

## **STUDI KELAYAKAN PEMEKARAN KABUPATEN NAPA SWANDIWE DARI KABUPATEN BIAK NUMFOR PROVINSI PAPUA**

**Nama** : YORAM PARIARIBO  
**Nim** : 060 813 033  
**Jurusan** : Ilmu Pemerintahan  
**Program Studi** : Ilmu Pemerintajhan

### **ABSTRAK**

*Kondisi di Provinsi Papua umumnya dalam pandangan masyarakat bahwa provinsi ini maupun Kabupaten dan Kotanya perlu banyak perhatian dari semua kalangan dilihat dari kondisi geografis, dan jangkauan dari satu tempat ke tempat lainnya berjauhan apalagi jangkauan pelayanan dari pemerintah, mencermati hal ini maka keputusan pemerintah memberlakukan otonomi khusus untuk provinsi ini sedikit menjawab pergumulan masyarakat Papua. Perjalanan pemerintahan yang ada di tanah Papua telah menghasilkan sejumlah daerah yang sudah dimekarkan. Rencana pemekaran Kabupaten Baru Napa Swandiwe dari Kabupaten Biak Numfor, adalah sebuah rencana yang harus dikaji dengan dalam, mengingat hasil pemekaran Kabupaten baru harus dapat berjalan efektif menuju kesejahteraan rakyat.*

*Dalam penelitian ini peneliti tidak melakukan kuantifikasi terhadap data yang diperoleh. Data yang diperoleh akan dianalisis serta dideskripsikan berdasarkan penemuan fakta-fakta penelitian di lapangan. Pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan sosial khususnya pendekatan ilmu pemerintahan. Pendekatan inilah yang*

*akan dipergunakan dalam menjelaskan fenomena dan mengetahui kelayakan sebuah pemekaran Kabupaten baru.*

*Data primer berasal dari informan- Informan yang dipilih adalah pemerintah, lembaga kemasyarakatan, Perwakilan dari Masyarakat/ stakeholders (LSM, Tokoh masyarakat, tokoh agama,). Data sekunder diambil dari beberapa dokumen atau catatan yang berasal dari instansi yang terkait, hasil penelitian sejenis maupun publikasi buku-buku yang menunjang pembahasan penelitian.*

*Teknik pengumpulan data yang dipergunakan yaitu wawancara secara langsung dengan penggagas pemekaran Kabupaten Napa Swandiwe dan kuesioner penelitian.*

*Dengan mempertimbangkan seluruh keberadaan potensi yang ada di Napa Sawandiwe cenderung dapat dikatakan mampu berdiri sebagai daerah otonomi baru dengan mempertimbangkan bahwa dengan adanya pemekaran akan memicu pertumbuhan ekonomi dan percepatan pembangunan melalui pengelolaan sumberdaya atau potensi daerah*

*Key words : Studi Kelayakan, Pemekaran Daerah.*

## ▪ PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Mencermati fenomena pemekaran wilayah di Papua pasca pemerintahan Orde Baru hingga memasuki pemerintahan sekarang tampaknya cukup menarik untuk ditelaah secara mendalam.

Isu pemekaran politik daerah selalu disertai dengan isu-isu seputar reformasi, demokratisasi, HAM dan keadilan sosial. Hal ini tentu amat mudah untuk dimengerti karena ketidakadilan kebijakan pembangunan pemerintah pusat telah menempatkan wacana politik kontemporer berupa transformasi pembangunan berorientasikan nilai-nilai keadilan yang berpihak kepada masyarakat.

Lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, sebagai revisi PP terdahulu yang sudah menghasilkan 179 daerah baru, juga masih belum bisa menjawab dan memberikan gambaran tentang kerangka ideal jumlah daerah di Indonesia. Proses pemekaran Kabupaten Biak Numfor perlu dikaji secara mendalam, kondisi dengan luas wilayah administratif 21.572 km<sup>2</sup>hektar dan jumlah penduduk pada tahun 2005 sebanyak 110.897 jiwa, mengalami pertumbuhan ekonomi yang pesat dengan titik berat pada sektor pertanian dan pariwisata. Letak wilayah Napa Swandiwe yang sangat strategis.

Secara normatif, pengkajian kelayakan pemekaran ini akan didasarkan pada PP No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Demikian pula, studi potensi yang dilakukan terhadap kelima kecamatan calon Kabupaten Napa Swandiwe didasarkan pada kriteria yang digunakan dalam PP ini

### B. Perumusan Masalah

Rencana pemekaran Kabupaten Baru Napa Swandiwe dari Kabupaten Biak Numfor, adalah sebuah rencana yang harus dikaji dengan dalam, mengingat hasil pemekaran Kabupaten baru harus dapat berjalan efektif menuju kesejahteraan

rakyat. Bukannya akan berbalik menjadi bumerang bagi pembangunan masyarakat. Karena itu penelitian kali ini dimaksudkan untuk menjawab permasalahan : **Bagaimanakah pemekaran menuju Kabupaten baru Kabupaten Napa Swandiwe dapat dilakukan dan layak untuk dimekarkan ?**

### **C. Tujuan Penelitian Dan Manfaat Penelitian**

#### **1. Tujuan Penelitian**

- a) Mempelajari kemungkinan pemekaran Kabupaten Napa Swandiwe sesuai dengan indikator dalam PP No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.
- b) Mengetahui kelayakan pemekaran Kabupaten Napa Swandiwe..

#### **2. Manfaat Penelitian**

- a) Memberikan masukan kepada lembaga terkait agar mempertimbangkan pemekaran Kabupaten dengan kajian yang mendalam
- b) Sebagai bahan untuk menambah khasanah pengetahuan dalam kebijakan pemekaran kabupaten

### **D. Kajian Pustaka**

#### **1. Dimensi Normatif Penataan Wilayah**

Pada dasarnya usaha pemekaran suatu daerah menjadi dua atau lebih tidak dilarang, asalkan didukung oleh keinginan sebagian besar masyarakat dan memenuhi persyaratan administratif, teknis, dan fisik wilayah. Selain itu, berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, pembentukan daerah pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Dalam rangka mengatur pemekaran dan atau penggabungan daerah, pemerintah telah menetapkan syarat-syarat dan kriteria pemekaran, penghapusan, dan penggabungan daerah yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah No. 129 tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Dalam PP No. 129 tahun 2000 tersebut diuraikan bahwa pembentukan, pemekaran, penghapusan, dan

penggabungan daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; karena pembentukan, pemekaran, penghapusan, dan penggabungan daerah dilakukan atas dasar pertimbangan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, meningkatkan kehidupan berdemokrasi, meningkatkan pengelolaan potensi wilayah, dan meningkatkan keamanan dan ketertiban.

Pada perkembangan berikutnya, Peraturan Pemerintah No. 129 tahun 2000 diperbaiki dengan Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Dalam Lembar Penjelasan atas Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 secara eksplisit dinyatakan bahwa seluruh persyaratan yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah dimaksudkan agar daerah yang baru dibentuk dapat tumbuh, berkembang dan mampu menyelenggarakan otonomi daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan publik yang optimal guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan dalam memperkuat keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## **2. Implikasi Politik Penataan Wilayah**

Desentralisasi dalam arti pemencaran kekuasaan dapat dilakukan secara teritorial melalui pembentukan daerah-daerah otonom. Desentralisasi teritorial ini dilakukan sebagai upaya untuk mendekatkan jarak antara pemerintah dengan yang diperintah. Pemerintahan di tingkat lokal diperlukan untuk efisiensi dan efektivitas dalam hal keuangan, penegakan hukum, pendaftaran tanah, dan urusan-urusan lain yang akan sulit dilakukan hanya oleh pemerintah pusat.

Implikasi politik yang harus dipertimbangkan dari kebijakan penataan daerah otonom yang menyangkut pemekaran, penggabungan atau penghapusan daerah-daerah otonom adalah kemungkinan terjadinya konflik antar daerah yang menyangkut batas-batas teritorial yang ada kaitannya dengan wilayah potensi sumber daya alam. Kepemilikan akan sumber daya alam yang potensial dapat memicu tuntutan untuk membentuk daerah otonom baru.

## **3. Penataan Wilayah dan Manajemen Pemerintahan Daerah**

Penatan daerah otonom atau penataan wilayah, sebenarnya merupakan hal yang umum dilakukan dalam kaitannya dengan manajemen pemerintahan karena berkaitan dengan rentang kendali. Rentang kendali ini berkaitan dengan kapasitas

koordinasi dan aksesibilitas dalam pelayanan publik. Dengan kondisi geografis yang beragam, kemampuan koordinasi dan aksesibilitas pelayanan akan berbeda pula. Semakin luas suatu daerah, akan semakin sulit rentang kendalinya.

Dimensi wilayah mempunyai arti penting dalam pembangunan karena setiap kegiatan pembangunan pasti akan berlangsung dan membutuhkan sumber daya yang berupa lahan. Dalam dimensi spatial, lahan merupakan sumber daya lingkungan yang menjadi ruang bagi berlangsungnya kegiatan dan juga pendukung struktural wadah kegiatan regional.

Sejak UU No. 22 Tahun 1999 diberlakukan, isu pemekaran lebih dominan jika dibandingkan dengan isu penggabungan atau penghapusan daerah otonom. Keputusan mengenai pembentukan daerah baru harus lebih cermat dan bijaksana untuk melakukan penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan kapasitas yang dimiliki, sehingga dalam pelaksanaannya tidak tergesa-gesa dan cenderung bersifat politis.

Kajian ini dilakukan dengan berlandaskan pada indikator dan sub indikator sebagaimana termuat dalam PP No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, yang meliputi kondisi kependudukan; kemampuan ekonomi; potensi daerah; kemampuan keuangan; sosial budaya; sosial politik; luas daerah; pertahanan; keamanan; tingkat kesejahteraan masyarakat; dan rentang kendali.

## ▪ PEMBAHASAN

Di lihat dari letak daerah kabupaten napa swandiwe mencakup bagian utara hingga ke bagian barat pulau Biak, sehingga letak geografisnya yaitu Bujur Timur 102.21'-111.12' BT dan Lintang Selatan.0.21'-1.1' LS.

Sebelah Timur : Kabupaten Biak Numfor

Sebelah Barat : Kabupaten Supiori

Sebelah Selatan : Selat Yapen

Sebelah Utara : Samudera Pasifik

Luas keseluruhan Kabupaten Napa Swandiwe adalah 9.572 km<sup>2</sup>, yang terdiri dari luas daratan 4.172 km<sup>2</sup> dan luas lautan 5.400 km<sup>2</sup>. Kabupaten Napa Swandiwe terdiri dari 7 Distrik dan 56 Kampung.

Komposisi penduduk menurut mata pencaharian dapat menggambarkan aktifitas penduduk dalam memenuhi kehidupannya. Aktifitas tersebut seperti petani, nelayan, pedagang, PNS, pegawai swasta, buruh dan lain sebagainya. Mata pencaharian utama penduduk yang bermukim di pedesaan adalah petani dan nelayan, sedangkan yang di distrik (kecamatan) berprofesi sebagai pedagang, PNS, pegawai swasta dan lain sebagainya.

Penduduk asli kabupaten Napa Swandiwe merupakan penganut agama Kristen Protestan, sedangkan Kristen Katolik, Islam, Hindu dan Budha pemeluknya merupakan pendatang atau pedagang-pedagang yang mencari nafka di kabupaten Napa Swandiwe

Pelayanan kesehatan di Kabupaten Napa Swandiwe untuk sementara terdapat 7 buah Puskesmas dan 49 Pustu yang tersebar di setiap distrik dan kampung yang ada di Kabupaten Napa Swandiwe.

Secara garis besar pengamatan yang dilakukan, di wilayah yang diusulkan untuk dimekarkan dapat dilihat bahwa aspirasi masyarakat yang menuntut Napa Swandiwe agar dijadikan sebagai kabupaten tersendiri bukanlah tuntutan yang datang secara tiba-tiba. Hal ini dikarenakan sudah puluhan tahun warga masyarakat di wilayah pemerintahan Napa Swandiwe terisolir program pembangunan akiba adanya lebel separatis yang selalu dilakukan aparat keamanan yang berakibat masyarakat tidak mendapatkan pelayanan pembangunan secara adil setiap tahun sehingga muncul keinginan masyarakat untuk meminta pemekaran Napa Swandiwe.

Dari berbagai syarat yang ditetapkan dalam PP 78/2007, kama sesuai dengan focus penelitian yang disesuaikan dengan keterbatasan sumberdaya peneliti, maka hanya beberapa pendekatan yang dialami, yakni:

1. Rentang Kendali Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
2. Sosial Budaya
3. Sosial Politik
4. Potensi Pertahanan dan Keamanan

Proses lain yang ditemui di lapangan dalam rangka pengembangan wilayah, adalah interkoneksi tiga pilar lokal pemerintahan yakni Gereja, Adat, Pemerintah. Sebutan struktur sosial yang dikenal dengan istilah tiga tungku

merupakan sebutan bagi tiga unsure utama dalam pembuatan keputusan yang penting dalam struktur sosial masyarakat di Napa Swandiwe yakni Gereja, Adat, dan Pemerintah. Sinergi antar ketiganya diharapkan dapat menjadi instrumen efektif bagi aktivitas sosial dalam pembangunan.

Hasil yang ditemui di lapangan, bahwa Gereja menjadi bagian yang penting dalam membuat keputusan di tengah masyarakat, dalam kesehari gereja bahkan dapat memiliki yang lebih tinggi sebagai lembaga yang melakukan fungsi pelayanan. Keberhasilan gereja dalam merangkul warga masyarakat untuk aktif dalam kegiatan pemerintah dan kegiatan sosial posisinya sangat menentukan.

Selain gereja, struktur adat juga menjadi unsur penting dalam proses pembuatan keputusan dan kehidupan sosial masyarakat. Kedudukan ketua-ketua adat (kepala suku) memiliki posisi penting dalam pembuatan keputusan. Selain dua unsur di atas juga ada unsur pemerintah yang memiliki kedudukan yang penting dalam pembuatan kebijakan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, sehingga pemerintah yang nantinya akan berada dalam wilayah yang dimekarkan memiliki komitmen yang tinggi terhadap pembangunan yang ada di Napa Swandiwe.

### **Kesimpulan**

Setelah dilakukan pengamatan di lokasi penelitian dan wawancara langsung dengan sejumlah informan, maka peneliti menarik suatu kesimpulan sebagai berikut:

- a) Bahwa pembentukan suatu daerah otonom salah satunya perlu mempertimbangkan potensi daerah. Potensi daerah dapat dibedakan menjadi potensi yang bersifat alamiah dan potensi yang bersifat buatan. Potensi alamiah terdiri dari potensi sumber daya alam dan potensi sumberdaya manusia. Sementara potensi sumberdaya buatan meliputi seluruh hasil usaha dan kemampuan manusia baik yang berupa teknologi, sarana dan prasarana, produk maupun yang berupa institusi atau organisasi yang hidup di tengah-tengah masyarakat, maka dengan mempertimbangkan seluruh keberadaan potensi yang ada di Napa Sawandiwe cenderung dapat dikatakan mampu berdiri sebagai daerah otonomi baru dengan mempertimbangkan bahwa dengan adanya pemekaran akan memicu pertumbuhan ekonomi dan

percepatan pembangunan melalui pengelolaan sumberdaya atau potensi daerah.

- b) Beberapa aspek lain yang penting adalah aspek politik. Dinamika politik di Napa Swandiwe secara kualitatif sudah pantas untuk dimekarkan. Terdapat potensi pendidikan politik yang penting melalui pemekaran wilayah, contohnya keterwakilan para wakil rakyat yang memang benar-benar mengerti kondisi kewilayahan sehingga mampu melakukan pekerjaan yang sesuai dengan kebutuhan lokal masyarakat sekaligus membuat perencanaan jangka panjang yang benar-benar peruntukannya untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat yang diwakilinya.
- c) Dari sisi administrasi pemerintahan, karena luasnya wilayah ditambah lagi dengan medan yang berat benar-benar sulit mengakses sarana-sarana penting seperti halnya pelayanan public pemerintahan karena terbatasnya sistem transportasi darat dan laut, dengan rentang kendali pemerintahan. Jadi, dengan pendekatan ini maka Napa Swandiwe persoalan rentang kendali akan teratasi dengan dilakukan proses pemekaran.

### **Saran**

Proses pemekaran yang dilakukan semua elemen masyarakat menjadi titik awal terhadap suatu proses yang baru dalam pelayanan pemerintahan kepada masyarakat, begitu juga sebaliknya masyarakat akan terbantuan. Namun menjaga agar benar-benar proses menuju daerah otonom baru menjadi lancar, maka disarankan :

- a) Dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat tidak terjadi tebang pilih, artinya proses yang dilakukan seperti halnya mengurus surat-suart penting dilakukan secara adil.
- b) Dalam melakukan percepatan pembangunan maka disarankan kepada pemerintah, tokoh adat, pemimpin gereja ada sinergitas dalam menyikapi persoalan ekonomi, ketersediaan lapangan pekerjaan, dan keberadaan aparat keamanan yang ada di lokasi.
- c) Mengisi peran masyarakat dalam pembangunan, maka pemerintah sebaiknya memprioritaskan dulu ketersediaan sumberdaya manusia yang mampu. Caranya, pemerintah melakukan program sekolah dan kuliah, hal ini dilakukan

dalam rangka penyiapan mengantisipasi proses kemajuan sekaligus menunjukkan keterbukaan terhadap para investor yang akan menanamkan modalnya.

- d) Peneliti juga menyarankan, dalam rangka lebih memperlengkapi studi kajian terhadap masalah yang dibahas dalam skripsi ini, perlu juga di bahas aspek teknis yang lain seperti, Kemampuan Ekonomi, kependudukan, luas wilayah, kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat.

#### ▪ DAFTAR PUSTAKA

B.C. Smith. *Decentralization : The Territorial Dimension of The State*. London : George Allen & Unwin, 1985.

Bakti Setiawan. *Dimensi Sosial-Politik dalam Penataan Ruang dalam Jurnal Forum Perencanaan Pembangunan Vol. 1 No. 2 Desember 1993*, Puslit Perencanaan Pembangunan Nasional UGM : Yogyakarta.

Bondan Hermanislamet. *Desentralisasi Perencanaan Pembangunan dan Otonomi Daerah dalam Jurnal Forum Perencanaan Pembangunan Vol. 1 No. 2 Desember 1993*, Puslit Perencanaan Pembangunan Nasional UGM : Yogyakarta.

Bryan W. Barry. *Strategic Planning Workbook for Non Profit Organizations*. Minneapolis : Anherth H. Wilder Foundation, 1986.

Dennis A. Rondinelli. *Applied Methods of Regional Analysis : The Spatial Dimensions of Development Policy*. Boulder & London : Westview Press Inc., 1985.

Hadi S. Yunus. *Perkembangan Kota dan Faktor-faktornya. Makalah Seminar Interpretasi Foto Udara dan Survei Terpadu*, UGM, 1997.

Ida Ayu Puspita Ratna Dewi. *Analisis Sosio-Spasial Kawasan Permukiman di Pinggiran Kota Yogyakarta*. Tesis Program Studi Magister Perencanaan Kota dan Daerah UGM, 2002.

Iwan Nugroho dan Rokhmin Dahuri. *Pembangunan Wilayah : Perspektif Ekonomi, Sosial, dan Lingkungan*. Jakarta : LP3ES, 2004.

J. M. Bryson. *Perencanaan Strategis bagi Organisasi Sosial*. Jakarta : Pustaka Pelajar, 1999.

Riyadi Masykur. *Pembangunan Daerah melalui Pengembangan Wilayah*.  
Bappenas : Jakarta, 2000.

Weschler dan Backoff. *Dynamics of Strategy Formulation in Public Agencies*.  
Artikel dalam Journal of the American Planning Association, 1997.  
Laporan “Percepatan Pembangunan Wilayah Provinsi Papua melalui  
Pembentukan Kabupaten Napa Swandiwe”, disusun oleh Lembaga  
Pengkajian dan Pengembangan Manajemen Indonesia (LPPMI),  
Agustus 2006.

Mansoben, J.R., *Dialek Masyarakat Byak 2003*

Karubaba, J.J., 2007; Erari, 1999. *Masyarakat adat Byak Kabupaten Biak Numfor*  
*Sumber Data : Monografi Dinas Pendidikan Kabupaten Biak-Numfor, Tahun*  
*2011*