



POLITIK PEMEKARAN DAERAH DAN KONSEKUENSINYA

Prayudi*

Abstrak

Pemekaran daerah sering dilatarbelakangi oleh kepentingan politik yang kuat dan kurang diimbangi dengan pemenuhan persyaratan pemekaran dalam jangka panjang. Hingga kini meskipun politik pemekaran daerah dilakukan secara terbatas namun belum sepenuhnya didasarkan pada persyaratan dasar kewilayahan dan kapasitas daerah. Politik pemekaran daerah masih sebatas pemenuhan persyaratan administratifnya secara prosedural. Artikel ini bertujuan menganalisis konsekuensi atas pemekaran daerah yang masih sarat dengan kepentingan politik. Pemekaran daerah harus memperhatikan skema penataan daerah dan tidak hanya dilakukan karena kepentingan politik semata. Pemekaran daerah harus mempertimbangkan faktor kapasitas daerah sebagai bagian dari penataan daerah. Dengan demikian, Komisi II DPR RI melalui fungsi pengawasan perlu mengingatkan Pemerintah untuk berhati-hati bila akan membuka kebijakan moratorium pemekaran daerah. Kalaupun pemekaran daerah harus dibuka opsinya, maka pelaksanaannya juga harus dilakukan dengan ekstra ketat sesuai persyaratan dengan skema penataan daerah dan desain besar penataan daerah.

Pendahuluan

Wakil Ketua Komisi II DPR RI, Zulfikar Arse Sadikin, menyatakan, saat ini semangat desentralisasi dengan upaya menghadirkan pemekaran daerah masih belum mereda. Aspirasi pemekaran masih terus bermunculan (“Kegagalan Tujuan Pemekaran”, 2025). Pemekaran daerah seolah-olah menjadi satu-satunya upaya guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan pelayanan publik di daerah. Komisi II DPR RI mengingatkan bahwa masih banyak daerah yang belum mandiri secara fiskal bahkan masih bergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat. Untuk itu, usulan pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB) yang meliputi usulan daerah istimewa dan usulan daerah otonomi khusus harus ditanggapi dengan hati-hati (“DPR: Banyak Daerah Belum Mandiri”, 2025).

Rapat Dengar Pendapat (RDP) Komisi II DPR RI dengan Dirjen Otonomi Daerah Kemendagri, Akmal Malik, pada 24 April 2025, mencatat bahwa ada 341 usulan pemekaran daerah yang terdiri dari 42 usulan provinsi, 252 usulan kabupaten, 37 usulan kota, 6 usulan daerah Istimewa dan 5 usulan daerah otonomi khusus (“Kegagalan Tujuan Pemekaran”, 2025). Di tengah tingginya lonjakan usulan pemekaran daerah tersebut, maka kendali dalam desentralisasi tetap sangat diperlukan.

*) Analisis Legislatif Ahli Utama Bidang Politik, Hukum, Keamanan, dan HAM pada Pusat Analisis Keparlemenan, Badan Keahlian DPR RI. Email: prayudi@dpr.go.id

Apalagi, di tengah kuatnya pertimbangan politik yang cenderung subjektif dalam usulan pemekaran daerah. Penekanan pada aspek politik yang berlebihan dapat menyebabkan kegagalan DOB yang ditandai oleh rendahnya kinerja pemerintah daerah setempat.

Artikel ini bertujuan membahas persoalan politik pemekaran daerah yang akan berkonsekuensi pada kurang kondusifnya proses penataan daerah secara nasional.

Pemekaran Daerah

DOB dimulai sejak tahun 1999, dimana saat itu teknologi dan perangkat kementerian/lembaga masih terbatas. Batas wilayah kemudian hanya mengandalkan topografi dari data TNI Angkatan Darat. Hal ini karena pada awal kemerdekaan 1945, ada 8 provinsi se-Indonesia. Namun, pada tahun 1999-2009, terbentuk 205 daerah otonom yang meliputi provinsi, kabupaten, dan kota. Kini jumlah daerah otonom di Indonesia mencapai 546 daerah, yaitu: 38 provinsi, 415 kabupaten, dan 93 kota. (“Bom Waktu Itu Bernama”, 2025).

Berdasarkan hasil Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) Tahun 2021-2022 tentang kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilakukan pada 8 provinsi hasil pemekaran, ada 3 (tiga) tipe kinerja hasil pemekaran, yaitu:

1. Provinsi yang berkinerja rendah, misalnya Provinsi Papua sebagai provinsi induk dengan Papua Barat sebagai provinsi pemekaran yang sudah terbentuk sejak lama yaitu di tahun 2001;
2. Provinsi yang berkinerja sedang, misalnya Provinsi Sumatera Selatan sebagai provinsi induk dengan Provinsi Bangka Belitung sebagai provinsi pemekaran, tahun 2021;
3. Provinsi pemekaran yang mampu bersaing dengan provinsi induk. Contohnya Provinsi Jawa Barat terhadap Banten sebagai provinsi pemekaran yang terbentuk tahun 2000 (Rapat Dengar Pendapat Komisi II DPR RI dengan Dirjen Otonomi Daerah, 2025).

Sedangkan untuk evaluasi terhadap 181 DOB kabupaten, tercatat bahwa:

1. 14% DOB kabupaten berkinerja sangat rendah, misalnya Kabupaten Jayawijaya (induk) dengan Kabupaten Yalimo (DOB), yang berkinerja sangat rendah;
2. 56% DOB kabupaten berkinerja rendah, misalnya Kabupaten Nias Utara (DOB) yang berkinerja rendah;
3. 30% DOB kabupaten berkinerja sedang, misalnya Kabupaten Kutai (induk) dengan Kabupaten Kutai Timur (DOB) yang berkinerja sedang (Rapat Dengar Pendapat Komisi II DPR RI dengan Dirjen Otonomi Daerah, 2025).

Adapun terhadap 34 DOB kota hasil pemekaran, terungkap bahwa:

1. 12% DOB kota berkinerja sangat rendah, misalnya Kabupaten Aceh Singkil (induk) terhadap Kota Subulussalam (DOB);
2. 20% DOB kota berkinerja rendah, misalnya Kabupaten Minahasa (induk) yang berkinerja rendah dengan Kota Tomohon (DOB);
3. 68% DOB kota berkinerja sedang, misalnya Kabupaten Ciamis (induk) dengan Kota Banjar (DOB) (Rapat Dengar Pendapat Komisi II DPR RI dengan Dirjen Otonomi Daerah, 2025).

Berdasarkan hal tersebut, Tri Ratnawati menyebutkan bahwa perlu ada kajian akademis secara komprehensif mengenai pemekaran daerah. Kajian ini penting sebagai dasar konseptualisasi reformasi kewilayahan (*“teritorial reform”* atau *“administrative reform”*) (Ratnawati, 2009, hlm. 35). Selain itu, hal utama bagi keberhasilan pemekaran daerah adalah pembentukan daerah persiapan sebagai masa transisi agar segala faktor-faktor terkait dapat dipertimbangkan. Melalui daerah persiapan, transisi perpindahan aparatur, pengalihan aset serta perumusan alokasi anggaran akan dilakukan dan di bawah koordinasi daerah induk.

Pengaturan tentang daerah persiapan dimuat dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. UU tersebut menyebutkan bahwa pemekaran daerah dikendalikan secara ketat dan hanya dapat dilakukan melalui peraturan pemerintah (PP). Dengan demikian, daerah baru tidak langsung berstatus daerah otonom, tetapi melalui tahapan sebagai daerah persiapan atau administratif selama 3 tahun. Daerah persiapan tersebut kemudian dievaluasi untuk penetapannya menjadi DOB jika memenuhi semua persyaratan (Djohan, 2025, hlm. 25-28). Pemekaran daerah yang tidak terkendali dengan penetapannya yang tidak komprehensif akan berdampak pada munculnya masalah sengketa batas wilayah.

Selain itu, pemekaran daerah juga memiliki dimensi spesifik atas kasus-kasus konsekuensi yang dihadapinya. Misalnya, kasus DOB Papua berbeda dengan daerah-daerah lain di Indonesia. Pemekaran daerah di Papua dilakukan tanpa melalui daerah persiapan karena melalui proses inisiatif kewenangan Pemerintah dan DPR berdasarkan Pasal 76 ayat (2) dan ayat (3) UU No. 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Namun demikian, setelah provinsi pemekaran daerah Papua dilakukan sejak tahun 2022, hingga kini kapasitas daerahnya belum berkembang dengan baik. Misalnya, hingga pertengahan tahun 2025 persentase penyerapan anggaran infrastruktur gedung dan kantor dilakukan berdasarkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) setempat. Bagi DOB provinsi pemekarannya anggaran tersebut masih sangat rendah yaitu di bawah 1 persen. Setelah DOB, hanya Provinsi Papua Tengah yang mencapai anggaran sebesar Rp256.497.153.800,-. Anggaran tersebut tertinggi perolehan alokasinya bila dibandingkan 3 provinsi pemekaran di Papua lainnya, yaitu: Papua Pegunungan, Papua Tengah, dan Papua Barat Daya (Kemendagri, 2025).

Konsekuensi Penataan Daerah dan Alternatif Kebijakan

Guna pemerintahan daerah dalam sistem politik nasional yang demokratis adalah agar mampu memberikan kesejahteraan rakyat. Oleh sebab itu, kebijakan penataan daerah harus sesuai dengan ketentuan dalam Bab VI UU No. 23 Tahun 2014. Skema dalam UU tersebut berlandaskan desain besar penataan daerah dilakukan berimbang dengan operasional daerah. UU No. 23 Tahun 2014 tersebut juga mengatur bahwa dalam penataan daerah juga dimungkinkan dilakukan penggabungan daerah. Hal ini diatur dalam Paragraf 2 Pasal 44 s.d. Pasal 47 UU No. 23 Tahun 2014. Pengaturan ini dilandaskan pada kesepakatan dari daerah bersangkutan yang usulannya disampaikan oleh gubernur kepada pemerintah pusat, DPR RI dan DPD RI. Dalam hal ini penataan daerah bukan hanya mengenai pembentukan DOB namun juga penggabungan daerah atau yang disebut sebagai penyesuaian daerah.

Pemekaran daerah telah dilakukan sejak UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah berlaku dan secara teknis diatur dalam PP No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penggabungan, dan Penghapusan Daerah. Namun, UU No. 32 Tahun 2004 ini lebih menekankan pada proses politik dan ruang bagi daerah yang mengusulkan DOB karena dibuka secara luas. Sebaliknya pengetatan syarat-syarat teknis dan administratifnya gagal dilaksanakan (Santoso AZ, 2015, hlm. 5).

Kondisi tersebut menyebabkan realitas pemekaran daerah justru lebih menjadi pilihan favorit bagi daerah dan elite pendukungnya. Meskipun dalam penataan daerah, ada yang disebut penggabungan daerah dan bahkan penghapusan daerah. Namun, pelaksanaan gagasan penggabungan daerah masih jauh panggang dari api. Hal ini karena kondisi tersebut dapat memicu ego sektoral dan sentimen lokal yang ditandai pelanggaran atas kewenangan pengelolaan sumber dayanya (Rasyid dalam Haris, 2007, hlm. 20). Selain itu, kuatnya pertimbangan politik pemekaran daerah juga akan menimbulkan konsekuensi DOB menjadi gagal. Apalagi pelaksanaan pemekaran daerah akan bersentuhan dengan pembentukan daerah pemilihan (*dapil/gerrymandering*), meskipun *dapil* bukan bagian dari administrasi pemerintahan.

Oleh sebab itu, penataan daerah harus dilakukan bukan karena kepentingan politik semata. Pemekaran daerah harus mempertimbangkan faktor kapasitas daerah sebagai bagian dari penataan daerah. Faktor tersebut termasuk di bidang keuangan, dalam membiayai kewenangan organisasi pemerintah daerah. Faktor kapasitas daerah harus menjadi landasan bagi keseimbangan antara kemanfaatan pembentukan organisasi pemerintah daerah. Beriringan dengan biaya yang harus dikeluarkan dalam kebutuhan operasional daerahnya (Wasistiono & Rohmadin, 2023, hlm. 242).

Penutup

Pemekaran daerah merupakan bagian dari konsep besar penataan daerah. Dalam realitas, kuatnya pertimbangan politik untuk melakukan pemekaran daerah dapat menimbulkan konsekuensi pada kegagalan DOB. Kondisi ini tercermin dari kinerjanya yang tidak memuaskan bagi pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat di wilayah DOB. Komisi II DPR RI melalui fungsi pengawasan agar mengingatkan pemerintah untuk berhati-hati bila membuka moratorium pemekaran daerah. Sebaliknya, penetapan desain besar penataan daerah dengan skema penataan daerah harus menjadi panduan bagi opsi pemekaran daerah. Hal ini penting guna menjawab kebutuhan daerah dan pengembangan potensi lokal secara terintegrasi dalam lingkup nasional.

Referensi

- Bom waktu itu bernama sengketa batas wilayah (2025, Juni 22), *Kompas*, 2.
- Djohan, Djohermansyah (2025). Koki otonomi: Resep memajukan Pemda. *Kompas*, Jakarta.
- DPR: banyak daerah belum mandiri (2025, April 29). *Kompas*, 1.
- Kegagalan tujuan pemekaran harus jadi pertimbangan (2025, April 26). *Kompas*, 2.
- Kemendagri (2025, Juli 2 Rabu). Bahan untuk Rapat Kerja Panja Komisi II DPR RI Evaluasi Daerah Otonom Baru (DOB) 4 Provinsi di Tanah Papua, 11.
- Rapat Dengar Pendapat Komisi II DPR RI dengan Direktur Jenderal Otonomi Daerah. Pembahasan terkait Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Penataan Daerah dan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Desain Besar Penataan Daerah, Kementerian Dalam Negeri (2025, April 24), 6-9.
- Rasyid, M. Ryass (2007). Otonomi daerah: Latar belakang dan masa depannya, dalam Haris, Syamsuddin. *Desentralisasi & otonomi daerah: desentralisasi, demokratisasi & akuntabilitas pemerintahan daerah*. LIPI Press, Jakarta.
- Ratnawati, T (2009). *Pemekaran daerah: Politik lokal & beberapa isu terseleksi*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Santoso AZ, Lukman (2015). *Hukum pemerintahan daerah: Mengurai problematika pemekaran daerah*. Pustaka Pelajar, Bandung.
- Wasistiono, Sadu, et.al (2023). *Teori Organisasi Pemerintahan Daerah*. Bumi Aksara, Jakarta.