

---

**POLICY OF TERRITORIAL AND REGIONAL REGULATION OPPORTUNITIES IN  
CENTRAL SULAWESI**  
**KEBIJAKAN REFORMASI TERITORIAL DAN PELUANG PEMEKARAN DAERAH DI  
SULAWESI TENGAH**

**RIZALI DJAELANGKARA<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Sulawesi Tengah

*E-mail:*

Naskah diterima : 3 Mei 2018 Naskah diterbitkan: 29 Juni 2018

**ABSTRACT**

In the development of government and territorial growth of a region in a country there are three things that are likely to occur related to territorial / regional structuring reform policies, first, the area is broader because the second centripetal policy has merged or annexed due to fragmentation. territorial (centrifugal policy), third, with the same territorial area (static / constants policy). in post-reform Indonesia in 1998 there have been an increase of 223 new autonomous regions (DOB) from a total of 319 pre-reform autonomous regions to 542 autonomous regions at the provincial / district / city level after the reformation. For Central Sulawesi, there are 23 proposals / plans for the establishment of DOBs. For projections and strategies to address the issue of regional expansion in Central Sulawesi based on current conditions and dynamics (2018), appropriate policy choices are needed in the face of the growing phenomenon of demand for expansion / formation of DOBs and regional structuring strategies based on centripetal policy, centrifugal policy or Constants policy . Judging from the strength of the Centripetal policy (integrated direction) there are a number of choices in the form of Annexation, Consolidation, Amalgamation. While the Centrifugal policy in the form of policies of Detachment, Fragmentation, Proliferation, Regional Government Splitting, Partition and Political Sub Division. For Constants / static policy choices in which the government carries out a pemekaran moratorium on an ongoing basis with proactive policy instruments.

To project opportunities for DOB formation in Central Sulawesi, (1) Proposal for the establishment of Moutong and Tomini Raya Districts is more likely to be realized, as seen from the process, the two DOB candidates have been approved as DOBs as proposed by the DPR-RI initiative. East has the opportunity, because the proposal of the area at the regional level has been completed. (3) Areas that are actually and factually truly for reasons of distance of service and / or because of consideration of having national strategic values and security can have opportunities for form.

**Keywords :** territorial reform, centripetal policy, centrifugal policy, constants policy

Dalam perkembangan pertumbuhan pemerintahan dan teritorial suatu daerah dalam suatu negara ada tiga hal kemungkinan terjadi yang berkaitan dengan kebijakan reformasi teritorial/penataan daerah, pertama, daerah semakin luas karena terjadi penggabungan atau aneksasi wilayah sekitarnya (centripetal Policy) kedua, semakin mengecil wilayahnya karena terjadi fragmentasi teritorial (centrifugal Policy), ketiga, dengan kondisi luasan teritorial yang sama (static/constants Policy). di Indonesia pasca reformasi tahun 1998 telah terjadi penambahan sebanyak 223 daerah otonom baru (DOB) dari total 319 daerah otonom pra-reformasi menjadi 542 daerah otonom setingkat provinsi/kabupaten/kota pasca reformasi. Untuk Sulawesi Tengah, wacana/rencana untuk pembentukan DOB sebanyak 23 usulan DOB. Untuk proyeksi dan strategi menghadapi isu pemekaran daerah di Sulawesi Tengah berdasarkan kondisi eksisting dan dinamika sekarang ini (2018), diperlukan pilihan kebijakan yang tepat dalam menghadapi berkembangnya fenomena permintaan untuk dimekarkan/pembentukan DOB serta strategi penataan daerah berbasis centripetal policy, centrifugal policy atau Constants policy. Dilihat dari kekuatan Centripetal policy (arah menyatu/memusat) terdapat sejumlah pilihan dalam bentuk Annexation, Consolidation, Amalgamation. Sedangkan Centrifugal policy dalam bentuk kebijakan Detachment, Fragmentation, Proliferation, Regional Government Splitting, Partition dan Political Sub Division. Untuk pilihan kebijakan Constants/static di mana pemerintah melakukan moratorium pemekaran secara berkelanjutan dengan policy instrument yang proaktif.

Untuk Proyeksi peluang pembentukan DOB di Sulawesi Tengah, (1) Usulan Pembentukan Kabupaten Moutong dan Tomini Raya lebih berpeluang untuk diwujudkan, karena dilihat dari prosesnya, kedua calon DOB tersebut sudah disahkan menjadi DOB sebagai usul inisiatif DPR-RI, (2) Usulan Pembentukan Sulawesi Timur berpeluang, karena usulan daerah tersebut pada tingkat daerah sudah selesai. (3) Daerah-daerah yang secara nyata dan faktual benar-benar karena alasan jarak pelayanan dan atau karena pertimbangan punya nilai strategis nasional dan keamanan dapat memiliki peluang untuk bentuk.

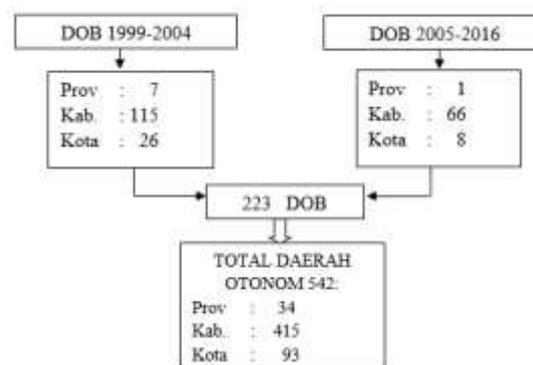
**Kata Kunci:** reformasi teritorial, centripetal policy, centrifugal policy, constants policy

## A. PENDAHULUAN

Dalam perkembangan pertumbuhan pemerintahan dan teritorial suatu daerah dalam suatu negara atau pemerintahan ada tiga hal kemungkinan terjadi, pertama, daerah semakin luas karena terjadi penggabungan atau aneksasi wilayah sekitarnya (centripetal policy) kedua, semakin mengecil wilayahnya karena terjadi fragmentasi teritorial (centrifugal policy), ketiga, dengan kondisi luasan teritorial yang sama (static/constants policy).

Khusus di Indonesia sejak bergulirnya reformasi tahun 1998 yang disusul pula adanya euforia reformasi teritorial, sejak tahun 1999 telah terjadi penambahan sebanyak 223 daerah otonom baru dari total 319 daerah otonom pra-reformasi menjadi 542 daerah otonom setingkat provinsi/kabupaten/kota pasca reformasi.

(Kemendagri 2017).



Sumber Kemendagri 2017, diolah validasi kembali oleh Penulis

Khusus Provinsi Sulawesi tengah, berdasarkan data/informasi yang disampaikan oleh Gubernur Sulteng pada acara sosialisasi tentang Kebijakan Penataan Daerah pada bulan November 2016, diperoleh gambaran sebagai berikut.

Tabel di atas menunjukkan bahwa dari 14 Daerah Otonom (DO) yang ada di Sulawesi Tengah sekarang, telah diwacanakan kembali

Tabel 1 Wacana Pembentukan Daerah Otonom Baru Kabupaten/Kota/Provinsi Di Rprovinsi Sulawesi Tengah Periode 2012-Sekarang

NO.	JUMLAH DAERAH OTONOM SEKARANG	ISU PEMBENTUKAN DAERAH OTONOM BARU YANG DIGULIRKAN
1.	Kabupaten Donggala	1. <i>Pembentukan Kabupaten Donggala Utara (ongoing process)</i>
2.	Kota Palu	2. <i>Pembentukan Kabupaten Tana Kaili/Pantai Barat</i>
3.	Kabupaten Parigi Moutong	3. <i>Pembentukan Kabupaten Tomini Raya (telah disetujui DPR-RI untuk dibahas)</i>
		4. <i>Pembentukan Kabupaten Moutong (telah disetujui DPR-RI untuk dibahas)</i>
4.	Kabupaten Sigi	
5.	Kabupaten Banggai	5. <i>Batui Toili,</i>
		6. <i>Kota Luwuk (Ibu Kota Kabupaten pindah ke Balantak)</i>
		7. <i>Tompotika</i>
		8. <i>Dampal</i>
6.	Kabupaten Banggai Kepulauan	
7.	Kabupaten Banggai Laut	
8.	Kabupaten Poso	9. <i>Pembentukan Poso dan rencana Pemindahan ibukota Kabupaten Poso ke Tentena</i>
		10. <i>Pembentukan Kabupaten Tambu Lore</i>
9.	Kabupaten Morowali	
10.	Kabupaten Morowali Utara	
11.	Kabupaten Tojo Una-una	11. <i>Kepulauan Togeang</i>
12.	Kabupaten Toli-Toli	12. <i>Kabupaten Dondo Dampal</i>
13.	Kabupaten Buol	
14.	Pemerintah Provinsi Sulteng	13. <i>Pembentukan Provinsi Sultim (ongoing process)</i>
Jumlah	14	13

Sumber: Sambutan Gkdh Pada Acara Sosialisasi Tentang Kebijakan Penataan Daerah Tanggal 24 November 2016 Di Palu, Diolah Kembali

Tabel 2: Perbandingan Luas Wilayah/Jumlah penduduk dengan Jumlah Daerah Otonom/Baru Provinsi yang ada di Pulau Sulawesi

NAMA PROVINSI	LUAS WILAYAH Km <sup>2</sup>	JLM PENDUDUK	JML DAERAH OTONOM	Kabupaten	Kota	DOB	Density
Sulawesi Utara	13852	2436921	11	7	4	7	167
Gorontalo	12435	1150765	7	6	1	4	92
Sulawesi Tengah	61841,29	2921715	13	12	1	7	47
Sulawesi Barat	16787,18	1306478	6	6		3	77
Sulawesi Selatan	45764,53	8606375	24	21	3	1	175
Sulawesi Tenggara	38067,7	2551008	17	15	2	11	67

Sumber: BPS, Provinsi-provinsi di Pulau Sulawesi Dalam Angka, 2017

untuk pembentukan 13 Daerah Otonom Baru (DOB), baik sebagai pemekaran daerah provinsi, Kabupaten, maupun perubahan status kota. Sementara pada Tahun 2011, di masa Kepemimpinan Gubernur HB Paliudju, Pemerintah Sulawesi Tengah telah melakukan kajian desain penataan daerah Sulawesi Tengah 2011-2025, yang didasarkan pada kebutuhan wilayah, kondisi geografis, kependudukan dan potensi wilayah serta SDA. Dalam grand desain yang sudah digodok pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah hingga 2025 mendatang, akan dibentuk sedikitnya 20-an kabupaten termasuk 10 wilayah otonom kabupaten/kota yang sudah ada selama ini, Grand Design pemekaran tersebut bahkan sudah dikirimkan ke Mendagri.

Mengenai perbandingan jumlah daerah otonom dengan luas wilayah/jumlah penduduk pada 6 provinsi di Pulau Sulawesi seperti ada tabel di bawah.

Berdasarkan Luas Wilayah masing-masing provinsi yang ada di pulau Sulawesi berdasarkan data pada Provinsi Dalam

Angka tahun 2017, dari kelima provinsi memiliki luas 188.747,7 Km<sup>2</sup>, dari luas tersebut luas Provinsi Sulawesi Tengah sebesar 32,7% dari total luas pulau Sulawesi dengan jumlah daerah otonom yang dibawah otonomi provinsi ini sebanyak 12 Kabupaten dan satu Kota. Dari perbandingan luas wilayah tersebut secara kasat mata dapat dikatakan Provinsi Sulawesi Tengah masih memungkinkan untuk dimekarkan.

## B. PERMASALAHAN

Berangkat dari tema tulisan ini yang berjudul Kebijakan Penataan Daerah dan Peluang Pemekaran Daerah di Provinsi Sulawesi Tengah, secara prospektif berdasarkan kondisi perkembangan pemerintahan/pembangunan, ekonomi, politik serta sosial budaya dan teknologi sesuai dinamika kondisi eksiting tahun 2017, maka penulis memfokuskan pada Tiga (3) masalah yang menjadi dasar pembahasan dalam menjawab makna denotatif dari tema tersebut, yaitu:

1. Apa pilihan Kebijakan penataan daerah oleh Pemerintah/Pemerintah Daerah berkaitan dengan berkembangnya fenomena permintaan untuk dimekarkan/pembentukan DOB.

2. Strategi Apa yang harus ditempuh oleh pemerintah daerah, jika pilihan kebijakan harus bermuara pada strategi penataan daerah yang berbasis centripetal policy, centrifugal policy ataupun constants/Static policy.

3. Berdasarkan Kondisi yang ada dan pilihan kebijakan yang ditempuh, usulan pembentukan DOB mana yang plausible dan berpeluang untuk difasilitasi pembentukannya.

### C. TINJAUAN SINGKAT TEORI TENTANG PENATAAN DAERAH

1. Konsep Teoritik tentang Pemekaran sebagai bagian dari reformasi teritorial

Pendapat yang komprehensif dan aplikatif relevan dengan Kebijakan Pemekaran di Indonesia adalah pendapat dari Ferrazzi, yang mengatakan:

reformasi administrasi teritorial adalah pengelolaan atas ukuran, bentuk dan hirarki dari unit daerah yang bertujuan untuk mencapai sasaran-sasaran politik dan administratif. Struktur teritorial atau pembagian teritorial mengacu pada pengaturan tingkatan dan jumlah/ukuran unit. Administrasi teritorial dianggap sebagai aplikasi tambahan dari alat dan kebijakan yang untuk penyesuaian unit teritorial, sedangkan reformasi teritorial dianggap

sebagai reorganisasi yang lebih mendasar (dari jumlah unit atau tingkatan pemerintah) atau perbaikan dari alat-alat dan kebijakan yang dipergunakan untuk mengatasi struktur/pembagian teritorial.

2. Bentuk-bentuk Kebijakan Penataan Daerah

Dilihat dari kekuatan Centripetal policy (arah menyatu/memusat) terdapat sejumlah istilah yang berkembang yaitu:

- a) Annexation (Aneksasi), Sebuah masyarakat atau daerah memperluas batas-batasnya dengan memasukan wilayah tertentu di sekitarnya menjadi bagian dari wilayahnya (True Blood, 1994).
- b) Consolidation, Penggabungan dua atau lebih komunitas/daerah yang ada membentuk satu daerah baru yang ukurannya lebih besar (Pawel Swianiwicz, 2010).
- c) Amalgamation Penggabungan dari dua atau lebih daerah yang ukuran kecil yang setingkat menjadi daerah otonom yang lebih luas (Mabuchi, 2001)

Dilihat dari kekuatan Centrifugal (mekar dan memencar) terdapat sejumlah istilah yang berkembang yaitu:

- a) Detachment, Pemisahan dari bagian suatu daerah/komunitas menjadi daerah/komunitas tersendiri. (True Blood, 1994)

- b) Fragmentation (Pawel Swianiowicz, 2010), Perluasan atau penyebaran Pemerintahan di tingkat bawah dalam bentuk daerah otonom baru yang dimekarkan dari sebuah daerah otonom induk.
- c) Proliferasi (Bappenas, 2008), Perluasan atau penyebaran Pemerintahan di tingkat bawah dalam bentuk daerah otonom baru yang dimekarkan dari sebuah daerah otonom induk.
- d) Regional Government Splitting (Ferrazzi, 2007), sama dengan konsep proliferasi di atas.
- e) Partition, Pemilahan-milahan suatu bagian dari suatu negara menjadi beberapa negara atau menjadi beberapa bagian/tingkatan daerah dalam suatu negara. (Brendan O, Leary, 2007)
- f) Political Sub Division, penataan dan pembentukan susunan wilayah dalam suatu negara ke dalam beberapa bentuk tingkatan dan jenis baik vertikal maupun horizontal (Maximilian Auffhammer, 2003)

Antara dua kekuatan pertumbuhan dan perkembangan pemerintahan daerah tersebut dikenal pula model jalan tengah atau disebut oleh Robert Hertzog sebagai Intermunicipal Cooperation (IMC) , model yang dianggap cukup berhasil dikembangkan di Perancis, yakni suatu kondisi yang terdiri dari ragam pihak (pemerintah daerah) yang bersepakat untuk melakukan kerjasama yang menghasilkan

barang dan jasa tertentu yang dapat dimanfaatkan oleh kedua belah, dengan biaya yang diperlukan telah disepakati sebelumnya. Penyediaan barang dan jasa atau urusan pemerintahan tersebut dilakukan dengan pertimbangan akan lebih memadai jika dilakukan melibatkan raga pihak dengan tidak berpengaruh kepada otoritas wilayah dan pemerintah masing-masing pihak.

#### 4. Alasan Argumentatif Teoritik Pro Pemekaran dan Pro Penggabungan

Menurut Reiljan, terdapat empat alasan argumentatif mengapa relevan pilihan kebijakan reformasi teritorial memprioritaskan pembentukan wilayah yang lebih besar (penggabungan/Amalgamation /Consolidation/Centripetal),

- 1) Suatu daerah yang memiliki ukuran yang lebih besar lebih efisien secara ekonomi.
- 2) Di dalam daerah yang berukuran besar, proses politik lebih demokratis lebih mudah diwujudkan;
- 3) Pada daerah yang besar potensi keragaman budaya yang ada apabila dikelola dengan baik maka menjadi modal sosial yang besar dalam pembangunan.
- 4) Pada daerah yang berukuran besar lebih memungkinkan peluang untuk mempromosikan pembangunan ekonomi.
- 5) Daerah yang besar akan lebih mampu menyediakan secara berkualitas dan

adil pemberian layanan, tugas dan beban pajak .

Berlawanan dengan pandangan di atas para pendukung konsep Territorial Fragmentation [Jones, Stewart, 1983] dan para penganut public choice, walaupun mereka berangka dari beragam asumsi namun para ahli tersebut bersepakat pada kesimpulan bersama bahwa “kecil itu Indah” (small is beautiful), adapun argumen mereka bahwa fragmentasi (pemekaran daerah) lebih menguntungkan dari pada penggabungan (Consolidation) adalah sebagai berikut.

1. Pada daerah yang lebih kecil, komunikasi dan akses terhadap layanan pemerintahan dan pembangunan yang berkualitas lebih mudah dilakukan;
2. Program/Kebijakan pembangunan akan lebih bersifat menajurus sesuai dengan kondisi lokal karena sifat kelolikalannya cenderung semakin homogen.
3. Makna suara pemilih akan lebih dihargai dan kontrol pemilih terhadap wakil/orang yang dipilihnya lebih mudah dilakukan;
4. Dengan fragmentasi akan mendorong kompetisi antara intitusi pemerintahan lokal karena jumlahnya semakin bertambah.
5. Kreasi, kearifan dna inovasi akan lebih mudah terjadi

## D. PEMBAHASAN

### 1. Tinjauan Fakta dan Alasan Usul Pemekaran Pembentukan DOB

Untuk Indonesia beberapa alasan faktual urgensi perlunya pemekaran/pembentukan DOB baik oleh Pemerintah maupun para pengusul, di antaranya:

1. Kebutuhan untuk pemerataan ekonomi daerah. Menurut data IRDA, kebutuhan untuk pemerataan ekonomi menjadi alasan paling populer digunakan untuk memekarkan sebuah daerah.
2. Kondisi geografis yang terlalu luas. Banyak kasus di Indonesia, proses delivery pelayanan publik tidak pernah terlaksana dengan optimal karena infrastruktur yang tidak memadai. Akibatnya luas wilayah yang sangat luas membuat pengelolaan pemerintahan dan pelayanan publik tidak efektif.
3. Perbedaan Basis Identitas. Alasan perbedaan identitas (etnis, asal muasal keturunan) juga muncul menjadi salah satu alasan pemekaran. Tuntutan pemekaran muncul karena biasanya masyarakat yang berdomisili di daerah pemekaran merasa sebagai komunitas budaya tersendiri yang berbeda dengan komunitas budaya daerah induk.
4. Kegagalan pengelolaan konflik komunal. Kekacauan politik yang tidak bisa diselesaikan seringkali

menimbulkan tuntutan adanya pemisahan daerah.

Sedangkan berdasarkan penelitian desktop yang dilakukan oleh Syarifuddin terhadap kajian dari 36 Studi tentang pemekaran daerah yang dilakukan oleh beragam pihak diseluruh wilayah Indonesia periode 1999-2009, secara empiris, pemekaran daerah yang terjadi di Indonesia selama ini dari aspek politik baik di level pusat maupun daerah menurut Syarifudin terlihat ada 4 makna substantif politik di level pusat mengenai pemekaran daerah, yakni: (1) Politik memecah belah konsentrasi separatis; (2) Politik percepatan pembangunan; (3) Politik desentralisasi; dan (4) Politik menjaga integrasi NKRI. Ada 7 makna substantif politik di level daerah mengenai pemekaran daerah, yakni: (1) Politik peningkatan kesejahteraan; (2) Politik peningkatan layanan publik; (3) Politik desentralisasi; (4) Politik mengatasi rentang kendali; (5) Politik pembangunan wilayah; (6) Politik percepatan pembangunan; dan (7) Politik kelembagaan (aspirasi forum desa). Ada 7 makna bias/dissubstantif politik di level daerah mengenai pemekaran daerah, yakni: (1) Politik identitas etnis; (2) Politik identitas agama; (3) Politik kontestasi elite lokal; (4) Politik pengembalian kejayaan sejarah; (5) Politik involusi administrasi; (6) Politik free rider (ditunggangi); dan (7) Politik uang. Dan ada 4 makna bias/dissubstantif politik di level pusat mengenai pemekaran daerah, yakni: (1) Politik penghisapan sumber daya lokal; (2) Politik mencari popularitas; (3) Politik partai memenangkan pemilu; dan (4) Politik uang

## 2. Pilihan Strategi Penataan Daerah di Sulawesi Tengah

### a. Pilihan Kebijakan Centrifugal/Fragmentasi (Memfasilitasi Pemekaran)

Jika Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah memiliki kepedulian dan goodwill dan political will untuk memfasilitasi pemekaran daerah, maka pemerintah daerah harus memiliki langkah/tahapan strategis yang mencakup:

- 1) Harus bersifat eklektik, artinya memilih prioritas dari sejumlah daerah usulan baru yang berpeluang lebih besar untuk dapat diperjuangkan, baik dilihat dari proses tahapan yang telah ditempuh dalam proses pengusulan rencana DOB bersangkutan maupun fakta alasan pemekaran berdasarkan demand dan suplay.
- 2) Konsolidasi dalam bentuk enabling setting dan polycentris facilitative, artinya dari sejumlah wacana daerah yang hendak dimekarkan, pemerintah di daerah harus melakukan konsolidasi, baik membangun komunikasi dan kesamaan persepsi tentang urgensi, relevansi, kajian dan pemenuhan persyaratan dan sediaan sumber daya dan jaringan perjuangan untuk itu. Konsolidasi yang dimaksud melibatkan pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten Induk/Asal, masyarakat setempat, Partai Politik/anggota DPRD Daerah, DPR/DPD utusan Sulawesi Tengah

dan ragam pihak pemangku kepentingan lainnya, termasuk pembentukan/penguatan desk-work khusus bagi kebijakan pemekaran di daerah.

- 3) Proaktif antisipasi dalam meminimalisasi konflik akibat rencana pemekaran serta segala hambatan internal maupun eksternal, termasuk upaya persiapan sosial, infrastruktur pemerintahan dll.
- 4) Secara denotatif menegaskan komitmen tentang penataan daerah melalui kebijakan nyata dan eksplisit dalam perencanaan program dan pembiayaan pembangunan daerah.
- 5) Selalu memperhatikan politic signal, policy streaming dan policy windows dari pemerintah pusat terhadap kebijakan pemekaran daerah.

#### b. Pilihan Kebijakan Centripetal/Amalgamasi /Penggabungan Daerah

Dalam ketentuan undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, Pemekaran Daerah dibahas dalam Bab-VI mulai dari Pasal 31 sampai pasal 56 dengan nomenklatur "Penataan Daerah", berdasarkan ketentuan dalam undang-undang tersebut, berbicara penataan daerah tidak saja hanya fokus pada upaya pemekaran, tetapi juga berbicara penggabungan daerah (Proses/Tahapan Pemekaran sesuai UU No.23 Tahun 2014 terlampir). Sayangnya selama ini baik para politisi, pemerintah, akademisi, masyarakat luas bahkan kebijakan operasional tentang

penataan daerah tidak ada yang mengatur khusus dan mendorong peluang terjadinya penggabungan daerah.

Jika kita membandingkan dengan kecenderungan dan pola reformasi teritorial di beberapa negara, seperti laporan hasil kajian yang dilakukan oleh Masaru Mabuchi di Jepang dan hasil kajian yang dilakukan oleh Pawel Swianiewicz pada sejumlah negara di Eropa, serta hasil kajian yang dilakukan oleh Gabriele Ferrazzi pada sejumlah negara di dunia, justru yang dominan adalah pilihan penggabungan dalam bentuk Amalgamasi/Konsolidasi (centripetal policy) dari pada fragmentasi (Centrifugal policy). Menjadi pertanyaan apakah memungkinkankah dalam situasi mainstream uphoria semua ingin mekar saai ini yang sangat kuat, kebijakan tentang penggabungan dapat dilakukan?. Jawabannya ya, melalui policy instrument yang merangsang atau paling tidak orang lebih berpikir "lebih baik untuk tidak mekar dari pada mekar". Misalnya kebijakan berupa:

- 1) Memberikan insentif fiskal khusus bagi daerah-daerah induk yang solid dan agar tetap intake/solid.
- 2) Mendesain perencanaan pembangunan yang masif pada daerah solid/induk yang mensyaratkan bahwa alokasi anggaran/program pusat hanya digulirkan pada daerah yang sifat teritorialnya memiliki soliditas yang baik atau berdasarkan syarat luas wilayah tertentu dan fungsional kawasan.

- 3) Membuat efek jera untuk mekar dengan negative policy.
- 4) Memberikan insentif fiskal yang lebih besar melebihi APBD masing-masing daerah secara parsial jika kedua daerah tersebut digabung, dengan logika jika daerah A=3, daerah B=2, A+B=5, tapi jika A gabung B=10, termasuk insentif pejabat/PNS dan insentif nyata dan bermakna bagi warganya.

c. Pilihan Kebijakan Konstanta yang Pro Aktif (Cosntants/Static Policy)

Pilihan kebijakan Statis/Konstanta plus kata aktif dimaksudkan bahwa pemerintah melakukan moratorium pemekaran secara berkelanjutan dan superketat dengan policy instrument dalam bentuk:

- 1) Redesain Sistem Pemilu di daerah dan perluasan sistem kerja anggota DPRD yang terpilih. Redesain Sistem pemilu mencakup menambah jumlah anggota DPRD secara rasional, penambahan dapil dalam wilayah yang lebih kecil dengan jumlah daftar calon sementara (DCS) yang ditingkatkan. Perluasan Sistem kerja DPRD, adalah adanya kantor perwakilan masing-masing DPRD di Kabupaten/Kecamatan yang mana mewajibkan anggota DPRD bersangkutan berkantor dan melayani masyarakatnya tanpa menunggu jadwal reses dalam periode waktu tertentu.
- 2) Rekruiement politik dan birokrasi yang berbasis representative local people yang bersifat afirmatif, adil dan memberdayakan.

3) Penataan kembali organisasi pemerintahan daerah yang memungkinkan adanya kembali kantor perwakilan Gubernur/Bupati/Camat yang tugas dan fungsinya lebih diperluas.

4) Defracted Government Facilties, penyebarluasan fasilitas perkantoran utama pemerintah dalam bentuk penempatan kantor dinas yang disebar sesuai dengan kondisi dan fungsi wilayahnya, sehingga kantor dinas tidak harus semuanya menyatu di Ibukota Pemerintahan, apalagi dengan zaman mobile government sekarang soal jarak tidak lagi menjadi hambatan dalam melakukan komunikasi antara pejabat.

5) Kebijakan pembangunan yang harus berkeadilan dan merata.

6) Pejabat publik yang harus lebih sering turun ke bawah/blusukan secara terprogram dan cepat saat darurat tetapi bukan sekedar pencitraan.

7) Membangun nilai-nilai yang memperkuat ikatan kebersamaan, kesamaan dan kebanggaan teritorial dalam bingkai NKRI.

8) Mengatur secara ketat agar Isu Pemekaran tidak menjadi amunisi dan kanalisasi suara saat pemilu.

9) Mengembangkan kebijakan Intermunicipal Cooperation (IMC), sebuah kawasan pembangunannya dikeroyok bersama oleh sesama pemerintah daerah, yang apada gilirannya membantu meringankan pembiayaan pembangunan dan sekaligus melakukan pemerataan pembangunan.

10) Dapat membetuk kembali badan otoritas khusus kawasan yang pimpinan otoritasnya ditunjuk langsung oleh pemerintah tingkat atas.

#### D. Relevansi Desain Penataan Daerah dan Proyeksi Peluang Pembentuk DOB Baru di Sulawesi Tengah.

##### 1. Relevansi Penataan Daerah

Walapun keberadaan Desain penataan daerah diperintahkan oleh peraturan perundang-undang, namun relevansinya menjadi dipertanyakan dengan alasan sebagai berikut.

a. Dalam teori sangat jarang mendesain sebuah daerah yang didasarkan pada perkiraan delianasi otonomi juridis administratif yang ada adalah desai fungsional kawasan, karena tidak pernah kita dapat memperkirakan dan mengarahkan evolusi sebuah daerah termasuk negara harus terdiri dari beberapa provinsi atau terdiri dari beberapa kabupaten/kota. Yang seharusnya diatur dalam desain penataan daerah adalah syarat-syarat atau indikator yang meneunjukkan bahwa sebuah daerah untuk alasan tertentu lebih baik ditetapkan sebagai wilayah adminsitratif pemerintahan tersendiri.

b. Pada sisi lain dalam sebuah desain penataan daerah yang telah mematok bahwa Indonesia atau sebuah provinsi akan terdiri dari sejumlah Provinsi atau Kabupaten, justru memicu dan memacu mindset dan keinginan untuk mekar dan kontraproduktif untuk menciptakan kebijakan penggabungan (centripetal territorial policy).

c. Dalam situasi tertentu pemekaran daerah tidak harus berdasarkan perhitungan rasionalitas teknokratis belaka, tetapi dalam sistuasi tertentu tidak bisa dihindari lebih berkaitan dengan variabel politik, psikologi politik dan budaya.

##### 2. Policy Plausible dan Peluang Pemekaran Daerah di Sulawesi Tengah

Berdasarkan ulasan pada bagian (1) di atas, menunjukkan sulit memproyeksikan di Sulawesi Tengah ini idealnya atau dalam perkembangannya akan jadi berapa provinsi atau Kabupaten/Kota. Yang dapat dilakukan adalah melakukan prakiraan berdasarkan data/fakta dan political dan policy streaming yang ada, terlebih pemerintah pada tanggal 28 Agustus 2017 yang lalu melalui Dirjen Otda mengatakan bahwa pemerintah dalam menghadapi pemekaran daerah, memiliki 3 skenari yaitu: (1) Skenario Longgar, (2) Skenario Sedang dan (3) Skenario Ketat. Dalam skenario longgar ada 264 daerah pemekaran meliputi, 23 provinsi, 192 kabupaten, dan 49 kota. Skenario sedang ada 202 daerah pemekaran meliputi, 12 provinsi, 113 kabupaten, dan 77 kota. Kemudian, skenario ketat ada 101 daerah pemekaran, meliputi 11 provinsi, 78 kabupaten, dan 12 kota. Dengan demikian secara umum dapat dikatakan bahwa:

a. Usulan Pembentukan Kabupaten Moutong dan Tomini Raya lebih berpeluang untuk diwujudkan, karena dilihat dari prosesnya kedua calon DOB tersebut sudah disahkan menjadi DOB sebagai usul inisiatif DPR-RI.

b. Usulan Pembentukan Sulawesi Timur akan mendapatkan peluang untuk diproses lebih lanjut, karena usulan daerah tersebut pada tingkat daerah sudah selesai. Yang menjadi kendala adalah transisi regulasi yang mengatur pemekaran.

c. Daerah-daerah yang secara nyata dan faktual benar-benar karena alasan jarak pelayanan dan atau karena pertimbangan letak geografis berada pada posisi enclave dengan bagian lainnya dalam satu wilayah administrasi daerah otonom atau mempunyai nilai strategis nasional dan keamanan dapat memiliki peluang dipertimbangkan untuk diproses/difasilitasi.

## E. PENUTUP

Berbicara tentang penataan daerah seyogya kita memandang pada dua sisi, yakni sisi urgensi dan relevansi centripetal territorial policy yang berkosekuensi untuk melakukan upaya penggabungan sejumlah daerah otonom, pada sisi lain berupa centrifugal territorial policy yang berimplikasi pada kebijakan pemekaran daerah.

Berkaitan dengan upaya pensejahteraan rakyat, peningkatan kualitas pelayanan publik dan memperkokoh NKRI, pemekaran maupun penggabungan sejatinya hanya menjadi instrumen untuk itu, bukan sebagai tujuan akhir. Olehnya itu salah satu hal yang perlu kita lakukan adalah merubah mindset kita tentang konsep dan orientasi penataan daerah dan pemekaran daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

Alesina, Alberto & Enrico Spolaore, *The Size Of Nations*, MIT Press, 2003

Argama, Rizky, *Pemberlakuan Otonomi Daerah dan Fenomena Pemekaran Wilayah di Indonesia*, Makalah, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.

B.C.Smith., *Decentralization, The Territorial Dimension of state*, George Allen & Urwin Ltd, London 1985

BPS Provinsi Gorontalo Dalam Angka 2017

BPS Provinsi Sulawesi Barat Dalam Angka 2017

BPS Provinsi Sulawesi Selatan dalam Angka 2017

BPS Provinsi Sulawesi Tengah Dalam Angka 2017

BPS Provinsi Sulawesi Tenggara Dalam Angka 2017

BPS Provinsi Sulawesi Utara Dalam Angka 2017

Bryant, Coralie & G.White, Louise., *Managemen Pembangunan Untuk Negara berkembang*, Terjemahan:Rusyanto L.Simatupang, LP3ES, Jakarta, 1989

Carson, Richard, T, *How many Subdivisions ?*, University of California, 2003

- Cheema, G.Sabhir, *Institutional Dimensions of Regional Development*, Maruzen Asia, Nagoya, Japan, 1980
- Djaelangkara, Rizali, *Strategi dan Proyeksi Pemekaran Daerah di Sulawesi Tengah*, Makalah, Pemda Sulawesi Tengah, 2017.
- Effendi, Sofian, *Alternatif Kebijkansanaan Perencanaan Administrasi, Suatu Analisis Retrospektif dan Prospektif*, Seri Monograf, Edisi September 1989, FISIPOL UGM, Yogyakarta, 1989
- Ferrazzi, Gabriele, *Internal Experiences in Territorial Reform- Implication for Indonesia*, DRSP, Agustus 2007
- Harmantyo, Djoko, *Pemekaran Daerah dan Konflik Keruangan, kebijakan Otonomi Daerah dan Implementasinya di Indonesia*, Makara Sains, Vol. 11, No.1, April 2007: 16-22
- Keban, Yeremias T. *Pembahasan Pemekaran dan Penggabungan Daerah*, USAID-DRSP, 2007
- Keban, Yeremias T, *Indikator Kinerja Pemerintah Daerah: Pendekatan Manajemen dan Kebijakan*, makalah, Jurusan Administrasi Negara Fisipol Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1995
- Mulyawan, Rahman, *Masyarakat, Wilayah dan Pembangunan*, Unpad Press, Bandung, 2016
- Nazara, Suahasil & Nurkholis, *Ukuran Optimal Pemerintahan di Indoensia: Studi Kasus Pemekaran Wilayah Kabupaten/Kota dalam Era Desentralisasi*, *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indoensia*, Vo. VII, No.2, 2007,
- O'Leary, Brendan, *Analysing Partition: Definition, Classification and Explanation*, *Political Gegraphy*, xx (2007) 1-23
- Perfecto L.Padilla, (ed)., *Strengthening Local Government Administration and accelerating Local Development*, The Asia Foundation Philippines, Manila, 1992
- Pratikno, *Usulan Perubahan Kebijakan Penataan Daerah*, Policy Paper, USAID-DRSP, February, 2008
- Ratnawati, Tri, *Pemekaran Daerah, Politik Lokal dan Beberapa Isu Terseleksi*, *Pustaka Pelajar*, Yogyakarta, 2009
- Retnaningsih, Ning dkk (ed), *Dinamika Politik Lokal di indonesia, Penataan Daerah (Territorial Reform) dan Dinamikanya*, Percik, Salatiga, 2008.
- Rondinelli, Dennis A., *Applied Methods of Regional Analysis, The Spatial Dimensions of Development Policy*, Westview Special Study, Boulder and London, 1985
- Syarifuddin, *Pelitian tentang Pemetaan Makna Politik Pemekaran Daerah di Indoensia Pasca Orde Baru*, Jurusan Ilmu

- Pemerintahan Universitas Lampung, 2009.
- Swianiewicz, Pawel, *Territorial Fragmentation As a problem, Consolidation As a Solution ?*, dalam *Territorial Consolidation Reform in Europe*, First published in 2010, by the Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute-Budapest, OSI/LGI, 2010
- Swianiewicz, Pawel (ed) *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, First published in 2002 by Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute Budapest.
- Tarigan, Ritonga, *Perencanaan pembangunan Wilayah*, Penerbit Bumi Aksara, Jakarta, 2005
- Tarigan, Antonius, *Dampak Pemekaran Wilayah*, *Jurnal Perencanaan Pembangunan*, Edisi 01/Tahun XVI/2010
- Tiebout, C M (1956) "A Pure Theory of Local Expenditure", *Journal of Political Economy*.
- Trueblood and Beth Walter Honadle, *An Overview of Factors Affecting the Size of Local Government*, Staff Pape P94-7, Departemen of Agricultural and Applied Economics College of Agriculture University Of Minosota, April 1994.
- Zhijian, Zhang & Raul P.De Gusman., *Administrative Reform Toward Promoting Productivity in Bureaucratic Performance*, Eropa, Manila, 1992
- Bappenas dan UNDP, *Studi Evaluasi Pemekaran Daerah*, July 2007,
- Lembaga Administrasi Negara, *Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Otonomi Daerah untuk periode 1999-2003*, (laporan penelitian) Jakarta, 2005
- Mabuchi, Masaru. *Municipal Amalgamation in Japan*, World Bank, Washington, 2001
- Pusat Penelitian dan Pengembangan Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri, *Efektifitas Pemekaran Wilayah Di Era Otonomi Daerah*,(laporan penelitian) Jakarta 2005.
- Reiljan, Janno & Aivo Ulper, *The Necessity of an Administrative-Territorial Reform in a Country: The Case of Estonia*, The University of Tartu Faculty of Economic and Bussiness Administration, 2010.
- Syarifuddin, *Pelitian tentang Pemetaan Makna Politik Pemekaran Daerah di Indoensia Pasca Orde Baru*, Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Lampung, 2009.
- Swianiewicz, Pawel, *Territorial Fragmentation As a problem, Consolidation As a Solution ?*, dalam *Territorial Consolidation Reform in Europe*, First published in 2010, by the Local Government and Public Service Reform

- Initiative, Open Society Institute-  
Budapest, OSI/LGI, 2010
- USAID-DRSP-PERCIK, Proses dan Implikasi  
Sosial Politik Pemekaran, Studi Kasus  
Sambas dan Buton,
- Usaid, Policy Implemntation Barriers  
Analysis: Conceptual Framework and  
Pilot Test in Three Countries, Healt  
Policy Initiative, Oktober, Washington  
DC, 2009
- Wirabhumi, Edy, S. Pemberdayaan Hukum  
Otonomi Daerah dan Potensi Wilayah:  
Studi Tentang kemungkinan  
Terbentuknya Provinsi Surakarta,  
Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum  
Pascasarjana Universitas Diponegoro,  
Tahun 2007
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014  
Tentang Pemerintahan Daerah  
(Lembaran Negara Republik Indonesia  
Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan  
Lembaran Negara Republik Indonesia  
Nomor 5587) sebagaimana telah diubah  
terakhir dengan Undang-Undang  
Nomor 9 Tahun 2015 tentang  
Perubahan Kedua Atas Undang-  
Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang  
Pemerintahan Daerah (Lembaran  
Negara Republik Indonesia Tahun 2015  
Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara  
Republik Indonesia Nomor 5679);
- Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007  
tentang Tata Cara Pembentukan,  
Penghapusan dan Penggabungan  
Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008  
Pedoman Evaluasi penyelenggaraan  
Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23  
tahun 2010 Tata Cara Pelaksanaan  
Evaluasi Daerah Otonom Baru.
- Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia,  
2010-2025, Kemendagri, Juni 2010
- Kontan.co.id, Dana Terbatas, pemerintah  
tunda pemekaran daerah, Rabu, 19 Juli  
2017.
- Liputan6.com, JK: Moratorium Pemekaran  
Daerah Masih Berlaku, Rabu, 19 Juli  
2017.
- [http://www.beritapalu.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1097:sulteng-dikembangkan-jadi-13-kabupaten&catid=34:palu&Itemid=126](http://www.beritapalu.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1097:sulteng-dikembangkan-jadi-13-kabupaten&catid=34:palu&Itemid=126)
- <http://news.liputan6.com/read/3074809/pemerintah-siapkan-3-skenario-pemekaran-daerah>
- <http://www.mediaindonesia.com/index.php/news/read/119897/pemerintah-tunda-pemekaran-314-daerah/2017-08-29>, Pemerintah Tunda Pemekaran 314  
Daerah