



Accountability Brief

Pengarah:
Inosentius Samsul
(Kepala Badan Keahlian DPR RI)

Tim Penulis:
Djustiawan Widjaya
Slamet Dhul Fadli
Agam Noor Syahbana
Lalan Prasetya

Menakar Urgensi Pemekaran Daerah dalam Pemerataan Pembangunan

Latar Belakang

Terjadinya reformasi tahun 1998 mengakibatkan perubahan sistem penyelenggaraan pemerintah yang sebelumnya sentralisasi menjadi desentralisasi. Perubahan sistem penyelenggaraan pemerintah yang menjadi desentralisasi berimbang pada terjadinya tren pemekaran daerah. Hal tersebut didukung dengan terbitnya UU No. 22/1999 Tentang Pemerintah Daerah yang memberikan peluang adanya otonomi daerah yang luas. Berdasarkan UU No. 23/2014 tentang Pemerintah Daerah, otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. UU tersebut telah mengatur proses pelaksanaan pemekaran daerah yang bersifat *bottom up* yaitu dari masyarakat, baik melalui "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)", "Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)" serta kelompok masyarakat lainnya untuk berkolaborasi untuk memperjuangkan aspirasi masyarakatnya kepada Pemerintah Pusat.

Pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB) sebagai proses pelaksanaan pemekaran merupakan jawaban atas persoalan penyelenggaraan pemerintahan daerah saat ini. Otonomi daerah yang merupakan amanat reformasi, mempunyai peran penting bagi daerah otonom untuk meningkatkan dan mengembangkan potensi daerahnya. Pembentukan daerah otonom baru akan mempengaruhi aspek ekonomi, aspek lingkungan, aspek sosial budaya & politik serta aspek tata ruang. Dengan tujuan adalah untuk mengurangi kesenjangan antar wilayah yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat.

Akhir-akhir ini, pemekaran daerah kembali menjadi sorotan masyarakat. Hal tersebut terlihat pada pembentukan DOB Provinsi Papua, yaitu Papua Barat Daya, Papua Selatan, Papua Tengah, dan Papua Pegunungan. Tujuan dibentuknya 4 (empat) provinsi baru di Papua untuk mempercepat pemerataan pembangunan daerah, sebagai peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, serta dapat mengangkat harkat dan martabat masyarakat Papua. Sehingga, diharapkan dapat menjamin hubungan antara daerah Papua dengan Pemerintah Pusat.

Pemekaran DOB Provinsi Papua menjadi perhatian publik mengingat sebenarnya tanggal 2 september 2016 internal pemerintah melalui forum Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah menyepakati untuk melanjutkan kebijakan moratorium pemekaran daerah. Namun demikian Pemerintah bersama DPR RI pada tanggal 30 Juni 2022 tetap mengesahkan 3 Undang-Undang pembentukan provinsi Papua baru.

2022

Komisi

Poin penting yang perlu diperhatikan bahwa kebijakan pemekaran daerah memiliki efek positif maupun negatif. Menurut Akbar (2018), dampak positif yang didapatkan ketika melakukan pemekaran daerah adalah diantaranya memberikan hak bagi masyarakat secara luas untuk ikut andil dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk dalam kegiatan kelompok penekan. Dalam prinsipnya, pemekaran daerah adalah sistem yang bisa digunakan dalam melakukan tata kelola pelaksanaan pemerintahan secara mandiri tanpa menghilangkan hubungan dengan Pemerintah Pusat. Namun, dengan banyaknya pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB) memungkinkan adanya tambahan beban APBN untuk memberikan dana transfer ke Daerah Otonom Baru (DOB).

Pembahasan

Dukungan Daerah Induk Terhadap Daerah Pemekaran

Pembentukan DOB sebagai proses pelaksanaan pemekaran daerah dilakukan untuk memberikan kewenangan penuh bagi daerah tersebut, agar dapat dikelola secara mandiri. Pemberian kewenangan untuk mengelola secara mandiri, tidak lain untuk mengembangkan potensi daerahnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sebelum dilakukannya pemekaran daerah , sekiranya perlu mendapatkan dukungan dan kesepakatan yang jelas oleh daerah induk. Selain itu, keterlibatan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) ataupun lembaga adat, memiliki peran penting dalam hubungan sosial dan budaya masyarakat, terutama bagi masyarakat yang berpegang teguh pada adat dan istiadat daerahnya. Pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB) tanpa melibatkan daerah induk, LSM, maupun lembaga adat akan menimbulkan permasalahan baru. Permasalahan yang mungkin akan terjadi antara daerah induk dengan daerah pemekaran yaitu sengketa aset, sengketa pembagian dana perimbangan, proses konsolidasi di daerah pemekaran yang lambat, dikarenakan pada masa transisi, daerah pemekaran kekurangan dukungan SDM dan infrastruktur dari daerah induk.

Tingkat Kemandirian Daerah Pemekaran

Sebelumnya telah dijelaskan bahwa tujuan dilakukannya pemekaran daerah atau otonomi daerah adalah peningkatan kemandirian daerah. Pemberian kewenangan secara penuh kepada daerah pemekaran diharap mendorong roda perekonomian, meningkatkan kegiatan administrasi, meningkatkan kualitas pelayanan publik, dan pembangunan infrastruktur. Daerah dapat dikatakan mandiri ialah daerah yang sudah tidak bergantung kepada Pemerintah Pusat atau dapat dikatakan bahwa daerah dapat meningkatkan dan memanfaatkan pendapatan asli daerahnya dalam memenuhi segala kebutuhan (belanja) daerahnya tanpa meminta bantuan kepada Pemerintah Pusat. Namun, dalam meningkatkan kemandirian suatu daerah terutama pada daerah otonom baru akan sulit untuk dilakukan. Menurut Masrully (2022), gagalnya kemandirian daerah otonom disebabkan karena mereka gagal untuk menciptakan/meningkatkan pendapatan daerahnya untuk memenuhi segala kebutuhan penyelenggaraan dan pembangunan pemerintah. Ditambah dengan tingginya belanja daerah yang tidak dapat ditutupi oleh pendapatan daerahnya, menjadi faktor lain tidak mandirinya daerah pemekaran. Tidak dapat dipungkiri bahwa dilakukannya pemekaran daerah tidak lain untuk meningkatkan kemandirian daerah. Namun, tetap perlu dilakukannya analisis secara menyeluruh terhadap daerah yang akan diberlakukan pemekaran atau daerah otonomi baru agar tetap sesuai dengan tujuannya.

Intervensi Politik dalam Pemekaran Daerah

Berdasarkan data dari Kementerian Dalam Negeri (2014), dalam jangka waktu 14 tahun (1999-2014) telah terbentuk daerah otonomi baru sebanyak 542 daerah yang terdiri dari 34 provinsi, 415 kabupaten, dan 93 kota. Hal tersebut dilatarbelakangi terbitnya UU No. 22/1999 dan adanya semangat reformasi yang menyebabkan tingginya permintaan daerah untuk memekarkan daerahnya menjadi daerah otonom. Secara yuridis, proses pemekaran daerah harus sesuai dengan mekanisme dan prosedur yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini penting dilakukan agar mencegah terjadinya tarik

menarik kepentingan. Walaupun telah terdapat peraturan perundang-undangan yang mengatur proses pelaksanaannya, namun pada kenyataannya permasalahan pemekaran daerah masih tetap terjadi. Berdasarkan penelitian Anindiyajati (2013), faktor yang menjadi penyebab tidak tercapainya tujuan pemekaran daerah adalah terdapat kepentingan politik dan ekonomi oleh beberapa oknum untuk memanfaatkan situasi untuk mendapatkan kekuasaan di daerahnya, adanya *Political Identity* yang sangat tinggi yang mengarah pada primordialisme, dan belum memiliki *grand design* penataan daerah yang jelas. Lalu, dalam jurnal Zuhro (dalam Indriani, 2021), diketahui bahwa pemekaran daerah masih sering dijadikan sebagai sarana politik ketika menjelang pemilihan umum oleh para elit politik. Semestinya pemekaran daerah dilatarbelakangi oleh kepentingan dan kesejahteraan semata tanpa digunakan sebagai agenda tersendiri oleh pihak-pihak tertentu.

Pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB) pada Provinsi Papua

Pada tanggal 30 Juni 2022, DPR RI telah mengesahkan 3 (tiga) Undang-Undang pembentukan provinsi baru di Papua, yaitu UU No. 14/2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Selatan, UU No. 15/2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Tengah, dan UU No. 16/2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Pegunungan sebagai tindak lanjut diterbitkannya Undang-Undang Nomor 2/2021 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua. Pembentukan 3 (tiga) provinsi baru di wilayah Papua sebagai bentuk alternatif dalam percepatan pelayanan kepada masyarakat, pembangunan yang terfokus dengan kendali yang lebih dekat, sebagai upaya menciptakan pemerintahan yang efektif dan efisien, memperkuat peran wilayah adat dan budaya. Keberadaan Daerah Otonom Baru juga dimaksudkan untuk menjawab tantangan pembangunan dan tingkat kesejahteraan masyarakat. Terlaksananya pembentukan provinsi baru di Papua, merupakan bentuk upaya pemerintah dalam melakukan pemerataan pembangunan dan menjamin hak warga Papua. Namun, pelaksanaannya yang tergolong cepat menimbulkan tantangan tersendiri. Menurut Direktur Eksekutif Komite Pemantauan dan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) Herman N Suparman, menjelaskan bahwa pembentukan DOB Papua tanpa menggunakan syarat-syarat yang tertuang dalam UU Pemerintah Daerah dan tanpa dilakukannya persiapan terlebih dahulu, hal ini menunjukkan terjadinya inkonsistensi pemerintah dalam kebijakan pemekaran. Kemudian, dalam pembentukan DOB, seharusnya perlu dibentuk daerah persiapan provinsi dengan jangka waktu selama tiga tahun sebagai persiapan untuk memenuhi segala kebutuhan DOB dan akan dibantu oleh provinsi induk dalam mempersiapkan DOB definitif seperti penyiapan SDM hingga anggaran. Namun, ketika UU DOB tersebut diundangkan, ketiga DOB tersebut langsung menjadi provinsi definitif tanpa adanya daerah persiapan. Hal ini akan berdampak pada tata kelola pembangunan DOB yang membutuhkan tingkat intensitas kerja yang cepat dalam melakukan perencanaan, penganggaran, hingga pembentukan kebijakan oleh *stakeholder* terkait. Ditambah dengan adanya pemilu serentak pada tahun 2024 nanti, akan menjadi permasalahan tersendiri.

Rekomendasi

Perubahan sistem pemerintahan yang sebelumnya sentralisasi menjadi desentralisasi, berimbang pada munculnya tren pemekaran daerah. Data dari Ditjen Otonomi Daerah Kemendagri menyebutkan hingga saat ini terdapat 326 usulan pemekaran daerah di berbagai wilayah di Indonesia. Pemekaran daerah sebagai jawaban dari reformasi, diharapkan menjadi solusi atas permasalahan yang terjadi pada Pemerintah Daerah saat ini. Pemerintah Pusat sebagai pemangku kepentingan utama, mulai memberikan keseriusannya terhadap pemekaran daerah. Hal ini terlihat pada sebanyak 542 daerah otonom baru terbentuk (2014) dan terakhir pembentukan DOB Provinsi Papua pada tahun 2022. Keseriusan pemerintah terhadap pemekaran daerah merupakan sesuatu hal yang baik terutama dalam pemerataan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Namun, perlu diperhatikan bahwa masih terdapat permasalahan yang terjadi dalam pelaksanaan pemekaran. Adapun permasalahan yang dapat menjadi perhatian baik Pemerintah Pusat maupun daerah pemekaran yaitu:

- a. Masih bergantungnya daerah pemekaran kepada Pemerintah Pusat dikarenakan gagalnya daerah dalam meningkatkan pendapatan daerahnya.
- b. Terdapat kepentingan politik dan ekonomi oleh oknum tertentu untuk mendapatkan keuntungan dalam pelaksanaan pemekaran daerah.
- c. Pembentukan DBO Provinsi Papua yang terbilang cepat, menimbulkan konsekuensi permasalahan terutama dalam menjelang Pemilu Serentak 2024.

Dengan segala permasalahan yang telah dijelaskan sebelumnya, terdapat poin-poin penting yang dapat digunakan sebagai saran dan masukan bagi *stakeholder* terkait kebijakan pemekaran daerah:

- a. Sebelum melaksanaan pemekaran daerah, Pemerintah wajib memperhatikan dengan cermat kondisi daerah-daerah pemekaran sebelumnya sebagai referensi. Diperlukan langkah strategis dalam mempersiapkan daerah baru dapat mandiri dan tidak lagi bergantung pada Pemerintah Pusat.
- b. Perlunya pemantauan secara berkala dalam proses pelaksanaan pemekaran agar sesuai dengan tujuan dilakukannya pemekaran daerah yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- c. Perlu memperhitungkan secara seksama kemampuan keuangan negara dan stabilitas politik nasional dalam tahapan pemilu tahun 2024 jika kebijakan moratorium akan dibuka.

Referensi

- Akbar Surya. 2018. Analisa Masalah-Masalah yang Muncul dalam Pemekaran Wilayah Baru pada Penyelenggaraan Otonomi Daerah. JIAGANIS, Vol. 3, No. 1.
- Anindyajati Titis. 2013. Politik Hukum Pemekaran Daerah Berdasarkan UUD 1945: Analisis Putusan-Putusan Mahkamah Terkait Pemekaran Daerah. Jurnal DPR RI, Volume 18, No 3.
- Indriani Dwi. 2021. Isu Pemekaran Wilayah sebagai Komditas Politik dalam Masyarakat To Pulo di Kabupaten Selayar. Diploma Thesis, IPDN Jatinangor.
- Kemendagri. 2014. Pembentukan Daerah-Daerah Otonom di Indonesia sampai dengan Tahun 2014. Indonesia.
- _____. 2022. Bahan Rapat Kerja Kementerian Dalam Negeri dan Komisi II DPR RI. Jakarta
- KPPOD. 2022. Tiga DOB Papua dikawal Hingga 2024. Diakses dari <https://www.kppod.org/berita/view?id=1118> pada tanggal 30 September 2022.
- Masrully. 2022. Pemekaran Papua: Membangun Kemandirian Daerah Otonom Baru. Diakses dari <https://lan.go.id/?p=9962> Pada Tanggal 29 September 2022.
- Muqooyidin Andik Wahyun. 2013. Pemekaran Wilayah dan Otonomi Daerah Pasca Reformasi di Indonesia: Konsep, Fakta Empiris, dan Rekomendasi ke Depan. Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 2.
- Pandie Prima Maryos Rinaldo. 2018. Studi Kelayakan Pemekaran Daerah Otonom Baru Amanatun di Kabupaten Timor Tengah Selatan Provinsi Nusa Tenggara Timur. Jurnal ilmiah Administrasi Pemerintah Daerah, Volume X.
- Samosir Agunan P. 2013. Pemekaran Daerah: Kebutuhan atau Euforia Demokrasi. Kajian Badan Kemandirian Fiskal. Kementerian Keuangan.
- Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. 2022. Pembentukan Tiga Provinsi Baru di Papua. Diakses dari <https://setkab.go.id/pembentukan-tiga-provinsi-baru-di-papua/> Pada Tanggal 29 September 2022.