

FORMULASI KEBIJAKAN PEMEKARAN WILAYAH DISTRIK DI PROVINSI PAPUA (KAJIAN TERHADAP PERATURAN PEMERINTAH NO. 17 TAHUN 2018)

Herman Ick¹⁾, Yosephina Ohoiwutun²⁾

¹⁾ Mahasiswa Pascasarjana Program Studi Magister Kebijakan Publik Universitas Cenderawasih

²⁾ Program Studi Magister Kebijakan Publik Universitas Cenderawasih

Abstract :

The purpose of this research is to highlight two things, namely, first, the issue of the process of determining the policy agenda for the expansion of districts in Papua Province. Second, the determinants that support and hinder the division of the District in Papua Province. The research method used is descriptive qualitative. With the research location in Papua Province. The technique of determining informants is carried out by snowball, for those who have knowledge of the proposed district expansion areas in Papua Province. Then, the data collection techniques used were observation and interviews, then the research instruments included, interview guides, and recording devices. Data analysis techniques through the stages of data categorization, data description and data interpretation. The results show that firstly, the preparation of the expansion policy agenda in Papua province, when viewed from the regulation of the Special Autonomy Law in general, contains the importance of reviewing aspects of the locality of Papua Province, therefore it is possible to produce affirmative policies as an alternative to contextualizing the locality with national policies related to expansion. District in Papua. Second, the supporting factor is that with a variety of resources owned, the state or government can provide opportunities to improve the quality of human resources in the regions, especially Papua Province through the policy of regional expansion. Then the inhibiting factor is the dilemma of the expansionary requirements and in fact contradicts the context of the Papua Province region.

Abstrak :

Tujuan dari penelitian ini untuk menyoroti dua hal yakni, pertama, isu proses penentuan agenda kebijakan pemekaran Distrik di Provinsi Papua. Kedua, faktor-faktor determinan yang mendukung dan menghambat pemekaran Distrik di Provinsi Papua. Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Dengan lokasi penelitian di Provinsi Papua. Teknik penentuan informan dilakukan secara snowball, terhadap mereka yang memiliki pengetahuan terhadap pengusulan wilayah pemekaran distrik di Provinsi Papua. Kemudian, teknik pengumpulan data yang digunakan adalah observasi dan wawancara, lalu instrument penelitian meliputi, pedoman wawancara, dan alat perekam. Teknik analisis data melalui tahapan kategorisasi data, deskripsi data dan interpretasi data. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pertama penyusunan agenda kebijakan pemekaran di provinsi Papua, jika ditinjau dari regulasi Undang-undang Otonomi Khusus secara garis besar memuat pentingnya meninjau aspek lokalitas Provinsi Papua, untuk itu sangat dimungkinkan menghasilkan kebijakan afirmatif sebagai alternatif kontekstualisasi lokalitas dengan kebijakan nasional terkait dengan pemekaran Distrik di Papua. Kedua, faktor pendukungnya adalah Dengan beragam sumberdaya yang dimiliki, negara atau pemerintah dapat memberikan peluang untuk peningkatan kualitas sumber daya manusia pada daerah khususnya Provinsi Papua melalui kebijakan pemekaran wilayah. Kemudian faktor penghambarnya adalah persyaratan pemekaran yang dilematis dan justru bertentangan dengan konteks wilayah Provinsi Papua.

Keyword: Formulation, Policy, Expansion, District, Papua

PENDAHULUAN

Kecamatan atau Distrik merupakan salah satu sektor penting yang berada di bawah pemerintah daerah dan membantu pemerintah daerah menjalankan sistem pelayanan. Pemekaran wilayah menjadi salah satu isu strategis dalam

pembangunan daerah. Pembentukan wilayah baru, atau lazim disebut pemekaran sering disebut setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian disempurnakan dalam Undang-Undang

Nomor 32 Tahun 2004. Perubahan yang terus-menerus tentang pemekaran wilayah selaras dengan revisi peraturan pemerintahan daerah yang berlaku. Sehingga pada Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, tepatnya pada Pasal 31 ayat (3) menyebutkan bahwa penataan daerah terdiri dari pemekaran daerah dan penggabungan daerah. Pada pasal tersebut dijelaskan pula bahwa pembentukan daerah melingkupi daerah provinsi dan kabupaten. Akan tetapi regulasi berikutnya terbit, yakni Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan yang isi kebijakannya dikhususkan untuk menangani persoalan pemerintahan di tingkat Kecamatan.

Pelayanan secara substantif merupakan latar belakang adanya wacana pemekaran wilayah. Hal tersebut terjadi karena adanya tuntutan perubahan dari faktor internal maupun eksternal pemerintahan. Tujuan utama pelayanan akan tercapai apabila alur pelayanan tidak berbelit-belit. Kondisi wilayah Papua yang sangat luas dengan akses ke Distrik yang tergolong sulit menyebabkan terhambatnya proses pelayanan. Dinamika tersebut kemudian memotori penguapan isu pemekaran. Secara prosedural, pemekaran Distrik memiliki syarat pengusulan oleh Bupati ke pemerintah provinsi melalui biro pemerintahan dan otonomi khusus. Selanjutnya dilakukan proses verifikasi yang mencakup jumlah kampung, usia pembentukan dan ketersediaan APBD. Proses verifikasi dokumen wajib sesuai dengan peraturan pemerintah yang berlaku. Peraturan Pemerintah nomor 17 tahun 2018 tentang Kecamatan tersirat dengan jelas syarat untuk pemekaran distrik salah satunya, secara administratif terdiri dari sepuluh wilayah kampung. Sementara Kabupaten yang mengajukan pemekaran rata-rata menaungi lima sampai enam kampung.

Kuncoro (2004); mengatakan bahwa sejarah mencatat desentralisasi di Indonesia mengalami pasang surut seiring perubahan konstelasi politik yang melekat dan terjadi pada perjalanan kehidupan bangsa. Semenjak orde baru tumbang, Undang-Undang Otonomi Daerah memberi

kesempatan pengelolaan wilayah sendiri yang sesuai dengan potensi sumber daya yang ada. Sehingga keberagaman karakteristik daerah berimbas pada aspek perubahan kebijakan. Regulasi mengenai pemekaran diatur dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemda. Sepanjang periode 1999-2014 sudah ada 223 daerah otonomi baru (DOB). Wilayah Indonesia terdiri dari 34 Provinsi, 415 Kabupaten dan 93 Kota. Substansi peraturan tersebut menjelaskan secara tersirat bahwa salah satu prasyarat mengajukan pemekaran yakni satu kecamatan menaungi sepuluh desa atau kampung. Hingga Kementerian Dalam Negeri menegaskan bahwa sejak 2014 pemekaran atau penggabungan wilayah sudah dihentikan.

Tegangan terjadi pada aspek pembaharuan kebijakan yang kurang jeli menilik tujuan yang diusung otonomi daerah dan entitas daerah. Apabila mengacu pada tujuan otonomi daerah, pelayanan publik sebagai horizon relasi pemerintah lebih dekat dengan masyarakat, dengan harapan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat sehingga tercapai kesejahteraan sebagaimana mestinya. Penghentian pemekaran menjadi sandungan karena absennya pertimbangan akses wilayah, infrastruktur, pendidikan, maupun kesehatan. Sektor-sektor tersebut belum dapat dijangkau masyarakat terutama yang berdomisili jauh dari perkotaan. Sementara akses pelayanan seringkali dihadapkan dengan tidak memadainya kondisi jalan raya. Keadaan geografis yang berbeda mestinya dikaji secara mendalam agar fungsi pelayanan tercapai sebagaimana tujuannya.

Pertentangan antara persyaratan administratif pemekaran dengan prinsip pelayanan yang mendekatkan pemerintah dengan masyarakat bermuara pada proses sosial dan politik yang kompleks. Pembentukan wilayah baru menjadi arena perebutan kuasa para elit politik di pemerintah pusat dan distribusi dengan elit politik di daerah kadang luput dari pengamatan, (Muqoyyidin, 2013). Sehingga pelaku kebijakan penting untuk menjawab beragam persoalan yang mungkin timbul apabila terjadi pemekaran. Joeniarto (dalam

Muqoyyidin, 2013) mengungkapkan bahwa perlu ada analisis mendalam mengenai aspek manfaat pemekaran bagi masyarakat setempat dan negara. Manfaat ini mencakup kemampuan sumber daya manusia, alat perlengkapan daerah yang bersangkutan, serta keuangan daerah yang bersangkutan.

Analisis terhadap persoalan yang kompleks perlu dilakukan, terlebih pembentukan daerah baru secara langsung mengubah tata ruang batas wilayah yang tidak menutup kemungkinan memicu terjadinya konflik antar wilayah. Selain permasalahan pelayanan, pemekaran mesti melihat bagaimana aspek sosial dan budaya masyarakat setempat. Pada dasarnya, memahami konteks ini keberadaan suatu wilayah tidak dapat dilepaskan dari komunitas yang menempatinnya dengan konstruksi sosial dan budaya dalam rentang waktu panjang. Kendati demikian, pemekaran daerah membawa implikasi positif dalam bentuk pengakuan sosial, politik dan kultural masyarakat daerah. Melalui kebijakan pemekaran, entitas masyarakat yang mempunyai sejarah kohesivitas dan kebesaran yang panjang, memperoleh pengakuan sebagai daerah otonomi baru yang memberikan kontribusi positif terhadap kepuasan masyarakat, dan meningkatkan dukungan daerah terhadap negara.

Kebijakan pemekaran mampu memangkas jarak geografis antara pemukiman penduduk dengan sentra pelayanan, mempersempit rentang kendali antara pemerintah daerah dengan unit pemerintahan di bawahnya. Di samping itu, pemekaran juga memungkinkan untuk menghadirkan pembaharuan pada pelayanan dan fasilitas pelayanan. pada sisi lain, terbentuknya daerah otonomi baru, terdapat peluang yang besar bagi akselerasi pembangunan ekonomi. Akselerasi ini meliputi infrastruktur fisik maupun infrastruktur kebijakan pembangunan ekonomi yang dikeluarkan oleh pemerintah setempat. Pembangunan dalam hal ini memungkinkan peluang untuk terbukanya saluran investasi.

Ali *et al.* (2018) menguraikan bahwa, secara aturan, muatan peraturan pemerintah tentang pemekaran mengatur

persyaratan, kriteria, prosedur pembentukan/pemekaran wilayah, pembiayaan dalam rangka pemekaran, penghapusan dan penggabungan wilayah. Aturan tersebut sebagai kriteria acuan dalam menyikapi keinginan masyarakat. Pemekaran daerah pada hakekatnya ditujukan untuk meningkatkan sumber daya berkesinambungan, meningkatkan keerasian perkembangan antar sektor, memperkuat integrasi nasional untuk mencapai tujuan perlu adanya peningkatan sumber daya aparatur pada semua sektor. Kondisi objektif wilayah Papua secara geografis masing-masing wilayah berbeda. Situasi tersebut berdampak pada infrastruktur jalan yang terbengkalai di beberapa tempat. Sementara sarana perhubungan antar wilayah masih minim. Bingkai terbesar dari polemik tersebut berimbas pada pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Taa *et al.* (2019) menjelaskan bahwa gencarnya pemekaran wilayah beriringan dengan diimplementasikannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Pemekaran di wilayah Papua dilakukan dengan kajian mendalam terkait kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan dan pertimbangan sosial politik, sosial budaya, pertahanan keamanan serta meningkatnya beban tugas dan volume kerja di bidang pemerintahan.

Kompleksitas kajian tersebut merupakan pertimbangan kebijakan pemekaran wilayah secara fundamental. Pemekaran wilayah bermanfaat dalam kerangka pengurusan administrasi bagi masyarakat. Widiastutik (2015); Zuliani (2019) mengemukakan bahwa, terdapat dampak positif pemekaran, yaitu daerah tidak lagi harus menunggu petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis, ataupun instruksi pusat sebagaimana yang terjadi pada masa orde baru. Selanjutnya, pemberdayaan DPRD dalam relasi kekuasaan dengan kepala daerah yang optimal, serta pengaruh positif dari kembalinya sebagian besar putra daerah ke kampung halaman masing-masing daerah pemekaran untuk ikut membangun daerah.

Adapun persyaratan yang harus terpenuhi untuk pemekaran wilayah

kecamatan atau pemekaran kecamatan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan, yang harus terpenuhi untuk pemekaran wilayah kecamatan pertama-tama adalah jumlah penduduk minimum pada setiap desa berjumlah 500 jiwa atau memiliki 100 KK. Dengan luas wilayah minimal 12,5 km² dengan cakupan wilayah minimal 10 desa yang usia wilayahnya harus diatas 5 tahun. Sementara di Papua, pemekaran wilayah kecamatan yang berlandaskan pada persyaratan tersebut sungguh sangat sulit dipenuhi, terutama pada jumlah penduduk dan cakupan wilayah. Karena wilayah kecamatan cenderung sangat luas akan tetapi bagian wilayah administratifnya masih sangat sedikit. Begitu pula dengan laju perkembangan penduduk yang begitu lambat di setiap desa.

Provinsi Papua dengan jumlah 560 Kecamatan, 110 Kelurahan, dan 5.411 Kampung sejak Tahun 2016 hingga Tahun 2019 terdapat 43 usulan pemekaran wilayah kecamatan yang dilakukan . Dengan sebaran 7 Kabupaten diantaranya Kabupaten Biak 9 usulan, Asmat 6 usulan, Merauke 6 usulan, Yapen 6 usulan, Sarmi 9 usulan, Jayapura 6 usulan dan Paniai 1 usulan, sebagaimana ditunjukkan dalam tabel berikut ini:

jumlah usulan pemekaran, Kementerian Dalam Negeri hanya menyetujui 3 Distrik, yakni 2 Distrik di Kabupaten Merauke dan 1 Distrik Kabupaten Yapen. Kendala yang terjadi pada umumnya ada dalam internal pemerintahan. Misalnya 9 usul pemekaran di Kabupaten Biak, semenjak 2016 hingga saat ini Pemerintah Kabupaten Biak belum menindaklanjuti usulan tersebut ke Provinsi. Kabupaten Sarmi dengan jumlah usulan yang sama, sejak 2018 usul pemekaran tertahan di Biro Tata Pemerintahan. Persoalan politis para aktor perumus kebijakan seringkali menjadi batu sandungan pengusulan pemekaran wilayah, (Adhayanto et al., 2016). Data usulan pemekaran wilayah di Provinsi Papua menunjukkan bahwa regulasi pemekaran dengan syarat dasar yang tertuang pada Pasal 4 meliputi jumlah penduduk, luas wilayah minimal, usia minimal Kecamatan, dan Jumlah minimal Desa/ Kelurahan yang menjadi cakupan

memiliki banyak kendala. Belum ada kajian kontekstual terkait permasalahan tersebut di lapangan. Dengan paparan tersebut, penelitian ini mengangkat tema Formulasi Pemekaran Kecamatan/Distrik Di Provinsi Papua.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif, yang ingin menelisik mengenai Formulasi kebijakan Pemekaran Kecamatan/Distrik. Untuk ini pada konteks penelitian ini akan memaparkan bagaimana praktek dari kebijakan pemekaran wilayah, khususnya wilayah kecamatan/distrik serta mengungkap interaksi Aktor dan argumentasi aktor untuk melihat Rasionalitas Kebijakan. Metode penelitian merupakan cara kerja yang dilakukan secara efektif untuk memahami obyek penelitian. Selain itu, dengan adanya metode penelitian ini, maka hampir setiap data yang diperoleh di lapangan akan dapat dianalisis. Meyer & Greenwood dalam (Nugroho, 2011) menyatakan bahwa tujuan dari pelaksanaan penelitian kebijakan publik adalah untuk memverifikasikan proposisi-proposisi mengenai beberapa aspek hubungan antara alat-tujuan dalam pembuatan kebijakan, dalam konteks ini adalah formulasi pemekaran wilayah distrik di Papua. Penelitian kualitatif merupakan metode-metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang oleh sejumlah individu atau sekelompok orang dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan, (Cresswell, 2014). Melalui penelitian ini, peneliti mendeskripsikan realita secara jelas dan terperinci mengenai formulasi pemekaran wilayah di Papua.

Penelitian ini dilakukan di Provinsi Papua secara umum, namun difokuskan pada 7 kabupaten/Kota, yakni Biak, Asmat, Mrauke, Yapen Sarmi, Jayapura dan Paniai. Ketujuh kabupaten tersebut sedang dalam proses pengajuan pemekaran pada wilayah distrik mereka.dengan menelusuri dokumen sumber informasi dan pihak-pihak terkait yang mengetahui mengenai topik penelitian.

Secara spesifik mengenai informan yang dilibatkan dalam penelitian ini dijelaskan pada tabel berikut ini:

Tabel 2. Informan Penelitian

No	Nama	Status
1	Anis Matayane	Kepala Bagian Pemerintahan Kab. Kepulauan Yapen
2	Lambert	Kepala Bagian Pemerintahan Kab. Asmat
3	Elpina Samosir	Kepala Bagian Pemerintahan Kab. Jayapura
4	Judi Wanma	Kepala Bagian Pemerintahan Kab. Biak Numfor
5	Remon Mandibo Dibo	Kepala Bagian Pemerintahan Kota Jayapura
6	Lukas Weyai	Kepala Bagian Pemerintahan Kab. Dogiyai
7	Ardin	Kepala Bagian Pemerintahan Kab. Sarmi
8	Isay	Kepala Bagian Pemerintahan Kab. Waropen

Sumber: Olah Data Lapangan 2020-2021.

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah observasi, wawancara, dan studi pustaka. Kemudian, model analisis data meliputi tahapan, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan (Miles & Huberman, 1992).

PEMBAHASAN

Penentuan Agenda

a). Argumentasi Aktor

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama (Agustino, 2008).

Berdasarkan pengamatan penelitian menunjukkan bahwa kondisi wilayah Papua yang sangat luas dengan akses ke Distrik yang tergolong sulit menyebabkan terhambatnya proses pelayanan. Dinamika tersebut kemudian memotori penguapan isu pemekaran. Secara prosedural, pemekaran Distrik memiliki syarat pengusulan oleh Bupati ke pemerintah provinsi melalui biro pemerintahan dan otonomi khusus. Selanjutnya dilakukan proses verifikasi yang mencakup jumlah kampung, usia pembentukan dan ketersediaan APBD. Proses verifikasi dokumen wajib sesuai dengan peraturan pemerintah yang berlaku. Peraturan Pemerintah nomor 17 tahun 2018 tentang Kecamatan tersirat dengan jelas syarat untuk pemekaran distrik salah satunya, secara administratif terdiri dari sepuluh wilayah kampung. Sementara Kabupaten yang mengajukan pemekaran rata-rata menaungi lima sampai enam kampung. Sehingga masalah tersebut memerlukan perhatian khusus melalui formulasi kebijakan yang tepat agar distribusi pelayanan kepada masyarakat sebagai prioritas utama. Berdasarkan keterangan yang diberikan oleh Informan Plt Kepala Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Sarmi yang menjelaskan bahwa,

"Falsafah hadirnya Negara ditengah masyarakat untuk memberikan kesejahteraan dan kedamaian. Perwujudan Kesejahteraan dan kedamaian masyarakat OAP di wilayah pedalaman adalah dengan hadirnya kampung dan distrik yang kuat dan memiliki legalitas sehingga mampu memberikan pelayanan dasar yang prima kepada masyarakat". (Hasil Wawancara Tanggal 10 Oktober 2020).

Berdasarkan keterangan tersebut, rancangan kebijakan pemekaran mesti dikaji dengan meninjau beragam konteks. Melalui kebijakan yang berpihak kepada tuntutan pelayanan serta pembangunan Sumber Daya Manusia (SDM) yang lebih baik, pemekaran distrik diklaim sebagai upaya menghadirkan Negara di tengah masyarakat.

Pada tingkat Kabupaten, peran aktor formulasi kebijakan menjadi sangat penting. Dengan keterlibatan multipihak, format maupun dimensi kebijakan yang dirumuskan diharapkan menjadi cerminan keberpihakan pemerintah kabupaten terhadap masyarakat di wilayahnya. Pada sisi lain, keterlibatan masing-masing aktor juga membutuhkan peran dan argumentasi yang rasional, sehingga kebijakan yang dirumuskan memiliki kualitas unggul dan jelas tujuannya. Adapun aktor yang terlibat dalam pembuatan agenda kebijakan adalah:

1. Bupati/Wakil Bupati
2. Pimpinan DPRD
3. Sekda
4. Asisten bidang pemerintahan
5. Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Kampung
6. BAPPEDA
7. Bagian Tata Pemerintahan
8. Perwakilan Kepala Distrik

Peran maupun interaksi masing-masing pihak berdasarkan tupoksi masing-masing dalam struktur kelembagaan. Akan tetapi, kendala di daerah bukan menjadi masalah pokok formulasi kebijakan pemekaran wilayah.

Kebijakan pemekaran wilayah di Provinsi Papua sejauh pengamatan penelitian terhambat oleh kebijakan yang sentralistik. Hal ini mengakibatkan terabaikannya pengajuan pemekaran distrik di beberapa kabupaten di Provinsi Papua. Peneliti menemukan bahwa Kabupaten Sarmi mengajukan pemekaran Distrik yang disahkan, jauh lebih sedikit dari total pengajuan pada beberapa tahun sebelumnya.

b). Interaksi antar Aktor

1. Perumusan Masalah Pemekaran Distrik

Perumusan masalah seringkali memiliki kompleksitas yang tinggi, sehingga memerlukan perumusan dengan memberi prioritas pada isu tertentu. Masalah yang beragam pertama dikelompokkan, kemudian dilakukan klasifikasi untuk menentukan prioritas utama agar tujuan utama kebijakan dapat diakumulasi pada tahapan penentuan agenda, (Nugroho, 2011). Pencarian isu dan penentuan agenda merupakan langkah yang paling fundamental dalam proses kebijakan

publik. Isu tersebut harus dikenali dan diidentifikasi dengan baik, agar menghasilkan kebijakan yang baik pula (Dunn, 2013). Berdasarkan pengamatan peneliti, sesuai dengan konteks penelitian menunjukkan terdapat ketidaksesuaian muatan dalam Peraturan Pemerintah nomor 17 tahun 2018 tentang Kecamatan yang mengatur syarat pemekaran wilayah terutama di wilayah Papua. Sebagaimana keterangan yang disampaikan Informan selaku Plt Kepala Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Sarmi yang menjelaskan bahwa:

"Kabupaten Sarmi memiliki luas wilayah sebesar 18.034 km². Jumlah distrik definitif sebanyak 10 distrik, dan belum definitif atau pemekaran sebanyak 12 distrik, sehingga total distrik di Kabupaten Sarmi sebanyak 22 distrik. Jika kita menganalisis rasio luas wilayah dan jumlah distrik, mungkin 22 distrik di Kabupaten Sarmi masih sangat kurang bila dibandingkan dengan luas wilayah sebesar 18.034 km²." (Hasil Wawancara Tanggal 10 Oktober 2020).

Berdasarkan keterangan tersebut, berdasarkan statusnya, Kabupaten Sarmi memiliki wilayah dengan jumlah 22 distrik dengan kriteria sebanyak 10 distrik telah definitif dan 12 distrik belum dapat disebut distrik definitif. Kabupaten Sarmi dengan wilayah yang cukup luas disertai keadaan geografis yang berbeda-beda memerlukan penanganan serius melalui kebijakan sehingga tujuan utama dibentuknya distrik untuk pelayanan masyarakat dapat terwujud dengan efektif. Lebih lanjut menurut Informan,

Ironisnya, 12 distrik pemekaran di Kabupaten Sarmi sampai saat ini belum disa didefinisikan karena terkendala oleh regulasi yang sangat tidak kontekstual dengan keadaan dan kebutuhan pelayanan publik di daerah pelosok atau pedalaman Kabupaten Sarmi." (Hasil Wawancara Tanggal 10 Oktober 2020).

Berdasarkan keterangan tersebut, regulasi pemekaran yang memiliki persyaratan tertentu menjadi batu

sandungan bagi keadaan wilayah Sarmi yang variatif. Hal ini ditinjau dengan aksesibilitas antar wilayah yang sulit ditempuh oleh masyarakat. Aturan mengenai pemekaran seringkali sentralistik karena kurangnya pemahaman mengenai karakteristik wilayah yang memerlukan tinjauan mendalam. Berdasarkan keterangan informan, Kabupaten Sarmi apabila diterjemahkan menggunakan syarat luasan wilayah justru butuh lebih dari 22 distrik.

Pemerintah Kabupaten Sarmi membentuk 12 distrik baru pada tahun 2014 disebabkan oleh kebutuhan pelayanan masyarakat yang berada di wilayah pedalaman. Pemerintah Kabupaten Sarmi mengakui bahwa proses pembentukan 12 distrik tersebut belum memenuhi regulasi yang ada (PP 19/2008 dan/atau PP 17/2018). Namun, untuk memenuhi kebutuhan pelayanan masyarakat, Pemerintah Kabupaten Sarmi perlu membentuk distrik-distrik baru. Dengan beranjak dari masalah tersebut, terdapat dualitas persoalan antara prioritas kebutuhan masyarakat atau mengikuti aturan perundang-undangan yang berlaku. Dua masalah tersebut menjadi hal yang dilematis karena tuntutan pelayanan publik yang berkualitas sulit akan tercapai mengingat keberadaan pusat pemerintahan yang jauh dari jangkauan masyarakat. Konklusinya adalah Pemekaran distrik di Kabupaten Sarmi dilakukan berdasarkan kebutuhan pelayanan masyarakat.

Sehubungan pengaruh atau tekanan mengenai pemekaran wilayah di Kabupaten Sarmi menunjukkan tidak adanya pengaruh eksternal maupun politis sebagaimana rumor yang beredar saat ini. menurut keterangan Informan,

“Pengaruh tekanan dari luar tentu tidak ada, yang ada adalah pengaruh tekanan atas dasar kebutuhan masyarakat yang menginginkan hadirnya Negara ditengah mereka. Massa sebelumnya jumlah distrik di Kabupaten Sarmi sebanyak 10 distrik definitif. Kondisi tersebut belum mampu menjawab kebutuhan pelayanan masyarakat, sehingga pada tahun 2014 dibentuklah 12 distrik pemekaran.” (Hasil Wawancara Tanggal 10 Oktober 2020).

Berdasarkan keterangan tersebut, tekanan untuk pemekaran tidak berasal dari eksternal pemerintahan Kabupaten. Namun, dilihat dari konteks sejarah atau siklus waktu tinjauan mengenai luas wilayah belum proporsional untuk ditanggung oleh 10 distrik yang ada sehingga memerlukan lebih banyak distrik agar distribusi pelayanan kepada masyarakat terwujud. Bagaimana pun, tujuan utama dibentuknya pemerintahan distrik untuk mendekatkan pelayanan publik pada tingkat akar rumput. Institusi pemerintah di akar rumput akan memberikan peluang terjembatannya alur pelayanan yang lebih dekat. Dengan demikian, formulasi kebijakan pemekaran menjadi hal yang perlu dikaji secara serius dan menyeluruh dengan melihat pelbagai konteks.

Informan menegaskan bahwa, keberadaan masyarakat di wilayah Sarmi tersebar di daerah yang umumnya berada di pedalaman. Dengan kondisi tersebut, diiringi tataran geografis yang sulit diakses sangat memengaruhi pelayanan pemerintah. Sebagaimana keterangan Informan:

“Orang Asli Papua (OAP) di Kabupaten Sarmi mayoritas tinggal di wilayah pedalaman bukan di wilayah ibu kota kabupaten. Sehingga jika kita kaitkan dengan spirit Otonomi Khusus Papua maka sangat bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan.” (Hasil Wawancara Tanggal 10 Oktober 2020).

Berdasarkan keterangan tersebut, Otonomi Khusus secara garis besar memuat pentingnya meninjau aspek lokalitas Provinsi Papua. Hal ini menjadi kekuatan besar untuk menyusun dan memberikan pelayanan publik yang berkualitas dengan berasaskan konteks wilayah setempat. Lebih lanjut menurut Informan,

“Dengan perbedaan kondisi geografis distrik, maka arah kebijakan pemerintah (pusat, provinsi dan kabupaten/kota) yaitu mendorong peningkatan potensi lokal pada setiap wilayah distrik yang

kondisi geografisnya berbeda.”(Hasil Wawancara Tanggal 10 Oktober 2020).

Dengan wilayah geografis yang sulit diakses oleh masyarakat, akan memengaruhi terjangkaunya pelayanan kepada masyarakat. pemerataan dan pembangunan wilayah mestinya mengacu pada konteks pembangunan yang luas untuk kapabilitas jalan. Bagi wilayah distrik yang belum terbuka akses jalan, menjadi keharusan bagi Pemerintah untuk memprioritaskan terbukanya akses jalan sehingga potensi lokal pada setiap distrik dapat terdistribusi ke pasar-pasar modern.

2. Penyaringan isu

Tidak semua isu publik dan agenda kebijakan dapat masuk dalam kebijakan pemerintah. Isu-isu publik tersebut saling berkompetisi berdasarkan pada kepentingan dan kemanfaatannya untuk segera dapat ditangani agar nantinya kebijakan yang diambil dapat diterima oleh masyarakat (Winarno, 2014). Kerangka kebijakan nasional mengarahkan pembangunan dimulai dari wilayah pinggir (Amir & Yuliana, 2018). Apabila diterjemahkan melalui kacamata kontekstual, identifikasi wilayah pinggir mencakup pula wilayah pedalaman yang sulit diakses, terutama di wilayah Provinsi Papua. Sebagaimana keterangan Informan, *“OAP di wilayah pedalaman Kabupaten Sarmi memiliki jumlah penduduk yang kecil sehingga sulit bagi Pemerintah Kabupaten Sarmi untuk memekarkan kampung. Hal tersebut berdampak pada sulitnya memekarkan sebuah distrik.”(Hasil Wawancara Tanggal 10 Oktober 2020).*

Berdasarkan keterangan tersebut, dukungan regulasi yang berpihak kepada masyarakat di wilayah Papua juga memerlukan perhatian khusus. Salah satunya melalui kebijakan inklusif. Pembangunan wilayah pinggir juga ditegaskan pada poin nomor 3 dalam Nawa Cita Presiden Republik Indonesia yang berbunyi “Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan”. Kehadiran Negara ditengah

masyarakat Papua di Pedalaman menjadi sangat penting untuk menunjukkan keberpihakan pemerintah terhadap Masyarakat Papua. Sehingga pembangunan maupun pelayanan berkualitas benar-benar dapat dirasakan oleh masyarakat sebagaimana amanat Nawacita maupun isi yang terkandung dalam UU Otsus Papua.

3. Pendefinisian Isu

Setelah isu publik masuk dalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat definisi isu. Definisi isu dilakukan agar isu yang akan digunakan sebagai dasar kebijakan tidak mengalami pemaknaan ganda dan jelas interpertasinya sehingga mudah dipahami oleh pembuat, pelaksana, dan obyek kebijakan itu sendiri (Dunn, 2013; Nugroho, 2011). Terkait dengan isu pemekaran Distrik di Provinsi Papua, sesuai pengamatan dalam penelitian, salah satu wilayah paling banyak mengalami hambatan dalam pemekaran adalah Kabupaten Sarmi.

Kabupaten Sarmi dengan luas wilayah mencapai 18.034 km² hanya berhasil membentuk distrik definitif sebanyak 10 distrik dari total jumlah pengajuan mencapai 22 distrik. Dengan komposisi penduduk yang terbilang belum memenuhi persyaratan, perlu dilakukan kajian komprehensif mengenai wilayah, aksesibilitas bahkan sampai pada tuntutan dirancangnya aturan yang berpihak pada masyarakat untuk merekatkan instansi pemerintahan dengan masyarakat setempat. Menurut Informan,

“Butuh regulasi nasional yang lebih berpihak pada OAP di wilayah Pedalaman dengan tujuan menghadirkan pelayanan dasar yang mampu mendorong SDM OAP lebih baik.”(Hasil Wawancara Tanggal 10 Oktober 2020).

Berdasarkan keterangan tersebut, tujuan penting pemekaran distrik untuk konteks Papua adalah menumbuhkan meningkatnya kualitas SDM yang ada dengan pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan dan pelayanan publik serupa. Pendefinisian masalah ini berhadapan dengan sejumlah benturan, sebagaimana anggapan yang seringkali

muncul ke permukaan seperti, munculnya banyak menimbulkan ketidakefisienan manajemen pemerintahan daerah.

Berdasarkan pengamatan penelitian, stigma negatif pemekaran juga melingkupi implikasi sosial politis, ekonomi Pemekaran Daerah telah menyebabkan beban keuangan yang harus ditanggung Pemerintah Pusat semakin meningkat. Akan tetapi, implikasi pemekaran pada Pelayanan Publik akan memperpendek jarak geografis antara penduduk dengan sentra pelayanan yaitu Ibukota Kabupaten/Kota. Adanya pemekaran daerah akan memberi kesempatan kepada daerah miskin untuk memperoleh lebih banyak subsidi dari pemerintah pusat (DAU dan DAK) dan hal ini akan mendorong peningkatan pendapatan per kapita di daerah tersebut.

Faktor Determinan Pemekaran Distrik di Provinsi Papua

a. Faktor Pendukung

Dukungan terhadap pemekaran wilayah sangat bergantung pada peran pemerintah dalam perancangan kebijakan yang berpihak kepada masyarakat secara luas. Dilematisnya persyaratan pemekaran distrik disebabkan oleh implementasi peraturan yang cenderung sentralistik dan beragam stigma politis mengenai pemekaran. Pada konteks Papua, masyarakat membutuhkan Negara karena ketidakmampuan masyarakat dalam mendapatkan akses pelayanan publik. Artinya bahwa masyarakat dalam kondisi yang "lemah". Artinya, kondisi masyarakat yang subordinat memerlukan sentuhan kebijakan yang benar-benar merepresentasikan posisi masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan. Sedangkan Negara memiliki "kekuatan".

Dengan beragam sumberdaya yang dimiliki, negara atau pemerintah dapat memberikan peluang untuk peningkatan kualitas sumber daya manusia pada daerah khususnya Provinsi Papua melalui kebijakan pemekaran wilayah. Sehingga, seharusnya persyaratan pembentukan distrik dan kampung yang tertuang dalam regulasi harus disesuaikan dengan kondisi masyarakat bukan disesuaikan dengan

keinginan Negara. sehingga prinsip pembangunan mestinya meninjau aspek pelayanan publik sebagai persoalan serius dan dikaji secara mendalam, baik oleh aktor kebijakan yang berasal dari Provinsi Papua maupun pemerintah pusat agar distribusi pelayanan dan tujuan utama pemerintahan dibentuk terwujud dalam realitas wilayah Papua. Kondisi masyarakat sangat ditentukan oleh kondisi geografis dan pertumbuhan ekonomi, logikanya ketika ada sekelompok masyarakat yang tinggal di wilayah dengan kondisi geografis yang sangat sulit dan kondisi ekonomi yang sangat miskin, maka kelompok-kelompok masyarakat ini harus menjadi perhatian Negara dengan membentuk wilayah administrasi pemerintahan baru dalam bentuk kampung dan distrik sehingga masyarakat dapat tertolong dengan diberikannya pelayanan publik. lembaga legislatif dan eksekutif harus memiliki kerangka berpikir yang sama dalam melihat hal ini, sehingga mampu melahirkan regulasi yang bijak bagi masyarakat lemah yang berada di wilayah terisolir. Kesepakatan akan terjadi ketika antara eksekutif dan legislatif memiliki kepentingan yang sama. Dalam hal ini, kepentingan yang harus didorong adalah untuk menghadirkan Negara dalam masyarakat yang tinggal di daerah pedalaman yang sangat membutuhkan pelayanan publik yang baik dan layak.

Namun ironisnya, kita diperhadapkan dengan persyaratan pembentukan kampung dan distrik yang seolah-olah menempatkan masyarakat dalam kondisi yang "kuat" (PP 17/2018 tentang Kecamatan dan PP 43/2014 tentang desa). Jika seperti ini halnya, maka sulit bagi kelompok masyarakat yang tinggal di pedalaman untuk dapat hidup layak seperti halnya masyarakat perkotaan yang mendapatkan kemudahan akses pelayanan publik oleh Negara.

b. Faktor Penghambat

Adapun faktor penghambat dalam kebijakan pemekaran distrik di Provinsi Papua disebabkan oleh persyaratan pemekaran yang dilematis dan justru bertentangan dengan konteks wilayah Provinsi Papua. Sebagaimana yang terlihat

di Kabupaten Sarmi, jumlah distrik yang diajukan lebih banyak berhenti pada tingkatan Provinsi karena faktor belum terpenuhinya persyaratan jumlah penduduk. Hambatan tersebut antara lain tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 tentang Desa, maka jawabannya untuk konteks Kabupaten Sarmi adalah tidak ada titik temu.

Sementara pertentangan atau perdebatan dalam pembuatan kebijakan pemekaran di provinsi Untuk wilayah Kabupaten Sarmi secara internal dapat dikatakan tidak ada. Masyarakat sangat membutuhkan hadirnya lembaga Negara yang dekat dengan masyarakat yaitu kampung dan distrik. Langkah-langkah untuk menyelesaikan kendala yang terjadi dalam proses perumusan kebijakan dengan menghindari kepentingan politik suku dan golongan. Kepentingan politik dalam bingkai formulasi kebijakan lebih prioritas ditujukan untuk kemaslahatan masyarakat.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan seluruh uraian di atas maka yang menjadi kesimpulan adalah sebagai berikut:

Pertama, proses penentuan agenda kebijakan pemekaran distrik di Papua. Terkait mengenai penyusunan agenda kebijakan pemekaran di provinsi Papua, jika ditinjau dari regulasi Undang-undang Otonomi Khusus secara garis besar memuat pentingnya meninjau aspek lokalitas Provinsi Papua, untuk itu sangat dimungkinkan menghasilkan kebijakan afirmatif sebagai alternative kontekstualisasi lokalitas dengan kebijakan nasional terkait dengan pemekaran Distrik di Papua. Sehingga pembangunan maupun pelayanan berkualitas benar-benar dapat dirasakan oleh masyarakat sebagaimana amanat Nawacita maupun isi yang

terkandung dalam UU Otsus Papua. Meskipun stigma negatif pemekaran juga melingkupi implikasi sosial politis, ekonomi Pemekaran Daerah telah menyebabkan beban keuangan yang harus ditanggung Pemerintah Pusat semakin meningkat.

Kedua, faktor-faktor determinan yang menentukan pemekaran distrik di Papua terdiri dari faktor pendukung dan penghambat. Adapun faktor pendukungnya adalah Dengan beragam sumberdaya yang dimiliki, negara atau pemerintah dapat memberikan peluang untuk peningkatan kualitas sumber daya manusia pada daerah khususnya Provinsi Papua melalui kebijakan pemekaran wilayah. Kemudian faktor penghambarnya adalah persyaratan pemekaran yang dilematis dan justru bertentangan dengan konteks wilayah Provinsi Papua.

Rekomendasi

Adapun rekomendasi yang diberikan berdasarkan dari hasil penelitian ini adalah pada konteks Papua sangat perlu meninjau ulang regulasi Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2018 tentang Pemekaran Daerah, untuk membuat kebijakan afirmatif untuk mengkontekstualisasikan dengan kondisi yang ada di Papua dan amanat dalam Otonomi Khusus. Selain itu, pada perumusan kebijakan yang diperuntukkan untuk Papua, sebaiknya melibatkan orang-orang Papua, karena mereka lebih mengetahui apa yang sebenarnya dibutuhkan dan kondisi yang terjadi di lapangan, khususnya terkait dengan pemekaran daerah. Untuk itu sasaran distrik yang direncanakan akan dimekarkan terlebih dahulu dilakukan pembinaan terhadap aparatur yang dipersiapkan dan dibina untuk mengisi perangkat distrik agar SDM yang dimiliki dapat efektif untuk melakukan pelayanan public yang merupakan tujuan dari adanya pemekaran wilayah.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, L. (2008). *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Amir, Sujianto, Yuliani, F. (2018). Kebijakan Pemekaran Kecamatan dan Pelayanan Masyarakat. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 15(1) : 42-51.
- Ali, Mawar, S., Syah, M.H.N. (2018). Dampak pemekaran daerah pada pelayanan publik ditinjau menurut sistem hukum indonesia. *Jurnal Petita*, Vol. 3(2), 224-239.
- Adhayanto, O., Handrisal, & Irman. (2016). Kajian Strategis Pemekaran Kecamatan Di Daerah Perbatasan (Studi Pemekaran Kecamatan Selat Gelam Kabupaten Karimun Provinsi Kepulauan Riau). *Prosiding Seminar Nasional INDOCOMPAC*, 560-572.
- Creswell, J. W. (2016). *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan. Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Dunn, William N. (2013). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Cetakan kelima. Yogyakarta: Gajah Mada Universitas Press.
- Kuncoro, Mudrajad. (2004). *Otonomi Daerah dan Pembangunan Daerah: Reformasi,Perencanaan, Strategi, dan Peluang*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Miles, & Huberman. (1992). *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tentang MetodeMetode Baru*. UI Press.
- Muqoyyidin A.W. (2013). Pemekaran wilayah dan otonomi daerah pasca reformasi di Indonesia: konsep fakta empiris dan rekomendasi ke depan. *Jurnal konstitusi*, Vol. 10(2), 287-309.
- Nugroho, R. (2011). *Public Policy* (Edisi ketiga). PT Elex Media Komputindo.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan.
- Taa, A., Ali, M., Candrabintari, W. (2019). Dampak pemekaran terhadap keutuhan budaya masyarakat distrik aifat utara di kabupaten maybrat. *Jurnal faksi: Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 2(2), 32-43.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua
- Widiastutik, I.V. (2015). Peningkatan kualitas pelayanan masyarakat melalui kebijakan pemekaran kecamatan di kecamatan kedopok kota probolinggo. *Jurnal kebijakan dan manajemen publik*, Vol. 3(3).
- Winarno, B. (2014). *Kebijakan Publik Teori dan Proses Edisi Revisi*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Zuliani, D., Martono, S. (2019). Optimalisasi kualitas pelayanan prima melalui kebijakan pemekaran wilayah kecamatan. *Economic education analysis journal*. Vol. 8(3), 866-878.