

## HUBUNGAN ANTARA WILAYAH PEMEKARAN DENGAN WILAYAH INDUK ( STUDI DI KABUPATEN GUNUNG MAS, KALIMANTAN TENGAH )

**Yandi Ugang**

Universitas PGRI Palangka Raya

### Abstrak

Tujuan penelitian ini yaitu untuk mengetahui bagaimana kedudukan wilayah induk terhadap wilayah pemekaran di dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan untuk mengetahui apa tanggung jawab wilayah induk terhadap wilayah pemekaran di dalam sistem Pemerintahan Daerah. Dari penelitian ini ditemukan kenyataan bahwasanya hubungan antara wilayah induk dengan wilayah pemekaran dipandang sebagai sebuah kebijakan publik, hubungan antara wilayah induk dengan wilayah pemekaran dipandang sebagai sebuah kebijakan dengan asumsi bahwa kebijakan tersebut bersumber dari peraturan perundang-undangan yang juga dapat dipandang sebagai sebuah kebijakan nasional. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yang mengelaborasi permasalahan tentang kedudukan wilayah induk terhadap wilayah pemekaran, dan tanggung jawab wilayah induk terhadap wilayah pemekaran.

**Kata kunci :** Wilayah pemekaran, Sistem pemerintahan daerah

### LATAR BELAKANG MASALAH

Ketentuan di dalam pasal 18 Undang Undang Dasar 1945 sebagai dasar dari pembagian wilayah di Daerah Republik Indonesia menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang Undang, memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa.

Implikasi dari ketentuan tersebut adalah bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah, yang diatur dengan Undang-Undang. Undang Undang dimaksud yang terakhir sebagai dasar

pengelolaan Pemerintah Daerah adalah UU No. 32 tahun 2004.<sup>1</sup>

Sehubungan dengan ketentuan dari pasal 18 UUD 1945 tersebut, untuk menyerap aspirasi masyarakat dan perkembangan mekanisme pemerintahan daerah maka telah dilakukan amandemen pada tahun 2000 dengan rincian pengembangan dari pasal 18 tersebut menjadi pasal 18 (7 ayat), pasal 18A (2 ayat) dan pasal 18B (2 ayat). Perincian ini merupakan realisasi dari perkembangan hukum administrasi khususnya aspek Pemerintahan Daerah.

---

<sup>1</sup>Undang Undang ini menggantikan ketentuan sebelumnya tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan UU itu sendiri juga menggantikan Undang Undang sebelumnya yang dinilai tidak sesuai dengan perkembangan jaman.

Pembagian daerah di luar Daerah Provinsi di bagi habis ke dalam Daerah Otonom. Dengan demikian, Wilayah Administratif yang berada dalam daerah Kabupaten dan Daerah Kota dapat dijadikan Daerah Otonom atau dihapus. Pada prinsip berikutnya, permasalahan yang berhubungan dengan wilayah kecamatan yang menurut UU No. 5 tahun 1974 tentang Pemerintah Daerah<sup>3</sup> sebagai Wilayah Administratif dalam rangka dekosentrasi, menurut UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan terakhir dengan UU No 32 tahun 2004<sup>4</sup> kedudukannya diubah sehingga menjadi perangkat Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Seiring dengan itu pula banyak daerah yang mula-mula berstatus sebagai daerah administratif berubah menjadi Kabupaten/Kota.

Sebagai realisasi dari asas di atas, secara konseptual dapat dipahami bahwa pembentukan Daerah Kabupaten / Kota menjadi amanat yang harus dilaksanakan sesuai dengan konsitusi dan UU serta peraturan pelaksanaannya. Hal demikianlah yang kemudian diatur di dalam Undang Undang No. 32 tahun 2004. Ketentuan yang berhubungan dengan hal demikian, ketentuan Pasal 4 yang menyatakan bahwa :

- 1) Pembentukan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) ditetapkan dengan undang-undang.

---

<sup>3</sup>.UU ini tetap akan selalu disinggung sebagai bahan perbandingan, mengingat UU ini berlaku dalam kurun waktu cukup lama sehingga berbagai institusi yang diatur dalam UU ini masih dipertahankan berdasarkan UU berikutnya..

<sup>4</sup> Selanjutnya UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah di dalam tulisan ini disebut UU No. 22 Tahun 1999 dan berikutnya adalah UU No. 32 tahun 2004.

- 2) Undang-undang pembentukan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain mencakup nama, cakupan wilayah, batas, ibukota, kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan, penunjukan penjabat kepala daerah, pengisian keanggotaan DPRD, pengalihan kepegawaian, pendanaan, peralatan, dan dokumen, serta perangkat daerah
- 3) Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih.
- 4) Pemekaran dari satu daerah menjadi 2 (dua) daerah atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan

Sedangkan ketentuan di dalam pasal 5 menyatakan bahwa:

- 1) Pembentukan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan.
- 2) Syarat administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD provinsi induk dan Gubernur, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri.
- 3) Syarat administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk kabupaten/kota meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan

Gubernur serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri

- 4) Syarat teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.
- 5) Syarat fisik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi paling sedikit 5 (lima) kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit 5 (lima) Kecamatan untuk pembentukan Kabupaten, dan 4 (empat) Kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon Ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan.

Tentang penggabungan, diatur pada pasal 6 yang menyatakan bahwa:

- 1) Daerah dapat dihapus dan digabung dengan daerah lain apabila Daerah yang bersangkutan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah.
- 2) Penghapusan dan penggabungan daerah otonom dilakukan setelah melalui proses evaluasi terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- 3) Pedoman evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah

Persyaratan itu lebih lanjut diatur pada pasal 7 yang menyatakan bahwa:

- 1) Penghapusan dan penggabungan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) beserta akibatnya ditetapkan dengan undang-undang

- 2) Perubahan batas suatu daerah, perubahan nama daerah, pemberian nama bagian rupa bumi serta perubahan nama, atau pemindahan Ibukota yang tidak mengakibatkan penghapusan suatu Daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

- 3) Perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan atas usul dan persetujuan daerah yang bersangkutan.

Lebih khusus, ketentuan pada pasal 8 menyatakan bahwa tata cara pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 6 diatur dengan Peraturan Pemerintah

Berdasarkan pada ketentuan di atas, dapat digaris bawahi bahwa untuk terbentuknya suatu wilayah propinsi minimal dibutuhkan dua syarat penting yang harus dipenuhi. Syarat itu adalah syarat meteril, yakni bahwa untuk pembentuk propinsi harusnya didasarkan pada pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi Daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya Otonomi Daerah.

Adapun syarat materil sebagai dasar hukum pembentukan dan pemekaran Daerah ini adalah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 129 tahun 2000. Di dalam Peraturan Pemerintah ini mengatur masalah syarat-syarat pembentukan propinsi, kabupaten dan kota secara lebih terinci. Dari segi syarat-syarat formal pembentukan Kabupaten, harus atas dasar penetapan Undang-Undang dan ini akan sangat terkait dengan prosedur pembentukan Kabupaten sebagaimana yang

ada dalam Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000.

Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lainnya yang memungkinkan terselenggaranya Otonomi Daerah.

Kabupaten Gunung Mas adalah salah satu Kabupaten yang baru dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 5 tahun 2002, tentang Pembentukan Kabupaten Katingan, Kabupaten Seruyan, Kabupaten Sukamara, Kabupaten Lamandau, Kabupaten Gunung Mas, Kabupaten Pulang Pisau, Kabupaten Murung Raya dan Kabupaten Barito Timur di Provinsi Kalimantan Tengah.

Kabupaten Gunung Mas merupakan pemekaran dari Wilayah Kabupaten Kapuas yang selama ini secara umum relatif belum tergarap pengembangan potensi wilayah dan sumber daya alamnya.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis ingin mengkaji permasalahan yang berhubungan dengan dasar pemekaran dan bagaimana hubungan antara Daerah yang sudah dimekarkan tersebut dengan Daerah induk. Dalam kaitan ini penulis memilih Kabupaten Gunung Mas yang merupakan Daerah pemekaran dari Kabupaten Kapuas. Untuk hal tersebut penulis memilih judul: Hubungan Antara Wilayah Pemekaran Dengan Wilayah Induk ( Studi di Kabupaten Gunung Mas, Kalimantan Tengah )

## PEMBAHASAN

### **Kedudukan Wilayah Induk Terhadap Wilayah Dalam Sistem Pemerintah Daerah**

#### **A. Hubungan Wilayah Induk dengan Wilayah Pemekaran**

Dapat dipahami bahwa setiap kebijakan yang diambil pemerintah agar berdampak pada pemerintahan dan masyarakat baik dalam lingkup makro maupun mikro. Melihat kondisi masyarakat Indonesia saat ini dan upaya-upaya pemerintah dalam melakukan reformasi total di segala bidang, terutama bidang ekonomi, politik, dan hukum baik ditingkat Pusat maupun Daerah, maka perlu dilakukan reformasi dalam sistem manajemen kebijakan khususnya manajemen Pemerintahan Daerah.

Lahirnya UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dapat digunakan sebagai dasar utama untuk melakukan reformasi dalam sistem manajemen kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dengan reformasi ini akan terwujud sistem penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik, efektif dan efisien di dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Reformasi sistem manajemen kebijakan dimaksud dalam bingkai sistem Pemerintahan Daerah kiranya harus mencakup beberapa hal, atau sekurang-kurangnya meliputi:

- (1) proses perumusan kebijakan;
- (2) penetapan kebijakan;

(3) evaluasi dan pemantauan kebijakan.<sup>33</sup>

Sebagai refleksi terhadap masyarakat sebagai sasaran penyelenggaraan pemerintahan daerah, kiranya memerlukan pemahaman tentang kedudukan DPRD sebagai representasi masyarakat di dalam hubungannya dengan kinerja pemerintahan. Dalam hubungan ini Pasal 14 dan 15 UU No. 32 tahun 2004 disebutkan bahwa di Daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislatif daerah dan Pemerintahan Daerah sebagai badan eksekutif Daerah. Pemerintah Daerah terdiri atas Pemerintah Daerah beserta perangkat daerah lainnya. Kedua Badan inilah yang paling berwenang untuk menetapkan kebijakan publik di daerah dalam bentuk Peraturan Daerah dan pada Pasal 42 ayat (1) UU No 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang antara lain bersama gubernur, Bupati, dan Walikota menetapkan Peraturan Daerah, serta pada Pasal 25 dinyatakan bahwa kepala daerah memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan DPRD.

Di dalam pemahaman kebijakan publik, khususnya sehubungan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah ini relevan untuk dicermati pernyataan dari William N. Dunn adalah bahwa kajian kebijakan adalah suatu disiplin ilmu sosial terapan yang merupakan berbagai metode pengkajian dalam konteks argumentasi dan debat publik untuk menciptakan cara kritis, menaksir dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan

kebijakan.<sup>34</sup> Hal demikian berarti pembuatan kebijakan di dalam dimensi pemerintahan daerah tidak terlepas dari tujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Pada pendapat yang sama, Walter William menyatakan bahwa pengetahuan yang relevan dengan kebijakan adalah suatu cara menciptakan suatu sintesa atau mensintesis informasi termasuk hasil penelitian, untuk menghasilkan suatu format bagi pengambilan keputusan dan penetapan keputusan dan penetapan kebutuhan informasi yang berkaitan dengan kebijakan masa depan.<sup>35</sup> Tujuannya sama sebagaimana dikehendaki oleh William N. Dunn di atas.

Dari apa yang telah disampaikan kedua ahli di atas, kiranya dapat disimpulkan bahwa kajian kebijakan pada dasarnya merupakan studi antar disiplin ilmu, khususnya di dalam memberikan pengayaan terhadap hukum administrasi pemerintah untuk menemukan alternatif kebijakan terbaik guna mengatasi permasalahan yang dihadapi atau untuk mencapai sejumlah tujuan yang diinginkan. Termasuk dalam hubungan ini kebijakan untuk pemekaran wilayah yang tujuannya tidak lain adalah untuk menciptakan kesejahteraan rakyat secara lebih baik.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa di dalam dimensi kebijakan publik, hakekat dari kebijakan yang ditempuh merupakan fenomena yang kompleks dan dinamis yang dapat dikaji dari berbagai

---

<sup>33</sup> E. Manullang, 1999. *Administrasi Pemerintahan Negara*. Bandung: Institut Ilmu Pemerintahan. Hal. 23

---

<sup>34</sup> William N. Dunn. *Op cit* Hal. 67.

<sup>35</sup> Walter William, 1998. *Performance Management*. New Jersey: International Thomson Business Press. Hal. 2-8

disiplin ilmu (multidisipliner). Kompleksitas dan dinamika tersebut akan lebih terasa apabila pengamatan ditunjukkan pada proses kebijakan dari suatu manajemen di dalam kerangka mencapai tujuan yaitu terwujudnya kesejahteraan masyarakat secara lebih baik.<sup>36</sup>

Dalam hubungannya dengan tujuan dari kebijakan publik, termasuk dalam hubungan dengan pemekaran wilayah administratif inilah, sebagaimana dikemukakan oleh Mustopadidjaja, bahwa proses kebijakan dapat dipandang sebagai rangkaian kegiatan yang meliputi paling tidak tiga kelompok utama, yaitu:

- a. Proses pembuatan kebijakan (*policy process*);
- b. Pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*);
- c. Evaluasi kinerja kebijakan (*policy evaluation*)<sup>37</sup>

Dari keseluruhan rangkaian yang telah disebutkan itu bahwasanya proses penetapan dan aplikasi serta evaluasinya berlangsung dalam suatu lingkungan sosial politik dan kelembagaan dengan unsur-unsur yang kompleks, subyek dan obyek yang berbeda-beda latar belakang yang bervariasi, dan dengan kepentingan serta motif-motif yang multikompleks pula. Sebab proses kebijakan publik bukanlah semata-mata kegiatan teknis-teknokratis, tetapi juga kegiatan sosiologi-politis yang sangat dinamik dan berlangsung dalam sistem kelembagaan yang jugatidak kalah

kompleksnya.<sup>38</sup> Manajemen pemerintahan tidak sekadar bagaimana melaksanakan peraturan khususnya berkenaan dengan administrasi pemerintahan daerah. Lebih dari itu, juga untuk lebih mendorong masyarakat agar berpartisipasi aktif di dalam pelaksanaan pemerintahan dimana mereka sendiri sebagai tujuannya.

Dalam kaitan dengan hal di atas, sangat penting artinya, bagaimana tentang proses perumusan masalah dalam pembuatan sebuah kebijakan, dimana kumpulan unsur-unsur yang saling berintegrasi dan secara terpadu menuju tujuan bersama sehingga perumusan masalah tersebut harus mampu menciptakan sebuah struktur pemerintahan yang dinamis.<sup>39</sup>

Demikian pula dibutuhkan pemahaman terhadap inti permasalahan, artinya dapat menjelaskan serta menjabarkan ketentuan hukum yang berlaku berdasarkan kebijakan yang dapat dipahami oleh masyarakat. Bukan sekadar untuk memenuhi aspek administratif formal tetapi juga membawa manfaat secara langsung kepada masyarakat secara konkret di wilayah yang bersangkutan.

Di dalam hubungannya dengan model kebijakan, dapat dinyatakan bahwa menurut William N. Dunn sebagai penjabaran dari kehendak untuk mewujudkan administrasi pemerintahan yang efektif dan efisien tersebut dikembangkan model kebijakan (*policy models*) yang merupakan sebuah representasi sederhana mengenai aspek-aspek pemerintahan.

---

<sup>36</sup> Soedibjo. *op.cit.* hal. 62.

<sup>37</sup> Mustopadidjaja. 1999. *Studi Kebijakan, Perkembangan dan Penerapannya*. Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi, Jakarta; UI. Hal. 35

---

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Soedibjo. *op.cit.* hal. 67.

## **B. Kedudukan Peraturan Daerah Produk Wilayah Induk terhadap Wilayah Pemekaran**

Di dalam Undang Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang Undang ini memandang bahwa penyelenggaraan otonomi Daerah itu fokusnya adalah pada Kabupaten/Kota yang dahulunya atau sebelum Undang Undang tersebut bernama Daerah Tingkat II. Penyelenggaraan pemerintahan Daerah yang difokuskan pada Kabupaten/Kota ini memunculkan pula masalah lain yaitu tentang kewenangan pemerintah provinsi di dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Hal ini disebabkan bagaimanapun penyelenggaraan pemerintahan di provinsi juga memerlukan sumber pendapatan.

Dalam perspektif pelaksanaan pemerintahan, khususnya dalam rangka untuk menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan, sejumlah urusan telah diserahkan kepada Daerah dan berarti telah menjadi urusan rumah tangga sendiri. Untuk itu telah dibentuk instansi berupa Dinas-Dinas daerah sesuai dengan jumlah urusan yang diterima dan harus ditangani. Pembentukan lembaga-lembaga Dinas di lingkungan Pemerintahan itu membawa konsekuensi pada sektor pembiayaan, yang merupakan konsekuensi logis dari banyaknya urusan yang harus ditangani, dan hal tersebut berdampak pula terhadap sektor lain, yaitu dari mana anggaran biaya yang diperlukan untuk itu diperoleh.

Instrumen penting di dalam kinerja Pemerintahan Daerah untuk pengelolaan kebijakan Daerah adalah Peraturan Daerah. Peraturan Daerah merupakan salah satu dari

kebijakan Daerah yang dibuat dengan harus berdasarkan peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya. Dalam kaitan ini, Peraturan Daerah dibuat oleh DPRD bersama-sama dengan Kepala Daerah.<sup>2</sup>

Sebagai refleksi dari kinerja hukum administrasi yang lebih luas, maka otonomi daerah yang dilaksanakan di dalam negara kesatuan Republik Indonesia sudah berlangsung sejak lama. Bahkan di dalam sistem pemerintahan masa penjajahan Belanda juga sudah diterapkan pengelolaan Pemerintahan Daerah ini. Dalam rentang waktu itu pula, secara berkesinambungan dan secara terus menerus muncul permasalahan seiring dengan perkembangan sistem hukum, sistem administrasi, pemahaman masyarakat serta faktor lain yang berkisar pada penyelenggaraan otonomi daerah itu sendiri.<sup>49</sup>

Adapun yang menjadi fokus dari berbagai permasalahan itu adalah pada hubungan antara Pemerintah Pusat (Pusat) dengan Pemerintah Daerah (Daerah) di dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam perkembangannya terjadi tarik ulur dinamis tentang hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah ini sehingga menjadi satu bahan kajian yang penting dalam kerangka memahami bagaimana pola hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah di dalam pengelolaan Daerah.

---

<sup>2</sup>Lihat Undang Undang No. 10 Tahun 2003 Tentang tata Urutan Peraturan Perundangan RI. Berdasarkan Tata Urutan itu Peraturan Daerah merupakan Peraturan Perundangan yang harus didasarkan pada peraturan perundangan di atasnya yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat.

<sup>49</sup> Mustopadidjaja. *op.cit.* hal. 33.

Tentunya dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hubungan antara Pusat dengan Daerah ini, secara konseptual berkisar pada pemaknaan dari asas hukum administrasi yaitu tentang desentralisasi dan dekonsentrasi. Desentralisasi berhubungan dengan otonomi yaitu kewenangan Daerah dalam menyelenggarakan administrasi pemerintahan di Daerah sedangkan dekonsentrasi berhubungan dengan kewenangan yang dimiliki Pusat dalam kerangka otonomi itu sendiri.<sup>50</sup>

Di dalam pemaknaan secara lebih teknis lagi, penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia ini memang mempunyai ciri khas, sebagai akibat dari kondisi obyektif bahwa Indonesia adalah Negara Kepulauan. Untuk itu dipahami bahwa secara konkret telah terukir melalui serangkaian sejarah panjang dari kehidupan berbangsa dan bernegara dari rakyat Indonesia.<sup>51</sup>

Pemahaman tentang hal di atas, sebenarnya sudah dimulai sejak lama dan menjadi satu catatan tersendiri khususnya tentang model hubungan dimaksud. Catatan yang merupakan kekhasan itu dapat dicermati atas dasar kenyataan obyektif bahwa kawasan Indonesia ini terdiri dari puluhan ribu pulau yang dihuni oleh berbagai suku dengan adat istiadat serta kultur yang berbeda namun tetap dapat

dipersatukan dalam satu kesatuan Negara Republik Indonesia.

Kenyataan di atas dapat dipandang sebagai suatu keistimewaan tersendiri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, konsep kewilayahan yang dijadikan sebagai dasar pengelolaan pun bersifat khusus yaitu sebagai negara Kepulauan. Konsepsi demikian sudah memperoleh persetujuan dan menjadi konvensi internasional bahwa wilayah dasar dari negara kepulauan itu adalah laut. Adanya pulau-pulau yang merupakan daratan di tengah laut adalah konsekuensi logisnya.

Sehubungan dengan penyelenggaraan otonomi Daerah, terakhir diatur di dalam Undang Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang Undang ini memandang bahwa penyelenggaraan otonomi Daerah itu fokusnya adalah pada Kabupaten/Kota yang dahulunya atau sebelum Undang Undang tersebut bernama Daerah Tingkat II. Penyelenggaraan pemerintahan Daerah yang difokuskan pada Kabupaten/Kota ini memunculkan pula masalah lain yaitu tentang kewenangan pemerintah provinsi di dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Hal ini disebabkan bagaimanapun penyelenggaraan pemerintahan di provinsi juga memerlukan sumber pendapatan.

Perkembangan masalah-masalah yang berhubungan dengan Pemerintahan Daerah pada era reformasi juga membawa pengaruh dan perubahan mendasar terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun demikian satu hal yang jelas bahwa apapun perubahan yang terjadi tetapi

---

<sup>50</sup> Abdul Manaf, 2004. *Sinkronisasi Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: Pelita, hal 12.

<sup>51</sup> Untuk ini lihat: Sekretariat Negara Republik Indonesia. *Naskah Persiapan Undang Undang Dasar*. Diambil dari Muh. Yamin dengan judul yang sama. Jakarta: Sekretariat negara RI. Paparan para pembentuk Negara RI memberikan pemahaman adanya sejarah panjang sampai berdirinya Negara Republik Indonesia.



sampai saat sekarang ini, UUD-1945 tetap dipertahankan dan dijadikan landasan konstitusional kehidupan berbangsa dan bernegara dan merupakan sumber utama (yuridis) dalam setiap upaya pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.<sup>56</sup>

Dari sejarah perkembangan yang boleh dikatakan cukup panjang khususnya Pemerintahan Daerah, yang jelas bahwa Program pembangunan yang dilaksanakan bangsa Indonesia dewasa ini, khususnya yang berkaitan dengan kebijakan pembangunan Daerah adalah wujud pelaksanaan dari salah satu pasal dalam UUD-1945, yaitu pasal 18 mengenai Pemerintahan Daerah beserta amandemen yang telah dilakukan terhadap ketentuan pasal tersebut. Pasal ini menyatakan bahwa pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.<sup>57</sup>

Pada perkembangan berikutnya dikeluarkan Penetapan Presiden RI Nomor 6 tahun 1959 tanggal 7 Nopember 1959 tentang Pemerintahan Daerah (disempurnakan), Undang-undang Nomor 18 tahun 1965 tanggal 1 September 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

---

<sup>56</sup> Ketentuan pasal 18 UUD 1945 itu sudah diamandemen oleh Sidang Umum MPR tahun 1999 dan tahun 2000 disesuaikan dengan perkembangan masyarakat sehingga menjadi dokumen yuridis sebagaimana dapat dicermati seperti keadaan Semarang..

<sup>57</sup> Sukri Ahmad. 1999. *Multikulturalisme dan Elemen Kebangsaan*. Pontianak: Institut Dayakologi. Hal. 12.

Penpres ini tidak berlangsung lama, menyusul perubahan ekstrem dari sistem ketatanegaraan Republik Indonesia pasca meletusnya pemberontakan G30S/PKI.

Perubahan fondamental itu adalah dengan dikeluarkannya Ketetapan MPRS No.XXI/MPRS/1966 tanggal 5 Juli 1966 tentang Pemberian Otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah. Berikutnya pada level yang sama diatur di dalam Ketetapan MPR RI No.IV/MPR/1973 tanggal 22 Maret 1973 tentang GBHN, yang menegaskan tentang pelaksanaan Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah.

Di dalam perkembangan lebih lanjut, pengaturan pada tingkat Undang-Undang adalah dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 tanggal 23 Juli 1974, Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah beserta penjelasannya. Untuk ini, direalisasikan titik berat otonomi di Daerah Tingkat II dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No. 45 tahun 1992 tanggal 19 Agustus 1992 tentang penyelenggaraan Otonomi Daerah Dengan Titik Berat Pada Daerah Tingkat II, yang juga disertai dengan penjelasannya.

Pada perkembangan berikutnya, permasalahan otonomi daerah ini diatur kembali di dalam Tap MPR, tepatnya adalah Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1998 tentang GBHN yang memberikan arahan mengenai peningkatan Otonomi Daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab. Dimensi ini memberikan keleluasaan dan keluasaan kepada Daerah untuk megembangkan kreativitas serta inovasi bagi rakyatnya

untuk berkembang secara konkret. Pada masa inilah lahirnya UU No. 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Di dalam perkembangan terakhir, didiundangkan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta peraturan perundangan yang bersifat vertikal maupun horizontal yang menyertainya. Peraturan perundangan yang bertingkat sedangkan horizontal adalah peraturan perundangan yang sejenis. Misalnya antara Undang Undang dengan Undang Undang.<sup>58</sup>

Perkembangan berikutnya, sejalan dengan bergulirnya reformasi sebagaimana disebutkan adalah munculnya penilaian bahwa UU No. 5 tahun 1974 itu dinilai tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan tuntutan masyarakat. UU no. 5 tahun 1974 dinilai terlalu sentralistik dan tidak memberi keleluasaan kepada Daerah untuk berkembang. Untuk itu digantilah UU tersebut dengan UU yang dinilai sesuai dengan perkembangan masa pasca reformasi yaitu UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan terakhir dengan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Kabupaten Gunung Mas yang dijadikan daerah pilihan studi ini, disebabkan kenyataan bahwa Daerah ini masih baru. Baru dibentuk dan oleh karena itu menjadi bahan kajian menarik di dalam perkembangannya ke depan. Daerah pemekaran yang berasal dari Kab Kapuas ini menjadi salah satu Daerah dari Provinsi Kalimantan Tengah dengan mobilitas pemerintahan dan masyarakat yang relatif masih sedikit jika dibandingkan dengan

Daerah lainnya pada provinsi yang sama. Permasalahan yang berkenaan dengan penggalan potensi Daerah juga menarik untuk dicermati lebih lanjut.

Dalam perspektif pelaksanaan pemerintahan, khususnya dalam rangka untuk menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan, sejumlah urusan telah diserahkan kepada daerah dan berarti telah menjadi urusan rumah tangga sendiri. Untuk itu telah dibentuk instansi berupa Dinas-Dinas daerah sesuai dengan jumlah urusan yang diterima dan harus ditangani. Pembentukan lembaga-lembaga dinas di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Gunung Mas merupakan konsekuensi logis dari banyaknya urusan yang harus ditangani, dan hal tersebut berdampak pula terhadap sektor lain, yaitu semakin besarnya anggaran biaya yang diperlukan untuk itu.

Berdasarkan analisis sebagaimana dinyatakan di atas, Peraturan Daerah tetap menjadi instrumen mendasar kalau tidak dikatakan mutlak dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah. Di dalam kaitan ini, kedudukan Peraturan Daerah Kabupaten Kapuas sebagai Kabupaten Gunung Mas sebagai Kabupaten Pemekaran didasarkan pada ketentuan yang didasarkan pada peraturan perundangan yang berlaku yaitu bahwa:

- 1) Kinerja Pemerintahan Daerah pemekaran didasarkan pada Peraturan Daerah yang dibuat berdasarkan prosedur peraturan perundangan yang berlaku atas Peraturan Daerah baik mengenai proses pembuatan, proses pemberlakuan maupun evaluasinya;

---

<sup>58</sup> *ibid.* hal 34.

- 2) Apabila Peraturan Perundangan mengenai suatu masalah masih belum diatur maka yang masih berlaku adalah Peraturan Daerah Kabupaten induk sampai dengan dibuatnya Perda mengenai masalah yang sama.
- 3) Ketentuan tentang Peraturan Daerah Induk tersebut berlaku hanya untuk Daerah pemekaran dengan segala konsekuensinya, termasuk pembiayaan yang diambil berdasarkan kenyataan konkret dari wilayah yang menjadi bagian dari Daerah pemekaran.

### **Tanggungjawab Wilayah Induk Terhadap Wilayah Pemekaran**

#### **A. Anggaran Keuangan Wilayah Pemekaran**

Anggaran menjadi bagian penting dari pengelolaan otonomi Daerah. Dapat dipahami bahwa penyelenggaraan fungsi Pemerintahan Daerah dapat secara optimal dilaksanakan jika disertai dengan adanya sumber-sumber pendapatan yang cukup untuk berbagai aktivitas di dalam penyelenggaraan itu. Sebagai dasar penyelenggaraannya adalah Undang Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Sehubungan dengan hal di atas, kepada Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber-sumber keuangan dan yang paling mendasar adalah yang berasal dari Pemerintah Pusat sebagai konsekuensi dari urusan pemerintahan yang telah diserahkan. Untuk itu, kepada Daerah juga diberikan kewenangan untuk mengelola keuangan Daerah yang dikenal dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

yang sumber pokoknya adalah berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD).

PAD idealnya memang merupakan pendapatan terbesar Pemerintah Daerah. Oleh karena itu penggalan sumber-sumber dan peningkatan pendapatan asli daerah haruslah mendapat perhatian yang utama, apalagi setelah diundangkannya Undang-undang No. 18 tahun 1997, tentang Pajak Daerah dan Restribusi Daerah. Upaya ini harus ditangani lebih sungguh-sungguh dan memerlukan dukungan berbagai pihak, terutama Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah dan Pemerintah Pusat, serta kemampuan yang relatif sangat terbatas dari Pemerintah Kabupaten Gunung Mas sendiri serta partisipasi masyarakat yang harus dioptimalkan. Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah bersifat dinamis. Hal ini tergantung pada keadaan dan waktu yang selalu memunculkan perubahan. Pengaturan yang bersifat fleksibel dimaksudkan agar kepentingan semua pihak (Pusat-Daerah) dapat diakomodasikan sesuai dengan kondisi keuangan yang tersedia.

Agar hak, wewenang dan kewajiban Pemerintah Daerah dapat dilaksanakan dan dicapai secara proporsional dan sebaik-baiknya, maka pemerintah telah menetapkan sumber-sumber pembiayaan yang diberikan kepada Daerah berdasarkan kepada peraturan perundangan khususnya Undang Undang berikut

- 1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956 Tentang Pembiayaan Keuangan Negara dan Daerah.
- 2) Undang-undang Nomor 11 Drt Tahun 1957 Tentang Peraturan Umum Pajak Daerah.

- 3) Undang-Undang Nomor 12 Drt Tahun 1957 Tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah.
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1957 Tentang Penyerahan Pajak Negara kepada Daerah.
- 5) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1968 Tentang Penyerahan BBNKB, Pajak Radio, Pajak Bangsa Asing Kepada Daerah.
- 6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang terdapat pada pasal 55, 56, 57, 58, 59 (2), 60 (10), 61 (1), dan 63 (1).
- 7) Peraturan Pemerintahan Nomor 5 Tahun 1975 Tentang Pengurusan, Pertanggungjawaban, dan Pengawasan Keuangan Daerah.
- 8) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1994 Tentang Pelaksanaan APBD.
- 9) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- 10) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah.

Elemen penting dari pembiayaan otonomi daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa agar supaya daerah-daerah dapat mengurus sendiri rumah tangganya, maka kepadanya perlu diberikan sumber pembiayaan yang cukup. Sehubungan dengan tidak semua sumber pembiayaan dapat diberikan kepada daerah, maka kepada daerah diwajibkan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri berdasarkan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan uraian di atas, pertamanya dan utama dapat digarisbawahi bahwa faktor keuangan bagi pemerintah daerah demikian penting. Dapat dinyatakan bahwa letak dan arti penting dari otonomi daerah itu sebenarnya adalah pada dapat atau tidaknya daerah itu membangun sistem pendapatannya sendiri. Hal ini pula yang menjadikan ketentuan bahwa manakala daerah tidak mampu menyelenggarakan keuangan sendiri kemungkinan besar dapat ditarik otonominya oleh Pemerintah Pusat.

Keuangan daerah menjadi sedemikian penting di dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini pada satu sisi dapat dicermati dari adanya berbagai sumber keuangan yang berasal dari pendapatan daerah dari berbagai sektor yang ada di daerahnya. Pengembangan dari berbagai sektor yang mengandung potensi ekonomi inilah yang harus dikembangkan oleh daerah. Tanpa adanya pengembangan yang kreatif dari Pemerintah Daerah, suatu daerah otonom tidak akan dapat mengembangkan dirinya.

Di dalam kaitannya dengan pencarian sumber-sumber pendapatan daerah, secara normatif memang bisa saja terjadi benturan dengan pemerintah di atasnya. Dalam hal ini, provinsi dan atau pusat. Akan semuanya itu sebenarnya dapat diproporsionalkan di dalam satu sistem keuangan negara bahwa pada hakekatnya hanya ada satu sistem pengelolaan keuangan negara yang ada di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengelolaan keuangan pun harus senantiasa mengacu pada kondisi obyektif bahwa Indonesia adalah Negara Kesatuan.

Pada pespektif lain, untuk melaksanakan Otonomi Daerah yang

bersifat luas dan sesuai dengan kondisi masyarakatnya, juga dibutuhkan terjalinnya hubungan kerja kemitraan yang saling mendukung antar pihak eksekutif (Pemerintahan Daerah) dengan pihak legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/DPRD). DPRD seharusnya berkedudukan sejajar dengan pemerintahan Daerah, tidak menjadi bagian perangkat Pemerintah Daerah seperti yang ditentukan dalam pasal UU No. 32 tahun 2004 yang intinya ada pemisahan kewenangan antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Kesejajaran itu sangat penting artinya untuk memahami dan melaksanakan tugas dan fungsi masing-masing. Terutama di dalam rangka menggali potensi keuangan Daerah guna mengoptimalkan pelaksanaan pembangunan di Daerah yang memerlukan pembiayaan besar.

Oleh karena Kabupaten Gunung Mas boleh dikatakan baru lahir, banyak permasalahan yang memerlukan pencerminan di dalam perkembangannya. Secara konseptual, permasalahan yang berhubungan dengan otonomi daerah ini dapat dicermati berdasarkan kajian akademis berdasarkan pemahaman tentang otonomi daerah itu sendiri. Pemahaman demikian dibutuhkan untuk lebih memberikan dasar filosofis terhadap arah perkembangan itu sendiri khususnya bagi paratur pelaksana di Daerah.

Anggaran Keuangan dari wilayah pemekaran pada dasarnya mengacu pada ketentuan yang berlaku mengenai penyelenggaraan keuangan untuk Pemerintahan Daerah. Fokus dari anggaran Daerah ini adalah anggaran Pendapatan dan

Belanja Daerah (APBD). Sebagai penyelenggara administrasi keuangan, dipisahkan antara APBD dengan keuangan lainnya, khususnya dana yang berasal dari Pemerintah Pusat.

Pada aspek pemerintahan, UU No. 5 tahun 2003 yang dikeluarkan pada tanggal 10 April 2002 tentang Pembentukan Kabupaten Pemekaran, hal itu merupakan era baru bagi wilayah Kabupaten Gunung Mas dalam menata kembali pemerataan pembangunan di segala bidang. Secara administratif wilayah kabupaten Gunung Mas terdiri dari 11 kecamatan dan 124 desa/kelurahan tersebut, ada 112 desa dan 12 kelurahan.

Pada aspek materilnya, potensi Kabupaten Gunung Mas sangat besar, di samping aspirasi masyarakat untuk memajukan daerahnya yang juga sangat kuat. Untuk itulah, ke depan dari kabupaten Gunung Mas mengandung potensi yang sangat besar untuk dikembangkan. Oleh karena itu persyaratan formals ebagaimana dikehendaki oleh Undang Undang yang tentunya didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan teknis yuridis telah dilaksanakan sedemikian rupa sehingga lahir Undang Undang No. 5 tahun 2002 itu yang memberikan legitimasi dibentuknya Kabupaten Gunung Mas bersama dengan kabupaten lain di lingkungan Provinsi Kalimantan Tengah.

Berdasarkan kenyataan di atas, APBD Kabupaten Gunung mas juga telah ditetapkan dengan asumsi dari anggaran yang diambil untuk pembiayaan yang selama ini diberikan untuk kecamatan-kecamatan yang tergabung pada Kabupaten Gunung Mas. Untuk itu masih diperlukan

pengembangan kreativitas dan inovasi yang didasarkan atas prinsip efektivitas dan efisiensi dari sumber-sumber keuangan yang ada di Kabupaten Gunung Mas.

Pemahaman tentang sumber-sumber keuangan Daerah, di atas potensi yang sangat besar dari kabupaten Gunung Mas sangat diperlukan. Hal ini mengingat masih rendahnya pemahaman aparatur Pemerintah Daerah yang notabene masih baru, mengingat bahwa pemekaran relatif masih baru saja dilakukan. Hal itu menjadi dasar dari keharusan untuk pengembangan lebih lanjut atas kemampuan yang secara praktis bisa menggali berbagai sumber pendapatan Daerah.

## **B. Pembagian Sumber Daya Manusia dari Aparatur Pemerintah**

Sumber Daya Manusia merupakan salah satu faktor penting dalam pelaksanaan pembangunan baik pembangunan nasional maupun pembangunan Daerah yang juga merupakan bagian dari pembangunan nasional. Tanpa Sumber Daya Manusia yang berkualitas dan didukung potensi pengembangan yang optimal, pembangunan nasional dan pembangunan Daerah sangat sulit untuk memperoleh manfaat yang besar bagi kemakmuran bangsa dan Daerah.<sup>3</sup>

Sumber Daya Manusia ini merupakan suatu faktor yang secara dinamis harus terus dikembangkan di dalam mengelola pemerintahan dan juga di dalam kerangka mengolah sumber daya alam. Dengan dukungan Sumber Daya Manusia yang mapan dan pembagian serta penempatan yang tepat, pembangunan dapat

dilaksanakan secara maksimal sesuai dengan tujuan yang diinginkan.

Dengan adanya paradigma baru pemerintahan yaitu memberikan hak otonomi kepada daerah berdasarkan sistem desentralisasi dibawah payung Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka urusan-urusan pemerintahan dalam upaya mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serahkan kepada Daerah, termasuk dalam memformulasikan kebijakan-kebijakan daerah. Hal ini harus direspons secara positif oleh para pelaksana di Daerah dan hal demikian dapat terlaksana dengan baik apa bila Sumber Daya Manusianya benar-benar sesuai dengan tuntutan kinerja yang harus dilaksanakan.

Pemekaran itu adalah sebagai konsekuensi dari keharusan untuk mengakomodasikan aspirasi masyarakat serta untuk meningkatkan pelayanan di dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan memacu mobilitas kehidupan masyarakat yang lebih baik saat sekarang dan masa yang akan datang. Kenyataan ini adalah sebagai kondisi obyektif yang mengharuskan adanya pengembangan wilayah sebagai satu kebijakan nasional untuk mengakomodasikan aspirasi masyarakat setempat. Tentu saja aspirasi dimaksud adalah yang tidak bertentangan dengan amanat konstitusi khususnya untuk sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adapun pertimbangan yang tidak kalah penting di dalam kerangka pengembangan wilayah melalui pemekaran

---

<sup>3</sup>Sujitno. *op,cit*, hal. 77

adalah perkembangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk luas daerah serta pertimbangan lainnya. Jika persyaratan untuk hal-hal ini terpenuhi maka suatu wilayah memang layak dimekarkan. Untuk itulah, Kabupaten Gunung Mas merupakan pemekaran dari Kabupaten Kapuas yang terdiri dari 6 (enam) Kecamatan.. Kabupaten Gunung Mas adalah salah satu dari dua kabupaten pemekaran. Satunya lagi adalah kabupaten Pulang Pisau sebagai hasil dari pemekaran kabupaten Kapuas. Dengan demikian wilayah Kapuas menjadi berkurang setelah dimekarkan menjadi tiga kabupaten tersebut.

Secara lebih khusus, batas-batas dari Kabupaten Gunung Mas telah ditentukan yaitu sebelah utara dengan Kecamatan Sumber Barito Kabupaten Murung Raya. Sebelah selatan berbatasan dengan Kecamatan Banama Tingang Kabupaten Pulang Pisau, kecamatan Bukit Batu kota Palangkaraya dan Kecamatan Tewang Sangalang Garing Kab, Katingan.

Sebelah timur berbatasan dengan Kecamatan Kapuas Hulu Kecamatan Kapuas Tengah, dan Kecamatan Mentangai Kabupaten Kapus. Sedangkan sebelah barat berbatasan dengan Kecamatan Pulau Malan Kecamatan Katingan Tengah dan Kecamatan Sanaman Mantikei Kabupaten Katingan serta Kabupaten Sintang Provinsi Kalimantan Barat.

Penentuan dari batas wilayah itu menjadi penting karena akan menentukan area kinerja pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat serta menunjukkan kemana masyarakat harus berurusan sebagai konsekuensi timbal balik baik menyangkut

hubungan antarsesama warga yang memerlukan penanganan aparaturnya pemerintah maupun hubungan antara masyarakat dengan pemerintah. Dinyatakan lebih lanjut bahwa penentuan dari batas-batas itu nantinya ditetapkan berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri. Untuk itulah sebagai dasar pengembangan lebih lanjut, Daerah pemekaran itu diamanatkan oleh Undang Undang untuk mempersiapkan Rencana Tata Ruang Wilayah yang akan dijadikan sebagai dasar khususnya dalam pengembangan fisik wilayah. Tentu saja penetapan ini harus disesuaikan dengan tata ruang wilayah nasional dan tatab ruang wilayah Provinsi serta memperhatikan rencana tata ruang wilayah Kabupaten/Kota di sekitarnya.

Kabupaten Gunung Mas beribukota di Kuala Kurun. Penentuan Kabupaten ini menjadi bagian penting dari kinerja administrasi, sebabnya, dengan mobilitas yang tinggi pada ibukot Kabupaten biasanya berkorelasi dengan pengembangan potensi ekonomi. Pada kenyataannya banyak ibukota kabupaten yang tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat justru menimbulkan permasalahan yang berujung pada perpecahan masyarakat itu sendiri. Hal demikian pasti bertentangan dengan amanat otonomi daerah yang memberikan pemahaman bahwa dengan pemekaran wilayah justru akan mempersatukan masyarakat di daerah yang dimekarkan itu.

Dalam hubungannya dengan kelancaran penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Gunung Mas maka aparaturnya yang karena tugasnya diperlukan oleh pemerintah kabupaten gunung mas dipekerjakan di wilayah tersebut. Demikian

pula terhadap barang milik/kekayaan dari Daerah dan kekayaan negara milik pemerintah Pusat berupa tanah, bangunan, barang bergerak dan barang tidak bergerak yang selama ini dikuasai oleh pemerintah provinsi kalimantan tengah dan kabupaten kapuasdimana barang-barang tersebut berada di wilayah kabupaten Gunung Mas menjadi aset pemerintah daerah gunung mas.

Di dalam hal penyelenggaraan pemerintahan daerah (eksekutif) di kabupaten Gunung Mas, dipilihlah dan kemudian disahkan seorang Bupati dan Wakil Bupati sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku dan untuk itu telah dipilih dan kemudian disahkan yaitu J. Djudae Anom sebagai Bupati dan Hambit Bintih sebagai Wakil Bupati.

Dalam hubungannya dengan kelancaran penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Gunung Mas maka aparatura yang karena tugasnya diperlukan oleh pemerintah kabupaten gunung mas dipekerjakan di wilayah tersebut. Demikian pula terhadap barang milik/kekayaan dari Daerah dan kekayaan negara milik pemerintah Pusat berupa tanah, bangunan, barang bergerak dan barang tidak bergerak yang selama ini dikuasai oleh pemerintah provinsi kalimantan tengah dan kabupaten kapuasdimana barang-barang tersebut berada di wilayah kabupatengunung mas menjadi aset pemerintah daerah gunung mas.

Menyangkut biaya yang dibutuhkan untuk itu, terutama sekali yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan masyarakat dibebankan pada Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah masih menjadi tanggungjawab Kabupaten induk sampai dengan diresmikannya kabupaten pemekaran. Hal ini menunjukkan adanya pola hubungan yang tidak terputus sebagai akibat adanya sistem pemerintahan daerah kabupaten yang baru.

Kenyataan di atas memberikan legitimasi atas fakta geografis bahwa Kabupate Kapuas yang sangat luas itu (38.400 km<sup>2</sup> dimekarkan menjadi tiga kabupaten, salah satunya adalah Gunung Mas dengan luas 10.804 km<sup>2</sup> tersebut. Dalam hal jumlah penduduk pun menunjukkan perkembangan yang pesat sehingga menjadi dasar untuk pemekaran. Sementara dari segi aspirasi masyarakat yang berkembang dan selanjutnya secara formal dituangkan dalam bentuk Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kapuas tanggal 21 Desember 1999 No: 33/SKDPRD-KPS/1999 tentang Dukungan terhadap Rencana Pemekaran Kabupaten Kapuas.<sup>4</sup>

Di dalam hubungannya dengan keinginan untuk lebih meningkatkan daya guna serta hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pelayanan kemasyarakatan dan untuk lebih meningkatkan peran aktif masyarakat diperlukan pemekaran wilayah itu. Kabupaten Gunung Mas dan Pulang Pisau menjadi Kabupaten hasil pemekaran dari Kabupaten Kapuas. Dengan demikian wilayah Kabupaten Kapuas berkurang dengan adanya dua kabupaten hasil pemekaran tersebut.

---

<sup>4</sup>Penjelasan Undang Undang No. 5 Tahun 2000.



Berdasarkan kenyataan di atas, hubungan antara Kabupaten induk dalam hal ini adalah kabupaten Kapuas dengan kabupaten Gunung Mas sangat erat. Tidak saja setelah pembentukan dan kinerja pemerintahan setelah dibentuk. Hubungan tersebut juga telah tercermin dari dukungan pemerintah daerah, khususnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kapuas yang mengakomodasikan aspirasi masyarakat guna pembentukan Kabupaten Gunung Mas.

Di dalam masa peralihan, ketika belum ada peraturan perundangan yang secara khusus mengatur kabupaten pemekaran Gunung Mas, berlaku asas peraturan peralihan yaitu bahwa semua peraturan perundangan khususnya Peraturan Daerah di Kabupaten Kapuas masih tetap berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Daerah khusus Gunung Mas.

Pola hubungan sebagaimana ditentukan di atas ditindaklanjuti di dalam hal-hal berikut:

1. Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
2. Pembuatan Peraturan Perundangan yang dipandang paling penting yaitu tentang pemekaran, pembentukan kecamatan, kelurahan dan desa di kabupaten gunung mas sebagaimana diatur dalam keputusan Bupati Gunung mas no. 220 tahun 2004 tertanggal 16 agustus 2004.

Berikutnya berdasarkan Perda No. 03, 04 dan 055 Tahun 2005 juga ditetapkan pembentukan Kecamatan dan Kelurahan yang mengukuhkan wilayah sebagaimana disebut dalam Peraturan Daerah itu sebagai kelurahan baru yang dimekarkan dari kelurahan sebelumnya.

Di dalam hal aparaturnya yang merupakan Sumber Daya Manusia di dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Daerah Pemekaran diatur sedemikian rupa berdasarkan prinsip efektivitas efisiensi dan kesederhanaan administrasi. Bahwa jika tugas-tugas mereka berhubungan langsung dengan wilayah Kabupaten Gunung Mas maka mereka menjadi Pegawai Pemerintah Gunung Mas. Penentuannya adalah wilayah kerja yang didasarkan pada wilayah Kecamatan yang menjadi wilayah Kabupaten Gunung Mas.

Secara khusus, hubungan antara Kabupaten Gunung Mas dengan Kabupaten induk yaitu Kabupaten Kapuas, mengacu pada prinsip Peraturan Peralihan bahwa sebelum Kabupaten Gunung Mas menetapkan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum untuk kinerjanya pemerintahan maka Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Kabupaten Kapuas berlaku untuk Kabupaten Gunung Mas.

Ketentuan peralihan ini berlaku sampai dengan mempunyai kekuatan hukum tetapnya Undang Undang No. 5 tahun 2002. hal itu berarti bahwa ketentuan berupa Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Kapuas berlaku sampai dengan adanya Peraturan Daerah dan keputusan Kepala Daerah yang mengatur masalah yang sama dibuat oleh Pemerintah Kabupaten Gunung Mas.

Beberapa Peraturan Daerah dan keputusan Kepala Daerah sebagaimana disebutkan di atas adalah bentuk konkret daripada realisasi dasar hukum untuk operasionalisasi kinerja Pemerintah kabupaten Gunung Mas. Hal itu berarti dengan ditetapkannya Peraturan Daerah dan

peraturan Kepala Daerah tersebut otomatis Peraturan Daerah dan Keputusan kepala Daerah Kabupaten Kapuas tidak berlaku lagi.

## PENUTUP

### Simpulan

- a. Bahwa hubungan antara wilayah induk dengan wilayah pemekaran pemekaran dipandang sebagai sebuah kebijakan publik hubungan antara wilayah induk dengan wilayah pemekaran dipandang sebagai sebuah kebijakan dengan asumsi bahwa kebijakan tersebut bersumber dari peraturan perundang-undangan yang juga dapat dipandang sebagai sebuah kebijakan nasional. Oleh karena itu hubungan antara wilayah induk dengan wilayah pemekaran didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai hal tersebut.
- b. Di dalam Kedudukan Peraturan Daerah Produk Wilayah Induk terhadap Wilayah Pemekaran terungkap bahwa kinerja Pemerintahan Daerah pemekaran didasarkan pada Peraturan Daerah yang dibuat berdasarkan prosedur peraturan perundangan yang berlaku atas Peraturan Daerah baik mengenai proses pembuatan, proses pemberlakuan maupun evaluasinya. Sedangkan apabila Peraturan Perudngangan mengenai suatu masalah masih belum diatur maka yang masih berlaku adalah Peraturan Daerah Kabupaten induk sampai dengan dibuatnya Perda mengenai masalah yang sama.
- c. Status Dinas/Instansi pada wilayah pemekaran secara makro ditentukan bahwa selama belum ada tugas-tugas/kinerja yang bersifat khusus maka kinerja Dinas/instansi yang bersangkutan adalah berdasarkan Tupoksi (Tugas Pokok dan Fungsi) tentang kerjanya. Dengan batasan bahwa Tupoksi tersebut diartikan sesuai dengan wilayah kerja yang baru yaitu Kabupaten Pemekaran. Hal demikian sampai dengan ditetapkannya kebijakan Daerah khususnya dalam bentuk Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.
- d. Anggaran Keuangan dari wilayah pemekaran pada dasarnya mengacu pada ketentuan yang berlaku mengenai penyelenggaraan keuangan untuk Pemerintahan Daerah. Fokus dari anggaran Daerah ini adalah anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Sebagai penyelenggara administrasi keuangan, dipisahkan antara APBD dengan keuangan lainnya, khususnya dana yang berasal dari Pemerintah Pusat. Ketika Daerah pemekaran dibentuk telah dibekali dengan penentuan APBD yang selama ini dijadikan sebagai dasar yaitu anggaran riil yang dialokasikan untuk kecamatan-kecamatan yang nantinya akan dijadikan sebagai wilayah kabupaten pemekaran. Berdasarkan hitungan demikian, faktor-faktor yang akan dijadikan sebagai dasar kinerja menjadi jelas karena pada dasarnya runtutan dari pembentukan kabupaten pemekaran adalah dari kecamatan-kecamatan yang digabungkan.

- e. Bahwa pembagian Sumber Daya Manusia dari aparaturnya Pemerintah Dalam untuk kelancaran penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Gunung Mas maka aparaturnya yang karena tugasnya diperlukan oleh pemerintah kabupaten gunung mas dipekerjakan di wilayah tersebut. Demikian pula terhadap barang milik/kekayaan dari Daerah dan kekayaan negara milik pemerintah Pusat berupa tanah, bangunan, barang bergerak dan barang tidak bergerak yang selama ini dikuasai oleh pemerintah provinsi Kalimantan Tengah dan kabupaten Kapuasdimana barang-barang tersebut berada di wilayah kabupaten Gunung Mas menjadi aset pemerintah daerah Gunung Mas.
- f. Bahwa untuk pengembangan wilayah yang akan datang sangat tergantung pada potensi sumber daya yang ada di wilayah tersebut. Dalam hal ini, potensi besar yang senantiasa berhubungan dengan keharusan pengelolaan yang berkelanjutan pada Kabupaten Gunung Mas adalah pada sektor perkebunan, sektor pertambangan dan sektor kehutanan. Kesemua potensi tersebut sangat besar kuantitasnya sehingga memerlukan pengaturan sebagai bentuk tanggungjawab pemerintah daerah di dalam rangka pemekaran sehingga tujuan akhir dari pemekaran Kabupaten Gunung Mas yaitu lebih meningkatnya kualitas hidup masyarakat dapat terwujud secara lebih baik di masa yang akan datang.

### Saran

- 1) Perlunya pengkajian lebih lanjut tentang pengembangan kabupaten Gunung Mas ke depan. Pengkajian itu meliputi analisis terhadap potensi, kelemahan dan perspektif pengembangan ke depan dari berbagai aspek yang menjadi sumbernya yaitu aspek administrasi pemerintahan, aspek Sumber Daya Alam dan aspek Sumber Daya Manusia.
- 2) Perlunya perencanaan secara terpadu dan terkoordinir dari seluruh potensi yang ada di kabupaten Gunung Mas untuk pengembangan ke depan dengan senantiasa berkoordinasi dengan wilayah yang berbatasan dan Kabupaten induk yang melahirkannya yaitu kabupaten Kapuas.
- 3) Perlu segera menetapkan Rencana strategis Jangka Panjang dan jangka Menengah untuk mengantisipasi pembangunan ke depan sehingga seluruh potensi yang ada dapat dikembangkan berdasarkan prinsip-prinsip keterpaduan, profesionalisme dan berkesinambungan.

### DAFTAR RUJUKAN

- Adilin, Salamun. 1980. *Pemberontakan Daerah, Gerakan Setengah Hati* Jakarta: Cendana Press.
- Bohari. 1995. *Hukum Anggaran Negara*. Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada.
- Brata Kusumah, Deddy Supriadi dan Dadang Solihin. 2001. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Fran M, Pare dan Jakob Koekerits, T (Penyunting). 1999. *Demokrasi dan Otonomi Mencegah Desintegrasi Bangsa*. Jakarta: Kompas.

Istanto, F. Sugeng. 1971. *Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Yogyakarta: Karya Putra.

Jatmiko, Sidik. 2001. *Otonomi Daerah, Perspektif Hubungan International*. Yogyakarta: Penerbit Biograf Publishing.

Koswara, E. 1997. *Teori Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Institut Ilmu Pemerintahan.Pres.

Lembaga Pertahanan Nasional Indonesia. 1993. *Geografi Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Marbun B,N.1983. *DPRD Daerah, Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depan*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Mindiyanti & Kartasapoetra. 1993. *Fungsi Pemerintah Daerah Dalam Pembuatan Peraturan Daerah*. Jakarta. Bumi Aksara.

Muslimin, Amrah. 1978. *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*. Bandung: Alumni.

Nasution, M Arif dkk. 2000. *Demokrasi dan Problema Otonomi Daerah*. Bandung: Mandar Maju.

Prakoso, Djoko. 1992. *Kedudukan Dan Fungsi Kepala Daerah Beserta Perangkat Lainnya di dalam Undang-Undang Pokok di Daerah*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Rachmat, Winarno. 1983. *Metodologi Riset*. Bandung: Eresco.

Soehino. 2002. *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*. Yogyakarta: Liberty, Cetakan Ke Enam.

Soejito Irawan. 1990. *Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah*. Jakarta: Rineka Cipta.

Yudoyono, Bambang. 2002. *Otonomi Daerah ( Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemerintah Daerah dan Anggota DPRD)*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

### **Peraturan Perundangan**

Undang undang No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan.

Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonomi.

Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah No.21 tahun 2001 tentang Bentuk Produk Produk Hukum Daerah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri No.23 tahun 2001 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah

Keputusan Menteri Dalam Negeri Dan Otonomi Daerah No.41 tahun 2001 tentang Pengawasan Represif Terhadap Kebijakan Daerah.