

Pentingnya Penataan Daerah untuk Mengatasi Maraknya Pemekaran Daerah

R. Siti Zuhro

Pemekaran daerah seolah tak terbendung lagi belakangan ini. Jumlahnya meningkat drastis. Selama periode 199-2007 tercatat 173 daerah pemekaran baru (7 provinsi, 135 kabupaten dan 31 kota). Bahkan selama 2005-2007 DPR telah mengesahkan sebanyak 31 daerah baru. Ini menunjukkan bahwa semangat pemekaran dari waktu ke waktu semakin tinggi, tapi sangat disayangkan karena tak mempertimbangkan secara serius dampak negatif yang menyertainya.

Penataan daerah sangat diperlukan Indonesia, khususnya di era de sentralisasi sekarang ini. Maraknya pemekaran daerah menjadi bukti konkret bahwa ada masalah serius dengan penataan daerah. Oleh karena itu, pemahaman terhadap arti pentingnya penataan daerah diperlukan, baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Adapun yang dimaksud dengan penataan daerah dalam tulisan ini adalah tindakan untuk membina, membentuk dan menghapus daerah otonom. Ruang lingkungannya mencakup pemekaran dan pem-

bentukan daerah, penggabungan daerah, pengalihan status daerah, penyesuaian batas daerah dan pemindahan ibukota suatu daerah otonom. Tujuannya agar pemerintah daerah dapat melayani publik dengan baik, mempercepat pertumbuhan ekonomi, memperkuat kehidupan demokrasi, meningkatkan keamanan dan ketertiban serta hubungan antardaerah yang harmonis.

Masalahnya, kebijakan pemerintah sejauh ini lebih terfokus pada penciptaan daerah baru ketimbang penggabungan daerah. Selama periode 2007-2008, pemekaran bahkan menjadi isu hangat dan diperdebatkan, yang mengundang keprihatinan banyak kalangan. Tak sedikit institusi yang telah melakukan evaluasi terhadap pemekaran, termasuk Departemen Dalam Negeri dan Departemen Keuangan, juga beberapa lembaga non pemerintah seperti USAID/DRSP, UNDP, World Bank, ADB/RTI. Hasil evaluasi sebagian sudah didiskusikan dan dipublikasikan. Demikian pula dengan rekomendasi dan solusi juga sudah disampaikan. Namun, pemerintah belum mengambil tindakan konkret terhadap permasalahan pemekaran tersebut. Apakah pemekaran harus ditunda dulu sam-

pai ada revisi terhadapnya? Sikap pemerintah dalam hal ini tidak jelas.

Meskipun Peraturan Pemerintah (PP) 78/2007 tentang Tata Cara Pembentukan dan Penggabungan Daerah Otonom telah disahkan, di tataran praksis komitmen dan konsistensi pemerintah dan DPR RI masih dipertanyakan. Masih diajukannya 21 RUU daerah otonom baru (DOB) oleh DPR RI (Januari 2008) membuktikan hal itu (*Kompas*, 23 Januari 2008). Sementara itu, konsistensi pemerintah juga tak ada: apakah sungguh-sungguh akan melakukan moratorium¹ atau membiarkannya. Dengan kata lain, di satu sisi Pemerintah berjanji akan memberlakukan moratorium, tapi di sisi lain tidak menunjukkan tekad itu. Kesan yang muncul adalah membingungkan. Hal inilah yang membuat daerah makin mendapat angin untuk tetap mengajukan usulan pemekaran daerah.

¹ Seminar yang digelar Deputy Pemerintahan Setwapres (2007) yang membahas soal moratorium setidak-tidaknya menjadi salah satu bukti jelas bahwa sebenarnya sudah ada ketegasan Pemerintah untuk menghentikan sementara aktivitas pemekaran daerah sambil menunggu revisi UU 32/2004 (tentang Pemerintahan Daerah) disahkan.

Faktor-Faktor Penyebab Pemekaran

Ada beberapa faktor penting penyebab pemekaran. *Pertama*, instrumen peraturan perundang-undangan yang terlalu longgar, khususnya di bawah UU 22/1999 (tentang Pemerintahan Daerah) dan PP 129/2000 (tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah). Ironis sekali tatkala UU 22/1999 direvisi dan diganti dengan UU 32/2004 (tentang Pemerintahan Daerah), tapi aturan tentang pemekaran dan penggabungan daerah masih mengikuti UU dan PP yang lama. Padahal kedua peraturan ini dinilai sangat longgar dan tidak memberikan cukup *reward and punishment* ketika suatu daerah dimekarkan. Sebagai contoh, syarat teknis dalam PP 129/2000 bersifat kuantitatif, sehingga tidak menggambarkan kondisi kualitatif sesungguhnya.² Indikator yang digunakan memberikan peluang untuk direayasa dan disesuaikan dengan kepentingan politik. Lebih dari itu, analisis kualitatif dalam studi kelayakan tidak disebutkan di dalam PP sehingga sulit diketahui dengan jelas apakah daerah yang akan dimekarkan berhasil atau gagal dan apakah aman dari

konflik. Bahkan indikator-indikator kuantitatif yang disebutkan dalam PP tidak disebutkan secara *detail* dalam berbagai bidang, baik ekonomi, sosial-politik maupun pemerintahan. Celakanya, penggunaan skor total (2235) tidak mengaitkan dengan nilai minimal keseluruhan faktor, sehingga menyebabkan tidak terpenuhinya satu atau beberapa faktor teknis yang disyaratkan. Misalnya, ada sejumlah pemekaran yang skor totalnya terpenuhi tetapi beberapa faktor teknis (seperti PDRB) tidak terpenuhi, namun proses pemekaran dapat diteruskan.

Kedua, pertimbangan politis cenderung lebih dominan ketimbang aspek teknis pemerintahan seperti ketersediaan aparat pemerintahan dan legislatif, dan kapasitas *management* pemerintah. Demikian juga dengan

² Berkaitan dengan syarat administratif, kiranya perlu analisis secara mendalam apakah pemekaran sungguh-sungguh merupakan kehendak masyarakat luas atau sebaliknya hanya merupakan ekspresi kelompok elit saja. Syarat dukungan masyarakat harus dianalisis secara kualitatif dan tidak semata-mata hanya mendasarkan pada persetujuan tertulis, karena hal ini dapat menjadi sumber konflik di kemudian hari.

aspek sarana dan prasarana pemerintahan dan pembelajaran tata kelola pemerintahan dll., tampak masih sangat lemah.

Hal tersebut mengindikasikan bahwa proses persetujuan pemekaran daerah acapkali dilakukan dengan menggunakan "lobi-lobi". Sebagai contoh, dalam mempertimbangkan pemekaran, konsultan lebih banyak mendasarkan alasan administratif ketimbang faktor lainnya. Sementara itu, Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) cenderung menyetujui saja. Padahal studi kelayakan tidak memberi ruang yang cukup agar hasil kajiannya dianalisis. Akibatnya, kajian tersebut tak dapat memprediksi apakah sebuah daerah dapat dimekarkan atau tidak. Hanya mengandalkan "angka-angka tercapai dan tidak tercapai" sebagai pertimbangan syarat teknis tidaklah mencukupi.

Ketiga, terbatasnya kapasitas pemerintahan di atasnya dalam melakukan pembinaan terhadap daerah otonom baru (DOB). Sementara, proses pendampingan absen dalam mengantarkan DOB menuju daerah mandiri dan mampu melakukan pemerintahannya. Adanya proses "pembiar-

an" ini menyebabkan sebagian besar DOB bermasalah dan gagal memenuhi syarat esensi maksud didirikannya pemerintahan daerah baru.³

Hasil evaluasi Ditjen Perimbangan Keuangan, Departemen Keuangan (2005-2006), menunjukkan bahwa:

- (a) 87,71% daerah induk belum menyelesaikan penyerahan pembiayaan maupun personel, peralatan, dan dokumen (P3D) kepada daerah otonom baru;
- (b) Sebanyak 79% daerah otonom baru belum memiliki batas wilayah yang jelas;
- (c) 89,48% daerah induk belum memberi dukungan dana kepada daerah otonom baru sebagaimana disyaratkan UU;
- (d) 84,2% PNS sulit dipindahkan dari daerah induk ke daerah otonom baru;

³ Esensi pemerintahan daerah adalah mengurus dan melayani kepentingan penduduk atau publik atau masyarakat luas yang mencakup kehidupan seluruh warga.

- (e) 22,8% pengisian jabatan tidak berdasarkan standar kompetensi;
- (f) dan 91,23% daerah otonom baru belum memiliki RT/RW.

Lebih dari itu, penyelenggaraan pemerintahan di daerah otonom baru kurang efektif, seperti kapasitas manajemen pemerintahan tidak memadai, kualitas SDM aparat Pemda dan legislatif rendah, sarana dan prasarana pemerintahan minim, timbul konflik perbatasan/lokasi ibu kota, pelayanan publik tetap buruk, kesejahteraan masyarakat tidak meningkat, dan demokrasi lokal tidak membaik.

Padahal esensi pemekaran daerah adalah untuk memperpendek rentang kendali (*span of control*) antara pengambilan kebijakan dan masyarakat, selain juga untuk menciptakan pemerataan pembangunan. Konsentrasi kegiatan dan pertumbuhan pembangunan yang selama ini berada di ibu kota Pemda perlu dicarikan solusinya.

Oleh karena itu, upaya bagi-bagi kekuasaan di tingkat lokal semestinya tidak mendominasi alasan pemekaran yang oleh kalangan tertentu disebut sebagai "aspirasi rakyat".

Lepas dari itu, pro dan kontra pemekaran daerah pun tak terelakkan belakangan ini. Bagi yang pro, mereka antara lain lebih didorong oleh kepentingan politik ketimbang memikirkan kemanfaatannya untuk masyarakat luas. Bagi yang menolak pemekaran, mereka menilai bahwa permasalahan yang dihadapi sebagian besar daerah otonom baru perlu dicarikan solusinya dengan cara membenahi proses dan mekanisme pemekaran secara jelas dan dapat dipertanggungjawabkan sehingga munculnya daerah otonom baru (DOB) tak akan membebani belanja daerah dalam APBN.

Temuan Lapangan

Evaluasi terhadap proses pemekaran sejauh ini menunjukkan bahwa ada kesalahan metodologi dalam menilai daerah pemekaran baru dan karena itu pula mudah sekali dimanipulasi. Terjadi distorsi proses pemekaran karena menyalahi aspek filosofis dan yuridis. Perlu dipahami bersama bahwa otonomi daerah merupakan transfer kewenangan dalam cabang kekuasaan eksekutif. Terbukanya dua pintu inisiatif pemekaran menimbulkan beberapa permasalahan, yaitu: (a)

pembahasan ganda baik oleh Pemerintah maupun DPR tentang daerah yang dimekarkan menimbulkan inefisiensi anggaran dan tumpang tindih pembahasan terhadap isu yang sama; (b) pemerintah pusat memiliki otoritas penuh dan tanggung jawab penuh terhadap pemerintahan daerah, karena itu, inisiatif semestinya berasal dari pemerintah dan bukan DPR; daerah yang gagal melalui pintu pemerintah dapat mengusulkan kembali melalui DPR dan atau sebaliknya. Lobi-lobi dan penggunaan cara-cara yang tak transparan sangat dimungkinkan.

Adalah jelas bahwa elite menjadi pendorong terjadinya pemekaran daerah. Banyak kasus yang menunjukkan hal itu. Ada pula petunjuk dimana pemekaran daerah dijadikan sebagai alat untuk memantapkan orientasi elite dalam mengejar keuntungan ekonomi (proyek-proyek) dan politik (kekuasaan, posisi).

Sementara itu, masyarakat tidak diinformasikan secara cukup tentang akibat pemekaran daerah. Mereka cenderung menjadi obyek saja dan perannya diabaikan. Tidak ada yang melindungi kepentingan mereka meskipun mereka dirugikan. Celakanya,

para pendukung pemekaran mampu memobilisasi dukungan kelompok-kelompok dalam masyarakat terkait isu etnisitas, agama, percepatan pembangunan dan otonomi yang besar.

Implikasi Pemekaran

Harapan pemerintah pusat dan daerah terhadap pemekaran berbeda. Melalui UU dan PP tentang pemerintahan daerah diharapkan daerah-daerah mampu mengelola otonomi. Namun, realitanya tak semua daerah berhasil melaksanakannya. Bahkan ada kecenderungan bahwa daerah-daerah yang memekarkan diri justru menunjukkan keterbelakangan, dimana mereka ini berharap melalui pemekaran bisa memajukan daerahnya. Namun, studi empirik selama ini menunjukkan bahwa pemekaran tidak berkorelasi positif terhadap kemajuan ekonomi dan tidak mampu mendorong pembangunan secara umum (daerah baru).

Pada umumnya daerah-daerah induk relatif tidak mengalami instabilitas politik dan ekonomi setelah pemekaran. Sebaliknya, di daerah-daerah pemekaran tak jarang mengalami guncangan tersebut. Termasuk di

dalamnya adalah tidak lancarnya penyerahan SDM birokrasi ke daerah otonom baru, yang menyebabkan rendahnya SDM aparat yang dimilikinya.

Di bidang finansial, meskipun ada aspek positif dari pemekaran, berupa harapan akan terjadinya pembangunan di daerah-daerah miskin melalui DAU dan DAK, kenyataannya daerah-daerah yang dimekarkan tergolong terbelakang dan sulit untuk dikembangkan secara cepat pasca pemekaran. Tak memadainya infrastruktur dan SDM/ aparat birokrasi lokal membuat dana daerah banyak tersedot untuk membiayai sektor tersebut. Akibatnya, dana yang diberikan pemerintah pusat ke daerah pemekaran banyak dialokasikan untuk membangun kantor pemerintah dan pegawai.

Perbedaan persepsi antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat termasuk DPR dan DPD membuat masalah pemekaran terkesan makin tak jelas dan sulit diatasi.⁴ Pemerintah daerah dalam hal ini cenderung mendukung dan positif dalam melihat pemekaran. Sementara itu, pemerintah pusat tidak menetapkan kebijakan yang jelas dan tidak meng-

ambil tindakan/langkah tegas untuk mengendalikan pemekaran. Sedangkan DPR dan DPD melihat pemekaran sebagai tuntutan dari bawah (aspirasi masyarakat). Masyarakat madani cenderung diabaikan, tidak mendapat informasi yang memadai tentang pemekaran dan bahkan suaranya dimanipulasi.

Strategi Penataan Daerah

Tak sedikit kalangan yang mengusulkan agar Pemerintah RI memiliki *Grand Strategy* Pemekaran dan *Grand Design* Pemerintahan Daerah/otonomi daerah untuk menata daerah secara komprehensif dan kontinum. *Grand Strategy* pemekaran diperlukan sebagai pedoman atau petunjuk, baik pemerintah pusat maupun daerah dalam melakukan pemekaran dan penggabungan daerah. Sedangkan *Grand Design* Pemerintahan Daerah (Pemda) diperlukan untuk kebutuhan jangka panjang yang memuat prinsip-prinsip

⁴ Padahal PP 78/2007 (tentang Tata Cara Pembentukan dan Penggabungan Daerah Otonom) sudah dikeluarkan 10 Desember 2007 untuk menggantikan PP 129/2000 yang dinilai sangat longgar sebagai rujukan pemekaran. Tapi ini belum bisa membendung maraknya pemekaran.

penataan pemerintahan daerah. Ini juga dimaksudkan sebagai pedoman atau rujukan yang memuat secara komprehensif peraturan (Pemda) termasuk di dalamnya bab tentang pemekaran dan penggabungan daerah. *Grand Design* ini berguna juga ketika pemerintah harus melakukan revisi UU Pemerintahan Daerah. Misalnya, Tim Revisi UU Pemda tidak harus kesulitan mencari rujukan karena telah memiliki panduan yang jelas. Revisi UU Pemda, misalnya, perlu dilakukan karena harus disesuaikan dengan kebutuhan atau perkembangan pesat dalam masyarakat. Artinya, ini harus dikaitkan dengan konteks kekinian. Dengan kata lain, nilai-nilai prinsip dari pemerintahan daerah, baik tentang desentralisasi maupun otonomi daerah yang telah dituangkan dalam *Grand Design* tetap menjadi pedoman pokok dalam merivisi UU Pemerintahan Daerah.

Mengenai penataan daerah, khususnya tentang jumlah daerah otonom ideal, bisa diusulkan bahwa jumlah daerah otonom ideal untuk 20 tahun ke depan harus memenuhi kriteria:

(1) kapasitas *management* pemerintah, kesiapan SDM aparat pemerintah dan legislatif, ketersediaan sarana

prasarana pemerintah, tahapan pembelajaran tata kelola pemerintahan dan kapasitas pembinaan oleh pemerintah atasan.

(2) perlu estimasi berapa jumlah provinsi, kabupaten dan kota yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan wilayah Indonesia.

Meskipun demikian jumlah optimal dan jumlah ideal daerah agaknya sulit ditentukan, tergantung kriteria yang digunakan.⁵ Ukuran optimal

⁵ Wacana mengenai jumlah maksimal provinsi, kabupaten/kota tidak hanya berkaitan dengan jangkauan wilayah pelayanan, tapi juga meliputi aspek politik, sosial, ekonomi dan budaya. Dalam hal ini yang perlu dipertimbangkan adalah mengenai platform dasar struktur negara yang terkait dengan konsep dasar pengembangan hubungan pusat-daerah dalam jangka panjang. Pertanyaannya, apakah struktur pemerintahan pusat-daerah akan seperti yang eksis sekarang ini; bagaimana peran dan kedudukan provinsi ke depan; apakah titik berat otonomi daerah akan tetap diletakkan di kabupaten/kota; apakah model-model regionalisme yang membentuk wilayah Indonesia dalam lima wilayah besar dapat menjadi ide dan wacana pengembangan ke depan; apakah federalisme lunak dapat menjadi wacana hubungan antara pemerintah pusat-daerah. Jawaban-jawaban terhadap pertanyaan ini akan mempengaruhi kebijakan pemekaran di Indonesia ke depan.

umumnya dikaitkan dengan fungsi utama pemerintah daerah, yaitu sebagai penyedia barang dan pelayanan publik. Banyaknya jenis barang dan pelayanan publik, ukuran optimal yang tidak tunggal atau tidak eksisnya ukuran optimal cenderung membingungkan dan oleh karena itu perlu dicarikan solusi.

Dalam konteks tersebut ada tiga aspek penting yang perlu dipertimbangkan untuk mengukur daerah. *Pertama*, efisiensi ekonomi; *kedua*, demokrasi (partisipasi, transparansi, akuntabilitas); *ketiga*, distribusi dan kinerja pembangunan (mendorong pertumbuhan ekonomi). Masalahnya, hubungan antara aspek efisiensi dan kinerja pembangunan dengan demokrasi dan distribusi cenderung tidak pasti.

Oleh karena itu, kriteria potensial ukuran daerah bisa ditambahkan beberapa poin penting lainnya seperti: jumlah penduduk (sebagai penerima manfaat dari penyediaan barang dan pelayanan publik); luas wilayah (untuk infrastruktur dll.); dan kombinasinya adalah kepadatan penduduk.

Adapun strategi yang perlu dilakukan adalah: pembenahan instrumen perundang-undangan, penerapan peraturan

secara konsekuen dan konsisten, mengedepankan pertimbangan teknis *management* pemerintah dan mengurangi pertimbangan politik. Selain itu, perlu pula untuk mengembangkan tata kelola pemerintah yang baik (*good governance*) dan penguatan kapasitas pemerintah di atasnya yang berkaitan dengan SDM, dana, metode dalam melakukan pembinaan.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Pemekaran daerah didorong oleh dua faktor: *pertama*, kewenangan daerah yang secara hukum dapat mengajukan usulan pemekaran daerahnya. *Kedua*, pemekaran didorong oleh tekad bagi-bagi kekuasaan di tingkat lokal dan desakan daerah yang bestatus wilayah administrasi untuk menjadi wilayah otonom dalam dua tahun setelah diterapkan PP 129/2000. Karena, apabila itu tidak dilakukan, maka daerah tersebut dihapuskan/digabungkan. *Ketiga*, pemekaran menjadi sangat menarik karena ada jaminan dana transfer dari Pusat ke Daerah.

Namun, evaluasi yang dilakukan beberapa lembaga baik pemerintah maupun non-pemerintah menunjukkan bahwa pemekaran cenderung berdama-

pak negatif ketimbang positif. Beberapa dampak negatif tersebut: (a) pemekaran menciptakan perluasan struktur yang mengakibatkan beban berat pembiayaan; (b) kesamaan karakteristik sosial budaya dan historis masyarakat merupakan komitmen mayoritas warga, aspek politik terlalu mengedepan; (c) rendahnya kapasitas fiskal, menyebabkan pemerintah daerah berupaya meningkatkan pendapatan dengan berbagai cara yang justru merugikan masyarakat dan berakibat terhadap munculnya kesenjangan; (d) penambahan jumlah pemerintah daerah secara simultan meningkatkan belanja dalam APBN dan ini membebani pemerintah pusat. Dalam proses pemekaran, indikator kinerja pembangunan daerah belum dipertimbangkan secara signifikan. Karena itu, hasil pemekaran kurang baik. Permasalahan-permasalahan yang dihadapi daerah tersebut menunjukkan dengan jelas bahwa untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat dan menyejahterakan mereka tidak harus dijawab dengan pemekaran.

Dengan mempertimbangkan implikasi positif dan negatif tersebut di atas, sudah saatnya Indonesia mengendalikannya pemekaran dan mengawasi prosesnya dengan mengubah kerangka

kebijakan dan menetapkan langkah-langkah alternatif untuk menyediakan pelayanan terhadap daerah-daerah yang tak beruntung.

Salah satu alternatif yang bisa ditawarkan adalah menggunakan insentif fiskal untuk mendorong restrukturisasi administrasi. Upaya yang sama perlu pula dilakukan agar penyesuaian transfer DAU dan DAK ke daerah-daerah dapat mempengaruhi restrukturisasi administrasi. Saat ini formula ini mendorong proses pemekaran, khususnya di wilayah yang kaya SDA. Masalahnya sekarang ini adalah bagaimana menjadikan hasil SDA lokal atau *local taxes* sebagai pendorong atau pemberi insentif bagi terwujudnya efisiensinya di tingkat daerah yang condong mempromosikan kerjasama antardaerah atau penggabungan daerah daripada pemekaran "pemerintahan".

Alternatif lainnya adalah menginformasikan kepada semua daerah yang mendapatkan dampak dari pemekaran (daerah lama atau daerah baru). Karena pemekaran, maka daerah induk (lama) akan mendapatkan alokasi DAU dan DAK yang rendah. Biasanya daerah-daerah yang bukan daerah induk kurang sadar terhadap realita ini, tapi mereka ini akan ragu

mendukung pemekaran ketika mereka menyadari dampaknya terhadap anggaran yang bakal diterimanya.

Bagi Pemerintah (Depdagri), yang perlu dilakukan adalah memperbaiki *the legal framework* termasuk di dalamnya proses proposal yang diusulkan. Beberapa isu penting yang perlu disampaikan adalah:

- (a) Memperbaiki proses pemekaran melalui kajian secara cermat terhadap proposal-proposal yang diajukan. Indikator kunci yang digunakan adalah kondisi yang jelas dan prediksi terhadap dampak negatif pemekaran.
- (b) Menempatkan posisi Pemerintah sebagai satu-satunya pintu masuk bagi usulan pemekaran daerah (prosedur administrasi).
- (c) Memperkenalkan kriteria *initial threshold* bagi daerah yang hendak memekarkan diri.
- (d) Memperkenalkan waktu yang cukup untuk mempersiapkan langkah-langkah: memasukkan isu tentang proliferasi daerah dalam UU seperti pemisahan sumber-sumber, periode persiapan, lokasi ibukota dll.
- (e) Meningkatkan tanggungjawab persiapan pemekaran kepada daerah itu sendiri.

- (f) Perlunya konsultasi publik atau pelibatan publik dalam proses pemekaran sehingga masyarakat memiliki andil dalam menilai pemekaran daerahnya.

Selain itu, kerjasama dengan DPD dan masyarakat madani (*civil society*) juga sangat diperlukan untuk mengatasi masalah pemekaran. Dalam konteks ini, langkah yang perlu diambil adalah mengundang aktor-aktor untuk mendiskusikan masalah pemekaran. Kedua, mendorong dialog pusat-daerah untuk menyamakan persepsi.

Langkah terakhir tapi tak kalah pentingnya adalah mencari jalan alternatif untuk mengatasi buruknya pelayanan publik di daerah-daerah terpencil dan terisolasi. Terobosan yang perlu dilakukan dalam konteks realisasi desentralisasi dan otonomi daerah sekarang ini adalah menjadikan kecamatan sebagai pusat pelayanan dan menciptakan kota-kota metropolitan yang dapat memberikan pelayanan di luar batas kota. Dengan kata lain, pemekaran daerah bisa dicegah dengan meningkatkan kualitas pelayanan publik (kesehatan dan pendidikan) dan memberikan insentif bagi daerah-daerah yang berhasil menggabungkan diri. □