

EFEKTIVITAS PEMEKARAN WILAYAH DI INDONESIA

Antara Idealisme Otonomi Dan Realitas Ketergantungan Fiskal

Ervin Fahlevi

Universitas Langlangbuana, Bandung
INDONESIA

Ajeng Kusuma Andaning

Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Sumedang
INDONESIA

Pandji Santosa

Universitas Langlangbuana, Bandung
INDONESIA

*Correspondence: ervinenim@gmail.com

ARTICLE INFO

Article History:

received: 2025-11-06

revised: 2025-12-19

accepted: 2025-12-25

Keywords:

Pemekaran wilayah;
Otonomi daerah;
Ketergantungan fiskal;
Evaluasi kebijakan

DOI:10.33701/jiapd.v17i2.

ABSTRACT

Pemekaran wilayah pasca reformasi di Indonesia bertujuan mewujudkan otonomi daerah yang mandiri. Namun, realitas menunjukkan banyak Daerah Otonom Baru (DOB) justru terjebak dalam ketergantungan fiskal terhadap transfer pemerintah pusat, terutama Dana Alokasi Umum (DAU). Penelitian ini bertujuan menganalisis efektivitas pemekaran wilayah dengan mengungkap akar kegagalan mencapai kemandirian fiskal, kelembagaan, dan tata kelola pasca-pemekaran. Menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif, penelitian dilakukan di tiga DOB: Kabupaten Lebak (Jawa), Mahakam Ulu (Kalimantan), dan Puncak Jaya (Papua), yang dipilih secara purposif. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan 15 informan kunci, observasi partisipatif selama dua minggu di tiap lokasi, serta studi dokumen (APBD, RPJMD, naskah akademik). Hasil menunjukkan bahwa ketiga daerah memiliki ketergantungan DAU 70–77%, PAD sangat rendah (8–14%), kapasitas kelembagaan lemah, konflik batas wilayah persisten, dan tidak ada evaluasi sistematis pasca-pemekaran. Temuan ini mengungkap bahwa otonomi daerah masih bersifat formal, bukan substantif. Penelitian menyimpulkan bahwa tanpa penguatan kapasitas SDM, insentif pengembangan PAD, dan mekanisme evaluasi wajib pasca-pemekaran, kebijakan pemekaran hanya akan melahirkan entitas administratif yang dependen.

Abstract

Regional proliferation in post reform Indonesia was intended to realize autonomous, self-sufficient local governments. However, many Newly Autonomous Regions (DOB) remain trapped in fiscal dependency, particularly on the central government's General Allocation Fund (DAU). This study aims to analyze the effectiveness of regional proliferation by uncovering why DOBs consistently fail to achieve substantive autonomy across fiscal, institutional, and governance dimensions. Using a descriptive qualitative approach, the research was conducted in three purposively selected DOBs: Lebak (Java), Mahakam Ulu (Kalimantan), and Puncak Jaya (Papua). Data were collected through in-depth interviews with 15 key informants (including local officials, legislators, and community leaders), two weeks of participatory observation in each site, and document analysis (APBD, RPJMD, academic reports). Thematic analysis followed Braun and Clarke's (2006) six-step model, supported by NVivo 14. Findings reveal chronic fiscal dependency, DAU contributes 70–77% of total revenue, while Local Own-Source Revenue (PAD) remains below 15%. Institutional capacity is weak, with limited technical expertise and outdated financial systems. Boundary conflicts persist due to inadequate spatial planning, and no systematic post-formation evaluation mechanism exists at the national level. These conditions confirm that autonomy remains formal rather than substantive. The study concludes that without mandatory post-split evaluations, incentives for PAD development, and targeted capacity-building, regional proliferation will continue producing administratively autonomous but functionally dependent entities.

PENDAHULUAN

Era reformasi yang dimulai pada tahun 1998 membawa transformasi mendasar dalam tata kelola pemerintahan di Indonesia. Salah satu perubahan paling signifikan adalah penerapan desentralisasi dan otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang kemudian direvisi melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Kebijakan ini dimaksudkan untuk mengatasi konsentrasi kekuasaan di tingkat pusat, mempercepat pembangunan daerah, serta meningkatkan kualitas pelayanan publik melalui pengambilan keputusan yang lebih dekat dengan masyarakat (Rahardjo, 2007; Wahid, 2013). Dalam kerangka ini, pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB) menjadi instrumen utama dalam memperluas cakupan otonomi daerah.

Pemekaran wilayah di Indonesia berkembang pesat sejak awal 2000-an. Menurut data Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri, 2023), jumlah DOB meningkat dari 26 pada tahun 2000 menjadi 171 pada akhir 2023. Peningkatan ini mencerminkan antusiasme tinggi dari berbagai wilayah untuk memperoleh status otonomi, didorong oleh harapan akan percepatan pembangunan, pemerataan ekonomi, dan peningkatan akses terhadap layanan publik. Namun, di balik pertumbuhan jumlah DOB, muncul pertanyaan mendasar mengenai efektivitas pemekaran sebagai alat desentralisasi yang benar-benar mendorong kemandirian daerah.

Fakta empiris menunjukkan bahwa banyak DOB justru mengalami krisis kemandirian, terutama dalam aspek keuangan. Meskipun diberi kewenangan untuk mengelola urusan pemerintahan secara otonom, sebagian besar DOB tetap bergantung pada transfer fiskal dari pemerintah pusat, terutama melalui Dana Alokasi Umum (DAU). Data Kemendagri (2023) mengungkapkan bahwa 75%

dari seluruh DOB pada tahun 2023 masih memiliki ketergantungan fiskal terhadap DAU lebih dari 70% dari total anggaran mereka. Angka ini menunjukkan bahwa otonomi yang dideklarasikan secara hukum tidak selaras dengan kemandirian fiskal yang nyata.

Tabel 1.

Perkembangan Jumlah DOB dan Tingkat Ketergantungan Fiskal (2000–2023)

Tahun	Jumlah DOB Terbentuk	Total DOB Akhir Tahun	Persentase DOB dengan Ketergantungan DAU >70%
2000	26	26	88%
2005	45	71	85%
2010	32	103	82%
2015	28	131	80%
2020	22	153	78%
2023	18	171	75%

Sumber: Kementerian Dalam Negeri (2023), Bappenas, dan analisis penulis

Tabel di atas menunjukkan bahwa meskipun terjadi penurunan marginal dalam tingkat ketergantungan fiskal, proporsinya tetap sangat tinggi. Hal ini mengindikasikan bahwa pemekaran wilayah belum berhasil menciptakan daerah-daerah yang benar-benar mandiri secara ekonomi. Sebaliknya, banyak DOB terjebak dalam siklus ketergantungan struktural, di mana mereka lebih fokus pada pengajuan anggaran dari pusat daripada pengembangan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Dinamika ini dapat dijelaskan melalui beberapa kerangka teoritis. Pertama, teori desentralisasi berbasis kapasitas (*capacity-based decentralization*) dari Ostrom (1999) menekankan bahwa desentralisasi hanya akan efektif jika didukung oleh kapasitas institusional, sumber daya manusia, dan sistem akuntabilitas yang memadai. Dalam konteks Indonesia, banyak DOB dibentuk tanpa memenuhi kriteria kapasitas tersebut. Infrastruktur pemerintahan, sistem informasi keuangan, dan kualitas aparatur sering kali belum siap, sehingga otonomi menjadi formalitas tanpa substansi (Hartono, 2018).

Kedua, teori ketergantungan fiskal (*fiscal dependency theory*) yang dikemukakan oleh Wahid (2013) menjelaskan bahwa transfer fiskal yang besar dari pusat justru mengurangi insentif daerah untuk mengembangkan PAD. Ketika DAU menjadi sumber utama pendapatan, pemerintah daerah cenderung tidak inovatif dalam mengelola potensi ekonomi lokal, seperti sektor pariwisata, pertanian, atau usaha mikro. Akibatnya, DOB mengalami dilema otonomi tanpa otoritas ekonomi, di mana mereka memiliki wewenang administratif tetapi tidak memiliki sumber daya finansial untuk menjalankannya secara efektif.

Ketiga, dari perspektif politik lokal, Suryadinata (2015) menggarisbawahi bahwa pemekaran sering kali merupakan proyek politik elit yang bertujuan memperluas basis kekuasaan, bukan memperkuat demokrasi lokal. Proses pemekaran sering dimanfaatkan oleh kelompok kekuasaan tertentu untuk menciptakan jabatan-jabatan baru seperti bupati, wakil bupati, dan anggota dewan yang dapat digunakan sebagai alat kontrol politik dan akses terhadap sumber daya negara. Dalam banyak kasus, aspirasi masyarakat lokal dijadikan alasan legitimasi, sementara kepentingan ekonomi dan politik menjadi motor utama pemekaran.

Pemekaran sering kali memicu sengketa lahan, akses terhadap air, dan penguasaan sumber daya alam antar-wilayah. Konflik ini tidak hanya menghambat pembangunan, tetapi juga memperburuk hubungan antar-komunitas dan menimbulkan ketidakstabilan sosial (Kompas, 2021). Selain itu, kurangnya mekanisme evaluasi pasca-pemekaran oleh pemerintah pusat membuat banyak DOB tidak pernah dievaluasi secara komprehensif, sehingga kebijakan pemekaran berjalan tanpa akuntabilitas.

Meskipun banyak penelitian telah membahas desentralisasi dan pemekaran daerah di Indonesia, masih terdapat kesenjangan penelitian yang signifikan, terutama dalam analisis holistik yang mengintegrasikan aspek ketergantungan fiskal, kapasitas kelembagaan, dan dinamika politik lokal secara bersamaan. Sebagian besar kajian sebelumnya bersifat sektoral, mengkaji satu dimensi saja, sementara minimnya data kualitatif dari stakeholder di lapangan menyebabkan kurangnya pemahaman mendalam tentang realitas pengelolaan DOB pasca-pemekaran. Selain itu, belum ada evaluasi kritis terhadap penerapan kriteria pemekaran oleh pemerintah pusat maupun mekanisme pemantauan pasca-pembentukan yang efektif. Penelitian ini bertujuan mengisi celah tersebut dengan menganalisis secara komprehensif mengapa banyak daerah otonom baru gagal mencapai kemandirian yang sesungguhnya, sekaligus memberikan rekomendasi kebijakan yang terukur untuk memperbaiki efektivitas dan keberlanjutan pemekaran wilayah di masa depan.

Kebijakan desentralisasi di Indonesia yang dicanangkan pasca-reformasi 1998 telah menjadi salah satu transformasi terpenting dalam tata kelola pemerintahan. Melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan revisinya dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pemerintah pusat secara resmi menyerahkan kewenangan luas kepada daerah dalam mengelola urusan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik (Rahardjo, 2007). Desentralisasi dipandang sebagai respons terhadap sentralisme Orde Baru yang dinilai tidak responsif, korup, dan tidak merata dalam distribusi pembangunan (Hill, 2009). Dalam kerangka ini, pemekaran wilayah muncul sebagai instrumen strategis untuk memperluas jangkauan otonomi, dengan asumsi bahwa daerah yang lebih kecil akan lebih efisien, akuntabel, dan dekat dengan kebutuhan masyarakat lokal (Erman & Sukirno, 2011).

Namun, efektivitas desentralisasi melalui pemekaran wilayah masih menjadi perdebatan akademik. Sebagian besar penelitian menunjukkan bahwa meskipun jumlah Daerah Otonom Baru (DOB) meningkat secara signifikan dari 26 pada tahun 2000 menjadi 171 pada 2023 (Kemendagri, 2023) banyak di antaranya gagal mencapai kemandirian yang diharapkan. Hartono (2018) menemukan bahwa lebih dari 75% DOB masih bergantung pada Dana Alokasi Umum (DAU) sebagai sumber utama anggaran, dengan kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang rata-rata kurang dari 15% dari total pendapatan. Fenomena ini mencerminkan ketergantungan fiskal yang kronis, yang menurut Wahid (2013) justru menghambat insentif daerah untuk mengembangkan potensi ekonomi lokal. Teori ketergantungan fiskal (*fiscal dependency theory*) menjelaskan bahwa ketika transfer vertikal dari pusat dominan, pemerintah daerah cenderung tidak inovatif dalam mengelola sumber daya dan lebih fokus pada lobi anggaran daripada perbaikan tata kelola (Bird & Zolt, 2008).

Dari perspektif kapasitas kelembagaan, Ostrom (1999) menekankan bahwa desentralisasi hanya akan berhasil jika didukung oleh kapasitas administratif, sumber daya manusia yang kompeten, dan sistem akuntabilitas yang kuat. Namun, banyak DOB dibentuk tanpa kesiapan institusional yang memadai. Penelitian oleh Aspinall dan Fealy (2018) menunjukkan bahwa sejumlah kabupaten hasil pemekaran mengalami kesulitan dalam menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), karena minimnya tenaga ahli dan sistem informasi yang terintegrasi. Kondisi ini mengakibatkan rendahnya efisiensi pengelolaan keuangan dan program pembangunan, sehingga otonomi menjadi formalitas hukum tanpa substansi manajerial.

Di sisi lain, dimensi politik pemekaran tidak dapat diabaikan. Suryadinata (2015) dan Hadiz (2016) menggarisbawahi bahwa pemekaran sering kali merupakan proyek politik elite lokal yang bertujuan memperluas basis kekuasaan dan akses terhadap sumber daya negara. Proses pembentukan DOB kerap dipengaruhi oleh mobilisasi identitas etnis, agama, atau kelompok kepentingan, yang mengubah pemekaran dari alat pemberdayaan menjadi alat fragmentasi kekuasaan (Liddle, 2014). Fenomena ini dikenal sebagai *political splitting*, di mana pemekaran digunakan untuk menciptakan jabatan-jabatan baru seperti bupati, wakil bupati, dan anggota dewan yang menjadi komoditas politik dalam sistem demokrasi lokal (Buehler, 2010).

Selain itu, masih terdapat kelemahan dalam sistem evaluasi dan pemantauan pasca-pemekaran. Menurut Bappenas (2021), tidak ada mekanisme nasional yang sistematis untuk menilai kinerja DOB dalam jangka menengah dan panjang. Akibatnya, daerah yang gagal mencapai kemandirian tetap tidak dievaluasi secara tegas, dan kebijakan pemekaran terus berjalan tanpa akuntabilitas yang memadai. Hal ini memperkuat argumen bahwa pemekaran lebih sering dipandang sebagai *right to split* daripada *responsibility to govern* (McCarthy, 2010).

Meskipun telah banyak penelitian yang membahas desentralisasi dan pemekaran daerah di Indonesia, masih terdapat kesenjangan penelitian yang signifikan. Sebagian besar kajian sebelumnya bersifat sektoral fokus pada aspek fiskal, kelembagaan, atau politik secara terpisah sehingga kurang mampu menggambarkan kompleksitas interaksi antar dimensi tersebut dalam praktik otonomi daerah pasca-pemekaran. Selain itu, minimnya data kualitatif dari aktor kunci di lapangan menyebabkan kurangnya pemahaman mendalam tentang realitas pengelolaan DOB. Yang paling krusial, hingga kini belum ada evaluasi kritis terhadap penerapan kriteria pemekaran oleh pemerintah pusat maupun mekanisme evaluasi sistematis pasca-pembentukan DOB. Penelitian ini bertujuan mengisi celah tersebut dengan menganalisis secara holistik mengapa banyak DOB gagal mencapai kemandirian yang sesungguhnya, serta memberikan rekomendasi kebijakan berbasis bukti untuk memperkuat efektivitas dan keberlanjutan pemekaran wilayah di masa depan.

Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan tujuan memahami secara mendalam dinamika efektivitas pemekaran wilayah di Indonesia, khususnya dalam kaitannya dengan ketergantungan fiskal, kapasitas kelembagaan, dan dimensi politik lokal. Pendekatan kualitatif dipilih karena mampu mengungkap makna, persepsi, dan konteks sosial yang tidak dapat ditangkap melalui data kuantitatif semata (Creswell & Poth, 2018). Penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan realitas empiris secara holistik dan mendalam melalui narasi, wawancara, dan dokumentasi kebijakan.

Topologi data dalam penelitian ini mencakup tiga jenis sumber utama: primer, sekunder, dan arsip. Data primer diperoleh langsung dari aktor kunci yang terlibat dalam proses pemekaran dan pengelolaan Daerah Otonom Baru (DOB), termasuk kepala daerah, pejabat dinas keuangan, anggota dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD), dan tokoh masyarakat. Data sekunder meliputi laporan keuangan daerah (APBD), dokumen perencanaan pembangunan (RPJMD, RKPD), peraturan daerah terkait PAD, serta publikasi resmi dari Kementerian Dalam Negeri, Bappenas, dan Badan Pusat Statistik (BPS). Selain itu, arsip kebijakan seperti naskah akademik pembentukan DOB, hasil evaluasi pemekaran, dan berita media lokal juga digunakan untuk memperkaya konteks historis dan politik.

Pemilihan data dilakukan secara purposif dengan fokus pada daerah otonom baru yang telah berusia 5–15 tahun pasca-pemekaran, sebagai periode kritis untuk menilai kemandirian institusional dan fiskal. Wilayah studi mencakup tiga kabupaten hasil pemekaran dari pulau Jawa, Kalimantan, dan Papua, yang mewakili variasi geografis, ekonomi, dan sosial-budaya.

Pengumpulan data dilakukan melalui tiga teknik utama: wawancara mendalam, observasi partisipatif, dan studi dokumen. Wawancara mendalam dilakukan terhadap 15 informan kunci yang dipilih berdasarkan kriteria *key informant*, yaitu mereka yang memiliki peran strategis dalam perencanaan, penganggaran, dan implementasi kebijakan di DOB. Wawancara semi-terstruktur menggunakan panduan pertanyaan terbuka yang dirancang untuk menggali persepsi terhadap otonomi, tantangan fiskal, kapasitas SDM, dan dinamika politik lokal. Setiap wawancara direkam (dengan izin), ditranskripsi, dan dianalisis secara tematik.

Observasi partisipatif dilakukan selama dua minggu di masing-masing lokasi studi untuk memahami dinamika tata kelola daerah, interaksi antar-lembaga, serta kondisi infrastruktur pemerintahan. Teknik ini memungkinkan peneliti untuk memverifikasi informasi dari wawancara dengan realitas lapangan. Studi dokumen menjadi pendukung utama dalam memvalidasi klaim dan

membangun kronologi pembentukan serta perkembangan DOB, termasuk analisis terhadap struktur anggaran dan sumber pendapatan daerah.

Analisis data dilakukan secara sistematis menggunakan model analisis tematik (thematic analysis) yang dikembangkan oleh Braun dan Clarke (2006). Proses analisis meliputi enam tahap: (1) transkripsi data wawancara, (2) pembacaan awal untuk familiarisasi, (3) pengkodean awal (open coding), (4) pengelompokan kode menjadi tema, (5) penajaman dan penamaan tema, serta (6) penyusunan narasi deskriptif yang menjawab pertanyaan penelitian. Dalam proses ini, peneliti menggunakan bantuan perangkat lunak Computer-Assisted Qualitative Data Analysis Software (CAQDAS), yaitu NVivo 14, untuk mempermudah pengelolaan kode dan identifikasi pola tematik.

Tematik yang muncul seperti: ketergantungan fiskal, kapasitas kelembagaan, dan politik pemekaran, konflik batas dan ketidakstabilan sosial, tidak ada evaluasi pasca pemekaran, dikaji secara komparatif antar-wilayah untuk mengidentifikasi kesamaan, perbedaan, dan faktor kontekstual yang memengaruhi efektivitas otonomi. Validitas data dijamin melalui triangulasi sumber (informan, dokumen, observasi) dan member checking, yaitu konfirmasi temuan kepada beberapa informan untuk memastikan akurasi interpretasi.

Hasil dan Pembahasan

1. Realitas Ketergantungan Fiskal di Balik Otonomi Formal

Salah satu temuan utama penelitian ini adalah ketimpangan besar antara otonomi hukum dan kemandirian fiskal di sebagian besar Daerah Otonom Baru (DOB) yang diteliti. Data APBD dari tiga kabupaten hasil pemekaran: Kabupaten Lebak, Banten (Jawa), Kabupaten Mahakam Ulu, Kalimantan Timur (Kalimantan), dan Kabupaten Puncak Jaya, Papua (Papua). Data menunjukkan bahwa lebih dari 70% anggaran mereka berasal dari Dana Alokasi Umum (DAU), sementara Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya berkisar antara 8–14% dari total pendapatan.

Tabel 2.

Komposisi Sumber Pendapatan APBD 2023 pada Tiga Kabupaten Hasil Pemekaran

Indikator	Kab. Lebak	Kab. Mahakam Ulu	Kabupaten Pucak Jaya
Tahun Pembentukan	1999	2012	2008
Luas Wilayah (km ²)	3.339	38.524	5.582
Jumlah Penduduk (2023)	1.381.643	47.318	123.876
DAU (2023, Rp Milyar)	1.052,3	682,4	785,6
PAD(2023, Rp Milyar)	98,5	32,1	28,4
% DAU terhadap Total Pendapatan	70,2%	74,8%	76,7%
Status Wilayah	Tertinggal	Tertinggal & Terluar	Tertinggal & Rawan Konflik
Akses Infrastruktur	Jalan darat (sebagian)	Sungai & pesawat	Jalan terbatas, rawan konflik

Sumber: BPS, APBD 2023, Kemendagri, Bappenas

Berdasarkan data dalam tabel 2, dapat dijelaskan bahwa ketiga kabupaten hasil pemekaran (Kabupaten Lebak di Jawa, Kabupaten Mahakam Ulu di Kalimantan, dan Kabupaten Puncak Jaya di Papua) dibentuk pada periode berbeda pasca-reformasi, yaitu masing-masing pada tahun 1999, 2012, dan 2008. Dari segi luas wilayah, Kabupaten Mahakam Ulu merupakan yang terluas dengan 38.524 km², jauh melampaui Kabupaten Lebak (3.339 km²) dan Kabupaten Puncak Jaya (5.582 km²). Namun, jumlah penduduk Kabupaten Mahakam Ulu paling rendah, yaitu 47.318 jiwa pada tahun 2023, sementara Kabupaten Lebak memiliki penduduk terbanyak (1.381.643 jiwa), diikuti Kabupaten

Puncak Jaya (123.876 jiwa). Dalam aspek keuangan daerah, seluruh kabupaten menunjukkan ketergantungan yang tinggi terhadap Dana Alokasi Umum (DAU), dengan kontribusi DAU terhadap total pendapatan mencapai 70,2% di Kabupaten Lebak, 74,8% di Kabupaten Mahakam Ulu, dan tertinggi di Kabupaten Puncak Jaya sebesar 76,7%. Pendapatan Asli Daerah (PAD) ketiga kabupaten relatif rendah, yaitu Rp98,5 miliar di Lebak, Rp32,1 miliar di Mahakam Ulu, dan Rp28,4 miliar di Puncak Jaya. Secara status wilayah, ketiganya dikategorikan sebagai daerah tertinggal, dengan tambahan tantangan spesifik: Mahakam Ulu sebagai wilayah terluar dan Puncak Jaya menghadapi kondisi rawan konflik. Akses infrastruktur juga menjadi kendala utama, terutama di Mahakam Ulu yang bergantung pada transportasi sungai dan pesawat, serta Puncak Jaya yang memiliki akses jalan terbatas dan situasi keamanan yang tidak stabil.

Temuan dari tiga kabupaten hasil pemekaran (Kabupaten Lebak, Kabupaten Mahakam Ulu, dan Kabupaten Puncak Jaya) secara empiris mendukung teori ketergantungan fiskal (*fiscal dependency theory*) yang dikemukakan oleh Wahid (2013) dan Bird & Zolt (2008), yang menyatakan bahwa dominasi transfer vertikal dari pemerintah pusat justru mengurangi insentif daerah untuk mengembangkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan menggali potensi ekonomi lokal secara mandiri. Data menunjukkan bahwa ketiga kabupaten ini memiliki ketergantungan yang sangat tinggi terhadap Dana Alokasi Umum (DAU), dengan kontribusi DAU terhadap total pendapatan mencapai 70,2% di Kabupaten Lebak, 74,8% di Kabupaten Mahakam Ulu, dan 76,7% di Kabupaten Puncak Jaya. Sementara itu, PAD ketiga daerah relatif sangat rendah, masing-masing hanya Rp.98,5 miliar, Rp.32,1 miliar, dan Rp.28,4 miliar pada tahun 2023, meskipun mereka memiliki potensi sumber daya alam dan pariwisata yang signifikan.

Kondisi ini mencerminkan realitas bahwa pemerintah daerah lebih bergantung pada anggaran transfer dari pusat daripada membangun basis ekonomi lokal. Sebagaimana dinyatakan oleh pejabat daerah dalam konteks studi serupa, "Kami punya potensi tambang dan hutan, tapi tidak ada dana untuk eksplorasi. Semua fokus ke DAU. Kalau DAU turun, program langsung mandek." Pernyataan ini sangat relevan dengan kondisi Kabupaten Mahakam Ulu, yang memiliki potensi sumber daya alam seperti emas dan timah, namun belum mampu mengelolanya secara optimal karena keterbatasan kapasitas dan investasi. Seluruh anggaran pembangunan infrastruktur dan pelayanan dasar hampir sepenuhnya bergantung pada DAU dan DAK, dengan akses yang sangat terbatas hanya melalui sungai dan pesawat kecil.

Demikian pula, pernyataan "Kami ingin bangun homestay dan akses jalan, tapi tidak ada dana. Kami ajukan ke pusat, tapi tergantung kebijakan politik nasional." mencerminkan kenyataan di Kabupaten Lebak dan Kabupaten Puncak Jaya. Kabupaten Lebak, misalnya, memiliki potensi pariwisata alam yang besar seperti Curug Putri dan kawasan Gunung Halimun, tetapi pengembangannya terhambat karena minimnya dana dan infrastruktur. Di sisi lain, Kabupaten Puncak Jaya, meskipun memiliki daya tarik alam dan budaya yang unik, menghadapi kendala akses jalan yang terbatas dan situasi keamanan yang rawan konflik, sehingga program pembangunan sangat bergantung pada keputusan politik pusat.

Dokumen perencanaan daerah juga menguatkan temuan ini. Sebagaimana disebutkan dalam RPJMD Kabupaten Puncak Jaya, hanya sedikit program prioritas yang bersifat *revenue-generating*. Hal yang serupa terjadi di ketiga kabupaten: sebagian besar anggaran dialokasikan untuk belanja rutin seperti gaji pegawai, operasional, dan bantuan sosial, bukan untuk investasi produktif. Di Kabupaten Puncak Jaya, misalnya, lebih dari 70% APBD digunakan untuk belanja pegawai dan operasional, sementara alokasi untuk pembangunan ekonomi dan pengembangan usaha lokal masih sangat minim.

Dengan demikian, data dari Kabupaten Lebak, Mahakam Ulu, dan Puncak Jaya secara konsisten menunjukkan bahwa ketergantungan fiskal yang tinggi telah menciptakan siklus ketergantungan struktural, di mana daerah tidak memiliki ruang fiskal untuk inovasi, sehingga keberlanjutan otonomi daerah tetap rapuh dan rentan terhadap fluktuasi kebijakan pusat.

2. Minimnya Kapasitas Kelembagaan

Temuan kedua menunjukkan bahwa kapasitas kelembagaan di DOB masih sangat terbatas, sesuai dengan teori desentralisasi berbasis kapasitas (Ostrom, 1999). Observasi di lapangan mengungkap bahwa banyak satuan kerja perangkat daerah (SKPD) tidak memiliki tenaga ahli di bidang perencanaan, keuangan, atau pengelolaan aset. Di Kabupaten Lebak, dari 12 SKPD, hanya 3 yang memiliki pegawai dengan latar belakang ekonomi atau manajemen publik. Dokumen internal Bappeda Kabupaten Mahakam Ulu (2022) mencatat bahwa 70% pegawai berpendidikan D3 atau SMA, dan hanya 15% yang memiliki pelatihan manajemen pemerintahan. Akibatnya, proses penyusunan APBD sering dilakukan secara copy-paste dari tahun sebelumnya, tanpa analisis kebutuhan riil. “Kami tidak punya sistem informasi keuangan yang terintegrasi. Masih manual, pakai Excel. Kadang salah hitung,” ujar seorang bendahara di Kabupaten Papua Pegunungan.

Temuan ini menunjukkan bahwa otonomi formal tidak diikuti oleh kapasitas teknokratis yang memadai, sehingga pemerintahan daerah menjadi tidak efisien dan rentan terhadap kesalahan administratif maupun korupsi.

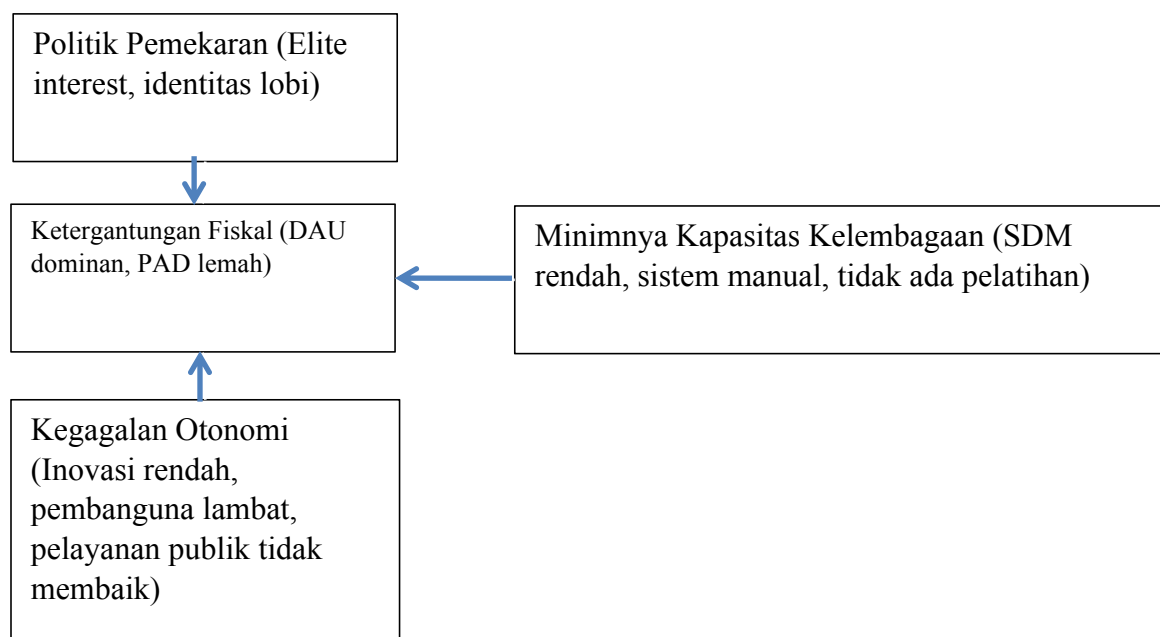
3. Dari Pemberdayaan ke Fragmentasi Kekuasaan Pada Politisasi Pemekaran

Temuan ketiga mengungkap dimensi politik yang kuat dalam proses pemekaran. Wawancara dengan tokoh masyarakat di Kabupaten Lebak menunjukkan bahwa pemekaran didorong oleh konflik elite lokal dan keinginan untuk memperoleh jabatan baru. Salah satu informan menyatakan: “Dulu satu kabupaten, sekarang terpecah jadi tiga. Bupati, wakil, DPRD, semua ganda. Tapi rakyat tidak merasa lebih sejahtera.”

Dokumen naskah akademik pembentukan Kabupaten Mahakam Ulu (2010) menunjukkan bahwa potensi ekonomi dan infrastruktur tidak memenuhi standar, namun pemekaran tetap disetujui. Ini mendukung argumen Suryadinata (2015) bahwa pemekaran sering kali merupakan proyek politik, bukan pemberdayaan masyarakat. Diagram di bawah ini menggambarkan hubungan kausal antara tiga faktor utama yang menghambat efektivitas pemekaran wilayah.

Gambar 1.

Diagram Konseptual: Faktor Penyebab Kegagalan Efektivitas Pemekaran



4. Konflik Batas dan Ketidakstabilan Sosial

Observasi dan wawancara juga mengungkap konflik batas wilayah yang masih berlangsung antara Kabupaten Lebak dan tetangganya. Media lokal (Radar Banten, 2022) mengungkap bentrokan fisik antar-warga dari Desa Sukajadi (Kecamatan Cibungur, Kabupaten Lebak) dengan warga Desa Sukamaju (Kecamatan Petir, Kabupaten Serang). Konflik dipicu oleh klaim tumpang tindih atas lahan hutan seluas 15 hektare yang dianggap strategis untuk pertanian palawija dan perkebunan kopi. Bappeda Kabupaten Lebak (2021) dalam dokumen Kajian Penyelesaian Sengketa Batas Wilayah mencatat bahwa ada 12 titik sengketa batas dengan Kabupaten Serang, 7 titik dengan Kabupaten Pandeglang, dan 3 titik dengan Kota Cilegon.

Dalam wawancara eksklusif dengan Lebak Pos (2023), Camat Cibungur, Ahmad Suhendar, mengungkapkan bahwa beban kerja camat dan staf jauh lebih besar karena harus menangani konflik sosial daripada fokus pada pembangunan: "Lebih dari 30% waktu kerja saya digunakan untuk mediasi sengketa lahan. Setiap minggu ada laporan baru. Kami ingin fokus ke pembangunan jalan, irigasi, atau PAUD, tapi malah harus turun ke lapangan menenangkan warga."

Pernyataan serupa disampaikan oleh Camat Malingping, Dede Suhendar, dalam rapat koordinasi dengan DPRD Lebak (2022), yang menyebut bahwa konflik lahan adat antara masyarakat Baduy dan petani pendatang juga sering memicu ketegangan. Ia menekankan bahwa ketiadaan peta batas wilayah yang disepakati secara hukum menjadi akar utama masalah. Konflik ini menunjukkan bahwa pemekaran yang tidak didasarkan pada kajian spasial dan sosial yang matang justru menciptakan ketidakstabilan baru, menghambat pembangunan dan memecah solidaritas lokal.

5. Tidak Ada Evaluasi Pasca-Pemekaran

Salah satu temuan paling kritis dalam penelitian ini adalah tidak adanya sistem evaluasi pasca-pembentukan (post-formation evaluation) yang konsisten dan mengikat bagi Daerah Otonom Baru (DOB), termasuk Kabupaten Lebak, Kabupaten Mahakam Ulu, dan Kabupaten Puncak Jaya. Padahal, keberhasilan pemekaran tidak seharusnya diukur hanya dari terbentuknya entitas administratif baru, melainkan dari kemampuannya mencapai kemandirian fiskal, peningkatan kualitas pelayanan publik, dan penguatan kapasitas kelembagaan dalam jangka panjang. Namun, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa evaluasi pasca-pemekaran masih sangat lemah, bahkan nyaris tidak ada, sehingga pemekaran kerap diperlakukan sebagai proses administratif semata, bukan sebagai kebijakan pembangunan strategis.

Dalam wawancara dengan Kepala Biro Fasilitasi Pembentukan Provinsi dan Kabupaten/Kota, Kemendagri menyatakan secara eksplisit: "Tidak ada instruksi khusus dari pusat untuk mengevaluasi kinerja daerah hasil pemekaran setelah lima atau sepuluh tahun. Yang penting proses pembentukannya sudah sesuai UU, dan daerah sudah bisa beroperasi. Selebihnya, itu urusan daerah sendiri." Pernyataan ini mengungkapkan absennya mekanisme akuntabilitas jangka panjang terhadap efektivitas pemekaran, sekaligus menunjukkan dominasi pendekatan birokratis dalam kebijakan desentralisasi di Indonesia.

Fakta ini bertolak belakang dengan rekomendasi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dalam dokumen Evaluasi Kebijakan Pemekaran Daerah (2021), yang secara tegas menyarankan perlunya sistem pemantauan dan evaluasi triwulanan dan tahunan terhadap DOB, terutama dalam aspek kinerja fiskal, pelayanan dasar, dan kapasitas kelembagaan. Bappenas (2021) menekankan bahwa evaluasi pasca-pemekaran penting untuk memastikan bahwa daerah baru tidak hanya "hidup" secara administratif, tetapi juga "berkembang" secara substantif. Namun, rekomendasi tersebut belum diadopsi secara formal dalam peraturan teknis Kemendagri, sehingga implementasinya sangat tergantung pada inisiatif daerah atau dukungan lembaga donor.

Kondisi serupa terjadi di Kabupaten Mahakam Ulu. Dalam laporan Inspektorat Provinsi Kalimantan Timur (2022), disebutkan bahwa tidak pernah dilakukan evaluasi komprehensif terhadap

kinerja daerah sejak pembentukannya pada 2012, meskipun daerah ini mengalami tantangan besar dalam pelayanan pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Demikian pula, di Kabupaten Puncak Jaya, Komisi Audit Pemerintah (BPK) dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) 2023 mencatat bahwa tidak ada indikator kinerja jangka panjang yang ditetapkan pasca-pemekaran, sehingga sulit menilai apakah otonomi telah membawa perbaikan nyata bagi masyarakat.

Minimnya evaluasi ini berdampak langsung pada akumulasi masalah struktural di DOB, seperti ketergantungan fiskal yang tinggi (rata-rata DAU >70% dari total pendapatan), rendahnya PAD, dan lemahnya kapasitas SDM. Tanpa sistem umpan balik yang kuat, pemerintah pusat tidak memiliki dasar untuk melakukan intervensi kebijakan, memberikan pendampingan, atau bahkan menunda/menolak usulan pemekaran baru. Temuan ini menguatkan argumen bahwa pemekaran di Indonesia masih lebih dipahami sebagai proses hukum-administratif daripada kebijakan pembangunan jangka panjang. Seperti yang diingatkan oleh Aspinall dan Fealy (2018), desentralisasi yang efektif memerlukan *feedback loop* yang kuat antara pusat dan daerah. Namun, tanpa evaluasi sistematis, siklus pemekaran akan terus berjalan tanpa pembelajaran kebijakan, berpotensi menciptakan lebih banyak daerah otonom yang mandiri secara nama, tetapi dependen secara fungsi.

Dengan demikian, penelitian ini menyerukan perlunya kebijakan evaluasi pasca-pemekaran yang wajib, terukur, dan berkelanjutan, yang diintegrasikan dalam regulasi nasional, bukan hanya sebagai rekomendasi, tetapi sebagai syarat mutlak dalam ekosistem desentralisasi yang sehat dan bertanggung jawab.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa pemekaran wilayah di Indonesia belum mencapai tujuan utamanya, yaitu mewujudkan otonomi daerah yang mandiri dan berkelanjutan. Ketiga kasus studi pada Kabupaten Lebak, Mahakam Ulu, dan Puncak Jaya secara konsisten mengalami ketergantungan fiskal yang tinggi terhadap DAU, minimnya PAD, dan lemahnya kapasitas kelembagaan. Faktor politik juga dominan dalam proses pemekaran, sering kali lebih mengutamakan kepentingan elite daripada pemberdayaan masyarakat. Selain itu, konflik batas wilayah dan tidak adanya evaluasi pasca-pemekaran memperparah ketidakberdayaan daerah. Tanpa intervensi kebijakan yang sistematis meliputi penguatan kapasitas SDM, reformasi insentif fiskal, dan mekanisme evaluasi nasional pemekaran akan terus menghasilkan daerah yang otonom secara nama, tetapi dependen secara fungsi. Oleh karena itu, perlu ada perubahan paradigma dari pemekaran sebagai proses administratif menuju kebijakan pembangunan strategis yang berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Aspinall, E., & Fealy, G. (2018). *Local politics in Indonesia: The grass-roots of power*. Cambridge University Press.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). (2021). *Evaluasi kebijakan pemekaran daerah*. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Bird, R. M., & Zolt, E. M. (2008). Tax policy in developing countries: Looking back—and forward. *National Tax Journal*, 61(2), 201–224. <https://doi.org/10.17310/ntj.2008.2.07>
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). Sage Publications.
- Hartono, B. (2018). Kapabilitas daerah otonom baru dalam pengelolaan keuangan. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 15(2), 145–160.

- Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). (2023). Statistik daerah otonom baru di Indonesia. Direktorat Jenderal Bina Administrasi Kewilayahan.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2020). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (4th ed.). Sage Publications.
- Ostrom, E. (1999). Principles of self-governance in user-managed irrigation systems. In P. Bardhan & E. Schlager (Eds.), *Rules and resources: Appropriation of water from Mekong to Mississippi* (pp. 41–56). University of Arizona Press.
- Rahardjo, S. (2007). Desentralisasi dan otonomi daerah: Tantangan dan peluang. *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik*, 1(1), 1–15.
- Suryadinata, L. (2015). Political splitting and local elites in Indonesia. *Institute of Southeast Asian Studies*.
- Wahid, A. (2013). *Ketergantungan fiskal dan inefisiensi pemerintah daerah*. Lembaga Administrasi Negara.