



Jurnal Administrasi Publik, Volume 1 No. 1 Thn. 2010

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMEKARAN DAERAH DALAM MENDUKUNG INTEGRASI NASIONAL DI KABUPATEN LUWU TIMUR

RIFDAN

Staf Pengajar
Universitas Negeri Makassar

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan tahapan implementasi kebijakan pemekaran daerah, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan pemekaran daerah, menganalisis wujud implementasi kebijakan di bidang politik, ekonomi dan sosial budaya, serta menganalisis implementasi kebijakan pemekaran daerah dalam mendukung integrasi nasional di Kabupaten Luwu Timur. Penelitian eksploratif ini menggunakan pendekatan analisis kualitatif. Pengumpulan data dilakukan melalui, observasi, wawancara dan dokumen. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tahapan implementasi kebijakan pemekaran daerah Kabupaten Luwu Timur telah dilaksanakan sesuai ketentuan perundang-undangan yang mengatur. Faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan pemekaran daerah adalah adanya sumber daya alam yang potensial, penanaman modal (investasi), infrastruktur transportasi dan komunikasi, keterbukaan terhadap pihak luar dan dukungan publik (masyarakat). Wujud implementasi kebijakan di bidang politik meliputi pembangunan berbagai struktur dan infrastruktur politik, adanya transparansi dan akuntabilitas pemerintahan, peningkatan peran dan partisipasi aktif masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, kebebasan berpolitik dan berorganisasi, penegakan supremasi hukum dan hak asasi manusia, serta terwujudnya stabilitas politik. Di bidang ekonomi meliputi percepatan pembangunan struktur dan infrastruktur ekonomi, pengelolaan potensi sumber daya alam dan peningkatan lapangan kerja, pendapatan perkapita, Produk Domestik Regional Bruto serta Pendapatan Asli Daerah. Di bidang sosial budaya meliputi pembinaan kerukunan hidup antar warga masyarakat, berkurangnya kesenjangan sosial budaya, peningkatan kualitas pendidikan, kemampuan penataan wilayah dan pemberdayaan kelompok masyarakat ter.pencil, pengembangan nilai-nilai budaya lokal dan pemanfaatan kearifan lokal dalam menyelesaikan berbagai masalah. Implementasi kebijakan pemekaran daerah mendukung integrasi nasional di Kabupaten Luwu Timur, karena; terwujudnya stabilitas kehidupan bermasyarakat, adanya kemudahan memperoleh pelayanan publik, meningkatnya kualitas pelayanan publik, dan terwujudnya integrasi dalam kehidupan bermasyarakat.

Kata Kunci: Implementasi kebijakan, pemekaran daerah.

PENDAHULUAN

Lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang disempurnakan menjadi

Undang-undang Nomor 32 tentang Pemerintahan Daerah tidak saja berdampak pada perkembangan demokrasi di Indonesia, tetapi juga menimbulkan

berbagai kondisi ketidakstabilan (instabilitas) politik yang dapat mengancam integrasi nasional karena adanya fenomena dan praktik pemekaran propinsi, kabuapten dan kota yang diwarnai oleh: reaksi pro dan kontra dikalangan masyarakat serta konflik struktural dan horizontal pasca pemekaran daerah. Secara teoritis, tuntutan pemekaran daerah propinsi, kabupaten, dan kota sangat dirasakan banyak manfaat positifnya jika dilihat dari perspektif (sudut pandang) kepentingan daerah, elit-elit politik lokal dan masyarakat lokal, seperti: 1) rentang kendali pelayanan publik (kesehatan, pendidikan, keamanan) menjadi lebih dekat, cepat dan murah (Agustono, 2005); 2) semakin kuatnya posisi dan peran masyarakat sipil, terbukanya partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, adanya penegakkan hukum tanpa pandang bulu, perhatian terhadap wilayah dan kelompok masyarakat yang terpinggirkan, dan pemanfaatan kearifan lokal di dalam menyelesaikan masalah (Argama, 2005); dan 3) meningkatkan partisipasi dan pelayanan kelompok masyarakat yang terpinggirkan (Suwondo, 2008).

Fenomena pemekaran propinsi, kabupaten dan kota yang hanya didasarkan pada kepentingan elit-elit politik tidak sejalan dengan jiwa atau semangat pemberian otonomi kepada daerah. Akibatnya pemekaran daerah banyak menimbulkan kompleksitas permasalahan bahkan menimbulkan dampak negatif di tingkat daerah, seperti: 1) menguatnya etnosentrisme yang memungkinkan munculnya konflik antar etnis dan agama (sentimen suku, agama, ras dan antar golongan); menguatnya feodalisme lokal; meningkatnya korupsi di tingkat lokal; konflik antar elit atau antar penduduk dari etnis yang sama akibat adanya perbedaan kepentingan; serta tidak ada perubahan perhatian dan pelayanan kepada masyarakat terutama masyarakat terpencil (Argama, 2005), 2) lebih banyak bernuansa etnisitas, politis (elitis) dan

perasaan dianaktirikan (*stepchild*) (Dwiyanto dkk., 2004), 3) syarat dengan berbagai nuansa *economic interest* dan *etnosentrisme interest* (Alamsyah, 2008), 4) bersifat etnisitas (kesukubangsaan) dibandingkan dengan pertimbangan rasional seperti tuntutan perbaikan pelayanan administrasi pemerintahan (Quinn, 2003), dan 5) menuju homogenisasi suku atau agama (Ratnawati, 2006).

Pada sisi lain, banyak daerah otonom baru (DOB) hasil pemekaran di Indonesia mengalami kegagalan dalam mengimplementasikan kebijakan di bidang politik, ekonomi dan sosial budaya sesuai tuntutan dan harapan masyarakat. Pada umumnya daerah otonom baru gagal dalam: 1) membangun struktur dan infrastruktur politik, 2) memberantas korupsi, kolusi, nepotisme/KKN dan menjalankan pemerintahan demokratis, 3) meningkatkan Pendapatan Asli Daerah/PAD dan Produk Domestik Regional Bruto/PDRB, 4) meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, 5) mengurangi kesenjangan sosial budaya, dan 6) pengembangan nilai-nilai budaya masyarakat lokal. Kondisi ini menyebabkan terjadinya berbagai konflik horizontal yang tidak hanya mengganggu stabilitas kehidupan bermasyarakat, tetapi juga mengancam integrasi nasional (Bappenas, 2007).

Sementara itu, fenomena pemekaran Kabupaten Luwu Timur tidak terlepas dari reaksi pro-kontra serta adanya berbagai konflik vertikal dan horizontal yang terjadi sejak tahun 1970-an sampai tahun 2000-an yang bersumber pada masalah-masalah: 1) politik yaitu kebijakan politik dan pembangunan di Kabupaten Luwu Utara, kepentingan elit-elit politik lokal, konflik kepentingan antara elit pusat dan lokal, akses elit-elit politik lokal mengalami kemandekan, serta penegakan hukum yang tidak tegas terutama dalam menyelesaikan berbagai konflik pertahanan, 2) ekonomi: penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam yang tidak adil, adanya kesenjangan

ekonomi, terbatasnya lapangan kerja, serta masalah rendahnya pendapatan perkapita, 3) sosial budaya: konflik pertanahan, sengketa antara para migran dan penduduk asli, kerukunan hidup antara umat beragama, dan 4) pengembangan seni dan budaya lokal kurang diperhatikan oleh pemerintah daerah (Anonim, 2003).

Atas dasar data dan fakta yang dideskripsikan di atas, terdapat 4 (empat) hal penting yang mendorong peneliti untuk melakukan penelitian tentang "Implementasi Kebijakan Pemekaran Daerah dalam Mendukung Integrasi Nasional di Kabupaten Luwu Timur" yaitu: 1) pada tataran akademik, di Indonesia khususnya Sulawesi Selatan, penelitian dalam konteks pemekaran daerah yang dikaitkan dengan integrasi nasional relatif baru, 2) tuntutan pemekaran daerah akan terus berlanjut seiring dengan perkembangan kehidupan demokrasi di Indonesia, 3) fenomena praktik pemekaran daerah Kabupaten Luwu Timur juga diwarnai oleh kompleksitas permasalahan yang muncul di bidang politik, ekonomi dan sosial budaya, dan 4) penelitian ini diharapkan menemukan kriteria atau solusi baru mengenai kebijakan pemekaran daerah yang mendukung integrasi nasional.

TINJAUAN PUSTAKA

1. Implementasi Kebijakan Publik

Mazmanian dan Sabatier yang dikutip oleh Wahab (1997) menyatakan, implementasi kebijakan adalah "Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah-masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya."

Meter dan Horn (1975) menyatakan, implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Edward III (1980) implementasi kebijakan adalah "*is the stage of policy making between the establishment of a policy.*" Sedangkan, Nugroho (2003) menyatakan, implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Sementara itu, Gordon (1986) menyatakan; implementasi kebijakan berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program.

Konsep kebijakan publik yang lebih simpel dan konkrit dikemukakan oleh Dye (1982) bahwa kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukannya (*publik policy is whatever governments choose to do or not to do*). Konsep kebijakan publik Dye ini mengandung makna: 1) kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan atau lembaga pemerintah, bukan organisasi swasta; dan 2) kebijakan publik menyangkut pilihan-pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan atau lembaga pemerintah.

Senada dengan pendapat Dye, Edward III (1980) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah "*what government say and do or do not do... it is goals or purpose of government programs... the important ingredients of program... the implementation of intention and rules.*" Pendapat ini berarti bahwa kebijakan publik merupakan apa yang dikatakan dan dilakukan oleh pemerintah atau tidak dilakukan... kebijakan publik adalah tujuan-tujuan atau maksud dan program-program pemerintah... bahan-bahan penting dan program... penerapan dan niat dan peraturan-peraturan.

Secara konkrit dapat dipahami bahwa implementasi kebijakan dalam

konteks kebijakan publik adalah pelaksanaan dari suatu keputusan tertentu yang ditetapkan melalui undang-undang, peraturan pemerintah atau peraturan daerah untuk mencapai sasaran dan tujuan bersama dalam kehidupan bermasyarakat. Perlu ditegaskan bahwa implementasi kebijakan dalam konteks kebijakan publik yang dimaksud dalam penelitian ini adalah implementasi kebijakan publik tentang pemekaran daerah Kabupaten Luwu Timur yang telah ditetapkan melalui Undang-undang Nomor 7 Tahun 2003.

2. Model Implementasi Kebijakan

1. Model George C. Edward III

Edward III (1980) dalam *"Implementing Public Policy"* menyatakan implementasi dapat dimulai dari kondisi abstrak dan sebuah pertanyaan tentang apakah syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil. Terdapat empat variabel dalam kebijakan publik yaitu: 1) komunikasi (*communications*), 2) sumber daya (*resources*), 3) sikap (*dispositions* atau *attitudes*), dan 4) struktur birokrasi (*bureaucratic structure*). Keempat faktor tersebut dilaksanakan secara simultan karena antara satu dengan yang lainnya memiliki hubungan yang erat. Tujuannya adalah meningkatkan pemahaman tentang implementasi kebijakan.

2. Model Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Mazmanian dan Sabatier (1983) mengembangkan model kerangka analisis implementasi kebijakan: *"A Framework For Implementation Analysis"* yang menekankan peran penting implementasi kebijakan publik dilihat dari kemampuan pejabat sebagai pelaksana (aktor) dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang berpengaruh tersebut meliputi: 1) variabel independen yakni a) kesukaran-kesukaran teknis, b) keberagaman perilaku yang

diatur, c) persentase totalitas penduduk, dan d) tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku; 2) variabel intervening yang meliputi: a) kecermatan dan kejelasan jenjang tujuan yang akan dicapai, b) keterandalan teori kausalitas, c) ketepatan alokasi sumberdaya, d) ketepatan hirarki, e) aturan-aturan pembuat keputusan dari badan pelaksana, f) kesepakatan para pejabat terhadap tujuan, dan g) akses formal dari luar; dan 3) variabel dependen atau variabel yang bersumber dari luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang meliputi a) kondisi sosial ekonomi dan teknologi, b) dukungan publik, c) sikap dan sumber daya yang dimiliki kelompok masyarakat, dan d) kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana.

3. Model Merilee S. Grindle

Grindle (1980) menyatakan, keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks kebijakan. Ide dasarnya adalah setelah kebijakan ditransformasikan maka implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya sangat ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Menurut Grindle, isi kebijakan (*content of policy*) meliputi: a) kepentingan, bahwa implementasi kebijakan banyak melibatkan kepentingan, b) tipe manfaat, bahwa implementasi kebijakan berupaya menunjukkan beberapa jenis manfaat, c) derajat perubahan yang akan dicapai, d) posisi pengambilan keputusan, e) pelaksanaan program, dan f) sumber daya yang digunakan. Sedangkan konteks kebijakan (*context of policy*) meliputi: a) kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat, b) karakteristik lembaga, dan resim yang berkuasa, c) tingkat kepatuhan dan respon pelaksana.

4. Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn

Meter dan Horn (1975) mengembangkan model proses

implementasi kebijakan “*A model of the Policy Implementation*”. Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat maupun kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Meter dan Horn membuat tipologi kebijakan berdasarkan: 1) jumlah masing-masing perubahan yang mungkin dihasilkan oleh kebijakan, dan 2) jangkauan dan lingkup kesepakatan terhadap tujuan di antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan.

5. Model Brian W. Hoogwood dan Lewis A. Gunn

Hoogwood dan Gunn yang dikutip oleh Nugroho (2006) mengembangkan model “puncak ke bawah” atau *top-down*. Model implementasi kebijakan Hoogwood dan Gunn didasarkan pada konsep manajemen strategis yang mengarah kepada praktik manajemen yang sistematis dan tidak meninggalkan kaidah-kaidah pokok kebijakan publik. Kelemahan model Hoogwood dan Gunn adalah tidak secara tegas menyatakan mana yang bersifat politis, strategis, teknis, dan operasional (Nugroho, 2003). Menurut Hoogwood dan Gunn, untuk melakukan implementasi kebijakan secara sempurna (*perfect implementation*) maka diperlukan adanya beberapa syarat, yaitu: a) adanya jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/instansi/badan pelaksana kebijakan tidak akan menimbulkan kompleksitas permasalahan yang sulit diatasi, b) tersedia sumberdaya pendukung yang memadai, termasuk sumber daya waktu, c) diperlukan adanya pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan kebijakan, d) seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi, e) perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada, f) apakah hubungan saling ketergantungan kecil, g) apakah kebijakan yang akan diimplementasikan

didasari oleh hubungan kausal yang handal, h) tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang jelas dan tepat. Tugas yang jelas serta prioritas yang jelas merupakan indikator bagi efektivitas implementasi kebijakan, i) pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan tersebut dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna, j) komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Komunikasi merupakan perekat organisasi dan koordinasi merupakan awal dari kerjasama tim serta terbentuknya sinergitas.

6. Model Richard Elmore, Benny Hjern dan David O’Porter

Elmore (1979), Hjern dan O’Porter (1981) mengembangkan model “dari bawah ke puncak” atau model *bottom-up*. Model implementasi kebijakan ini dimulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam proses pelayanan dan menanyakan kepadanya tentang tujuan, strategi, aktivitas dan kontak-kontak yang dimiliki.

Model implementasi kebijakan Elmore, Hjern, dan O’Porter didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau masih melibatkan pejabat pemerintah. Masyarakat lebih proaktif dalam proses implementasi kebijakan. Kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan tuntutan, harapan, dan keinginan publik yang menjadi target kebijakan, serta sesuai pula dengan pejabat eselon rendah yang menjadi pelaksana kebijakan. Kebijakan model ini biasanya diprakarsai oleh masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga-lembaga nirlaba kemasyarakatan atau LSM (Nugroho, 2003).

3. Integrasi Nasional

Ernst B. Haas (dalam Sitepu, 2008) memberi batasan konsep integrasi sebagai “*a process for the creation of political communities defined institutional or*

attitudinal terms.” Joseph Nye memberi batasan konsep integrasi sebagai upaya pembentukan bagian-bagian menjadi kesatuan. Integrasi dapat dipilah-pilah menjadi integrasi ekonomi, integrasi sosial, serta integrasi politik, dan ketiga tipe integrasi ini dapat dibagi ke dalam beberapa sub-tipe, yang masing-masing memiliki indikator pengukuran atau bukti yang jelas.

Deutsch dan Joseph Nye (dalam Mas’oed, 1990) mengembangkan konsep integrasi dengan indikator-indikator yang dapat diukur atau dianalisis. Deutsch mengartikan konsep integrasi dengan konsep *security-community*, yaitu penciptaan lembaga-lembaga dan praktik-praktik yang cukup kuat dan cukup meluas sehingga bisa menjamin, untuk waktu yang lama, harapan di antara penduduknya akan adanya perubahan secara damai. Lebih lanjut ditegaskan, komunitas-keamanan (*security-community*) adalah komunitas politik yang ada di dalamnya mendapat jaminan nyata bahwa anggota komunitas itu tidak akan saling berperang satu sama lain atau melakukan tindakan konfrontatif, tetapi menyelesaikan pertikaian yang terjadi dengan cara-cara lain.

Ahli integrasi, Myron Meiner (dalam Fithriani, 2008) menyatakan, integrasi nasional mencakup nilai-nilai masyarakat yang luas dengan 5 (lima) aspek persoalan pokok dalam negara, yaitu integrasi bangsa, integrasi wilayah, integrasi elit-massa, integrasi nilai, dan perilaku integratif. Sedangkan William Liddle melihat persoalan integrasi nasional sebagai masalah integrasi horizontal dan integrasi vertikal elit massa. Pada integrasi horizontal mencakup integrasi perbedaan yang berakar pada masalah heterogenitas etnik, ras, geografi dan agama, sedangkan integrasi vertikal mencakup integrasi perbedaan yang berakar pada masalah politik, sosial budaya, dan ekonomi.

Lemhannas (dalam Sunardi, 1998) merumuskan konsep integrasi nasional berdasarkan konstelasi geografi, geopolitik, dan geostrategi Indonesia.

Integrasi nasional merupakan satu kesatuan yang utuh, bulat, dan menyeluruh (integral komprehensif) di bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan keamanan.

Banyak teori yang diajukan oleh para pakar untuk menjelaskan sebab-sebab terjadinya kerusuhan massal yang dapat mengancam integrasi nasional. Teori-teori tersebut dapat dikelompokkan menjadi dua kelompok besar. Teori pertama melihat kerusuhan massal itu terjadi karena krisis dalam distribusi aset ekonomi dan politik. Termasuk dalam kelompok ini adalah para pakar yang mengatakan bahwa pemicu terjadinya berbagai kerusuhan sosial itu adalah kesenjangan sosial ekonomi antar kelompok dalam masyarakat. Teori kedua menitikberatkan pada sentimen suku, ras, agama, dan antar golongan (SARA), serta kesenjangan kultural, terutama yang berkaitan dengan kegagalan pelaksanaan *civic education*, termasuk di dalamnya adalah kegagalan sosialisasi mengenai paham kebangsaan Indonesia (Fithriani, 2008 dan Anggoro, 2008).

4. Sistem Desentralisasi Pemerintahan dan Otonomi Daerah

Konsep desentralisasi dipahami sebagai bentuk pemberian kekuasaan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (lokal) untuk menyusun, membiayai, dan mengimplementasikan program-program pembangunan di daerah. Sebagai konsep politik, desentralisasi dipahami sebagai pelimpahan kekuasaan perundangan-undangan kepada pemerintah daerah otonom dalam wilayahnya. Dalam konsep ini, rakyat dapat berpartisipasi aktif dalam proses politik melalui saluran politik yang ada, seperti lembaga perwakilan rakyat dan pemilu (Logeman dalam Alamsyah, 2008). Desentralisasi merupakan salah satu wujud negara hukum yang tercermin dari adanya pembatasan kekuasaan pemerintah, serta wujud demokratisasi yang tercermin dari adanya akses dan keterlibatan masyarakat lokal dalam menyelenggarakan urusan

rumah tangga daerah sendiri. Di balik transfer kekuasaan dari pusat ke daerah, desentralisasi dimaksudkan untuk membawa negara lebih dekat pada rakyat atau masyarakat lokal (*World Development Report*, 1997 dan Hadenius, 2003), serta membangun demokrasi di tingkat lokal (Smith, 1985; Manor, 1999; dan Diamond, 2003).

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengisyaratkan bahwa kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi kewenangan tidak boleh mengabaikan integrasi nasional (persatuan dan kesatuan) bangsa Indonesia, dan pemerintah selalu berupaya memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagai kerangka institusional bagi otonomi daerah. Selanjutnya setiap kebijakan pembangunan yang dilaksanakan di daerah harus tetap mengacu pada upaya memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa dan negara atau integrasi nasional Indonesia. Namun demikian, model pelaksanaan otonomi daerah tetap disesuaikan dengan kekhasan daerah.

Secara konkrit dapat ditegaskan bahwa walaupun daerah memiliki kewenangan yang luas berdasarkan prinsip-prinsip otonomi daerah, namun demikian tidak berarti kebijakan di daerah bertentangan dengan rasa persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia. Dalam keadaan dan suasana negara yang bagaimanapun, rasa persatuan dan kesatuan bangsa harus diwujudkan, sebagaimana ditegaskan dalam Ketetapan MPR Nomor: IV/MPR/1999 tentang Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Menurut Sabarno (2007), paradigma seperti ini tidak saja disimpulkan secara deduktif dari suatu teori tentang integrasi nasional, tetapi juga disimpulkan secara induktif dari pengalaman empiris. Banyak negara mengalami disintegrasi karena kebijakan sentralisasi yang sangat berlebihan dan banyak negara yang tetap terintegrasi karena diterapkan federasi atau otonomi luas yang diberikan kepada pemerintah daerah.

Fenomena otonomi daerah seperti yang dikemukakan di atas menurut Sabarno (2007) justru bertentangan dengan maksud manfaat otonomi daerah untuk mewujudkan kesatuan bangsa dan kesejahteraan daerah. Pemisahan persepsi otonomi daerah dan kesatuan bangsa secara empirik membawa implikasi yang sangat jauh dari tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), padahal kekuasaan negara dalam konsep negara kesatuan berada pada pemerintahan negara. Implementasi kebijakan otonomi daerah yang tidak menjaga kesatuan bangsa akan mengakibatkan konflik berkepanjangan, sehingga kepentingan masyarakat lokal sebagai subjek otonomi daerah tidak diperhatikan. Untuk mempertahankan kesatuan bangsa Indonesia, maka pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah harus berpedoman dan konsisten pada konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bukan berdasarkan pada persepsi para elit politik. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan, yakni nilai unitaris dan nilai desentralisasi teritorial. Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan bahwa negara Indonesia tidak mempunyai kesatuan pemerintah lain di dalamnya yang bersifat negara bagian. Nilai dasar desentralisasi teritorial diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam bentuk otonomi daerah (Suwandi, 2002).

5. Implementasi Kebijakan Pemekaran Daerah

Dalam studi ilmu politik, pemekaran daerah (*territorial reform*) sebenarnya mengacu pada teori masyarakat dan wilayah serta teori teritorialitas dan integrasi politik. Menurut teori masyarakat dan wilayah, kehadiran masyarakat pada suatu wilayah erat kaitannya dengan rasa keamanan, ketentraman dan kepastian adanya sumber-sumber yang menjamin kelangsungan kehidupan, dan reproduksi sosial mereka. Lama-kelamaan ikatan

antara masyarakat dengan wilayahnya menjadi sangat dalam, sehingga melahirkan identitas sosial khusus kepada masyarakat tersebut.

Mengingat kebijakan pemekaran daerah berorientasi pada kepentingan dan kelangsungan hidup masyarakat, bangsa, dan negara Republik Indonesia, maka pemekaran daerah baru didasarkan pada 4 (empat) tuntutan, sebagaimana ditegaskan oleh Jeddawi (2009), yaitu: 1) tuntutan hukum, 2) tuntutan negara kesejahteraan, 3) tuntutan demokrasi, dan 4) tuntutan kebhinnekaan Indonesia. Dengan demikian, pemekaran daerah harus berlangsung sebagai suatu proses institusionalisasi tatanan politik dan sekaligus merupakan proses transformasi kelembagaan yang terjadi dalam ruang dan waktu tertentu. Dalam hal ini, keberhasilan pemekaran daerah juga sangat ditentukan oleh adanya kesadaran akan adanya *environmental constraint* (norma, struktur dan unit organisasi baru, prosedur, sanksi) dan adanya kemauan dan partisipasi bersama untuk melakukan *collective designing* (Suwondo, 2007). Keputusan mengenai pemekaran daerah baru harus lebih cermat dan bijaksana untuk melakukan penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan kapasitas yang dimiliki, sehingga dalam pelaksanaannya tidak tergesa-gesa dan cenderung bersifat politis. Apabila hal ini tidak diperhatikan secara serius, maka pemekaran daerah tidak akan memberi dampak positif terhadap peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara makro maupun mikro, tetapi cenderung akan membebani keuangan negara dan masyarakat, karena *sosial* dan *political cost* suatu pemekaran daerah akan lebih besar jika dibandingkan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Bertitiktolak pada berbagai fenomena, konsep, dan teori yang berkaitan dengan pemekaran daerah sebagaimana ditegaskan oleh para pakar di atas jelas bahwa sukses atau tidaknya suatu pemekaran daerah kabupaten dan kota

sangat ditentukan oleh beberapa hal, seperti kuatnya posisi dan peran masyarakat sipil, terbukanya partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, adanya penegakkan supremasi hukum, perhatian terhadap wilayah dan kelompok masyarakat yang terpinggirkan, dan pemanfaatan kearifan lokal di dalam menyelesaikan masalah. Pemekaran daerah yang terjadi selama ini dirasakan kurang menghadirkan makna negara di daerah. Kehadiran negara di daerah tampaknya perlu lebih diperjelas dan dipertegas melalui: pembangunan berbagai fasilitas pendidikan, fasilitas kesehatan, fasilitas keamanan, dan infrastruktur kesejahteraan penting lain. Dengan cara ini, maka proses peminggiran daerah atau perlakuan yang tidak adil (diskriminatif) terhadap daerah seperti yang terjadi pada masa Orde Lama dan Orde Baru tidak lagi terjadi di masa depan.

METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian eksploratif, karena masalah yang diteliti belum pernah diteliti oleh orang lain. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Miles dan Huberman (1992) menyatakan; peneliti kualitatif berusaha mengungkap berbagai keunikan yang terdapat dalam individu, kelompok, masyarakat dan atau organisasi dalam kehidupan sehari-hari, secara menyeluruh, rinci, mendalam dan dapat dipertanggungjawabkan.

2. Sumber Data

Data dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui hasil wawancara dengan informan utama dan informan biasa, serta hasil observasi yang dilakukan peneliti. Sedangkan data sekunder diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemekaran daerah seperti; Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan Peraturan Daerah, serta visi, misi,

perjanjian maupun kesepakatan bersama yang berkaitan langsung dengan kebijakan pemekaran daerah. Informan utama meliputi; Asisten I, Asisten II, Asisten III, dan anggota Panitia Persiapan Pembentukan Kabupaten (PPPK). Sedangkan informan biasa meliputi; Kepala BPS, Kepala Badan Kesatuan Bangsa, Kepala Kantor Perpustakaan, Kearsipan, dan Dokumen, Kepala Bagian Organisasi dan Kepegawaian, Kepala Bagian Umum Sekretariat DPRD, anggota Forum Komunikasi Umat Beragama (FKUB), Pimpinan Dharma Wanita, dosen, mahasiswa, serta tokoh masyarakat.

3. Fokus Masalah Penelitian dan Deskripsi Fokus

Bertitiktolak pada masalah penelitian, maka penelitian ini difokuskan pada empat aspek, yaitu:

1. Tahapan implementasi kebijakan pemekaran daerah;
2. Faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan pemekaran daerah;
3. Wujud implementasi kebijakan dibidang politik, ekonomi, dan sosial budaya;
4. Mendukung integrasi nasional.

Untuk memberikan informasi-informasi penting yang diperlukan dalam penelitian ini, maka fokus-fokus masalah penelitian dideskripsikan sebagai berikut:

1. Tahapan implementasi kebijakan pemekaran daerah adalah; seluruh kegiatan dan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam rangka pemekaran daerah seperti; (a) pembentukan perangkat pemerintahan daerah, (b) penyusunan visi dan misi kabupaten, (c) penyusunan strategi pembangunan daerah, dan (d) penyusunan program-program pembangunan daerah.
2. Faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan pemekaran daerah adalah; seluruh faktor-faktor yang secara langsung mendukung keberhasilan implementasi pemekaran

daerah dalam mencapai tujuan, seperti: (a) sumber daya alam, (b) penanaman modal (investasi), (c) infrastruktur transportasi dan komunikasi, (d) keterbukaan terhadap pihak luar, dan (e) dukungan publik (masyarakat).

3. Wujud implementasi kebijakan dibidang politik, ekonomi, dan sosial budaya adalah; hasil-hasil pembangunan yang telah dicapai atau perubahan-perubahan yang terjadi setelah pemekaran daerah, seperti: dibidang politik: (a) struktur dan infrastruktur politik, (b) transparansi dan akuntabilitas pemerintahan, (c) peningkatan peran dan partisipasi aktif masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, (d) kebebasan berpolitik dan berorganisasi, (e) penegakkan supremasi hukum dan hak asasi manusia, dan (f) stabilitas politik. Bidang ekonomi; (a) percepatan pembangunan struktur dan infrastruktur ekonomi, (b) pengelolaan potensi sumber daya alam, (c) peningkatan lapangan kerja, (d) peningkatan pendapatan perkapita, (e) produk domestik regional bruto (PDRB), dan (f) pendapatan asli daerah (PAD). Bidang sosial budaya; (a) pembinaan kerukunan hidup antar warga masyarakat, (b) berkurangnya kesenjangan sosial budaya, (c) peningkatan kualitas pendidikan, (d) kemampuan penataan wilayah dan pemberdayaan kelompok masyarakat terpencil, (e) pengembangan nilai-nilai budaya lokal, (f) pemanfaatan kearifan lokal dalam menyelesaikan berbagai masalah.
4. Mendukung integrasi nasional adalah; suatu kondisi atau suasana kehidupan bermasyarakat yang kondusif mendukung integrasi nasional, seperti: (a) adanya stabilitas kehidupan bermasyarakat; (b) tidak adanya konflik (kekerasan) fisik, sosial, psikologis antar agama, suku, golongan, dan asal daerah; (c) tumbuhnya rasa kebersamaan dan keadilan, serta (d)

adanya kerjasama dan toleransi antar suku, agama, golongan, dan asal daerah.

4. Instrumen Penelitian

Penelitian tentang implementasi kebijakan pemekaran daerah dalam mendukung integrasi nasional ini menggunakan pendekatan kualitatif, oleh sebab itu instrumen penelitian adalah peneliti sendiri. Peneliti sebagai instrumen penelitian menggunakan beberapa alat kelengkapan yang meliputi: (1) pedoman wawancara, (2) lembar observasi, serta (3) catatan dokumen.

5. Teknik Pengumpulan dan Pengabsahan Data

- a. Wawancara
- b. Dokumen
- c. Observasi

Pengabsahan data dilakukan dengan metode triangulasi. Tujuannya agar data dan informasi yang telah dikumpulkan tetap terjaga keabsahannya. Metode triangulasi meliputi; triangulasi data, peneliti, teori, metodologis, dan interdisipliner.

6. Teknik Analisis Data

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, sehingga teknik analisis data yang cocok untuk digunakan adalah teknik analisis interaktif sebagaimana dikemukakan oleh Miles dan Huberman (1992).

Proses analisis data tersebut di atas dikemukakan sebagai berikut:

1. Reduksi data, yaitu melakukan penyederhanaan, pengabstraksian, pentransformasian terhadap data yang telah diperoleh dari lapangan penelitian secara terus menerus selama penelitian berlangsung, dengan tujuan lebih mempertajam, menggolongkan, mengarahkan, menyeleksi data sesuai dengan masalah yang teliti.
2. Penyajian data (*data display*) dilakukan dalam bentuk narasi, matriks, skema, dan gambar dengan maksud untuk lebih

memudahkan dalam membuat kesimpulan.

3. Verifikasi dan penarikan kesimpulan, yaitu melakukan verifikasi terhadap data yang diperoleh untuk mencari makna, mencatat keteraturan pola, hubungan sebab akibat yang mungkin dapat dijadikan sebagai suatu kesimpulan yang sangat longgar tetap terbuka, dan menarik kesimpulan final.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Tahapan Implementasi Kebijakan Pemekaran Daerah

Secara formal, usulan pemekaran daerah Kabupaten Luwu Timur dilaksanakan berdasarkan ketentuan dan persyaratan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor: 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor: 129 tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, yaitu persyaratan administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Sedangkan implementasi kebijakan pemekaran daerah Kabupaten Luwu Timur dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor: 7 Tahun 2003.

Dari segi persyaratan administratif, hasil penelitian menunjukkan bahwa; ada kesepakatan atau persetujuan DPRD dan Bupati Luwu Utara, persetujuan DPRD dan Gubernur Sulawesi Selatan, dan Surat Rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri mengenai pembentukan Kabupaten Luwu Timur. Dari segi persyaratan teknis, Kabupaten Luwu Utara memenuhi berbagai faktor yang menjadi dasar pemekaran daerah baru, yaitu; kemampuan ekonomi daerah, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Sedangkan dari aspek fisik kewilayahan, Kabupaten Luwu Utara memenuhi syarat untuk dimekarkan karena meliputi 19 (sembilan belas) kecamatan, dimana 10 (sepuluh) kecamatan, yaitu;

Kecamatan Angkona, Kecamatan Burau, Kecamatan Malili, Kecamatan Mangkutana, Kecamatan Nuha, Kecamatan Sorowako, Kecamatan Tomoni, Kecamatan Tomoni Utara, Kecamatan Towuti, dan Kecamatan Wotu sepakat untuk membentuk satu kabupaten yang dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, yaitu Kabupaten Luwu Timur.

Namun demikian, dalam implementasi kebijakan pemekaran daerah, para pelaksana kebijakan menghadapi berbagai tantangan dan hambatan, terutama pada masa awal terbentuknya Kabupaten Luwu Timur. Tantangan dan hambatan tersebut dapat diatasi dengan baik, sehingga Kabupaten Luwu Timur dinilai sebagai salah satu daerah pemekaran baru di Indonesia yang berhasil merealisasikan cita-cita dan tujuan pemekaran daerah. Proposisi ini didukung oleh bukti-bukti fisik maupun non fisik yang ditemukan di lokasi penelitian. Hasil observasi, wawancara dengan para informan, serta pengkajian berbagai dokumen yang terkait dengan implementasi pemekaran daerah menunjukkan bahwa pemerintah daerah mampu: (1) melaksanakan tahapan-tahapan implementasi kebijakan, (2) mengelola dan memanfaatkan faktor-faktor pendukung implementasi kebijakan, (3) mewujudkan implementasi kebijakan di bidang politik, ekonomi, dan sosial budaya sesuai dengan cita-cita dan tujuan pemekaran daerah, tuntutan dan harapan masyarakat, serta (4) menciptakan persatuan, kesatuan, dan stabilitas kehidupan bermasyarakat yang mendukung integrasi nasional.

Sebagai suatu proses institusionalisasi politik, tahapan implementasi kebijakan pemekaran daerah Kabupaten Luwu Timur berawal dari adanya tuntutan dan dukungan masyarakat Malili yang dipelopori oleh IKMAL, mahasiswa, dan tokoh masyarakat untuk membentuk kabupaten sendiri sejak tahun 1963. Namun demikian

proses perjuangan masyarakat Malili untuk membentuk kabupaten sendiri mengalami hambatan akibat adanya konflik vertikal dan horizontal.

Lahirnya gerakan reformasi pada tahun 1999, tuntutan dan dukungan terhadap pemekaran daerah Kabupaten Luwu Timur semakin meningkat. Menurut Rapiuddin Thahir, tuntutan dan dukungan masyarakat Malili tersebut kemudian disusun dalam bentuk *draft* usulan pemekaran daerah untuk diusul dan diproses secara legislasi di DPRD Kabupaten Luwu Utara. Setelah proses legislasi yang menyetujui pembentukan Kabupaten Luwu Timur, kemudian dilakukan visitasi terhadap *draft* usulan pemekaran daerah.

Visitasi terhadap *draft* usulan pemekaran daerah Kabupaten Luwu Timur dimaksudkan untuk menerima berbagai masukan, menggalang dukungan dari berbagai unsur dan elemen masyarakat, membentuk persamaan persepsi, dan menyempurnakan portofolio administrasi usulan pemekaran daerah sesuai dengan persyaratan administratif, teknis, dan fisik kewilayahan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor: 22 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor: 129 Tahun 2000. Kemudian portofolio administrasi tersebut diusulkan dan diproses secara administratif oleh DPRD Tingkat II dan Bupati Luwu Utara serta DPRD Tingkat I dan Gubernur Sulawesi Selatan.

DPRD Tingkat I dan Gubernur Sulawesi Selatan kemudian memproses dan menyetujui pemekaran Kabupaten Luwu Timur. Selanjutnya Gubernur Sulawesi Selatan mengajukan usulan pemekaran daerah tersebut ke DPR dan Presiden Republik Indonesia melalui Menteri Dalam Negeri. Akhirnya, usulan pemekaran daerah Kabupaten Luwu Timur disetujui oleh DPR dan Presiden Republik Indonesia melalui Undang-Undang Nomor: 7 Tahun 2003 tentang pembentukan Kabupaten Luwu Timur.

Setelah Presiden Republik Indonesia menetapkan Undang-Undang Nomor: 7 Tahun 2003, maka selanjutnya tahapan implementasi kebijakan pemekaran daerah Kabupaten Luwu Timur dilaksanakan berdasarkan ketentuan Pasal 11, 12, 13, dan 14 Undang-Undang Nomor: 7 Tahun 2003, yaitu: (1) pelantikan pejabat Bupati, (2) serah terima fisik operasional pemerintahan, (3) pengalihan aset-aset pemerintah daerah, (4) pembentukan organisasi pemerintahan daerah, (5) pembentukan DPRD Kabupaten Luwu Timur, dan (5) pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Luwu Timur.

2. Faktor-faktor yang Mendukung Implementasi Kebijakan Pe-mekaran Daerah

a. Sumber daya alam

Kabupaten Luwu Timur merupakan salah satu kabupaten/kota di Sulawesi Selatan yang memiliki keanekaragaman potensi sumber daya alam, baik di darat maupun di laut, mencakup sektor pertambangan, sektor perkebunan, kehutanan dan peternakan, perikanan dan kelautan. Namun demikian sektor pertambangan paling mendominasi. Sehubungan hal ini, Lukman Kasim menyatakan; bahan tambang yang potensial antara lain bijih nikel laterit, besi laterit, marmer, kromit, emas, pasir silika, lempung, batu dan pasir sungai. Nikel dan besi laterit diperkirakan memiliki potensi masing-masing sebesar 900 juta ton dan 11,25 juta ton dengan luas sebaran 300.000 Ha yang tersebar di Kecamatan Nuha, Towuti, dan Malili. Sekitar 2/3 dari luas sebaran tersebut telah menjadi wilayah kontrak karya PT. International Nickel Indonesia (PT. INCO), (Wawancara tanggal 6 Oktober 2009). Bahan tambang lainnya yang cukup potensial di Luwu Timur adalah marmer yang tersebar di Kecamatan Nuha dan Kecamatan Mangkutana dengan luas sebaran endapan mencapai 2.000 Ha dengan ketebalan rata-rata 25 m dan density 2,5. Berdasarkan laporan Geologi Terpadu Daerah

Kabupaten Luwu Timur, potensi marmer diperkirakan mencapai 500 juta m³ atau 1,25 milyar ton dengan jenis batuan berwarna putih, abu-abu dan krem.

b. Penanaman modal (investasi)

Pada saat ini sudah banyak investor, baik investor dari dalam maupun dari luar negeri telah menanamkan modal usahanya pada sektor pertambangan, pertanian, perikanan, dan pariwisata. Selain Nikel, Besi Laterit dan barang tambang lainnya yang telah dikelola oleh PT. International Nickel Indonesia (PT. INCO), masih ada areal lain yang juga mengandung barang tambang seperti; marmer dan emas yang cukup potensial untuk penanaman modal. Pada tahun 2007 banyak investor dari Kanada, Jepang, dan Korea yang mengajukan proposal kerja sama eksplorasi barang tambang Marmer dan Emas, Lukman Kasim (Wawancara tanggal 6 Oktober 2009).

Para investor lokal maupun nasional banyak yang telah menanamkan modal pada sektor pertanian (perkebunan), peternakan, perikanan, dan pariwisata, seperti investasi bidang usaha; perkebunan Kelapa Sawit, Kakao, Cengkeh, Kopi, Vanili, Lada, buah-buahan, sayur-sayuran dan tanaman hortikultura, peternakan kerbau, sapi, kuda, dan kambing. Selain itu, Kelapa Sawit, Vanili, Lada, dan Kopi merupakan komoditas ekspor Luwu Timur yang sangat kompetitif di pasar regional dan internasional. Panorama alam Luwu Timur yang indah dengan memiliki; 3 (tiga) danau yaitu; Danau Matano, Towuti, dan Mahalona, Air Terjun, wilayah Pesisir Pantai, dan objek peninggalan sejarah seperti; Situs Kuburan Kuno, dapat dikelola menjadi objek dan paket wisata yang potensial dan kompetitif. Panorama alam yang potensial tersebut mendorong pemerintah daerah khususnya Dinas Pariwisata terus melakukan promosi untuk menarik minat para investor, terutama investor yang berskala nasional maupun internasional.

d. Infrastruktur transportasi dan komunikasi

Untuk menarik para investor menanam modal dalam berbagai sektor pembangunan serta mendukung aksesibilitas dan akselerasi pembangunan, maka pemerintah daerah Kabupaten Luwu Timur telah membangun berbagai infrastruktur transportasi dan komunikasi; jalan, jembatan, Kantor Pos dan Giro, Kantor Pos Pembantu, jaringan telepon (Telkomsel dan Indosat), telepon umum/coin, bahkan jaringan internet. Jaringan internet telah terpasang di semua instansi, badan, dinas pemerintahan daerah. Jumlah sambungan induk telepon di Kabupaten Luwu Timur sampai tahun 2008 sebanyak 1.606 sambungan dan 83 sambungan cadangan, dan sambungan induk telepon ini tersebar tidak hanya di wilayah perkotaan tetapi juga di wilayah pedesaan.

Pembangunan sarana dan prasarana jalan terus dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Luwu Timur, dan sampai pada tahun 2008 telah dibangun; jalan beraspal sepanjang 200.362 Km, jalan hotmix 218.512 Km, jalan kerikil 541.747 Km, dan jalan tanah sepanjang 200.362 Km. Selain itu, Kabupaten Luwu Timur memiliki Pelabuhan Laut yang terletak di Kecamatan Malili yang digunakan sebagai tempat bongkar muat barang dari dalam negeri maupun dari luar negeri, serta Bandara Udara yang terletak di Sorowako yang di kelola oleh PT. INCO.

d. Keterbukaan terhadap pihak luar

Konstelasi geografi yang berada pada “jalur lintas” Trans Sulawesi, serta “wilayah perbatasan”, merupakan tantangan sekaligus peluang bagi pemerintah daerah dan masyarakat untuk mewujudkan Kabupaten Luwu Timur sebagai kawasan industri dan perdagangan strategis di masa depan. Konstelasi geografi yang berada di pesisir Teluk Bone menyebabkan Kabupaten Luwu Timur menjadi salah satu pusat distribusi

dan akomodasi barang dan jasa antar kabupaten dan antar propinsi, dengan membuka aksesibilitas dan mengembangkan kerjasama fungsional dengan daerah-daerah sekitarnya seperti kerjasama dalam sektor perkebunan; Kelapa Sawit, Kopi, Kakao, dan Vanili, terutama dengan daerah-daerah yang memiliki bahan baku dan komoditi ekonomis seperti; Kabupaten Poso, Kabupaten Luwu Utara, dan Kabupaten Kolaka Utara.

Kesadaran terhadap ruang geografis dengan berbagai keunggulan tersebut, melahirkan suatu rancangan dan gagasan konsepsional guna menjadikan daerah Kabupaten Luwu Timur sebagai “motor penggerak” bagi perkembangan ekonomi regional (daerah-daerah di sekitarnya), sekaligus mengembangkan pola hubungan dan kerjasama ekonomi yang saling menguntungkan dan saling menghidupi (*symbiose mutualism*). Pada sisi lain, masyarakat Luwu Timur adalah masyarakat yang terbuka. Hal ini disebabkan oleh struktur masyarakat yang sangat heterogen dari segi suku, adat istiadat, bahasa, agama, dan asal daerah. Kondisi masyarakat yang heterogen ini mendorong pemerintah daerah melaksanakan politik pintu terbuka, terutama yang berkaitan dengan hubungan dan kerjasama antar kabupaten/kota di Indonesia, serta dalam hal penanaman modal.

e. Dukungan publik (masyarakat)

Salah satu misi pembentukan Kabupaten Luwu Timur adalah meningkatkan peran dan fungsi masyarakat dan pemerintah dalam proses pembangunan daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah mendorong partisipasi masyarakat untuk mengawasi pelaksanaan pembangunan. Pemerintah daerah dalam menjalankan roda pemerintahan maupun dalam melaksanakan kebijakan publik didasarkan pada prinsip-prinsip *good governance* seperti; transparansi, efektivitas, efisiensi, responsif, dan akuntabilitas.

Guna mendukung pelaksanaan *good governance*, pemerintah daerah telah melakukan reformasi kelembagaan dan reformasi manajemen publik. Reformasi kelembagaan ini menyangkut pembenahan terhadap struktur maupun infrastruktur organisasi pemerintahan daerah. Fokus utama reformasi secara kelembagaan meliputi; pemberdayaan aparatur pemerintah daerah selaku eksekutif, pemberdayaan DPRD dan masyarakat selaku unsur *stakeholder* dalam pelaksanaan pemerintahan. Sedangkan reformasi manajemen sektor publik terkait dengan berbagai regulasi terhadap berbagai peraturan yang dinilai tidak mendukung pelaksanaan dan pengembangan model manajemen pemerintahan yang berbasis pada pelayanan masyarakat. Masyarakat Luwu Timur sangat responsif dan proaktif terhadap berbagai langkah reformasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah, karena dampaknya tidak hanya mendukung efektivitas pelaksanaan program pembangunan, tetapi juga meningkatnya pelayanan kepada masyarakat, pendapatan perkapita, serta kesejahteraan masyarakat.

3. Wujud Implementasi Kebijakan di bidang Politik, Ekonomi, dan Sosial Budaya

a. Di bidang politik

- 1) Pembangunan struktur dan infrastruktur politik
- 2) Transparansi dan akuntabilitas pemerintahan
- 3) Peningkatkan peran dan partisipasi aktif masyarakat
- 4) Kebebasan berpolitik dan berorganisasi
- 5) Penegakan supremasi hukum dan hak asasi manusia
- 6) Stabilitas politik

b. Di bidang ekonomi

- 1) Percepatan pembangunan struktur dan infrastruktur ekonomi
- 2) Pengelolaan potensi sumber daya alam
- 3) Peningkatan lapangan kerja

- 4) Peningkatan pendapatan perkapita
- 5) Peningkatan Produk domestik regional bruto (PDRB)
- 6) Peningkatan Pendapatan asli daerah (PAD).

c. Di bidang sosial budaya

- 1) Pembinaan kerukunan hidup antar warga masyarakat
- 2) Berkurangnya kesenjangan sosial budaya
- 3) Peningkatan kualitas pendidikan
- 4) Kemampuan penataan wilayah dan pemberdayaan kelompok masyarakat terpencil.
- 5) Pengembangan nilai-nilai budaya local
- 6) Pemanfaatan kearifan lokal dalam menyelesaikan berbagai masalah

4. Implementasi Kebijakan Pemekaran Daerah Mendukung Integrasi Nasional

a. Terwujudnya stabilitas kehidupan bermasyarakat

Setelah pemekaran daerah, kondisi kehidupan bermasyarakat di Kabupaten Luwu Timur relatif stabil. Ada 2 (dua) faktor utama yang mendorong terwujudnya stabilitas kehidupan bermasyarakat tersebut, yaitu; (1) pemerintah daerah melibatkan peran dan partisipasi aktif masyarakat dalam mengelola dan menyelesaikan setiap permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan bermasyarakat maupun dalam pelaksanaan pembangunan diberbagai bidang, dan (2) prinsip-prinsip demokrasi dilaksanakan secara jelas, tegas, dan konsisten dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

b. Tidak adanya konflik (kekerasan) fisik, sosial, serta psikologis

Pemerintah daerah terus berusaha meredam lahirnya konflik (kekerasan) fisik, sosial, psikologis antar umat beragama agama, suku, golongan, dan asal daerah akibat penempatan para transmigrasi melalui berbagai kebijakan dan pendekatan, seperti; (1) penguatan institusi sosial budaya masyarakat lokal,

(2) melibatkan tokoh agama, tokoh adat, tokoh masyarakat, dan warga masyarakat dalam menangani berbagai permasalahan, (3) melibatkan peran aktif masyarakat dalam pembangunan ekonomi, serta (4) melakukan distribusi hasil-hasil pembangunan secara adil dan proporsional. Terkait dengan masalah ini, Warnisan menegaskan; ketika ada hal-hal yang dianggap dapat memicu lahirnya konflik horizontal, pemerintah daerah dengan cepat melakukan mediasi dan fasilitasi yang sesuai untuk peredaan konflik tersebut, (Wawancara, tanggal 3 September 2009).

c. Tumbuhnya rasa kebersamaan dan keadilan

Dalam melaksanakan pembangunan dibidang sosial budaya, pemerintah daerah melaksanakan kebijakan anti diskriminatif. Eksistensi heterogenitas warga masyarakat dikelola dengan pendekatan humanisme sehingga terbentuk semangat persatuan dan kebersamaan warga masyarakat dalam menghadapi dan menyelesaikan berbagai permasalahan yang muncul dalam kehidupan bermasyarakat. Pemerintah daerah melaksanakan secara tegas prinsip-prinsip persamaan dan keadilan, tanpa membedakan status atau kelas sosial dan latar belakang suku, etnik, agama, dan sosial budaya sehingga seluruh anggota masyarakat merasa diperhatikan, dijamin, dilindungi, serta dapat melaksanakan aktivitas kehidupan sehari-hari dengan lancar dan aman.

d. Adanya kerjasama dan toleransi antar suku, agama, golongan, dan asal daerah

Pemerintah daerah melaksanakan berbagai kebijakan dibidang sosial budaya yang mendorong hubungan, kerjasama, dan toleransi antar warga masyarakat yang heterogen dari segi; suku, agama, golongan, latar belakang sosial, dan asal daerah, seperti; kegiatan pentas seni budaya, upacara adat, pesta danau, kegiatan Olahraga, Pramuka, serta perayaan hari-hari besar nasional. Sehubungan hal ini, Warnisan

menyatakan; "seluruh unsur dan elemen masyarakat Luwu Timur tanpa memandang latar belakang budaya, suku, status sosial, budaya dan agama dilibatkan dalam berbagai kegiatan sosial budaya dan sosial kemasyarakatan, maupun dalam pembangunan daerah sesuai dengan Visi dan Misi pembangunan Kabupaten Luwu Timur", (Wawancara, tanggal 3 September 2009).

PENUTUP

a. Kesimpulan

1. Tahapan implementasi kebijakan pemekaran daerah Kabupaten Luwu Timur telah dilaksanakan sesuai ketentuan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor: 22 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor: 129 Tahun 2000 dan memenuhi persyaratan administratif, teknis, serta fisik kewilayahan yang implementasinya meliputi; pembentukan perangkat pemerintahan daerah, penyusunan visi dan misi, penyusunan strategi pembangunan daerah, dan penyusunan program-program pembangunan daerah.
2. Faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan pemekaran daerah Kabupaten Luwu Timur adalah; sumber daya alam, penanaman modal (investasi), infrastruktur transportasi dan komunikasi, keterbukaan terhadap pihak luar, dan dukungan publik (masyarakat).
3. Wujud implementasi kebijakan pemekaran daerah Kabupaten Luwu Timur dibidang politik meliputi; (a) pembangunan berbagai struktur dan infrastruktur politik, (b) adanya transparansi dan akuntabilitas pemerintahan, (c) peningkatan peran dan partisipasi aktif masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, (d) kebebasan berpolitik dan berorganisasi, (e) penegakan supremasi hukum dan hak asasi manusia (HAM), dan (f) terwujudnya stabilitas politik.

Dibidang ekonomi meliputi; (a) percepatan pembangunan struktur dan infrastruktur ekonomi, (b) pengelolaan potensi sumber daya alam, (c) peningkatan lapangan kerja, (d) pendapatan perkapita, (e) Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), dan (f) Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Di bidang sosial budaya meliputi; (a) pembinaan kerukunan hidup antar warga masyarakat, (b) berkurangnya kesenjangan sosial budaya, (c) peningkatan kualitas pendidikan, (d) kemampuan penataan wilayah dan pemberdayaan kelompok masyarakat terpendek, (e) pengembangan nilai-nilai budaya lokal, dan (f) pemanfaatan kearifan lokal dalam menyelesaikan berbagai masalah.

4. Implementasi kebijakan pemekaran daerah mendukung integrasi nasional di Kabupaten Luwu Timur, karena; (a) terwujudnya stabilitas kehidupan bermasyarakat, (b) adanya kemudahan memperoleh pelayanan publik, (c) meningkatnya kualitas pelayanan publik, dan (d) terwujudnya integrasi dalam kehidupan bermasyarakat.

b. Saran

1. Dalam penyusunan RPJM II (periode 2010-2015), pemerintah daerah perlu memprioritaskan pembangunan sarana dan prasarana fisik seperti; jaringan listrik dan telepon, pusat pelayanan masyarakat, objek dan paket wisata, serta jalan dan jembatan yang menghubungkan antar desa dan desa dengan kecamatan guna membuka keterisolasian daerah (wilayah) dan mendukung akselerasi pertumbuhan ekonomi dan perdagangan.
2. Pemerintah daerah Kabupaten Luwu Timur perlu melakukan revisi kontrak kerjasama saling menguntungkan (*win-win solution*) dengan PT. INCO. Selain itu, PT. INCO perlu meningkatkan program *community development* dan program *donation* sebagai wujud tanggung jawab sosial perusahaan atau kewajiban *Corporate Social*

Responsibility (CSR) sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor: 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

3. Mengingat potensi dan cadangan sumber daya alam Kabupaten Luwu Timur cukup besar, maka dalam eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam perlu; (a) memperhatikan keselamatan dan kelestarian lingkungan hidup, (b) memberi kesempatan kepada tenaga kerja lokal untuk bekerja diberbagai perusahaan asing, (c) menggalang kerjasama dengan para investor lokal, nasional, maupun internasional, dan (d) meningkatkan distribusi dan subsidi kepada kelompok; usaha kecil dan menengah, petani dan nelayan, masyarakat miskin, serta bantuan beasiswa kepada pelajar dan mahasiswa.

DAFTAR PUSTAKA

- Alamsyah. 2008. *Semangat Menata Teritori: Semangat Menata Kekuasaan. Studi Tentang Pembentukan Luwu Raya*: <http://www.rumahkiri.net>. down load tanggal 15 April 2008.
- Anggoro, Kusnanto. 2008. *Mao Zedong: Desa mengepung Kota dan Kerusuhan Sosial*: <http://www.tempointeraktif.com/ang/min/01/48/kolom.htm>. down load tanggal 13 Mei 2008.
- Diamond, Larry. 2003. *Developing Democracy Toward Consolidation*, Yogyakarta: IRE Press.
- Dye, Thomas R. 1982. *Understanding Public Policy*, Sevent edition. Englewood Cliffs, Prentice Hall, Inc.
- Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*, Wasihington D.C: Congressional Quarterly Press.
- Fithriani, Arin. 2008. *Kelompok Sosial Dalam Integrasi Nasional: Suatu*

- Kajian Psikologi Sosial Dalam Nation Building Indonesia*: <http://chiron.valdosta.edu/whuitt/col/regsys/maslow.html>. download tanggal 13 Mei 2008.
- Gordon, G.J. 1986. *Public Administration in America*, New York: St.Martin's Press.
- Grindle, Marilee S. 1980. *Implementation as A Pilitical and Administrative Process*, Princetone University Press.
- Hjern, Benny, & David O'Porter. 1981. *Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis*, dalam *Organization Studies*.
- Jeddawi, Murtir. 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah: Kajian Beberapa Perda Tentang Penanaman Investasi di Daerah*, Cet. Kedua, Yogyakarta: UII Press.
- Manor, James. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*, World Bank: Washington, DC.
- Mas'oed, Mohtar. 1990. *Ilmu Hubungan Internasional, Disiplin dan Metodologi*, Cet. Pertama, Jakarta: PT. Pustaka LP3ES Indonesia.
- Meter, Van and Van Horn. 1975. *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. Amsterdam: Van Meter and Van Horn Administration & Society.
- Nugroho D. Riant. 2003. *Kebijakan Publik; Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Cet. Pertama, Jakarta: Penerbit PT. Elex Media Komputindo.
- _____. 2006. *Kebijakan Publik; Untuk Negara-Negara Berkembang, Model-Model Perumusan, Implementasi, dan Evaluasi*, Cet. Pertama. Jakarta: Penerbit PT. Elex Media Komputindo.
- Sabarno, Hari. 2007. *Untaian Pemikiran Otonomi Daerah. Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Cet. Pertama, Jakarta: Sinar Grafika.
- Sitepu, Anthonius P. 2008. Konsep Integrasi Regionalisme Dalam Studi Hubungan Internasional, <http://library.usu.ac.id/modules>, diakses 13 Mei 2008.
- Smith, B.C. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, London: George Allen & Unwin.
- Suwandi, Made, 2002. *Konsepsi Dasar Otonomi Daerah Indonesia (Dalam Upaya Mewujudkan Pemerintah Daerah yang Demokratis dan Efisien)*, down load tanggal 4 Maret 2008.
- Suwondo, Kutut. 2007. *Dinamika Politik Lokal di Indonesia: Penataan Daerah (Territorial Reform) dan Dinamikanya*, Rangkuman Hasil Seminar Internasional ke Delapan, editor Ning Retnaningsih, dkk. Dilaksanakan atas kerjasama Lembaga Percik, The Ford Foundation, dan Democratic Reform Support Program (DRSP) pada tanggal 17-19 Juli 2007 di Salatiga.
- Wahab, Solichin Abdul. 1997. *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.

