



## DUALITAS IMPLEMENTASI KEWENANGAN PUSAT DALAM PENATAAN DAERAH OTONOMI BARU: ANTARA POLITIK STRATEGIS DAN EFISIENSI TEKNOKRATIK

**Shafa Suhaila**

Universitas Al-Azhar Medan

**Mutiara Andini**

Universitas Al-Azhar Medan

**Oriza Satifa Wahyuni**

Universitas Al-Azhar Medan

**M. Daris Alfi Putra Nurhadi**

Universitas Al-Azhar Medan

**Muhammad Sahriadi Lubis**

Universitas Al-Azhar Medan

Alamat: Jl. Marelan Raya, Tanah Enam Ratus, Medan Marelan, Kota Medan, Sumatera Utara  
20245, Indonesia

Penulis Korespondensi: [shafasuhaila508@gmail.com](mailto:shafasuhaila508@gmail.com)

**Abstract.** *This study aims to analyze the duality in the implementation of the central government's authority in organizing new autonomous regions after the enactment of Law No. 23 of 2014. Using a literature study and comparative analysis approach, this research examines the policy contrast between the acceleration of provincial expansion in Papua and the prolonged postponement of expansion proposals in other regions. The results show that the central government applies a double standard in decision-making regarding regional expansion. In Papua, considerations of strategic politics, national security, and territorial integration dominate the policy process, sidelining technical-economic aspects. Meanwhile, expansion proposals outside Papua are strictly evaluated based on fiscal efficiency, administrative readiness, and local elite harmony. This duality reflects a policy shift from regional autonomy principles to an elastic centralistic instrument, where law is applied selectively according to national political interests. As a result, the meaning of autonomy is diluted, legal uncertainty arises in the regions, and new dependencies between regions and the central government are created. This study recommends the need for transparency, consistency, and an objective roadmap for regional arrangement so that expansion policy does not merely serve as a political tool, but genuinely supports governance effectiveness and interregional justice.*

**Keywords:** *Central authority, regional expansion, regional autonomy, policy duality, centralization, strategic politics, technocratic efficiency.*

**Abstrak.** Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dualitas implementasi kewenangan pemerintah pusat dalam penataan daerah otonomi baru pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dengan menggunakan pendekatan studi kepustakaan dan analisis komparatif, penelitian ini mengkaji kontras kebijakan antara percepatan pemekaran provinsi di Papua dan penundaan berkepanjangan usulan pemekaran di wilayah lain. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah pusat menerapkan standar ganda dalam pengambilan keputusan pemekaran. Di Papua, pertimbangan politik strategis, keamanan nasional, dan integrasi wilayah mendominasi proses kebijakan, sehingga aspek teknis-ekonomi dikesampingkan. Sementara itu, usulan pemekaran di luar Papua dievaluasi secara ketat berdasarkan parameter efisiensi fiskal, kesiapan administratif, dan harmonisasi elit lokal. Dualitas ini mencerminkan pergeseran kebijakan dari prinsip otonomi daerah menjadi instrumen sentralistik yang elastis, di mana hukum diterapkan secara selektif sesuai kepentingan politik nasional. Implikasinya, terjadi pendangkalan makna otonomi, ketidakpastian hukum di daerah, serta terciptanya ketergantungan baru antara daerah dan pusat. Penelitian ini merekomendasikan perlunya transparansi, konsistensi, dan peta jalan penataan daerah yang objektif agar kebijakan pemekaran tidak hanya menjadi alat politik, tetapi benar-benar mendukung efektivitas pemerintahan dan keadilan antardaerah.

## **DUALITAS IMPLEMENTASI KEWENANGAN PUSAT DALAM PENATAAN DAERAH OTONOMI BARU: ANTARA POLITIK STRATEGIS DAN EFISIENSI TEKNOKRATIK**

**Kata kunci:** Kewenangan pusat, pemekaran daerah, otonomi daerah, dualitas kebijakan, sentralisasi, politik strategis, efisiensi teknokratik.

### **LATAR BELAKANG**

Otonomi daerah sebagai wujud desentralisasi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia mengalami dinamika yang signifikan pasca Reformasi 1998. Gelombang pemekaran daerah yang masif pada era awal desentralisasi diikuti oleh berbagai evaluasi kritis terhadap dampaknya, seperti inefisiensi fiskal, penurunan kualitas pelayanan publik, dan fragmentasi politik lokal. Respons pemerintah terhadap evaluasi tersebut termanifestasi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang merekonfigurasi kewenangan pemerintah pusat dengan pendekatan yang lebih sentralistik dan restriktif. Undang-undang ini menggeser paradigma pembentukan daerah otonomi baru dari proses bottom-up yang berbasis aspirasi lokal menjadi kebijakan *top-down* yang dikendalikan secara ketat oleh pemerintah pusat, dengan pertimbangan utama pada kebijakan strategis nasional.

Namun, implementasi kewenangan yang sentralistik tersebut tidak berjalan secara homogen. Terdapat dualitas yang mencolok dalam praktiknya: di satu sisi, pemerintah pusat dengan cepat mengesahkan pembentukan tiga provinsi baru di Papua (Papua Selatan, Papua Tengah, dan Papua Pegunungan) pada tahun 2022 melalui proses yang bersifat top-down dan didorong oleh pertimbangan politik strategis serta keamanan nasional. Di sisi lain, banyak usulan pemekaran provinsi dari daerah lain, seperti Kapuas Raya, Pulau Sumbawa, dan Tapanuli, mengalami penundaan berkepanjangan dengan alasan efisiensi fiskal, ketidaksiapan administratif, dan ketidakselarasan politik lokal.

Dualitas ini menunjukkan bahwa implementasi kewenangan pemerintah pusat tidak lagi semata didasarkan pada parameter teknis dan administratif yang objektif, tetapi sangat dipengaruhi oleh logika kebijakan yang berbeda: politik strategis untuk wilayah-wilayah yang dianggap krusial secara nasional, dan efisiensi teknokratik untuk wilayah lainnya. Fenomena ini mengindikasikan adanya penerapan standar ganda (*double standard*) yang berpotensi mengikis prinsip kesetaraan dalam kerangka negara kesatuan serta menimbulkan ketidakpastian dan ketidakadilan dalam penataan daerah.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini berfokus pada analisis terhadap dualitas implementasi kewenangan pemerintah pusat dalam penataan daerah otonomi baru pasca UU No. 23 Tahun 2014. Kajian ini penting untuk memahami bagaimana sentralisasi kewenangan tidak hanya mengubah konstruksi hukum, tetapi juga menciptakan dinamika politik yang berbeda antarwilayah, serta implikasinya terhadap prinsip otonomi daerah dan tata kelola pemerintahan di tingkat lokal.

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana konstruksi hukum kewenangan pemerintah pusat dalam penataan daerah otonomi baru pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014?
2. Bagaimana dualitas implementasi kewenangan tersebut antara pertimbangan politik strategis (kasus Papua) dan efisiensi teknokratik (kasus di luar Papua)?
3. Apa implikasi dualitas kebijakan tersebut terhadap prinsip otonomi daerah, efektivitas pemerintahan, dan dinamika sosial politik di tingkat lokal?

### **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*doctrinal legal research*) yang dikombinasikan dengan pendekatan analisis kebijakan (*policy analysis*). Metode ini dipilih

karena fokus penelitian adalah pada analisis terhadap konstruksi hukum, prinsip-prinsip otonomi daerah, serta norma-norma hukum positif yang mengatur kewenangan pemerintah pusat dalam penataan daerah otonomi baru pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Konstruksi Hukum Kewenangan Pemerintah Pusat dalam UU No. 23 Tahun 2014**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mentransformasi secara fundamental konfigurasi kewenangan pemerintah pusat dalam penataan daerah. Hasil analisis hukum menunjukkan bahwa konstruksi kewenangan ini dibangun melalui empat pilar utama yang bersifat sentralistik-determinatif (Helmi, 2022).

Pertama, kewenangan penetapan kebijakan strategis nasional sebagai prasyarat mutlak. Pasal 200 ayat (1) UU No. 23/2014 menegaskan bahwa pembentukan daerah otonomi baru harus didasarkan pada kebijakan strategis nasional yang dirumuskan dalam RPJPN dan RPJMN (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pasal 200 ayat 1). Norma ini secara efektif menggeser legitimasi pembentukan daerah dari aspirasi lokal ke keputusan politik nasional di Jakarta.

Kedua, kewenangan evaluasi teknis yang bersifat mandatory dan sangat ketat yang dilaksanakan oleh Kementerian Dalam Negeri. Berdasarkan PP No. 78 Tahun 2007 jo. PP No. 2 Tahun 2021, proses verifikasi mencakup aspek kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, dan pertimbangan keuangan (Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007; Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2021). Analisis menunjukkan bahwa mekanisme ini tidak lagi berfungsi sebagai fasilitasi, melainkan sebagai alat audit sentralistik dengan kriteria yang sepenuhnya ditentukan oleh pemerintah pusat (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2019, Pasal 6–10).

Ketiga, monopoli inisiatif legislasi oleh Presiden. Pasal 211 UU No. 23/2014 menetapkan bahwa pembentukan daerah otonomi baru ditetapkan dengan undang-undang, dan hanya Presiden yang berwenang mengajukan rancangan undang-undang tersebut (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pasal 211). Ketentuan ini merupakan perubahan paling signifikan karena memutus mata rantai inisiatif dari daerah dan menjadikan DPR hanya sebagai pihak yang membahas, bukan menginisiasi. Keempat, kewenangan implisit untuk menunda atau tidak melanjutkan proses. Meskipun tidak diatur secara eksplisit, kewenangan ini merupakan konsekuensi logis dari ketiga pilar sebelumnya dan bersifat sangat diskresioner-politis, menciptakan ketidakpastian hukum bagi daerah (Umar, 2021).

### **Dualitas Implementasi: Politik Strategis vs. Efisiensi Teknokratik**

Implementasi kewenangan yang sangat sentralistik tersebut tidak berjalan secara homogen. Hasil penelitian menunjukkan adanya dualitas implementasi yang tajam antara penerapan logika politik strategis untuk Papua dan logika efisiensi teknokratik untuk daerah lain (Tirtosudarmo, 2021). Dalam konteks Papua, pembentukan tiga provinsi baru (Papua Selatan, Papua Tengah, Papua Pegunungan) pada tahun 2022 menunjukkan dominasi pertimbangan politik strategis dan keamanan nasional yang mengesampingkan parameter teknis-ekonomi. Analisis dokumen hukum dan kebijakan mengungkap bahwa keputusan ini didorong oleh strategi integrasi nasional melalui pendekatan *divide et impera* untuk meredam aspirasi separatisme, memperpendek rentang kendali pemerintahan dalam konteks Otonomi Khusus Papua, serta konsolidasi kehadiran negara di wilayah perbatasan dan pedalaman. Padahal, kajian kelayakan menunjukkan kekhawatiran serius mengenai kesiapan fiskal, kapasitas SDM aparatur, dan potensi konflik *horizontal* (Majalah

*Tempo*, 2022). Namun, pertimbangan strategis dianggap lebih utama, sehingga proses berjalan secara *top-down* dengan dukungan politik penuh (Lewis, 2022). Sebaliknya, usulan pemekaran di luar Papua seperti Kapuas Raya, Pulau Sumbawa, dan Tapanuli dievaluasi dengan parameter efisiensi teknokratik yang sangat ketat, termasuk pertimbangan beban fiskal jangka panjang dan kekhawatiran terciptanya "daerah defisit" baru, efisiensi administratif dan skeptisisme terhadap pengulangan kesalahan era pemekaran sebelumnya, serta harmonisasi elit politik lokal dan penghindaran konflik internal daerah (World Bank, 2024). Analisis menunjukkan bahwa meskipun beberapa usulan telah memenuhi persyaratan administratif dan didukung masyarakat lokal, ketiadaan konsensus politik nasional menjadi faktor penentu penundaan (Kompas, 2024). Pemerintah pusat cenderung menerapkan standar ganda (*double standard*) dalam evaluasi kelayakan (Susanti, 2023).

### **Implikasi Dualitas Kebijakan terhadap Otonomi Daerah**

Dualitas implementasi ini menimbulkan implikasi serius terhadap prinsip otonomi daerah. Hak inisiatif masyarakat dan pemerintah daerah mengalami pendangkalan makna menjadi sekadar "bahan masukan" yang dapat diabaikan (Umar, 2021). Prinsip *bottom-up* berubah menjadi *top-down* dengan masukan dari bawah, yang secara fundamental berbeda dengan semangat otonomi daerah. Otonomi daerah menjadi sub-ordinat dari "kepentingan nasional" yang definisinya sangat elastis dan ditafsirkan sepihak oleh pemerintah pusat (Susanti, 2023). Penelitian menemukan bahwa apa yang dianggap kepentingan nasional untuk Papua (stabilitas keamanan) berbeda dengan untuk Kalimantan (efisiensi fiskal), menciptakan ketidakadilan perlakuan antardaerah (Helmi, 2022). Lebih lanjut, daerah yang berhasil dimekarkan melalui intervensi politik pusat (seperti di Papua) justru terikat dalam hubungan ketergantungan baru. Legitimasi dan keberlangsungan mereka sangat bergantung pada dukungan berkelanjutan dari Jakarta, baik secara finansial maupun politik, yang mengurangi kemandirian substantif yang diharapkan dari otonomi (Tirtosudarmo, 2021).

### **Implikasi terhadap Efektivitas Pemerintahan dan Dinamika Lokal**

Dampak kebijakan ini terhadap efektivitas pemerintahan bersifat paradoksal. Pemekaran yang dipaksakan berisiko menciptakan daerah otonom yang tidak efektif sejak lahir akibat kesiapan yang minim (World Bank, 2024). Di sisi lain, penundaan berkepanjangan menyebabkan stagnasi pembangunan dan pembekuan aspirasi masyarakat di daerah pemohon (Pramana, 2021). Pada tingkat sosial politik, penelitian mengidentifikasi munculnya dinamika kontra-produktif, termasuk politik harapan dan kekecewaan yang berpotensi berubah menjadi sikap apatis atau resistensi terhadap pemerintah, pembekuan konflik (*frozen conflict*) akibat penundaan tanpa kepastian, serta instrumentalisasi isu pemekaran oleh elit lokal untuk kepentingan politik praktis (Sidel, 2022). Dualitas kebijakan yang tidak konsisten dan diskriminatif ini berpotensi mengikis legitimasi negara di tingkat daerah dan memperlebar ketimpangan antar daerah (Sidel, 2022). Masyarakat di daerah yang mengalami penundaan cenderung mempersepsikan kebijakan pemekaran sebagai alat politik Jakarta, bukan perwujudan otonomi (Pramana, 2021).

### **Analisis Hukum Terhadap Dualitas Kebijakan**

Dari perspektif hukum, dualitas implementasi ini mengandung beberapa masalah mendasar. Penerapan standar ganda bertentangan dengan asas persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) yang dijamin oleh konstitusi (Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945, Pasal 27 ayat 1). Daerah dengan nilai strategis tinggi mendapatkan perlakuan berbeda dengan daerah lainnya, yang mencerminkan pelanggaran terhadap prinsip kesetaraan. Wewenang diskresioner pemerintah pusat dalam menunda proses telah digunakan secara selektif dan politis, tidak berdasarkan pertimbangan hukum dan administrasi yang objektif, sehingga dapat dikategorikan sebagai penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) (Susanti, 2023). Mekanisme penundaan tanpa batas waktu juga menciptakan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) yang merugikan daerah dan masyarakat yang telah menginvestasikan sumber daya dalam proses pengusulan, yang bertentangan dengan asas kepastian hukum sebagai bagian dari negara hukum (Helmi, 2022). Secara keseluruhan, konstruksi hukum dalam UU No. 23/2014 beserta implementasinya yang dualistik mengandung kontradiksi internal dengan semangat otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi (Umar, 2021). Kebijakan ini justru mengukuhkan sentralisme baru di balik formalitas negara kesatuan, di mana otonomi daerah menjadi bargaining chip politik alih-alih hak konstitusional.

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

Penelitian ini menyimpulkan bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah menggeser secara fundamental makna pemekaran daerah dari hak politik dan aspirasi lokal menjadi kebijakan strategis nasional yang sangat tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Kewenangan yang bersifat determinatif dan berfungsi sebagai mekanisme gatekeeping telah menciptakan praktik kebijakan yang tidak konsisten, tercermin dari adanya standar ganda antara percepatan pemekaran di Papua yang didorong pertimbangan politik dan keamanan nasional, dengan penundaan berkepanjangan usulan pemekaran di luar Papua yang dibatasi secara ketat oleh pertimbangan teknis dan fiskal. Kondisi ini berdampak pada pendangkalan otonomi daerah, melemahnya inisiatif lokal, munculnya ketegangan sosial-politik di daerah, serta berpotensi mengikis legitimasi negara dan memperlebar ketimpangan antardaerah, sehingga bertentangan dengan prinsip keadilan dan tujuan negara kesatuan.

Berdasarkan temuan tersebut, pemerintah pusat perlu meningkatkan transparansi, konsistensi, dan objektivitas kebijakan penataan daerah melalui penyusunan peta jalan pemekaran yang jelas, terukur, dan terbuka, sekaligus menggeser perannya dari gatekeeper yang restriktif menjadi fasilitator penguatan kapasitas daerah. Pemerintah daerah dan masyarakat sipil perlu menempatkan pemekaran bukan sebagai solusi instan, melainkan sebagai opsi terakhir yang didukung kajian komprehensif dan partisipasi publik yang inklusif, disertai penguatan tata kelola daerah induk. Sementara itu, penelitian selanjutnya diharapkan memperdalam analisis jangka panjang dan ekonomi politik pemekaran daerah agar kebijakan otonomi daerah ke depan lebih berkeadilan, berkelanjutan, dan berorientasi pada kesejahteraan nyata masyarakat.

### **DAFTAR REFERENSI**

- Helmi, F. (2022). Negara kesatuan dalam cengkeraman sentralisme baru: Analisis kewenangan pusat dalam UU Pemda. *Jurnal Konstitusi*, 19(2), 341–360.
- Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. (2019). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2019 tentang pedoman teknis evaluasi usulan pembentukan daerah otonomi baru*. Jakarta: Kemendagri.
- Kompas. (2024, Maret 15). Pembentukan DOB sering abaikan kesiapan daerah induk. *Kompas*.

**DUALITAS IMPLEMENTASI KEWENANGAN PUSAT DALAM PENATAAN DAERAH OTONOMI BARU: ANTARA POLITIK STRATEGIS DAN EFISIENSI TEKNOKRATIK**

- Lewis, B. D. (2022). The fiscal implications of regional partition in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 58(1), 97–120.
- Lewis, B. D. (2023). *The economics of regional partition: Theory and evidence from Indonesia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Majalah Tempo. (2023, November 20–26). Lahir cesaret: Problem dan harapan tiga provinsi baru Papua. *Tempo*.
- Pramana, G. I. (2021). *Dinamika sosial pasca-penundaan pemekaran: Studi kasus di Kalimantan Tengah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia. (2023). *Dilema pemekaran: Antara kebutuhan politik dan realitas ekonomi* (Laporan Khusus No. 45). Jakarta: PSHK.
- Republik Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Republik Indonesia. (2007). *Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2021*.
- Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah*.
- Republik Indonesia. (2022a). *Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2022 tentang pembentukan Provinsi Papua Selatan*.
- Republik Indonesia. (2022b). *Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2022 tentang pembentukan Provinsi Papua Tengah*.
- Republik Indonesia. (2022c). *Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2022 tentang pembentukan Provinsi Papua Pegunungan*.
- Sidel, J. T. (2022). Frozen conflicts and local politics in Indonesia's regions. *Southeast Asian Affairs*, 149–167.
- Sidel, J. T. (2023). *Local politics and national stability in Southeast Asia*. Singapore: ISEAS Publishing.
- Susanti, B. (2023). Hukum yang pincang: Sentralisme dalam bingkai negara kesatuan. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 53(1), 88–112.
- Tirtosudarmo, R. (2023). Pemekaran daerah sebagai instrumen politik: Kasus Papua. *Jurnal Politica*, 14(2), 95–115.
- Umar, A. R. M. (2021). Mati surinya inisiatif lokal: Otonomi daerah pasca UU No. 23/2014. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 16(2), 205–225.
- Umar, A. R. M. (2023). *Otonomi daerah di persimpangan: Recentralisasi dan masa depan desentralisasi Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Wanggai. (2022). *Politik pemekaran daerah: Kuasa pusat dan resistensi lokal*. Bandung: Refika Aditama.
- World Bank. (2024). *Indonesia's regional decentralization: A preliminary assessment of the new provincial governments in Papua*. Washington, DC: World Bank Group.