satu komunitas dengan komunitas lainnya.

Disisi lain berkembangnya wacana pemekaran daerah, tidak terlepas dari pemberlakuan prinsip-prinsip otonomi daerah. Secara eksplisit didalam UU otonomi daerah tahun 1999, memang telah dengan jelas diamanatkan bahwa pada prinsipnya otonomi daerah media atau jalan untuk menjawab tiga persoalan mendasar dalam tata pemerintahan dan pelayanan terhadap publik.

1. Pertama, otonomi daerah haruslah merupakan jalan atau upaya untuk mendekatkan pemerintah kepada rakyat.
2. Kedua, melalui otonomi daerah juga harus tercipta akuntabilitas yang terjaga dengan baik.
3. Ketiga, bagaimana otonomi daerah diformulasikan menjadi langkah untuk mengupayakan responsiveness, dimana publik berpartisipasi aktif dalam pengambilan kebijakan di tingkat lokal.

Lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mendorong desentralisasi dan otonomi daerah telah menghadirkan pergeseran dan perubahan paradigma baru (*new paradigms shifting*) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pada sudut lain, restrukturisasi manajemen pemerintahan daerah yang memberikan keleluasaan besar bagi pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sesuai kewenangan yang dimiliki dalam mencapai kesejahteraan telah menimbulkan beberapa implikasi. Salah satu implikasi yang sampai saat ini terus berlangsung, adalah timbulnya keinginan kuat dari berbagai daerah baik di tingkat Propinsi, Kabupaten maupun Kota untuk memekarkan daerahnya (Yosmardin, 2002:77).

F. Syarat-Syarat dan Indikator Pembentukan Suatu Daerah Baru

Pembentukan suatu daerah baru tidak terlepas dari persyaratan dan indikator yang harus dicapai, maka dari itu syarat dan indikator dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan dalam BAB II sebagai berikut :

Pasal 3 :

Pembentukan Kecamatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan.

Pasal 4 :

Syarat administratif pembentukan Kecamatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, meliputi:

- a. Batas usia penyelenggaraan pemerintahan minimal 5 (lima) tahun;
- b. Batas usia penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan yang akan dibentuk menjadi Kecamatan minimal 5 (lima) tahun;
- c. Keputusan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau nama lain untuk Desa dan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain untuk kelurahan di seluruh wilayah Kecamatan
- d. Keputusan Kepala Desa atau nama lain untuk desa dan Keputusan Lurah atau nama lain untuk kelurahan di seluruh wilayah Kecamatan baik yang akan menjadi cakupan wilayah Kecamatan baru maupun Kecamatan induk tentang persetujuan pembentukan Kecamatan;

- e. Rekomendasi Gubernur.

Pasal 5 :

Syarat fisik kewilayahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 meliputi cakupan wilayah, lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan.

Pasal 6 :

- a. Cakupan wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 untuk daerah kabupaten paling sedikit terdiri atas 10 desa/kelurahan dan untuk daerah kota paling sedikit terdiri atas 5 desa/kelurahan.
- b. Lokasi calon ibukota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 memperhatikan aspek tata ruang, ketersediaan fasilitas, aksesibilitas, kondisi dan letak geografis, kependudukan, sosial ekonomi, sosial politik, dan sosial budaya.
- c. Sarana dan prasarana pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 meliputi bangunan dan lahan untuk kantor camat yang dapat digunakan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Pasal 7 :

Persyaratan teknis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 meliputi:

- a. Jumlah penduduk;
- b. Luas wilayah;
- c. Rentang kendali penyelenggaraan pelayanan pemerintahan;
- d. Aktivitas perekonomian;
- e. Ketersediaan sarana dan prasarana.

Persyaratan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dinilai berdasarkan hasil kajian yang dilakukan pemerintah kabupaten/kota sesuai indikator sebagaimana tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Pemerintah ini. baik yang menjadi calon cakupan wilayah Kecamatan baru maupun Kecamatan induk tentang persetujuan pembentukan Kecamatan;

Pasal 8 :

- a. Pemerintah kabupaten/kota dapat membentuk Kecamatan di wilayah yang mencakup satu atau lebih pulau, yang persyaratannya dikecualikan dari persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dengan pertimbangan untuk efektifitas pelayanan dan pemberdayaan masyarakat di pulau-pulau terpencil dan/atau terluar.
- b. Pembentukan Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah.

Pasal 9 :

- a. Pemerintah dapat menugaskan kepada pemerintah kabupaten/kota tertentu melalui gubernur selaku wakil Pemerintah untuk membentuk Kecamatan dengan mengecualikan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3.
- b. Pembentukan Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), atas pertimbangan kepentingan nasional dan penyelenggaraan tugas umum pemerintahan.

Pasal 10 :

- a. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang Pembentukan Kecamatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) paling sedikit memuat:
 1. Nama Kecamatan;
 2. Nama ibukota Kecamatan;
 3. Batas wilayah Kecamatan; dan
 4. Nama desa dan/atau kelurahan.
- b. Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilampiri peta Kecamatan dengan batas wilayahnya sesuai kaidah teknis dan memuat titik koordinat.

Pasal 11 :

Perubahan nama dan/atau pemindahan ibukota Kecamatan ditetapkan dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota.

Berikut ini adalah tabel terkait dengan faktor dan indikator dalam pemekaran wilayah sebagai berikut :

Tabel 1. Faktor dan Indikator dalam Pemekaran Wilayah

Faktor	Indikator
1. Penduduk	a. Jumlah penduduk
2. Luas Daerah	a. Luas wilayah keseluruhan b. Luas wilayah efektif yang dapat dimanfaatkan
3. Rentang Kendali	a. Rata-rata jarak desa kepusat pemerintahan Kecamatan b. Rata-rata waktu perjalanan ke pusat pemerintahan Kecamatan
4. Aktivitas Perekonomian	a. Jumlah bank b. Lembaga keuangan non bank c. Kelompok pertokoan d. Jumlah pasar
5. Ketersediaan Sarana Dan Prasarana	a. Rasio sekolah dasar per penduduk usia sekolah dasar b. Rasio sekolah lanjutan tingkat pertamam per penduduk usia sekolah lanjutan tingkat pertama c. Rasio Sekolah Lanjutan Tingkat Atas per penduduk usia sekolah lanjutan tingkat atas d. Rasio tenaga medis per penduduk e. Rasio fasilitas kesehatan per penduduk f. Persentase rumah tangga yang mempunyai kendaraan bermotor atau perahu motor atau kapal motor g. Persentase pelanggan listrik terhadap jumlah ruah tangga h. Rasio panjang jalan terhadap jumlah kendaraan bermotor i. Rasio sarana peribadatan per penduduk j. Rasio fasilitas lapangan olahraga per penduduk k. Jumlah balai pertemuan

Sumber : Lampiran PP No. 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan

G. Penelitian Relevan

1. Oksep Adhayanto, Handrisal, Dan Irman Tentang Kajian Strategis Pemekaran Kecamatan Di Daerah Perbatasan (Studi Pemekaran

Kecamatan Selat Gelam Kabupaten Karimun Provinsi Kepulauan Riau) (2016).

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemda, menyebutkan bahwa Daerah (Kabupaten/Kota) dapat membentuk Kecamatan dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat Desa /kelurahan. Kabupaten Karimun merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Kepulauan Riau yang berbatasan langsung dengan negara Singapura. Letak geografis Kabupaten Karimun terdiri dari beberapa pulau-pulau besar maupun kecil menyebabkan terhambatnya akses pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, pemekaran Kecamatan yang ada saat ini merupakan salah satu alternatif solusi guna peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Tujuan penelitian ini adalah melakukan kajian analisis terhadap pemekaran calon Kecamatan Selat Gelam dari Kecamatan Induk Karimun dengan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan. Disain kajian yang digunakan adalah deskriptif analisis, dengan pendekatan kualitatif dan kuantitatif, dimana data yang berupa kenyataan empiris dianalisis secara kualitatif dengan mendeskripsikan dan mempertimbangkan ketentuan normatif, teoritis atau pandangan judgement para ahli dan *key informan* yang berhubungan dengan upaya pemekaran Kecamatan. Hasil dari kajian ini adalah calon Kecamatan Selat Gelam hanya memenuhi 1 dari 3 persyaratan pembentukan Kecamatan, yaitu persyaratan persyaratan teknis. Sementara untuk persyaratan administratif dan fisik kewilayahan tidak terpenuhi. Untuk persyaratan teknis

calon Kecamatan Selat Gelam Memperoleh Skor 340 yang berada pada kategori Mampu dan Direkomendasikan untuk dibentuk menjadi Kecamatan baru. Sedangkan Kecamatan Induk Karimun setelah dimekarkan (dibentuk Kecamatan Selat Gelam) masih memenuhi 1 dari 3 syarat pembentukan Kecamatan seperti yang diatur di dalam PP No 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan, yaitu persyaratan persyaratan teknis, sedangkan untuk persyaratan administratif dan fisik kewilayah tidak terpenuhi. Untuk persyaratan teknis, Kecamatan Induk Karimun memperoleh skor yang berada pada kategori Mampu dan Direkomendasikan.

2. Analisis Kelayakan Pemekaran Kecamatan Pangalengan Kabupaten Bandung (2007).

Tujuan penelitian ini menjelaskan tentang kemungkinan kelayakan pemekaran Kecamatan Pangalengan Kabupaten Bandung berdasarkan PP No. 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan. Analisis kelayakan pemekaran Kecamatan Pangalengan dilakukan berdasarkan kelayakan administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Hasilnya, secara administratif, Kecamatan Pangalengan layak untuk dimekarkan. Secara teknis juga layak dimekarkan. Sedangkan secara fisik kewilayahan belum layak untuk dimekarkan.

3. Telaah Hukum Kelayakan Pemekaran Kecamatan (Studi Kasus: Pemekaran Calon Kecamatan Danau Kerinci Barat Kabupaten Kerinci) (2016).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kelayakan pemekaran calon Kecamatan Danau Kerinci Barat Kabupaten Kerinci berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini, yaitu dengan mengacu pada

ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan. Metode penelitian yang digunakan yaitu menggunakan metode penelitian yuridis normatif (*legal research*) yang didukung penelitian empiris dimana data yang berupa kenyataan empiris dianalisis secara kualitatif dengan mendeskripsikan dan mempertimbangkan ketentuan normatif, yang berhubungan dengan upaya pemekaran Kecamatan.

Hasil dari kajian ini adalah calon Kecamatan Danau Kerinci Barat telah layak dan memenuhi persyaratan pembentukan Kecamatan, yaitu persyaratan administratif, persyaratan fisik kewilayahan dan teknis. Untuk persyaratan teknis Calon Kecamatan Danau Kerinci Barat memperoleh penilaian (skor) 391, sehingga keduanya berada pada kategori Mampu dan direkomendasikan untuk dibentuk menjadi Kecamatan baru.

4. Analisis Kelayakan Pemekaran Kecamatan Tana Righu Kabupaten Sumba Barat Provinsi Nusa Tenggara Timur (2017).

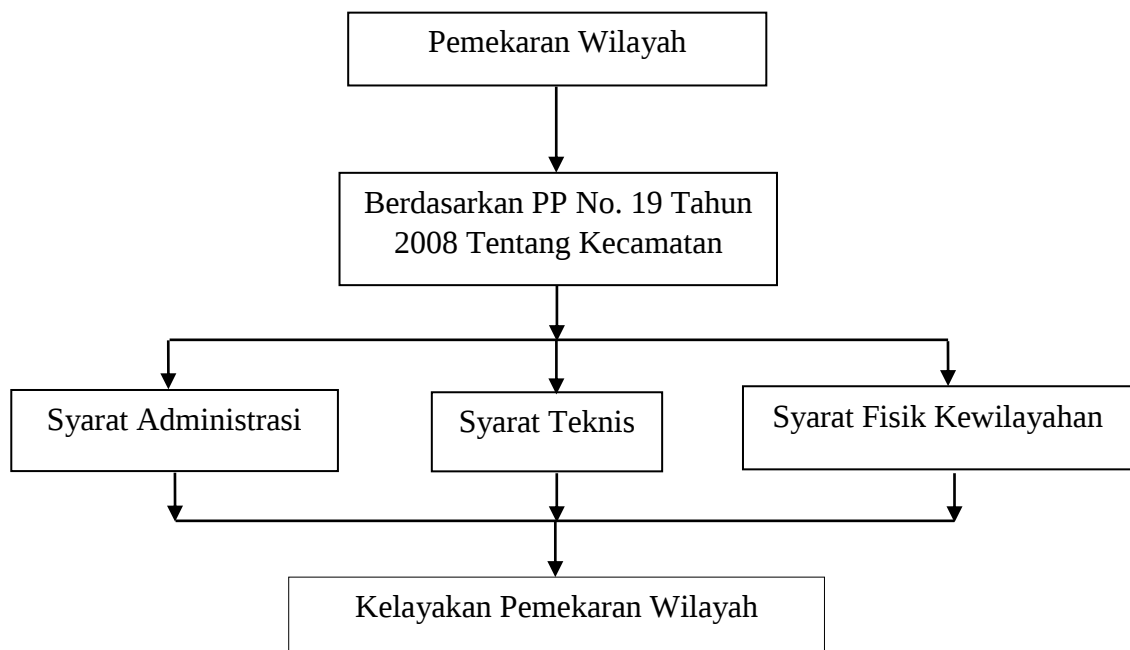
Tujuan penelitian ini menjelaskan tentang kemungkinan kelayakan pemekaran Kecamatan Tana Righu Kabupaten Sumba Barat berdasarkan PP No. 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan. Analisis kelayakan pemekaran Kecamatan Tana Righu dilakukan berdasarkan kelayakan administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Hasilnya, secara administratif, Kecamatan Tana Righu layak untuk dimekarkan. Secara teknis juga layak dimekarkan. Sedangkan secara fisik kewilayahan belum layak untuk dimekarkan.

5. Pemekaran Daerah Dan Konflik Keruangan Kebijakan Otonomi Daerah Dan Implementasinya Di Indonesia (2007).

Pemekaran daerah adalah suatu proses membagi satu daerah administratif (daerah otonom) yang sudah ada menjadi dua atau lebih daerah otonom baru berdasarkan UU RI nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah hasil amandemen UU RI nomor 22 tahun 1999. Landasan pelaksanaannya didasarkan pada PP nomor 129 tahun 2000. Sedangkan konflik keruangan (*spatial conflict*) adalah potensi konflik kewilayahan yang timbul akibat adanya garis batas yang membagi satu wilayah menjadi dua wilayah yang berbeda. Prinsip desentralisasi dan otonomi daerah serta pemekaran daerah di Indonesia sebagai negara kepulauan daerah tropis, memiliki karakteristik tersendiri ditinjau dari besarnya jumlah penduduk yang tersebar tidak merata, keanekaragaman sosial budaya, sumberdaya alam, flora dan fauna serta keragaman fisik wilayah. Berdasarkan keragaman tersebut, dalam perspektif geografi, Indonesia memiliki potensi konflik kewilayahan yang tinggi. Berdasarkan studi awal yang bersifat deskriptif analisis dengan menggunakan model prediktif kuantitatif terhadap data periode tahun 1999-2005 terjadi pemekaran 148 daerah otonom baru (141 kabupaten/kota dan 7 propinsi) atau rata rata bertambah 30 daerah otonom baru. Jumlah tersebut melebihi angka perkiraan hasil perhitungan yaitu sebanyak 460 kabupaten dan kota di bawah koordinasi 46 propinsi. Berdasarkan model segi enam Christaller, secara teoritis diperlukan paling tidak 2760 bentuk kerjasama antar daerah otonom yang saling berbatasan untuk mengantisipasi peluang terjadinya 2760 konflik kewilayahan (*spatial conflict*). Penataan kembali konsep desentralisasi dan

pemekaran daerah serta instrument penilaian, terutama kejelasan penetapan batas wilayah, merupakan salah satu upaya untuk mengendalikan kebijakan otonomi daerah.

H. Kerangka Konsep



Bagan 1. Kerangka Konsep

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Berdasarkan analisis kelayakan administrasi, baik ditinjau dari batas usia penyelenggaraan pemerintahan Kecamatan Koto Tangah dan penyelenggaraan kelurahan diseluruh wilayah Kecamatan Koto Tangah yang semuanya di atas 5 tahun, maka dapat disimpulkan bahwa Kecamatan Koto Tangah belum memenuhi syarat administrasi untuk dimekarkan, hal ini disebabkan oleh belum adanya rekomendasi ke Gubernur karna adanya permasalahan antara Kan Koto Tangah dengan Pemerintah Kota Padang.
2. Berdasarkan analisis kelayakan fisik kewilayahan yang mempersyaratkan cakupan wilayah Kecamatan baru untuk daerah kota paling sedikit terdiri dari 5 desa atau kelurahan, maka dapat dikatakan bahwa Kecamatan koto tangah telah memenuhi syarat untuk dimekarkan, karena jumlah seluruh kelurahan yang ada di wilayah Kecamatan koto tangah ada 13 kelurahan atau desa.
3. Berdasarkan analisis kelayakan teknis yang mempersyaratkan adanya perhitungan data kuantitatif terhadap potensi yang ada di Kecamatan Koto Tangah, maka dapat ditegaskan bahwa Kecamatan Koto Tangah telah memenuhi syarat untuk dimekarkan, karena total seluruh indikator yang mencapai 352 atau dalam kategori MAMPU.