

FENOMENA PEMEKARAN DAERAH DI PROVINSI KEPULAUAN RIAU

(Studi Pemekaran Daerah di Kabupaten Bintan)

Oleh :

Bismar Arianto, M.Si dan Afrizal, M.Si

Abstrak

Gejala pemekaran daerah di Indonesia sejak tahun 1999 cenderung meningkat. Mulai Oktober 1999 sampai Januari 2008 telah terbentuk 164 daerah baru yang terdiri dari 7 Provinsi baru, 134 Kabupaten baru, dan 23 Kota baru. Gejala pemekaran daerah di berbagai daerah di Indonesia hingga hari ini terus berkembang. Meskipun hasil evaluasi pemekaran daerah menunjukkan prestasi yang tidak baik namun hingga kini masih banyak daerah di Indonesia yang berniat membentuk daerah otonom baru. Seperti yang terjadi di Provinsi Kepulauan Riau. Wacana tersebut diantaranya di Kabupaten Bintan, karimun dan kabupaten Lingga. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menjelaskan mekanisme pemekaran daerah di Indonesia dan untuk mengetahui dan menganalisis penyebab keinginan pemekaran daerah di Kabupaten Bintan. Penelitian dilakukan dengan pendekatan penelitian kualitatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah telaah pustaka dan wawancara. Kajian ini menyimpulkan adanya perubahan proses pemekaran di Kabupaten Bintan, dari Kabupaten Bintan Timur sebagai kabupaten induk dan Kabupaten Bintan Utara sebagai kabupaten pemekaran, dalam perjalanannya berubah Kabupaten Bintan Utara menjadi kabupaten induk dan Kabupaten Bintan Timur menjadi kabupaten pemekaran serta masih ada pro dan kontra dalam proses pemekaran ini, hal ini harus dikelola dengan baik untuk menghindari perpecahan di masyarakat.

Kata Kunci : otonomi daerah dan pemekaran daerah

A. Latar Belakang

Berlakunya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah yang ditindak lanjuti dengan Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah dan Provinsi Sebagai Daerah Otonomi, telah terjadi perubahan paradigma dan aturan penyelenggaraan peraturan daerah dari sentralisasi ke desentralisasi, desakkan efisien, efektifitas dan akuntabilitas pemerintah dalam memberi pelayanan perlu penyesuaian dan disesuaikan dengan kebutuhan daerah.

Kini kedua UU tersebut telah digantikan dengan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, semangat dari otonomi daerah tersebut masih terkandung didalam kedua UU ini.

Proses mewujudkan efisiensi, efektifitas dan akuntabilitas pemerintah dalam memberi pelayanan pada masyarakat, muncul desakkan dari beberapa

daerah untuk dimekarkan demi mempermudah pemerintah dalam memberikan pelayanan pada masyarakat.

Gejala pemekaran daerah di Indonesia sejak tahun 1999 cenderung meningkat. Mulai Oktober 1999 sampai Januari 2008 telah terbentuk 164 daerah baru yang terdiri dari 7 Provinsi baru, 134 Kabupaten baru, dan 23 Kota baru.

Gejala pemekaran daerah di berbagai daerah di Indonesia hingga hari ini terus berkembang. Sampai dengan bulan April 2011 Kementerian Dalam Negeri telah menerima sedikitnya 181 usulan pembentukan daerah otonomi baru, diluar dari jumlah usulan DOB yang sudah dibahas di Komisi II DPR RI sebanyak 33.

Disisi lain hasil evaluasi yang telah dilakukan oleh Tim Teknis Nasional Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EPPD) yang terdiri dari Kementerian Dalam Negeri, Kementerian PAN dan Reformasi Birokrasi, Kementerian Keuangan, Kementerian Hukum dan HAM, Sekretariat Negara, Bappenas, BPKP, BKN, BPS dan LAN. Menunjukkan

80% gagal. Hasil Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah tahun 2010 pada 155 Daerah Otonom Baru (DOB) yang telah berusia 3 hingga 10 tahun berdasarkan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) tahun 2008 yang dikeluarkan oleh

Meskipun hasil evaluasi pemekaran daerah menunjukkan prestasi yang tidak baik namun hingga kini masih banyak daerah di Indonesia yang berniat membentuk daerah otonom baru. Seperti yang terjadi di Provinsi Kepulauan Riau yang dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 1
Wacana Pemekaran Daerah di Provinsi Kepulauan Riau

No	Kab/Kota Induk	Wacana/Gerakan Pemekaran
1	Bintan	Dimekarkan menjadi dua kabupaten (Bintan Utara dan Bintan Timur)
2	Karimun	Dimekarkan menjadi dua kabupaten (Kabupaten Kepulauan Kundur dan Kabupaten Karimun)
3	Lingga	Dimekarkan menjadi dua kabupaten (Kabupaten Daik dan Kabupaten Singkep Raya)

Sumber: olahan 2011

Maka dengan uraian di atas, maka dipandang perlu dilakukan kajian tentang fenomena pemekaran daerah di Indonesia (Studi Pemekaran Daerah di Kabupaten Bintan). Kabupaten Bintan di jadikan lokasi penelitian karena hingga saat ini Kabupaten Bintan sudah dimekarkan sebanyak 4 kali mulai dari terbentuknya Kabupaten Natuna, Karimun tahun 1999, dan Kabuten Lingga.

B. Permasalahan Penelitian

Berangkat dari kondisi ini maka permasalahan penelitian ini adalah untuk menganalisa penyebab banyaknya keinginan pemekaran daerah di Indonesia (Studi Pemekaran Daerah di Kabupaten Bintan).

C. Konsep Pemekaran Daerah

Sebelum masuk pada definisi pemekaran daerah perlu ditetapkan terlebih dahulu tentang penggunaan istilah pemekaran daerah dan pemekaran wilayah untuk menjelaskan tentang terbentuknya daerah otonom baru di Indonesia. Karena ada yang menyebut istilah pemekaran wilayah dan disebagian referensi lainnya menggunakan istilah pemekaran daerah. Dalam kajian ini menggunakan istilah pemekaran daerah sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan

Penggabungan Daerah.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah tersebut pemekaran daerah adalah pemecahan provinsi atau kabupaten/kota menjadi dua daerah atau lebih. Dalam hal pemekaran ini dapat berupa pembentukan daerah yaitu pemberian status pada wilayah tertentu sebagai daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota. Penghapusan daerah yaitu pencabutan status sebagai daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota dan penggabungan daerah yang merupakan penyatuan daerah yang dihapus ke dalam daerah lain yang bersandingan.

Secara prinsip pemekaran daerah adalah pemecahan satu daerah otonom ke dalam beberapa daerah otonom. Sedangkan penggabungan daerah otonom adalah dua atau lebih daerah otonom yang menggabungkan diri ke dalam satu daerah otonom. Dalam perjalanan sejarah Indonesia khususnya pasca reformasi penggabungan daerah belum ada terjadi, tetapi yang selalu diperjuangkan oleh banyak daerah adalah adalah pemekaran daerah otonom.

Menurut HR. Makagansa istilah pemekaran lebih cocok untuk mengekspresikan proses terjadinya daerah-daerah baru yang tidak lain adalah proses pemisahan diri dari suatu bagian wilayah tertentu dari sebuah daerah otonom yang sudah ada dengan niat hendak

mewujudkan status administrasi baru daerah otonom.¹

Pendapat lain dikemukakan oleh Arif Roesman Effendy, yang mengatakan pemekaran wilayah merupakan suatu proses pembagian wilayah menjadi lebih dari satu wilayah, dengan tujuan meningkatkan pelayanan dan mempercepat pembangunan. Pemekaran wilayah juga diharapkan dapat menciptakan kemandirian daerah².

Kajian tentang pemaknaan pemekaran daerah pernah dilakukan Syafarudin pada tahun 2009, dalam kajian tersebut dikumpulkan berbagai makna politik tentang pemekaran daerah yang dilakukan oleh berbagai peneliti sebelumnya, makna politik dari berbagai kajian tersebut dapat dilihat pada tabel berikut ini³:

Tabel 2
Makna Politik Pemekaran Daerah

No	Aneka Makna Politik	Uraian Penjelasan
1	Politik memecah belah konsentrasi separatis	Pemekaran daerah merupakan upaya pemerintah pusat (disokong juga oleh elite daerah) untuk memisahkan atau memecahbelah konsentrasi, sisa-sisa, dan bibit sparatis yang mungkin ada dan akan muncul. Politik model ini ditengarai para peneliti diterapkan di daerah Aceh dan Papua.
2	Politik percepatan pembangunan	Pemekaran daerah merupakan upaya (pusat dan daerah) untuk melakukan percepatan pembangunan yakni meningkatkan kesejahteraan, layanan publik, infrastruktur, dan pertumbuhan perekonomian. Politik model ini mengacu kepada tujuan pemekaran yang diatur dalam PP 129/2000 dan PP 78/2007.
3	Politik desentralisasi	Pemekaran daerah merupakan upaya (pusat dan daerah) untuk melaksanakan dan menduplikasi politik desentralisasi. Politik desentralisasi bermakna penyerahan kewenangan dari pusat ke daerah dan juga bermakna "pembagian kewenangan" daerah induk ke daerah pemekaran baru. Politik desentralisasi di sini belum bermakna pelibatan <i>civil society</i> dan <i>economic society</i> untuk ikut mengelola pemerintahan secara seimbang.
4	Politik menjaga integrasi NKRI	Pemekaran daerah merupakan instrumen pusat (yang didukung daerah) untuk menjaga agar NKRI tetap utuh. Pemekaran daerah pada intinya menata hubungan ekonomi dan politik antara pusat dan daerah. Pusat setuju asalkan daerah jangan minta merdeka. Politik

¹ Makagansa, HR. 2008. *Tantangan Pemekaran Daerah*. Jogjakarta, Penerbit Fuspend

² Arif Roesman Effendy, dalam *Pemekaran Wilayah Kabupaten/Kota*, USAID & DRSP

³ Lihat dalam Syafarudin, *Pemetaan Makna Politik Pemekaran Daerah Di Indonesia Pasca Orde Baru*, 2009

		model ini ditengarai para peneliti diterapkan di daerah kaya sumber daya alam khususnya di daerah Aceh dan Papua.
5	Politik peningkatan kesejahteraan	Pemekaran daerah merupakan upaya (pusat dan daerah) untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Politik model ini mengacu kepada salah satu tujuan pemekaran daerah yang diatur dalam PP 129/2000 dan PP 78/2007.
6	Politik peningkatan layanan publik	Pemekaran daerah merupakan upaya (pusat dan daerah) untuk meningkatkan layanan publik bagi masyarakat. Layanan publik tersebut berwujud barang atau jasa. Politik model ini mengacu kepada salah satu tujuan pemekaran daerah yang diatur dalam PP 129/2000 dan PP 78/2007
7	Politik desentralisasi	Penjelasannya sama dengan nomor 3.
8	Politik mengatasi rentang kendali	Pemekaran daerah merupakan upaya (pusat dan daerah) untuk mendekatkan jarak pemerintah daerah dengan rakyat. Dengan demikian diharapkan pemerintah lebih respon dan tanggap terhadap persoalan dan kebutuhan rakyat. Politik model ini mengacu kepada salah satu tujuan pemekaran daerah yang diatur dalam PP 129/2000 dan PP 78/2007.
9	Politik pembangunan wilayah	Penjelasannya hampir sama dengan penjelasan nomor 2. Namun, makna ini lebih ditekankan kepada pembangun wilayah di luar pulau Jawa, termasuk pembangunan wilayah di daerah-daerah terpencil di perbatasan.
10	Politik percepatan pembangunan	Penjelasannya sama dengan nomor 2.
11	Politik kelembagaan (aspirasi forum desa)	Pemekaran daerah merupakan bentuk perwuju dan dari penyerapan dan pelaksanaan aspirasi forum-forum desa yang mengusulkan pemekaran daerah. Hal ini sebenarnya sesuai dengan prosedur pemekaran yang diatur dalam PP 78/2007 yang menjelaskan bahwa usulan pemekaran harus berasal dari level desa yakni keputusan BPD.
12	Politik identitas etnis	Maraknya tuntutan dan pemekaran daerah (pertahun rata-rata terbentuk 20-25 daerah otonomi baru) merupakan wujud mengentalkan identitas etnis di sebuah wilayah. Etnis tersebut, bisa meliputi etnis

		muda. Masing-masing etnis membentuk wilayah administrasi sendiri.
13	Politik identitas agama	Pemekaran daerah (pembentukan daerah otonomi baru) merupakan upaya untuk memunculkan kejelasan identitas agama dominan dalam sebuah wilayah administrasi. Politik model ini ditengarai peneliti marak dilakukan di daerah Maluku dan Poso.
14	Politik kontestasi elite lokal	Pemekaran daerah merupakan dampak kontestasi elite lokal. Elite lokal yang kalah bersaing di pilkada, tidak mendapat kursi di DPRD, dan birokrasi biasanya memelopori usulan pemekaran daerah. Daerah induk kadang menentang, namun tak jarang daerah induk mengalah (mendukung pemekaran) asalkan dirinya tidak diganggu selama menjabat. Dalam beberapa kasus, ada juga karena kalangan intelektual kalah bersaing di kampus, maka mengusulkan pemekaran di daerah asalnya, seperti kasus Mentawai (Sumatera Barat).
15	Politik pengembalian kejayaan sejarah	Pemekaran daerah merupakan upaya mengembalikan kejayaan sejarah daerah tersebut. Kasus ini terjadi di Pemekaran Sambas. Elite Sambas memindahkan ibu kota Sambas kembali ke Sambas (sebagai daerah otonomi baru) karena Kesultanan Sambas pernah berjaya.
16	Politik involusi administrasi	Pemekaran daerah pada intinya peristiwa politik yang makin memperkecil wilayah administrasi sebuah daerah. Konsep involusi ini mengadopsi pemikiran Clifford Gertz tentang involusi pertanian di Jawa.
17	Politik <i>free rider</i> (ditunggangi)	Pemekaran daerah sering kali ditunggangi kepentingan berbagai elite daerah dan pusat untuk berbagai kepentingan, mulai dari kepentingan ekonomi dan politik. Hal ini ditengarai oleh DR. Pratikno.
18	Politik uang	Pemekaran daerah bukan hanyalah pelaksanaan instrumen prosedural, formal, dan administratif semata. Pemekaran daerah akan lebih mudah dan cepat tercapai bila ada uang (uang jelas atau tidak jelas) yang mendorongnya, baik dilevel daerah maupun
18	Politik uang	Pemekaran daerah bukan hanyalah pelaksanaan instrumen prosedural, formal, dan administratif semata. Pemekaran daerah akan lebih mudah dan cepat tercapai bila ada

		uang (uang jelas atau tidak jelas) yang mendorongnya, baik dilevel daerah maupun pusat. Peneliti asing dan peneliti Indonesia, rata-rata sepakat, bahwa ada politik uang dalam pemekaran daerah (pembuatan UU).
19	Politik penghisapan sumber daya alam lokal	Pemekaran daerah merupakan upaya pemerintah pusat menghisap sumber daya alam lokal. Logikanya, pemerintah pusat akan memberikan DAU dan dana perimbangan kepada daerah, asalkan pusat tetap diberi kepercayaan mengelola (menghisap) dan mendistribusikan hasil dari sumber daya alam lokal di wilayah tersebut.
20	Politik mencari popularitas	Pemekaran daerah merupakan ajang bagi pejabat publik politisi, anggota DPRD, anggota DPR, DPD, dan Presiden mencari popularitas. Alasannya, <i>the power of elite</i> itu saling berlomba-lomba mendengarkan dan mewujudkan aspirasi rakyat dengan harapan rakyat mengetahui peran mereka dan mereka dipilih kembali.
21	Politik partai memenangkan pemilu	Pemekaran daerah merupakan salah satu strategi partai memenangkan pemilu. Hal ini ditengarai oleh Cahyo Pamungkas dan Litbang Kompas. Pada masa Megawati, pemekaran di Papua ditengarai bertujuan melemahkan Golkar dan memenangkan PDIP pada pemilu 2004. Pada masa JK jadi wapres, pemekaran di daerah kantung-kantung PDIP, ditengarai merupakan upaya Golkar melemahkan PDIP dan memenangkan Pemilu 2009.
22	Politik uang	Penjelasannya sama dengan penjelasan nomor 18.

Sumber : dalam Syafarudin, 2009

Berdasarkan tabel di atas, kajian makna politik pemekaran daerah yang dilakukan oleh Syafarudin hasil identifikasi, inventarisasi, pemetaan, dan penjelasannya, maka makna politik yang dominan mengenai pemekaran daerah adalah (a) politik percepatan pembangunan; (b) politik identitas etnis/agama; dan (c) politik kontestasi elite lokal. Sedangkan makna politik yang dorman (minoritas) mengenai pemekaran adalah (a) politik integrasi; (b) politik uang; dan (c) politik partai

memenangkan pemilu.

Penjelasan ini menunjukkan bahwa secara politik pemekaran daerah ada yang memaknai secara positif tetapi ada juga yang memaknainya secara negatif. Tetapi secara prinsip tujuan daerah dimekarkan itu adalah untuk mempercepat proses pembangunan, memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat, melakukan pemberdayaan masyarakat dan lain sebagainya. Makna politik pemekaran daerah cenderung negatif disebabkan

oleh perilaku sebagian elit daerah.

D. Metode Penelitian

Penelitian yang akan penulis lakukan ini masuk dalam kategori penelitian kualitatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah telaah pustaka dan wawancara mendalam terhadap sejumlah responden yang terdiri dari aparatur pemerintah, pelaku/elit pemekaran, tokoh masyarakat akademisi dan aktivis NGO. Teknik analisa data dalam penelitian ini menggunakan analisa secara deskriptif kualitatif.

E. Hasil Yang Dicapai

E.1. Mekanisme Pemekaran Daerah di Indonesia

Sejarah era pemekaran daerah di Indonesia dapat dibagi ke dalam empat fase yaitu era perjuangan kemerdekaan (1945-1950), era demokrasi terpimpin dan orde lama (1950-1966), era orde baru (1966-1998) dan era reformasi (1999-sekarang)⁴.

E.1.1. Pemekaran Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 129 Tahun 2000

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 129 Tahun 2000 Tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, dinyatakan dalam Pasal 3 bahwa syarat-syarat pembentukan daerah adalah :

- a. kemampuan daerah;
- b. potensi daerah;
- c. sosial budaya;
- d. sosial politik;
- e. jumlah penduduk;
- f. luas daerah;
- g. pertimbangan lain yang memungkinkan terse-lenggaranya Otonomi Daerah.

Prosedur pembentukan, pemekaran, penghapusan, dan penggabungan daerah dalam PP ini di atur dalam Pasal 16, prosedur pembentukan daerah sebagai berikut:

- a. ada kemauan politik dari Pemerintah Daerah dan masyarakat yang bersangkutan;
- b. pembentukan Daerah harus didukung oleh penelitian awal yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah;
- c. usul pembentukan Propinsi disampaikan kepada Pemerintah c.q. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan dilampirkan hasil penelitian Daerah

dan persetujuan DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang berada dalam wilayah Propinsi dimaksud, yang dituangkan dalam Keputusan DPRD;

- d. usul pembentukan Kabupaten/Kota disampaikan kepada Pemerintah cq Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah melalui Gubernur dengan dilampirkan hasil penelitian Daerah dan persetujuan DPRD Kabupaten/Kota serta persetujuan DPRD Propinsi, yang dituangkan dalam Keputusan DPRD;
- e. dengan memperhatikan usulan Gubernur; Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah memproses lebih lanjut dan dapat menugaskan Tim untuk melakukan observasi ke Daerah yang hasilnya menjadi bahan rekomendasi kepada Dewan
- f. Pertimbangan Otonomi Daerah;
- g. berdasarkan rekomendasi pada huruf e, Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah meminta tanggapan para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dan dapat menugaskan Tim Teknis Sekretariat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah ke Daerah untuk melakukan penelitian lebih lanjut;
- h. para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah memberikan saran dan pendapat secara tertulis kepada Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah;
- i. berdasarkan saran dan pendapat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, usul pembentukan suatu daerah diputuskan dalam rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah;
- j. apabila berdasarkan hasil keputusan rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah menyetujui usul pembentukan Daerah, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah selaku Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah mengajukan usul pembentukan Daerah tersebut beserta Rancangan Undang-undang Pembentukan Daerah kepada Presiden;
- k. apabila Presiden menyetujui usul dimaksud, Rancangan Undang-undang pembentukan Daerah disampaikan kepada DPR-RI untuk mendapat persetujuan.

Secara teknis mekanisme penilaian pembentukan dan pemekaran daerah ada dalam lampiran Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 129 Tahun 2000 Tentang Persyaratan Pembentukan Dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Persyaratan/kriteria, indikator, dan sub indikator adalah:

⁴ Said Saile ; 2009 ; *Pemekaran Wilayah Sebagai Buah Demokrasi di Indonesia*, 24-27.

1. Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah Otonom memerlukan penilaian dengan menggunakan Indikator tersedia.
2. Indikator tersedia terdiri dari 7 kriteria/syarat dengan 19 indikator dan 43 sub indikator, sub indikator dan indikator tersedia
3. Indikator tersedia dikumpulkan dari sumber data Pemerintah Daerah dan instansi terkait dengan menggunakan daftar pertanyaan sesuai dengan indikator/sub indikator.

E.1.2. Pemekaran Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2007

Secara terperinci proses pemekaran daerah di Indonesia diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Berkaitan dengan pemekaran kabupaten dalam Pasal 4 ditegaskan bahwa pembentukan daerah kabupaten/kota harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan.

Adapun syarat administratif pembentukan daerah kabupaten/kota yang harus dipenuhi meliputi:

- a) Keputusan DPRD kabupaten/kota induk tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota;
- b) Keputusan Bupati/Walikota induk tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota;
- c) Keputusan DPRD provinsi tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota;
- d) Keputusan Gubernur tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota; dan rekomendasi Menteri.
- e) Keputusan DPRD kabupaten/kota diproses berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat.

Sedangkan persyaratan teknis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 meliputi faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan daerah. Syarat fisik kewilayahan bagi calon daerah pemekaran meliputi cakupan wilayah, lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan.

Pembentukan kabupaten paling sedikit 5 (lima) kecamatan.

Adapun tahapan pembentukan daerah baru di Indonesia adalah sebagai berikut:

- a) Aspirasi sebagian besar masyarakat setempat dalam bentuk Keputusan BPD untuk Desa dan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain untuk kelurahan di wilayah yang menjadi calon cakupan wilayah provinsi atau kabupaten/kota yang akan dimekarkan;
- b) Keputusan DPRD kabupaten/kota berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat;
- c) Bupati/Walikota dapat memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana dimaksud pada huruf a dalam bentuk keputusan Bupati/Walikota berdasarkan hasil kajian daerah;
- d) Keputusan masing-masing Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud pada huruf c disampaikan kepada Gubernur dengan melampirkan:
 1. Dokumen aspirasi masyarakat; dan
 2. Keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan Bupati/Walikota;
 - a) Dalam hal Gubernur menyetujui usulan pembentukan provinsi sebagaimana yang diusulkan oleh Bupati/Walikota dan berdasarkan hasil kajian daerah, usulan pembentukan provinsi tersebut selanjutnya disampaikan kepada DPRD provinsi;
 - b) Setelah adanya keputusan persetujuan dari DPRD provinsi, Gubernur menyampaikan usulan pembentukan provinsi kepada Presiden melalui Menteri dengan melampirkan:
 1. Hasil kajian daerah;
 2. Peta wilayah calon provinsi;
 3. Keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan Bupati/Walikota;
 4. Keputusan DPRD provinsi.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Berdasarkan peraturan ini ada penilaian syarat teknis yang terdiri dari 11 faktor dan 35 indikator. Nilai indikator adalah hasil perkalian skor dan bobot masing-masing indikator. Kelulusan ditentukan oleh total nilai seluruh indikator dengan kategori:

Tabel 3
Tabel Kelulusan Daerah Otonom Baru

Kategori	Total Nilai Seluruh Indikator			Keterangan
Sangat Mampu	420	s/d	500	rekomendasi
Mampu	340	s/d	419	rekomendasi
Kurang Mampu	260	s/d	339	Ditolak
Tidak Mampu	180	s/d	259	Ditolak
Sangat Tidak Mampu	100	s/d	179	Ditolak

Sumber: Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007

Suatu calon daerah otonom direkomendasikan menjadi daerah otonom baru apabila calon daerah otonom dan daerah induknya (setelah pemekaran) mempunyai total nilai seluruh indikator dengan kategori sangat mampu (420-500) atau mampu (340-419) serta perolehan total nilai indikator faktor kependudukan (80-100), faktor kemampuan ekonomi (60-75), faktor potensi daerah (60-75) dan faktor kemampuan keuangan (60-75).

Usulan pembentukan daerah otonom baru ditolak apabila calon daerah otonom atau daerah induknya (setelah pemekaran) mempunyai total nilai seluruh indikator dengan kategori kurang mampu, tidak mampu dan sangat tidak mampu dalam menyelenggarakan otonomi daerah, atau perolehan total nilai indikator faktor kependudukan kurang dari 80 atau faktor kemampuan ekonomi kurang dari 60, atau faktor potensi daerah kurang dari 60, atau faktor kemampuan keuangan kurang dari 60.

E.2. Pemekaran Daerah di Kabupaten Bintan

E.2.1. Sejarah Pemekaran Daerah di Kabupaten Bintan

Kabupaten Bintan yang dulunya adalah Kabupaten Kepulauan Riau, kabupaten ini adalah kabupaten tertua di Provinsi Kepulauan Riau. Kabupaten inilah yang menjadi cikal bakal Provinsi Kepulauan Riau. Sebelum

terbentuk Provinsi Kepulauan Riau tahun 2003⁵, kabupaten ini juga sudah dimekarkan tahun 1999 menjadi Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna dan Kota Batam⁶.

Masih dalam saat bergabung dengan Provinsi Riau, tepatnya pada tahun 2001, Kabupaten Kepulauan Riau kembali dimekarkan dengan berubahnya status Kota Administratif Tanjungpinang terbentuknya Kota Tanjungpinang berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2001.

Kemudian pasca terbentuknya Provinsi Kepulauan Riau, Kabupaten Bintan kembali dimekarkan, sehingga terbentuk Kabupaten Lingga berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Lingga.

E.2.2. Rencana Pemekaran Kabupaten Bintan

Seperti yang sudah di sampaikan di atas bahwa saat ini sedang ada proses perjuangan pemekaran Kabupaten Bintan menjadi Kabupaten Bintan Timur (Bintim) dan Kabupaten Bintan Utara (Binut). Rencana awalnya Kabupaten Bintan Utara akan dijadikan sebagai kabupaten pemekaran, namun dalam perjalanannya scenario ini berubah, karena hasil kajian akademis terlihat bahwa dari aspek PAD 70% Kabupaten Bintan berasal dari daerah yang tergabung dalam Kabupaten Bintan Utara. Sehingga dalam perjalanannya Kabupaten Bintan Utara di jadikan Kabupaten induk dan Kabupaten

⁵ Pembentukan provinsi Kepulauan Riau berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 tanggal 24 September 2002, yang ditindak lanjuti Pemerintah Pusat dengan dikeluarkannya Keputusan Pemerintah (Kepres) tanggal 1 Juli 2004, sebagai provinsi baru yang ke-32. Pada tanggal 1 Juli 2004 itu pula

⁶ Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna dan Kota Batam merupakan hasil pemekaran Kabupaten Kepulauan Riau tahun 1999, ketiga kabupaten/kota ini di bentuk berdasarkan Undang-undang No 53 Tahun 1999

Bintan timur sebagai kabupaten pemekaran.

Dalam rencana pemekaran ini Kabupaten Bintan Timur sebagai kabupaten baru rencananya akan terdiri dari Kecamatan Tambelan, Kecamatan Bintan Pesisir, Kecamatan Mantang, Kecamatan Bintan Timur dan Kecamatan Toapaya. Sedangkan Bintan Utara, terdiri dari Kecamatan Bintan Utara, Kecamatan Teluk Sebong, Kecamatan Teluk Bintan dan Kecamatan Seri Koala Lobam.

E.2.3. Pro Kontra Pemekaran di Kabupaten

Upaya pemekaran Kabupaten Bintan menjadi Kabupaten Bintan Utara (Binut) dan Kabupaten Bintan Timur (Bintim) sudah membuahkan hasil yang signifikan, dimana DPRD Kabupaten Bintan sudah memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Bintan untuk memekarkan Bintan Timur sebagai Kabupaten baru, dan Bintan Utara sebagai Kabupaten induk.

Proses pemekaran kabupaten Bintan ini mengalami pro dan kontra. Dimana ada berbagai elemen masyarakat yang mendukung rencana pemekaran ini namun ada juga yang mentang pemekaran ini. Berikut akan ditampilkan informasi terkait pro dan kontra pemekaran Kabupaten Bintan yang⁷. Dukungan untuk pemekaran Bintan Utara ini datang Himpunan Keluarga Sulawesi Tenggara (HKST) Bintan Utara. kemudian dari LKB (Lembaga Kerabat Bentan). Ketua Lembaga Kerabat Bentan, Muhammad Ali. Dukungan berikutnya datang dari Ketua Forum Komunikasi Masyarakat Kota Baru, Simpang Lagoi, Muhammad Ikhsan. Dari kalangan legislatif juga memberi dukungan yaitu dari Ketua DPRD Provinsi Kepulauan Riau, Nur Syafriadi dan Wakil Ketua I DPRD Kepri Edi. Dari unsur eksekutif juga memberi dukungan diantara Camat Bintan Utara Dahlia, Camat Seri Kuala Lobam, Hendrio Karyadi dan Camat Teluk Sebong Ramlah, S.Sos.Bupati Bintan Ansar Ahmad menyambut baik rekomendasi kepada Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Bintan untuk memekarkan Bintan Timur sebagai Kabupaten baru, dan Bintan Utara sebagai Kabupaten induk⁸.

Namun, disisi lain meskipun saat ini rekomendasi pemekaran ini sudah diterbitkan oleh DPRD Kabupaten Bintan. Diantaranya dari Sekretaris Himpunan Keluarga Sumbagsel Bintan (HKSB), Gendy. Hal senada juga disampaikan oleh Hoezrin Hood yang merupakan

Tokoh sentral pejuang provinsi Kepri, BP2KR, dimana dia meragukan adanya pemekaran kecamatan Bintan Utara menjadi kabupaten yang terpisah dari Kabupaten Bintan. Hoezrin mengemukakan hal itu dalam momen seminar dan pertemuan akbar masyarakat Bintan terkait dengan wacana pemekaran Bintan Utara menjadi kabupaten⁹.

Dari uraian di atas tergambar bahwa ada tarik ulur anatar berbagai pihak terkait dengan rencana pemekaran Kabupaten Bintan menjadi Bintan Utara dan Bintan Timur dan disinyalir gerakan pemekaran ini hanya gerakan sekelompok elit saja. Pihak-pihak yang sepakat dengan pemekaran ini intinya menyatakan dengan pemekaran akan memudahkan memberi pelayanan karena rentang kendali yang dekat, pertumbuhan daerah akan semakin cepat, calon daerah pemekaran yang sudah memenuhi syarat, kemudian juga keinginan dari masyarakat.

Sementara itu pihak yang kontra dengan pemekaran ini dengan sejumlah alasan diantaranya waktu yang belum tepat untuk proses pemekaran, ditenggarai hanya kepentingan segelintir elit saja, ada kerugian rekayasa, aka nada kabupaten yang akan mati pasca pemekaran karena faktor ekonomi (PAD) yang rendah dan lain sebagainya

E.2.4. Kelayakan Pembentukan Bintan Utara

Berdasarkan kajian yang dilakukan oleh PT. Sinergi Visi Utama sebagai konsultan yang diguna untuk melakukan kelayakan Kabupaten Bintan Utara menyimpulkan dari hasil perhitungan menurut PP No. 78 Tahun 2007, skor total calon Kabupaten Bintan Utara berdasarkan data yang diperoleh sebesar 461 (sangat mampu), dengan perolehan total nilai indikator faktor kependudukan sebesar 85, faktor ekonomi 75, faktor potensi daerah 70 dan faktor kemampuan keuangan 75. Sementara skor total Kabupaten Bintan Induk, berdasarkan data yang diperoleh adalah sebesar 441 (sangat mampu), dengan perolehan total nilai indikator faktor kependudukan sebesar 85, faktor ekonomi 75, faktor potensi daerah 65 dan faktor kemampuan keuangan 70¹⁰.

Kabupaten Bintan (induk) maupun calon Kabupaten Bintan Utara, secara total nilai keseluruhan faktor masuk kategori sangat mampu untuk dijadikan daerah otonom. Selanjutnya, secara normatif berdasarkan PP No. 78

⁷ Data ini bersumber dari Kajian Akademik Pemekaran Kabuapten Bintan

⁸ Rabu, 10 July 2013

⁹ Ibid

¹⁰ *Op cit* Kajian Pemekaran Kabupaten Bintan (Berdasarkan PP 78 tahun 2007)

Tahun 2007, juga dinyatakan bahwa apabila ada salah satu faktor dari empat faktor penentu pembentukan daerah otonom baru (faktor kependudukan kurang dari 80 atau faktor kemampuan ekonomi kurang dari 60, atau faktor potensi daerah kurang dari 60, atau faktor kemampuan keuangan kurang dari 60), baik untuk daerah otonom induk dan/atau calon daerah otonom baru, maka proses pembentukan daerah otonom baru belum dapat dilanjutkan¹¹.

Hasil pengkajian menunjukkan bahwa seluruh komponen penilaian baik untuk calon Kabupaten Bintan Utara maupun Kabupaten Bintan Induk mencapai batas minimal skor yang ditentukan. Dengan demikian, prosedur pembentukan daerah baru melalui kebijakan pemekaran wilayah di Kabupaten Bintan ini dapat dinyatakan layak dan dapat dilanjutkan.

Namun walaupun hasil kajian ini menyatakan bahwa pemekaran Kabupaten Bintan ini dinyatakan layak. Namun dari dalam rapat pansus terjadi perdebatan soal Pendapatan Asli Daerah (PAD) Bintan Utara sebesar 77 persen dan Bintan Timur hanya 23 persen. Kemudian, persoalan posisi ibu kota pemekaran, nama ibu kota pemekaran dan batas wilayah.

Dari penjelasan di atas bahwa rencana awal pemekaran Kabupaten Bintan Utara sebagai kabupaten pemekaran di Kabupaten Bintan. Namun rencana itu

berubah karena oleh beberapa hal, di antara adanya ketimpangan PAD antara Bintan Utara dan Bintan Timur, serta fasilitas infrastruktur pemerintahan Bintan Utara lebih baik dari pada Bintan Timur.

F. Kesimpulan dan Saran

Kesimpulan dari penelitian ini, *pertama*, adanya perubahan proses pemekaran di Kabupaten Bintan, dari Kabupaten Bintan Timur sebagai kabupaten induk dan Kabupaten Bintan Utara sebagai kabupaten pemekaran, dalam perjalanannya berubah Kabupaten Bintan Utara menjadi kabupaten induk dan Kabupaten Bintan Timur menjadi kabupaten pemekaran. *Kedua*, masih adanya pro dan kontra dalam proses pemekaran ini, hal ini harus dikelola dengan baik untuk menghindari perpecahan di masyarakat.

Berdasarkan temuan sementara maka dapat disarankan, *pertama*, proses perjuangan pemekaran di Kabupaten Bintan menjadi Kabupaten Bintan Utara (Binut) dan Kabupaten Timur (Bintim) harus dilakukan dalam semangat untuk mewujudkan pemerintahan yang efektif dan efisien dalam melayani kepentingan rakyat. *Kedua*, Proses pemekaran daerah harus menghindari konflik di masyarakat, pemekaran harus dapat menjaga keutuhan dan solidaritas dalam hidup bermasyarakat.

¹¹ *ibid*

DAFTAR PUSTAKA

- Affandi, Nur Ahmad, 2001, *Optimalisasi Potensi Daerah dalam Perspektif Manajemen*, Kedaulatan Rakyat, Yogyakarta
- Argama, Rizky, 2005, *Pemberlakuan Otonomi Daerah Dan Fenomena Pemekaran Wilayah Di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia Jakarta
- Bappeda Kabupaten Bintan, *Kajian Pemekaran Kabupaten Bintan (Berdasarkan PP 78 tahun 2007)*,
- Bappenas – UNDP, *Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah*, 2007
- Direktorat Otonomi Daerah. 2005. *"Evaluasi Kebijakan Pembentukan Daerah Otonomi Baru, Kajian Kelembagaan, Sumberdaya Aparatur dan Keuangan di Daerah Otonomi Baru"*, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).
- Gunawan, Jamil. Ed., *Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi Lokal*. Jakarta: LP3ES, 2005
- Harmantyo, Djoko, *Pemekaran Daerah Dan Konflik Keruangan Kebijakan Otonomi Daerah Dan Implementasinya Di Indonesia*, Makara, Sains, Vol. 11, No. 1, April 2007
- Hendrayady, Agus,dkk, *Pedoman Teknik Penulisan Usulan Penelitian dan skripsi Ujian Sarjana FISIP UMRH*, 2011
- Jeddawi, Murtir, *Pro Kontra Pemekaran Daerah (Analisis Empiris)*, Total Media, 2009
- Makagansa, HR, 2009, *Tantangan Pemekaran Daerah*, FusPad (Nalar)
- Marbun, B.N. 2010, *Otonomi Daerah 1945-2010 Proses dan realita*, Pustaka sinar Harapan, Jakarta
- Mustafa, Moh. Yahya, Masmur Lakahena, dkk, 2008, *Jejak Pemekaran Kabupaten Kolaka Utara*, Fahmis Pustaka
- Peter Checkland, *Soft Systems Methodology: a 30-year retrospective*, John Wiley & Sons, Ltd, 1999
- Pratikno, 2007, *Usulan Perubahan Kebijakan Penataan Daerah (Pemekaran Dan Penggabungan Daerah)*, ratikno@ugm.ac.id
- Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah. 2005. *"Laporan Evaluasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah Periode 1999-2003"*, Lembaga Administrasi Negara (LAN)
- Pusat Studi Politik Lokal dan Pembangunan FISP Umrah, *Kajian Akademik Pembentukan Kabupaten Kepulauan Kundur*
- Rakhmat, Jalaluddin, 2004, *Metode Penelitian Komunikasi*, Bandung: PT. Remaja Rosda Karya
- Ratnawi, Tri, 2009, *Pemekaran Daerah; Politik Lokal dan Beberapa Isu Terseleksi*, Pustaka Pelajar
- Retnaningsih, 2008 (editor) *Penataan Daerah*, Percik Salatiga
- Syafarudin, *Gelombang Pemekaran Daerah Pasca Orde Baru: Saatnya Mengubah Laju Kebangkrutan Menjadi Modal Kebangkitan Nasional Kedua*
- Tri Ratnawati, " Mengevaluasi Kebijakan Pemekaran Wilayah di Indonesia", dalam M.Zaki Mubarak dkk (ed.) *"Blue Print Otonomi Daerah"*, YHB, Kemitraan dan UE, 2006.
- Syaukani HR, 2000, *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah*, Gerbang Dayaku, Percetakan Kabupaten Kutai-Kalimantan Timur, Samarinda
- Saile, Said; 2009; *Pemekaran Wilayah Sebagai Buah Demokrasi di Indonesia*, 24-27
- Yin, R.K. *Case Study Research: Design and Methods*, Sage Publications, Inc, Thousand Oaks, 1994
- Peraturan Perundang-undangan**
- Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang Tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi, Dan Kota Batam
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah