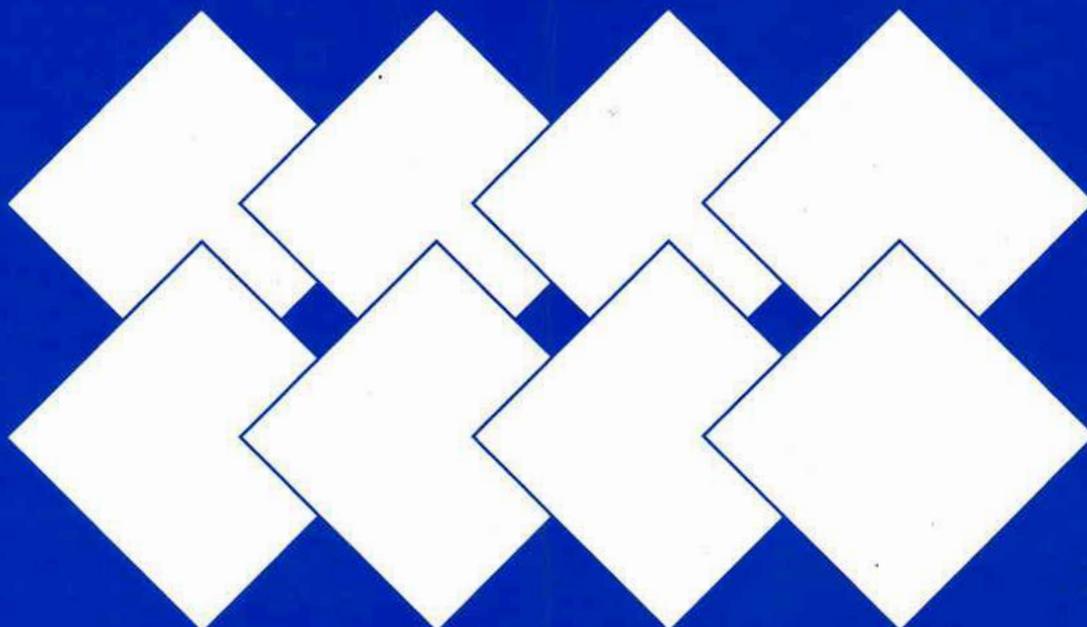


ISSN 0854-4824

JURNAL SOSIAL & POLITIK

Vol. 18 EDISI KHUSUS, NOVEMBER 2008



JSP

Vol. 18

Edisi
Khusus

Hlm. 1-139

Yogyakarta
November 2008

ISSN 0854-4824

Diterbitkan oleh :

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA

JURNAL SOSIAL & POLITIK

Terbit dua kali dalam satu tahun pada bulan Februari dan Agustus. Berisi tulisan dari hasil penelitian dan kajian analisis-kritis dibidang sosial dan politik. ISSN : 0854-4824

Ketua Penyunting

Bambang Cipto

Wakil Ketua Penyunting

Awang Darumurti

Penyunting Pelaksana

Ulung Pribadi

Sidik Djatmika

Muria Endah Sukowati

Penyunting Ahli

Achmad Nurmandi (Universitas Muhammadiyah Yogyakarta)

Agus Dwiyanto (Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta)

Daniel Sparingga (Universitas Airlangga Surabaya)

Harwanto Dahlan (Universitas Muhammadiyah Yogyakarta)

Indria Samego (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta)

Mohtar Mas'oe'd (Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta)

Sasa Djuarsa Sanjaja (Universitas Indonesia, Jakarta)

Suranto (Universitas Muhammadiyah Yogyakarta)

Syamsuddin Haris (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta)

Tri Ratnawati (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta)

Tulus Warsito (Universitas Muhammadiyah Yogyakarta)

Turnomo Raharjo (Universitas Diponegoro, Semarang)

Tata Usaha

Aris Nuryanto, SH

Wakhid Suthoni

Sudarmoko

Alamat Penyunting dan Tata Usaha : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta Kampus Terpadu, Jl. Lingkar Barat Yogyakarta 55183 Po.Box 1063 Telp. (0274) 387656 Psw. 120/156 Fax. (0274) 387646. E-Mail: jsp_fisipol@umy.ac.id

Jurnal Sosial & Politik diterbitkan sejak bulan Februari 1992 oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

Terakreditasi sesuai Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 55/DIKTI/Kep/2005 Tanggal 17 Nopember 2005 tentang Hasil Akreditasi Jurnal Ilmiah.

Penyunting menerima artikel yang belum pernah dipublikasikan dalam media lain. Naskah diketik dalam ukuran kertas kuarto, spasi ganda dan memuat 5.000.10.000 kata dengan format seperti yang dicantumkan di kulit belakang (Panduan Penulisan Artikel) Naskah yang masuk akan dievaluasi oleh para penyunting ahli. Naskah yang direkomendasikan penyunting ahli untuk dimuat akan disunting untuk keseragaman format, istilah dan tata cara lainnya.

Dicetak di Percetakan Tititama Grafika Yogyakarta, Isi di luar tanggungjawab Percetakan

**PERTIMBANGAN ETIKA DALAM PENELITIAN KUALITATIF :
TELAAH TENTANG PENGARUH PANDANGAN ETIK DAN EMIK
TERHADAP PERILAKU PENELITI DI LOKASI PENELITIAN 1-18**
Agus Suradika

**PENINGKATAN KINERJA PAJAK RESTORAN, SUATU SOLUSI
UNTUK MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH 19 -33**
Azhari Aziz Samudra

**ANALISIS KINERJA ORGANISASI INSTANSI PUBLIK
(STUDI PADA DINAS KESEJAHTERAAN SOSIAL KABUPATEN
BANGLI BALI) 34 - 61**
I Made Sumada

**GOLPUT, PENURUNAN VOTER TURN OUT
DAN MASA DEPAN DEMOKRASI DI INDONESIA 62 - 71**
Juhari Sasmita Aji

**ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK :
SUATU USULAN PEMBENTUKAN BADAN OTORITA
TRANSPORTASI DI DKI JAKARTA 72 - 83**
Rahmat Salam

**DESENTRALISASI FISKAL DAN BERBAGAI PERMASALAHAN
DI DAERAH 83 - 90**
Triyoga Budi Prasetyo

**STUDI EVALUASI DAMPAK PEMBANGUNAN PEMEKARAN
DI KABUPATEN BINTAN TAHUN 2008 91 - 108**
Tunjung Sulaksono dan Eko Priyo Purnomo

**KEBIJAKAN PEMERINTAH PUSAT TENTANG PENATAAN KEMBALI
ORGANISASI PERANGKAT DAERAH PADA ERA OTONOMI DAERAH:
Peneguhan Model Struktur Organisasi Birokratik 109 - 121**
Ulung Pribadi

**PROSES TRANSFER TACIT KNOWLEDGE
DALAM PENCIPTAAN KAPABILITAS INOVASI B-WEB 122 - 139**
Wahyudi Atmoko

STUDI EVALUASI DAMPAK PEMBANGUNAN DAERAH PEMEKARAN DI KABUPATEN BINTAN TAHUN 2008

Tunjung Sulaksono dan Eko Priyo Purnomo²⁸

Abstract: *This paper is the result of a study conducted by the authors in Bintan Regency in August 2008. This research is held with the cooperation between the Government of Bintan Regency with PT. Synergy Visi Utama of Yogyakarta, a consulting firm specializing in regional autonomy, in which both researchers recruited as experts in this institution. The purpose of this evaluative study was to map the various impacts of development occurs in the new kecamatan (districts) and kelurahan (sub-districts). The conclusion of this study is that the division of districts and sub-districts not only bring positive impacts on development in these areas, but also bring some negative implications that need to be followed up immediately by the Government of Bintan Regency so that the division of areas will bring improvement of social welfares within society.*

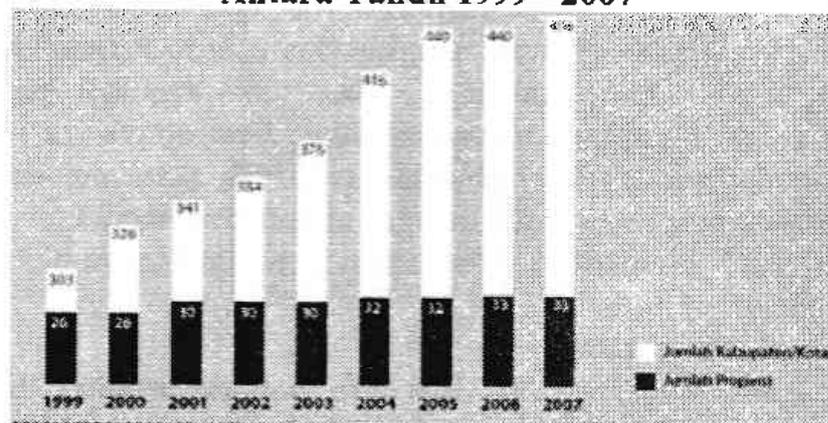
Kata-kata kunci: *studi evaluasi, akibat pembangunan, divisi area*

PENDAHULUAN

Pasca pemberlakuan Undang Undang No. 22/1999, pemekaran wilayah menjadi kecenderungan baru dalam struktur pemerintahan di Indonesia. Tahun 2004, jumlah pemerintahan provinsi telah bertambah dari 26 menjadi 33, sedangkan pemerintah kabupaten/kota meningkat sebanyak 45,2%, dari 303 menjadi 440. Angka tersebut nampaknya akan meningkat pada tahun-tahun mendatang.

Gambar 1.

Jumlah Pemekaran Daerah di Indonesia Antara Tahun 1999 - 2007



Sumber: Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah 2001-2007, Bappenas &

²⁸

) Tunjung Sulaksono, S.IP., M.Si. dan Eko Priyo Purnomo, S.IP., M.Si. adalah Staf Pengajar Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIPOL Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

UNDP, Juli 2008.

Fenomena tersebut menimbulkan sikap pro dan kontra di berbagai kalangan. Manfaat ataupun kerugian yang timbul dari banyaknya wilayah yang dimekarkan menjadi inti perdebatan. Berbagai argumentasi pun disampaikan untuk mendukung sikap masing-masing pihak. Fitriani dkk. misalnya, menyatakan bahwa pemekaran telah membuka peluang terjadinya *bureaucratic and political rent-seeking*, yakni kesempatan untuk memperoleh keuntungan dana, baik dari pemerintah pusat maupun dari penerimaan daerah sendiri²⁹. Muncul sekelompok broker politik orang yang memanfaatkan kondisi ini demi keuntungan pribadinya.

Bahkan tuntutan untuk menunjukkan kemampuan menggali potensi wilayah memaksa banyak daerah menetapkan berbagai pungutan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal ini menyebabkan ekonomi biaya tinggi di daerah, sesuatu yang pada dasarnya merugikan masyarakat daerah sendiri dan bertentangan dengan upaya mempercepat kesejahteraan masyarakat, sebagaimana semangat otonomi daerah.

Selain itu sering pula muncul tuduhan bahwa pemekaran wilayah merupakan permainan kelompok elit di daerah yang sekedar menginginkan jabatan dan posisi. Euforia demokrasi dan terus bermunculannya partai-partai politik dimanfaatkan kelompok elit ini untuk menyuarakan aspirasinya mendorong terjadinya pemekaran. Pemekaran daerah merupakan arena baru bagi para elit yang kepentingannya tidak terakomodasi di daerah induk.

Padahal, secara konseptual, penataan wilayah dalam hal ini pemekaran atau pembentukan daerah otonom baru sebenarnya merupakan praktik yang wajar dilakukan dalam konteks manajemen pemerintahan daerah, yakni dalam rangka untuk mencapai efisiensi, efektivitas, dan rentang kendali yang lebih optimal, yang pada gilirannya kesemuanya itu dapat meningkatkan dan mendekatkan pelayanan bagi masyarakat, serta mempercepat kesejahteraan masyarakat sebagaimana semangat dari otonomi daerah³⁰. Inilah yang menjadi alasan dari pihak untuk tetap mendukung kebijakan pemekaran daerah.

Terlepas dari permasalahan yang dialami banyak daerah otonom baru hasil pemekaran, peraturan perundang-undangan yang ada paling tidak telah menyediakan struktur dan mekanisme yang akan memandu, memfasilitasi, serta mengevaluasi kinerja daerah baru hasil pemekaran secara lengkap dan runtut. Peraturan perundang-undangan yang ada memiliki tingkat kepastian tinggi yang akan menjadi panduan baik dalam pemekaran provinsi maupun kabupaten/kota. Jika aturan main tersebut diikuti, pemekaran daerah pada level tersebut niscaya tidak akan membawa persoalan yang berarti. Ada badan yang akan selalu mengawal kondite daerah baru, kinerja pemerintah daerah baru, serta menjamin terlaksananya pelayanan publik di daerah-daerah pemekaran tersebut.

²⁹) Fitriani, Fitria, Bert Hofman, Kai Kaiser (2005). *Unity in diversity? The creation of new local governments in a decentralizing Indonesia*. Bulletin of Indonesian Economic Studies, Vol.41, No.1: pp 57-79. Routledge, Taylor and Francis.

³⁰) Arif Roesman Effendy, Input Paper: Pemekaran Wilayah Kabupaten/Kota, Democratic Reform Support Program, 2007. Didownload dari www.drsp-usaid.org/publications/index

Masalahannya, keperluan memekarkan daerah tidak semata hanya pada level provinsi dan kabupaten/kota. Kabupaten/Kota pada akhirnya harus mengambil pilihan untuk memekarkan wilayahnya, baik pada level kecamatan atau desa/kelurahan untuk alasan yang sama, yaitu mengejar efektivitas dan efisiensi pemerintahan, sehingga diharapkan akan berkorelasi positif terhadap peningkatan kualitas pelayanan aparat pemerintah serta kontributif terhadap upaya-upaya peningkatan kesejahteraan masyarakatnya.

Sayangnya pemerintah pusat terkesan terlambat mengeluarkan produk hukum yang dapat menjadi pola dan aturan main dalam proses dan mekanisme pemekaran wilayah pada tingkat kecamatan dan desa/kelurahan, termasuk evaluasi terhadap dampak pembangunan di daerah pemekaran. Baru pada bulan Februari 2008 terbit Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan yang di dalamnya memuat beberapa ketentuan dan persyaratan dalam pembentukan, pemekaran, dan penggabungan kecamatan.

Sementara pada tataran realita, telah banyak daerah yang terlanjur memekarkan wilayah kecamatan dan kelurahannya sebelum keluarnya PP No. 19 Tahun 2008, sehingga masih menggunakan PP No 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah sebagai dasar dalam kebijakan pemekaran wilayahnya yang sebenarnya ditujukan sebagai landasan kebijakan pemekaran pada level Provinsi dan Kabupaten/Kota. Salah satunya adalah Kabupaten Bintan. Pada tahun 2007, Kabupaten Bintan memekarkan wilayah kecamatannya, dari sebelumnya berjumlah enam menjadi sepuluh kecamatan. Kecamatan baru tersebut dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 1
Kecamatan Hasil Pemekaran menurut Perda No. 12 Tahun 2007
di Kabupaten Bintan

No.	Nama Kecamatan	Kec. Induk	Ibukota	Wilayah
1.	Toapaya	Gunung Kijang	Toapaya Asri	Toapaya Asri, Toapaya Utara, Desa Toapaya, Desa Toapaya Selatan
2.	Mantang	Bintan Timur	Mantang Lama	Desa Mantang Lama, Desa Mantang Besar, Desa Mantang Baru, Desa Dendun
3.	Bintan Pesisir	Bintan Timur	Desa Kelong	Desa Mapur, Desa Numbing, Desa Kelong, Desa Air Gelubi
4.	Seri Kuala Lobam	Bintan Utara	Teluk Lobam	Desa Kuala Sempang, Desa Busung, Desa Tlk Sasah, Kel Tlk Lobam, Kel Tg. Permai

Sumber: diolah dari Perda Kab. Bintan No. 1 Tahun 2007

Kebijakan yang sama juga ditempuh pada level desa dengan memekarkan wilayahnya sehingga sejak tahun 2007 terdapat penambahan empat desa dan lima kelurahan dalam wilayah Kabupaten Bintan. Desa dan kelurahan lama dan baru tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 2.
Desa Hasil Pemekaran Menurut Perda No. 11 Tahun 2007

No.	Nama Desa/Kelurahan	Kecamatan	Desa Induk	Status
1.	Toapaya Asri	Gunung Kijang	Toapaya	Kelurahan
2.	Dendun	Bintan Timur	Mantang Baru	Desa
3.	Air Glubi	Bintan Timur	Kelong	Desa
4.	Tanjung Permai	Bintan Utara	Tj. Uban Sltn	Kelurahan
5.	Tj. Uban Timur	Bintan Utara	Tj. Uban Sltn	Kelurahan
6.	Tembeling Tanjung	Teluk Bintan	Tembeling	Kelurahan
7.	Kukup	Tambelan	Kampung Hilir	Desa
8.	Pulau Pengikik	Tambelan	P. Mentebung	Desa
9.	Kota Baru	Teluk Sebong	Ekan Enculai	Kelurahan

Sumber: diolah dari Perda Kab. Bintan No. 1 Tahun 2007

Konsekuensi logis kebijakan pemekaran kecamatan dan desa di Kabupaten Bintan tersebut telah memunculkan berbagai dampak baik dalam bidang sosial, budaya, serta ekonomi masyarakat. Selain itu, pembangunan infrastruktur juga diharapkan dapat membawa dampak perbaikan kesejahteraan masyarakat, yang didahului dengan lancarnya perguliran roda perekonomian daerah. Namun demikian, ditengarai muncul pula dampak negatif sebagai akibat dari kebijakan pemekaran tersebut, seperti belum tersedianya struktur dan infrastruktur pelayanan publik maupun kurangnya aparat pemerintah di daerah pemekaran³¹.

Untuk itulah diperlukan studi evaluasi dampak pembangunan di daerah pemekaran sebagai sarana melakukan penilaian tentang efektivitas kebijakan kewilayahan yang diambil Pemerintah Kabupaten Bintan dalam meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik dan akselerasi peningkatan kesejahteraan masyarakat, sebagaimana maksud utama pengambilan kebijakan pemekaran tersebut.

Sebagai upaya awal melihat dampak pemekaran kecamatan dan kelurahan yang terjadi di Kabupaten Bintan, penelitian ini dilaksanakan meskipun standar evaluasi terkait dengan dampak pembangunan itu sendiri belum memiliki payung hukum yang definitif. Namun paling tidak hasil penelitian ini dapat menjadi pegangan tentang dampak kebijakan pemekaran kecamatan dan kelurahan di Kabupaten Bintan pada tahun 2008, dan menjadi pedoman dalam kebijakan pemekaran bagi para pengambil keputusan.

TINJAUAN PUSTAKA

Beberapa studi telah dilakukan secara parsial untuk mencoba mengkaji apa yang terjadi di beberapa daerah otonom baru. Bappenas pada tahun 2005 telah melakukan Kajian Percepatan Pembangunan Daerah Otonom Baru (DOB). Kajian ini secara khusus mempelajari permasalahan terkait pembangunan daerah otonom baru dan sektor

31

andalan pengembangan ekonomi di beberapa kabupaten, antara lain di Kabupaten Serdang Bedagai (Sumatera Utara), Kabupaten Sekadau (Kalimantan Barat), Kota Tomohon (Sulawesi Utara), Kabupaten Sumbawa Barat (NTB) dan Kota Tasikmalaya (Jawa Barat)³².

Hasil kajian menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah (PAD) meningkat, tapi ketergantungan terhadap Dana Alokasi Umum (DAU) masih tetap tinggi. Terjadi pula peningkatan belanja pembangunan, meskipun proporsinya terhadap belanja rutin masih kecil. Tidak mengherankan bila para responden menyatakan kualitas pelayanan masyarakat belum meningkat. Hal ini ternyata disebabkan pemda DOB pada tahun-tahun awal memprioritaskan pembenahan kelembagaan, infrastruktur kelembagaan, personil dan keuangan daerahnya³³.

Lembaga Administrasi Negara pada tahun 2005 juga melakukan Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Otonomi Daerah untuk periode 1999-2003. Studi yang dilakukan di 136 kabupaten/kota ini menyimpulkan bahwa kesejahteraan masyarakat, khususnya dilihat dari indikator ekonomi dan sosial secara umum, mengalami peningkatan. Namun demikian, tetap terjadi kesenjangan antara wilayah Indonesia Bagian Barat dan Indonesia Bagian Timur³⁴.

Dalam aspek pelayanan publik, studi LAN menunjukkan bahwa rasio panjang jalan keseluruhan dengan luas wilayah mengalami penurunan. Sedangkan pada bidang kesehatan dan pendidikan terjadi peningkatan infrastruktur yang cukup berarti. Kemudian, dalam hal demokrasi lokal yang dilihat dari penggunaan hak pilih pada pemilu, angka partisipasi cukup tinggi. Meski studi ini tidak secara langsung berkaitan dengan daerah pemekaran, secara umum daerah induk, daerah DOB dan daerah yang tidak mekar menunjukkan kecenderungan yang hampir sama³⁵.

Puslitbang Otonomi Daerah Depdagri pada tahun 2005 juga melakukan penelitian Efektivitas Pemekaran Wilayah di Era Otonomi Daerah di sembilan daerah otonom baru. Penelitian ini menyimpulkan bahwa secara umum tidak ada satupun daerah DOB yang bisa dikelompokkan dalam kategori mampu, meski penataan berbagai aspek pemerintahan untuk menunjang penyelenggaraan pemerintahan telah sesuai dengan pedoman yang ada. Penyebabnya adalah pemerintahan DOB kurang mampu merumuskan dengan tepat kewenangan ataupun urusan yang akan dilaksanakan agar sesuai dengan kondisi, karakteristik daerah serta kebutuhan masyarakat³⁶.

Studi ini menemukan bahwa kelembagaan yang terbentuk belum sepenuhnya disesuaikan dengan urusan yang telah ditetapkan sebagai urusan daerah. Beberapa masalah timbul, seperti jumlah kelembagaan (SKPD) yang cenderung berlebih, struktur organisasi yang cenderung besar, serta belum memperhitungkan kriteria efektivitas dan efisiensi kelembagaan yang baik.

³²) BAPPENAS & UNDP, Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah, 2001-2007, Juli 2008.

³³) *ibid.*

³⁴) Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah. 2005. "*Laporan Evaluasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah Periode 1999-2003*", Lembaga Administrasi Negara (LAN).

³⁵) *ibid.*

³⁶) Pusat Penelitian dan Pengembangan Otonomi Daerah. 2005, "*Sinopsis Penelitian: Efektifitas Pemekaran Wilayah di Era Otonomi Daerah*", Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Dalam Negeri.

Di sektor keuangan, hanya ada satu dari sembilan daerah yang dikategorikan mampu mengelola keuangannya. Problem utamanya adalah rendahnya kemampuan dalam menggali sumber-sumber penerimaan daerah, khususnya PAD. Ditinjau dari aspek aparatur, hanya ada satu dari sembilan daerah yang dikategorikan sangat mampu dalam pengelolaan pemerintahannya. Adapun dilihat dari ketersediaan, kualifikasi yang dimiliki, serta kesesuaian antara personil yang ada dan struktur yang tersedia. Secara umum, DOB belum mampu menyelesaikan berbagai macam persoalan di atas³⁷.

Semua penelitian tersebut memang melihat dampak pemekaran daerah di berbagai aspek, seperti ekonomi dan kualitas pelayanan. Namun sayangnya, tidak satupun penelitian tersebut yang menganalisis atau mengevaluasi kasus-kasus pemekaran kecamatan dan desa/kelurahan. Dengan demikian, refrensi atau kajian tentang pemekaran pada level Kecamatan dan desa/kelurahan memang masih sangat minimal.

Mengambil pelajaran dari studi-studi yang dilakukan oleh beberapa lembaga riset, seperti Percik, LIPI dan beberapa lembaga lainnya, ternyata sangat tidak mudah menyimpulkan dampak kebijakan pemekaran, apakah berimplikasi positif atau negatif. Di setiap dimensi, baik sosio-kultural, politik dan pemerintahan, serta pelayanan publik dan pembangunan ekonomi, implikasi pemekaran selalu bermata ganda: bisa positif, tetapi pada saat yang sama juga bersifat negatif. Karena belum ada indikator berbasis peraturan perundangan untuk mengevaluasi dampak pembangunan di daerah pemekaran, maka dalam penelitian ini, implikasi pemekaran tersebut dapat dipetakan dalam dimensi sosio-kultural/budaya, sosial-ekonomi, pelayanan publik, dan pembangunan ekonomi.

METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif. Metode ini dipakai karena studi dan evaluasi ini bermaksud menggambarkan sebuah fenomena secara mendalam, dalam hal ini adalah dampak pembangunan di bidang sosial, budaya dan perekonomian di daerah pemekaran sebagai sebuah realitas empirik. Karena *design* penelitian adalah penelitian komparatif dengan membandingkan kondisi sebelum dan sesudah pemekaran, maka penelitian ini akan bersifat deskriptif-komparatif.

2. Unit of Analysis

Unit analisis dari studi evaluasi ini adalah kecamatan dan desa/kelurahan sebagai hasil pemekaran sesuai dengan Perda No. 11 Tahun 2007 dan Perda No. 12 Tahun 2007, yaitu Kecamatan Toapaya, Kecamatan Mantang, Kecamatan Bintan Pesisir, dan Kecamatan Seri Kuala Lobam. Sementara pada tingkat desa/kelurahan, daerah hasil pemekaran adalah Kelurahan Toapaya Asri, Desa Dendun, Desa Air Glubi, Kelurahan Tembeling Tanjung, Desa Kukup, Desa Pengikik, serta Kelurahan Kota Baru.

3. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data yang valid dan reliabel, maka teknik yang dipergunakan dalam pengumpulan data juga harus teruji dan dapat dipertanggungjawabkan. Sebagai sebuah instrumen untuk mengukur dampak

³⁷

) *ibid.*

pembangunan dan pemekaran wilayah di suatu daerah, maka teknik yang dapat dipergunakan antara lain: *Documentary and Archival Research*, *Focus Group Discussion (FGD)*, dan *Depth Interview*.

4. Teknik Analisis Data

Alasan utama dari pemakaian metode komparasi dalam penelitian ini adalah karena metode komparatif merefleksikan sifat dasar dari riset sosial, yang tidak pernah mungkin untuk menggunakan metode eksperimental. Dalam penelitian ini, metode yang dipilih untuk melakukan analisis data adalah metode komparatif, lebih spesifik lagi *focused comparison*, dengan melakukan perbandingan secara intensif dalam beberapa aspek, antara lain implementasi pelayanan publik, terutama di bidang sosial budaya dan perekonomian di daerah-daerah pemekaran, pra dan pasca pemekaran, serta memetakan dampak pembangunan infrastruktur yang terjadi pasca-kebijakan pemekaran tersebut, apakah korelatif dengan peningkatan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat di daerah pemekaran.

PEMBAHASAN

1. Dinamika Pemekaran Wilayah di Kabupaten Bintan

Pada masa Orde Baru, kebijakan pemekaran daerah sebenarnya bukan hal yang asing. Namun kebijakan yang berpedoman pada UU No. 5 Tahun 1974 tersebut lebih bersifat *top-down* dan merupakan refleksi kebutuhan pemerintah pusat. Pasca reformasi, kebijakan pemekaran mengalami perubahan signifikan. Proses kebijakan pemekaran berbasis UU No. 22/1999 mulai bersifat *bottom-up* dan lebih didominasi oleh proses politik daripada administratif. Diawali oleh dukungan aspirasi masyarakat, diusulkan oleh Kepala Daerah dan DPRD induk, lalu dimintakan persetujuan dari Kepala Daerah dan DPRD daerah atasan, kemudian diusulkan ke pemerintah nasional yang melibatkan Menteri Dalam Negeri, DPOD dan DPR. Kebijakan ini dimulai pada saat legitimasi pemerintah nasional yang lemah menghadapi tekanan politik masyarakat dan politisi daerah³⁸.

Euforia pemekaran wilayah juga sempat mewarnai sejarah kebijakan kewilayahan di Kabupaten Bintan. Kabupaten yang dibentuk dengan UU No. 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Provinsi Sumatera Tengah ini sebelumnya bernama Kabupaten Kepulauan Riau. Berdasar UU No. 53/1999 dan UU No. 13 Tahun 2000, wilayah Kabupaten Kepulauan Riau kemudian berkembang menjadi tiga, yaitu Kabupaten Kepulauan Riau, Kabupaten Karimun, dan Kabupaten Natuna.

Berdasarkan UU No. 5 Tahun 2001, wilayah Kabupaten Kepulauan Riau kembali berkurang dengan pembentukan Kota Tanjung Pinang yang wilayahnya sebagian mengambil wilayah Kabupaten Kepulauan Riau, yaitu Kecamatan Tanjung Pinang Barat dan Kecamatan Tanjung Pinang Timur, yang juga berimplikasi pada pemindahan Ibukota Bintan yang tadinya berkedudukan di Tanjung Pinang, harus bergeser ke Bandar Seri Bentan di wilayah Kecamatan Teluk Bintan. Pada tahun 2003, wilayah Kabupaten Kepulauan Riau kembali berkurang dengan keluarnya UU No. 31 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Lingga, karena tiga kecamatannya menjadi bagian dari kabupaten baru tersebut.

³⁸) *ibid.*

Terbentuknya Provinsi Kepulauan Riau juga membawa implikasi terhadap Kabupaten Kepulauan Riau. Agar tidak terjadi kerancuan dalam penyebutan nama kabupaten dan provinsi yang baru terbentuk, maka Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Kepulauan Riau sepakat untuk mengganti nama Kabupaten Kepulauan Riau menjadi Kabupaten Bintan. Pergantian nama tersebut mendapat justifikasi Pemerintah Pusat dengan keluarnya PP No. 5 Tahun 2006.

Sebagai manifestasi dari *policy* penataan wilayah di Kabupaten Bintan, maka berdasar Perda No. 11 Tahun 2007 terbentuk beberapa kelurahan/desa baru di Kabupaten Bintan, antara lain: Kelurahan Toapaya Asri di Kecamatan Bintan Utara, Desa Dendun dan Desa Air Glubi di Kecamatan Bintan Timur, Kelurahan Tanjung Uban Timur di Kecamatan Bintan Utara, Kelurahan Tembeling Tanjung di Kecamatan Teluk Bintan, Desa Kukup dan Desa Pengikik di Kecamatan Tambelan, serta Kelurahan Kota Baru di wilayah Kecamatan Teluk Sebong.

Selain pada level desa/kelurahan, pemekaran juga terjadi pada level kecamatan dengan munculnya kecamatan Toapaya, Kecamatan Mantang, Kecamatan Bintan Pesisir, Kecamatan Sri Kuala Lobam berdasarkan Perda No. 12 Tahun 2007. Dengan demikian secara administratif hingga saat ini di Kabupaten Bintan terdapat 10 wilayah kecamatan.

2. Dampak Pembangunan di Daerah Pemekaran

a. Dampak Sosio Kultural

Pemekaran yang dilakukan di Kabupaten Bintan menampakkan beberapa manfaat yang menonjol antara lain kedekatan masyarakat dengan pemimpinnya, menguatnya solidaritas kultural dan sosial, dan meminimalkan konflik dalam masyarakat karena cepatnya penyelesaian, sebagaimana yang dinyatakan oleh Sekretaris Kecamatan Mantang³⁹.

Akan tetapi ada problematika yang muncul secara sosial dan kultural dalam pemekaran di Kabupaten Bintan. Permasalahan yang menonjol antara lain: *Pertama*, ketegangan yang muncul baik dari pemerintahan induk maupun pemerintahan yang merupakan hasil pemekaran akibat perebutan sarana maupun SDM. *Kedua*, belum adanya dukungan kebijakan atau peraturan daerah yang *enabling* atau mendukung kebijakan pemekaran daerah. Pemerintah kabupaten belum memiliki instrument yang jelas untuk menentukan apakah daerah tersebut sudah layak dilakukan pemekaran ataukah belum. Demikian juga maupun pemerintah daerah belum memiliki indikator untuk mengukur kelayakan daerah tersebut untuk diteruskan sebagai daerah pemekaran atau harus dikembalikan ke daerah induknya.

Ketiga, kebijakan pemekaran yang masih merupakan ide dari atas atau *top down policy*, meskipun banyak pernyataan pejabat daerah mengatakan bahwa pemekaran adalah murni aspirasi masyarakat⁴⁰. Keinginan melakukan pemekaran lebih karena dorongan kuat dari pemerintah Kabupaten dan merupakan ide yang dilakukan secara berkesinambungan oleh elit Kabupaten. Walaupun ini juga didukung oleh masyarakat

³⁹) Wawancara dengan Sekcam/PLT Camat Mantang, Amel S.Sos, Selasa, 4 Agustus 2008.

⁴⁰)

karena akan sangat membantu mereka dalam banyak hal, tetapi penggagas utamanya adalah Kabupaten, dalam hal ini eksekutif.

b. Dampak Sosial-Ekonomi

Salah satu dampak nyata dari kebijakan pemekaran ini adalah meningkatnya fasilitas ekonomi, sosial dan kemasyarakatan baik di daerah pemekaran maupun di daerah induk. Pemekaran yang dilakukan di Kabupaten Bintan yang menonjol salah satunya adalah meningkatnya fasilitas kesehatan yang semakin baik sarana dan prasarananya. Peningkatan ini nampak dari meningkatnya status puskesmas pembantu menjadi puskesmas induk atau penambahan jumlah puskesmas pembantu di beberapa daerah pemekaran.

Tabel 3
Jumlah Puskesmas di Kabupaten Bintan Sebelum Pemekaran

Kecamatan	Jenis Fasilitas Pelayanan Kesehatan				
	Rumah Sakit	Puskesmas	Puskesmas Pembantu	Puskesmas Keliling	Balai Pengobatan
1. Teluk Bintan	-	1	5	2	-
2. Bintan Utara	-	1	3	3	7
3. Teluk Sebong	-	1	5	1	5
4. Bintan Timur	1	1	9	3	3
5. Gunung Kijang	-	1	5	2	1
6. Sambelan	-	1	3	2	2
Jumlah	1	6	30	13	18

Sumber : Dinas Kesehatan dan KB Kabupaten Bintan, 2006

Akan tetapi ada beberapa problem yang muncul dalam pemekaran pada aspek sosial dan ekonomi yaitu *pertama*, otonomi kecamatan dalam pengelolaan keuangan dan sumber pembiayaan pembangunan. Problem otonomi daerah dalam hal pengelolaan dan sumber daya keuangan daerah merupakan yang sangat kental muncul di dalam pemekaran daerah di Kabupaten Bintan. Hal *kedua* yang muncul adalah kualitas pelayanan publik dalam bidang ekonomi yang masih minim dan kurang tertata dengan baik. Kejadian ini muncul bukan hanya pada daerah pemekaran tetapi juga muncul di daerah induk.

Masalah ini sangat menonjol berkaitan dengan otonomi Kecamatan dan Desa karena masalah keuangan Kecamatan dan Desa, menyebabkan tidak adanya jaminan transfer keuangan yang jelas sebagaimana yang dinikmati oleh Kabupaten melalui skema DAU. Akibatnya ketergantungan Kecamatan dan Desa terhadap Kabupaten menjadi sangat besar, sebab sumber keuangan Kecamatan dan Desa sesungguhnya sangat terbatas untuk bisa membiayai sendiri kegiatan-kegiatan yang ada di Kecamatan dan Desa.

Pada saat yang sama meskipun Kecamatan dan Desa memiliki sumber alam maupun sumber pendapatan lain yang relatif besar tetapi kapasitas Kecamatan dan Desa untuk mengelolanya secara efisien dan ekonomis seringkali menjadi alasan pemerintah atasannya untuk mengeksploitasi sumber-sumber pendapatan itu. Tidak jarang untuk alasan efisiensi eksploitasi itu melibatkan pihak-pihak swasta yang mengakibatkan

terjadinya kerusakan lingkungan hidup. Akibatnya masyarakat tidak dapat secara langsung menikmati manfaatnya tetapi justru menerima kerugian akibat eksploitasi tersebut.

c. Dampak Pada Pelayanan Publik

Pelayanan publik menjadi hal yang paling dirasakan oleh masyarakat di daerah pemekaran. Kurangnya aparat di daerah pemekaran menjadi salah satu keluhan yang sering muncul bukan saja oleh masyarakat, tetapi juga oleh aparat birokrasi sendiri. Permasalahan birokrasi ini disikapi dengan redistribusi aparat birokrasi untuk menempati pos-pos baru, sebagaimana yang diungkapkan Wakil Bupati Bintan Drs Mastur Taher yang mengatakan bahwa setelah disahkannya Perda Pemekaran tersebut maka dari pihak pemerintah kabupaten akan menempatkan pegawai yang bertugas dan termasuk kantor pemerintahan. "Kalau kantor kita mempergunakan yang ada dulu, namun dalam APBD akan tetap kita anggarkan. Kita akan berusaha secepat mungkin mengefektifkan pemerintah di daerah pemekaran,"tukasnya⁴¹

Namun redistribusi SDM birokrasi itu bukanlah permasalahan sederhana. Masalah yang paling kasat mata terlihat dari masih lowongnya jabatan-jabatan struktural di kecamatan pemekaran, mulai dari jabatan camat hingga kepala-kepala seksinya hingga sembilan bulan pasca berlakunya Perda Pemekaran Kecamatan berlaku efektif. Belum terisinya struktur aparat pemerintah kecamatan tersebut dapat berpengaruh terhadap kualitas pelayanan publik yang harus diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat. Paling tidak, kekosongan jabatan ini secara potensial dapat mengakibatkan kurang maksimalnya pelayanan yang harus diberikan pemerintah kecamatan atau kelurahan/desa kepada masyarakat.

Hal ini sebagaimana pemaparan seorang anggota DPRD Kabupaten Bintan, T. Sianturi: "Kami temukan di beberapa wilayah mengalami kekurangan aparatur pegawai"⁴² Sebut saja, kata T. Sianturi, Kecamatan Bintan Utara sekarang ini kekurangan tiga pejabat strukturalnya. Hal serupa juga dialami wilayah hasil pemekaran kecamatan ini yaitu Sri Kuala Lobam yang mengalami kekurangan lima pejabat strukturalnya. Bahkan, untuk Kecamatan Seri Kuala Lobam ini sampai sekarang belum ada pejabat Sekretaris Kecamatan (Sekcam). Belum lagi, ditemukan sejumlah kelurahan yang ada di wilayah Bintan ini diketahui mengalami kekurangan pegawai⁴³.

Jika pemaparan Sianturi tersebut dicross check dengan data yang diperoleh dari Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Bintan, nampaknya memang kenyataan di lapangan menunjukkan hal tersebut. Paling tidak, dari keempat kecamatan pemekaran, baru satu kecamatan yang telah memiliki camat definitif, sementara sisanya adalah sekcam yang diangkat menjadi PLT Camat bersamaan dengan peresmian kecamatan baru tersebut, sebagaimana dapat dilihat dari beberapa tabel di bawah ini.

Tabel 4.1.
Posisi Kepegawaian Kecamatan Mantang

41

)http://www.posmetrobatam.com/index.php?Itemid=35&id=1940&option=com_content&task=view.download 18 Juli 2008.

42)http://batampos.co.id/Kepri/Kecamatan_Pemekaran_Kekurangan_PNS

43) *ibid.*

Tahun 2008

Nama	Pendidikan	Gol	Jabatan
A R N E L, S.Sos.	S-1	III/c	SEKCAM
BOBBY ANSYARI HASIBUAN, ST.	S-1	III/a	fungsiional/staf
YUSDARWIN	SLTA	II/a	fungsiional/staf

Diolah dari data DUK BKD Kabupaten Bintan 2008

Tabel 4.2.

Posisi Kepegawaian Kecamatan Bintan Pesisir Tahun 2008

Nama	Pendidikan	Gol	Jabatan
SYAIFUL IKHWAN, S.Sos.	S-1	III/c	SEKRETARIS KECAMATAN
WAN CHAIZULZAM, S.E.	S-1	III/a	fungsiional/staf
S A I D U N	SLTA	III/a	fungsiional/staf
IKA YULIAWATI	SLTA	II/a	fungsiional/staf
RUDI HARIANCHE	SMP	I/d	fungsiional/staf

Sumber: BKD, Data DUK Kab Bintan Tahun 2008.

Tabel 4.3.

Posisi Kepegawaian Kecamatan Toapaya Tahun 2008

Nama	Pendidikan	Gol	Jabatan
DEKI ISKANDAR DINATA, S.STP.	S-1	III/c	SEKCAM
SOFYAN, S.H.	SLTA	III/b	fungsiional/staf
SAMSUL, S.P.	S-1	III/a	KASUBBAG UMUM
R O S L I, A.Md.	SARMUD	III/a	fungsiional/staf
NURWIANTO, S.T.	S-1	III/a	fungsiional/staf
AGUS ALFIAN	SLTA	II/c	fungsiional/staf
ALAMSYAH PUTRA	SLTA	II/a	fungsiional/staf
ARI SAPUTRA	SLTA	II/a	fungsiional/staf

Sumber: BKD, data DUK Kab. Bintan 2008.

Permasalahan kekosongan jabatan struktural di kecamatan-kecamatan hasil pemekaran tersebut disebabkan karena *pertama*, keengganan sejumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk ditugaskan ke kecamatan-kecamatan yang terletak di pulau-pulau di luar Pulau Bintan. Kekurangan ini tentu berdampak terhadap kualitas pelayanan pemerintah terhadap masyarakat di sekitar wilayah. Padahal cita-cita pemekaran sejumlah wilayah di Kabupaten Bintan ini tujuan awalnya yaitu meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Dengan keterbatasan pegawai di sejumlah wilayah otomatis fungsi pelayanan menjadi terhambat. Kondisi ini sangat ironis sekali bila dibandingkan dengan PNS Kabupaten Bintan yang berdomisili di Tanjungpinang yang diperkirakan mencapai 2.000 orang. Ada kecenderungan PNS enggan ditempatkan di sejumlah wilayah di Bintan dan memilih tinggal di Tanjungpinang yang telah menjadi bagian administrasi Kota Tanjungpinang⁴⁴.

Keengganan untuk pindah ke kecamatan-kecamatan yang jauh juga dibenarkan

oleh hampir semua pejabat kecamatan maupun Kabupaten Bintan yang ditemui oleh tim peneliti. Salah satu kondisi objektif yang menyebabkan masih banyak kosongnya jabatan struktural di kecamatan hasil pemekaran adalah karena keengganan untuk ditempatkan di daerah-daerah yang terhitung jauh dari ibukota kabupaten⁴⁵.

Faktor *kedua* yang menyebabkan problem kekosongan jabatan-jabatan struktural di kecamatan pemekaran tersebut adalah kebijakan BKD Kabupaten Bintan yang biasa melakukan pengangkatan pejabat struktural secara serempak. Akhirnya hal tersebut mengakibatkan posisi-posisi kosong tidak bisa segera diisi karena harus menunggu pelantikan secara massal⁴⁶.

BKD sendiri mengakui bahwa kebijakan mutasi, pelantikan dan penempatan pegawai memang biasanya dilakukan secara massal, agar lebih efisien. Namun khusus untuk pemekaran kecamatan, selain pertimbangan efisiensi, hal lain yang dijadikan pertimbangan adalah SOTK tiap SKPD yang baru yang mengharuskan BKD Kabupaten Bintan menyesuaikan SOTK SKPD-nya sesuai dengan tuntutan PP 41 Tahun 2007. Dengan demikian, daripada harus mengulang kembali pelantikan, maka BKD berpendapat bahwa penempatan pejabat kecamatan pemekaran lebih baik menunggu SOTK baru yang sudah disesuaikan dengan PP No. 41 Tahun 2007⁴⁷.

Selain itu, terhadap permasalahan kenapa hanya pejabat fungsional yang ditempatkan di daerah pemekaran dan bukan pejabat struktural, menurut Kabid Administrasi dan Pengembangan BKD Kabupaten Bintan, hal ini disebabkan karena Pemerintah Kabupaten ingin berhati-hati untuk mengangkat pejabat struktural, agar tidak perlu terjadi mutasi karena ketidaksesuaian antara kebutuhan dan kondisi aparat. Selain itu, penempatan pegawai pada posisi staf juga diarahkan agar proses kaderisasi di lapangan dapat berjalan, dengan tujuan agar para "calon" pejabat mengenal lebih jauh kondisi medan, serta menunjukkan keseriusannya dalam menjalankan tugasnya. Baru kemudian jika dinilai aparat tersebut mampu menjalankan tugasnya dengan baik, maka akan dilakukan pelantikan untuk menduduki jabatan struktural sesuai dengan kebutuhan di lapangan⁴⁸.

Selain itu, BKD sebenarnya telah menyebarkan semacam angket kepada pegawai di lingkungan Pemkab Bintan yang berisi tawaran untuk bersedia dipindahkan ke daerah-daerah pemekaran⁴⁹. Hal ini penting, karena kesediaan untuk ditempatkan di daerah-daerah pemekaran yang diawali kesadaran diri akan sangat berpengaruh terhadap kinerja pegawai itu nantinya, karena tidak ada rasa keterpaksaan. Setelah batas waktu penyerahan berakhir, ternyata pegawai yang bersedia pindah atas kemauan sendiri jumlahnya tidak sesuai dengan kebutuhan. Akhirnya, diambil kebijakan untuk menempatkan pejabat sementara di daerah-daerah pemekaran, sampai pejabat definitif diangkat untuk mengisi jabatan-jabatan yang masih kosong. Yang lebih penting kemudian adalah tugas-tugas pemerintahan dapat berjalan terlebih dahulu. Meskipun

⁴⁵) Intisari wawancara dengan Sekcam Mantang, Sekcam Bintan Timur, Camat Seri Kuala Lobam, dan Staf Bagian Pemerintahan Pemkab Bintan.

⁴⁶) Wawancara dengan Sekcam/PLT Camat Mantang, Amel. S.Sos. pada hari Selasa, tanggal 4 Agustus 2008 jam 19.00 s.d. 21.00.

⁴⁷) Wawancara dengan Kabid Administrasi dan Pengembangan Kepegawaian Kabupaten Bintan, Drs. Riono, M.Si., Jumat, 7 Agustus 2008 jam 09.30 – 10.30.

⁴⁸) *ibid.*

⁴⁹) *ibid.*

ada beberapa kendala di atas, BKD menargetkan dalam tahun 2008 jabatan-jabatan yang masih kosong tersebut dapat terisi seluruhnya, sehingga tugas-tugas pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat dapat berjalan dengan optimal⁵⁰.

Selain ketersediaan aparat, dampak negatif pemekaran adalah belum siapnya infrastruktur pelayanan publik, seperti kantor dan listrik. Semua kecamatan hasil pemekaran belum memiliki kantor sendiri. Baik Kecamatan Mantang, Bintan Pesisir, Seri Kuala Lobam, dan Toapaya, masih menggunakan bangunan seadanya, yang biasanya dipinjam dari Pemerintah Desa atau Kelurahan yang menjadi ibukota kecamatan. Listrik juga masih menjadi kendala, sebagaimana pemaparan Sekcam Mantang, "Listrik di sini hanya nyala dari jam enam sore sampai jam enam pagi, sementara pelayanan kepada masyarakat lebih banyak di siang hari. Jelas ini merupakan salah satu penghambat dalam memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat⁵¹"

Bagi masyarakat yang tinggal di Kabupaten Bintan terutama di desa dan pulau-pulau yang jauh dari jangkauan listrik PLN, Pemerintah diharapkan dapat mengadakan listrik desa berupa mesin genset. Kepala Desa Numbing Kecamatan Bintan Pesisir, Baharuddin, kepada Bintannews menyampaikan rasa keprihatinannya terhadap masyarakat pulau Numbing yang saat ini dipimpinnya. Ada beberapa pulau dikawasan pulau Numbing seperti Gin Besar, Gin Kecil, dan Gudang Arang yang masyarakatnya belum pernah menikmati listrik untuk penerangan⁵².

Ketiadaan listrik di daerah-daerah yang jauh dari pusat pemerintahan jelas akan menghambat pelaksanaan program-program pembangunan. Arus informasi dan komunikasi yang seharusnya dapat berjalan lancar jika ada energi listrik menjadi terkendala karena belum adanya infrastruktur listrik di daerah. "Hal inilah yang menjadi keluhan warga pulau setiap saat, karena penerangan ini sangat diperlukan sekali. Kita harapkan Pemerintah kabupaten Bintan dapat merealisasikan permohonan masyarakat adanya listrik desa untuk masyarakat yang bermukim di pulau ini," ujar Baharuddin.

Selain membawa dampak negatif, pemekaran kecamatan ternyata juga berimplikasi positif bagi pelayanan masyarakat. Salah satu yang paling kentara dan dirasakan masyarakat adalah dengan terpotongnya jarak yang harus ditempuh oleh masyarakat dalam mendapatkan pelayanan di ibukota kecamatan yang cukup signifikan.

Terpotongnya jarak tersebut jelas membawa dampak positif bagi masyarakat. *Pertama*, dengan makin dekatnya jarak dengan pusat pemerintah kecamatan, banyak urusan administrasi dapat diselesaikan dalam waktu yang lebih cepat. *Kedua*, jarak yang makin dekat akan mengakibatkan biaya yang harus dikeluarkan masyarakat berkurang secara signifikan. Jelas terjadi efisiensi dari segi biaya, apalagi jika pelayanan yang dibutuhkan menuntut seorang warga untuk berulang kali datang ke kantor kecamatan⁵³.

Sebagai contoh, Kecamatan Bintan Utara sebelum pemekaran luasnya mencapai 219,15 km²⁵⁴, dan setelah pemekaran menjadi 100,15 km²⁵⁵. Ilustrasi lain dapat

⁵⁰) Ibid.

⁵¹) Wawancara dengan Sekcam/PLT Camat Mantang, op.cit.

⁵²) Bintannews.com, 28 Juni 2008.

⁵³) Intisari wawancara dengan Kasie PMD/Kel. Kec. Bintan Timur, Syamsuar dan Sekcam/PLT Camat Mantang, Arnel, S.Sos.

⁵⁴) Monografi Kecamatan Bintan Utara Semester II Tahun 2007

diambil dari Kecamatan Gunung Kijang. Sebelum Kecamatan Toapaya lahir, luas kecamatan ini mencapai 548,12 km², dan setelah terjadi pemekaran, wilayah Kecamatan Gunung Kijang menjadi berkurang secara signifikan. Ini tentu berdampak pada makin kecilnya *span of control* dari Pemerintah Kecamatan, sehingga dapat lebih berkonsentrasi memberikan pelayanan.

Demikian juga dalam hal jumlah penduduk. Sebelum pemekaran, data terakhir menunjukkan bahwa Kecamatan Gunung Kijang memiliki penduduk sebanyak 18.123 jiwa, yang terdiri atas 9.637 laki-laki dan 8.486 perempuan atau 5.044 kepala keluarga⁵⁶. Sementara setelah pemekaran, jumlah penduduk ini berkurang menjadi 9.498 orang, yang terdiri dari 5.078 orang laki-laki dan 4.420 orang perempuan atau 2.484 kepala keluarga⁵⁷.

Dalam hal jumlah desa/kelurahan, sebelum pemekaran Kecamatan Gunung Kijang memiliki tujuh desa/kelurahan, maka setelah dimekarkan, Kecamatan Gunung Kijang hanya memiliki 4 desa/kelurahan. Di Kecamatan Bintang Utara, sebelum pemekaran dahulu terdiri atas 8 desa/kelurahan, maka setelah pemekaran berkurang menjadi 5 desa/kelurahan. Di Kecamatan Bintang Timur, sebelum pemekaran terdapat 10 desa/kelurahan, setelah pemekaran berkurang menjadi hanya 4 desa/kelurahan⁵⁸.

Jelas pengurangan itu akan memberikan keleluasaan lebih bagi aparat kecamatan untuk memaksimalkan kinerja pelayanan mereka. Dengan wilayah yang makin kecil, setiap kejadian yang memerlukan respon dan penanganan secara cepat oleh pihak pemerintah kecamatan dapat segera tertangani karena jarak yang relatif lebih dekat dibandingkan dengan sebelumnya. Makin sedikitnya jumlah desa/kelurahan yang harus ditangani, akan berdampak pada makin tingginya frekuensi pemantauan dan pembinaan yang dapat diberikan, sedangkan jumlah penduduk yang makin kecil akan berdampak pada pelayanan yang lebih intensif dan berkualitas dari pemerintah kecamatan.

Hal itu dapat dipahami mengingat bahwa beberapa wilayah Kabupaten Bintang terdiri dari wilayah kepulauan, sehingga memberikan kendala tersendiri dibandingkan dengan wilayah Bintang daratan, karena selain sarana transportasi yang tidak selalu tersedia, masalah musim dan cuaca akan sangat berpengaruh dalam perjalanan menuju dan dari pusat kecamatan. Oleh karena itu, dengan pemekaran yang sekaligus diimbangi dengan makin pendeknya jarak antara masyarakat dengan pusat pelayanan, maka akan berdampak pada efisiensi pelayanan dari segi pembiayaan.

Selanjutnya, dari segi belanja aparatur, makin pendeknya rentang kontrol pemerintah kecamatan akan berdampak pada berkurangnya biaya operasional. Hal ini mengingat sebagai salah satu tanggungjawab Pemerintah Kecamatan, maka aparat dalam waktu-waktu tertentu perlu melakukan kunjungan ke lokasi-lokasi terjauh yang menjadi tanggungjawabnya. Dengan makin dekatnya rentang kendali, maka jarak yang ditempuh akan mengecil, sehingga dana untuk operasional atau transportasi bisa diperkecil dan dialihkan ke sektor lain atau untuk mengoptimalkan jangkauan serta frekuensi persentuhan aparat kecamatan pemekaran dengan masyarakatnya, sehingga

⁵⁵) Monografi Kecamatan Bintang Utara Semester I Tahun 2008

⁵⁶) Monografi Kecamatan Gunung Kijang Semester II Tahun 2007

⁵⁷) Monografi Kecamatan Gunung Kijang Semester I Tahun 2008.

⁵⁸) data diolah dari Perda Kab. Bintang No. 11 dan 12 tahun 2007.

pelayanan yang dapat diberikan dapat optimal, dan program-program pembangunan dan akselerasi peningkatan kesejahteraan masyarakat dapat berjalan dengan lebih cepat.

4. Implikasi Bagi Pembangunan Ekonomi

Dalam dimensi ekonomi nampaknya Pemerintah Kabupaten Bintan harus bekerja cukup keras. Bagaimana tidak, data penduduk miskin di Kabupaten Bintan tahun 2007 sebagaimana pemaparan Asisten Setda Kabupaten Bintan Bidang Administrasi Umum, Syaiful Anwar, penduduk miskin di Bintan pada 2005 masih cukup besar, yakni sebesar 13.232 jiwa atau 13,32 persen dari 117.825 jiwa penduduk Bintan. Angka penduduk miskin ini, jelas Syaiful, naik pada 2006 menjadi 14.847 jiwa atau 12,24 persen dari total 121.303 jiwa penduduk Bintan⁵⁹.

Perlu disadari bahwa salah satu dampak negatif dari pemekaran dari segi pembangunan ekonomi tentu saja adalah permasalahan infrastruktur. Dengan pemekaran, maka kecamatan baru biasanya harus memulai semuanya dari bawah, termasuk di dalamnya berbagai prasarana perekonomian yang “tertinggal” di kecamatan lama, seperti pasar, sarana perbankan, maupun titik-titik atau pusat-pusat pertumbuhan ekonomi yang lain. Hal ini menjadikan tingkat pertumbuhan ekonomi di daerah otonom baru (DOB) lebih rendah dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi di daerah induk⁶⁰.

Padahal sarana perekonomian modern seperti perbankan sebenarnya memberikan andil yang sangat signifikan dalam pengentasan kemiskinan masyarakat. Seperti yang dituturkan Sekcam Mantang, masyarakat yang dipimpinnya yang mayoritas atau kurang lebih 98% adalah masyarakat nelayan, adalah masyarakat yang memang harus diakui, sangat konsumtif. Berkaitan dengan konsumtifisme tersebut, sebagaimana diakui oleh Sekcam Mantang, penghasilan kalangan nelayan sebenarnya sangat besar. Hanya saja, mereka tidak memiliki budaya *saving* sehingga pada saat diperlukan untuk membiayai hal-hal yang sifatnya investatif, mereka tidak lagi memiliki uang.

Akibatnya, banyak anak-anak nelayan Mantang yang terpaksa putus sekolah karena tidak adanya biaya, yang sekali lagi, bukan karena orang tuanya miskin, tapi karena kebiasaan konsumtif keluarga mereka. Jelas hal ini berimbas pada terpuruknya tingkat pendidikan di Kecamatan Mantang. Sebagai gambaran, di Desa Mantang Besar yang SDM-nya dianggap paling bagus di Kecamatan Mantang, hanya ada tujuh orang lulusan SLTA. Jelas sebuah kondisi yang memiriskan hati. Karena dengan tingkat pendidikan yang rendah, akan sangat berat untuk mampu lolos dari belenggu ketidakberdayaan dan keterbelakangan.

Hal ini juga makin diperparah dengan pandangan orangtua yang mempersepsikan anak mereka sebagai aset atau faktor produksi. Sedapat mungkin, anak harus dibiasakan untuk bekerja dan membantu perekonomian keluarga. Akibatnya, sering anak terpaksa putus sekolah dan hanya sampai di tingkat SMP, karena sampai saat penelitian ini dilakukan, kecamatan Mantang belum memiliki SLTA. Sementara jika ingin melanjutkan ke Kijang atau ke daerah lain, kemungkinan besar akan

⁵⁹) http://batampos.co.id/Kepri/Tahun_2007_Kemiskinan_di_Bintan_Tak_Terdata_

⁶⁰) Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah, 2001-2007, Kerjasama antara BAPPENAS dan UNDP, Juli 2008

mendapat tentangan dari orangtua, karena anak tidak lagi bisa membantu orangtua, bahkan orangtua terpaksa harus keluar biaya untuk kost atau makan sang anak selama di perantauan.

Menurut Sekcam Mantang, semua itu sebenarnya berhulu pada satu masalah, yaitu karena di wilayah Kecamatan Mantang selama ini tidak ada lembaga perbankan yang melayani masyarakat dalam menyisihkan sebagian pendapatan mereka untuk keperluan-keperluan lain yang non-konsumtif, seperti halnya untuk biaya pendidikan. Oleh karena itu, Sekcam berharap agar ada pihak perbankan yang mau membangun kantor cabang atau perwakilan di wilayah Kecamatan Mantang, sehingga budaya konsumtif masyarakat nelayan tersebut lambat laun dapat terkikis.

Selain sarana perekonomian seperti bank, pasar, maupun pusat-pusat perekonomian yang lain, kurangnya prasarana di daerah pemekaran juga nampak pada sarana transportasi yang kurang memadai. Hal ini terutama ditemui di daerah-daerah pemekaran di luar Pulau Bintan, seperti di Kecamatan Mantang dan Bintan Pesisir. Menurut Sekcam Mantang, sampai saat ini di Mantang belum ada dermaga yang cukup representatif yang mampu menggerakkan roda perekonomian masyarakatnya. Demikian juga, belum ada fasilitas kapal atau perahu yang secara rutin melayani rute dari wilayah Kecamatan Mantang ke pusat pemerintahan di Pulau Bintan. Minimnya sarana transportasi ini jelas akan berdampak pada terhambatnya akselerasi percepatan pertumbuhan ekonomi masyarakat.

Selain memberikan dampak negatif dari segi pembangunan ekonomi, bagaimanapun kebijakan pemekaran tetap membawa dampak positif bagi masyarakat. *Pertama*, dengan terbentuknya kecamatan baru, maka berbagai program yang berbasis kecamatan dapat lebih terdistribusi secara merata kepada masyarakat. Dalam wilayah kecamatan lama yang sangat luas dan banyak penduduknya, ada kemungkinan bahwa berbagai program pengentasan kemiskinan tidak dapat mencakup seluruh wilayah karena keterbatasan dana yang ada dan keterbatasan sumber daya aparat untuk melakukan berbagai upaya verifikasi menyangkut kelayakan penerima program. Namun dengan berdirinya kecamatan baru, maka aparat pemerintah kecamatan dapat lebih optimal lagi dalam memotret berbagai potensi dan kondisi objektif masyarakatnya. Sehingga baik di kecamatan lama maupun baru, dampak program akan dirasakan lebih merata oleh masyarakat⁶¹, seperti Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) yang sudah mulai bergulir.

Kedua, karena rentang kendali yang kecil, maka pemerintah kecamatan akan mampu secara leluasa melakukan inventarisasi, pemantauan dan evaluasi terhadap kondisi dan potensi perekonomian masyarakatnya. Pemerintah juga bisa lebih selektif untuk melihat kelayakan usaha para peserta program pemberdayaan.

Sebagai contoh, di Kecamatan Mantang, potensi laut yang ada sebenarnya tidak hanya ikan tangkapan nelayan. Masih ada rumput laut yang prospek ekonominya juga sangat cerah. Dahulu, karena demikian luasnya wilayah kecamatan Bintan Timur, potensi-potensi seperti ini kurang mendapat perhatian pemerintah. Sekarang dengan pemekaran kecamatan, potensi-potensi perekonomian masyarakat seperti itu dapat lebih terkelola dengan optimal⁶².

⁶¹) Wawancara dengan Sekcam Bintan Timur, Khairul, S.Sos, Rabu, 5 Agustus 2008.

⁶²) Wawancara dengan Sekcam/PLT Camat Mantang, op.cit.

Ketiga, pemekaran berimplikasi pada makin intensnya komunikasi pembangunan antara pemerintah dan masyarakat, sehingga Pemerintah Kecamatan dapat membantu mengarahkan potensi yang dimiliki masyarakat demi akselerasi kesejahteraan masyarakat. Sebagai ilustrasi, ada wilayah Rukun Tetangga di Desa Mantang Besar Kecamatan Mantang yang mendapat dana DKTM (Dana Kepedulian Terhadap Masyarakat) senilai Rp. 1,3 Milyar dari perusahaan penambangan bauksit yang beroperasi di wilayah itu. Pemerintah Kecamatan kemudian menyarankan agar dana tersebut dipergunakan untuk kegiatan pengembangan ekonomi masyarakat, dan terealisasi dalam bentuk pengadaan 73 pompong dan 17 jaring ikan yang dalam jangka panjang akan bermanfaat bagi kehidupan masyarakat, karena masyarakat tidak dapat selamanya menggantungkan diri pada hasil bauksit⁶³. Hal-hal seperti itu mungkin kurang terfikirkan oleh Pemerintah Kecamatan jika wilayahnya terlalu luas. Ilustrasi tersebut dengan demikian makin menambah dampak positif dari kebijakan pemekaran wilayah di Kabupaten Bintan.

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari analisis yang dilakukan tim peneliti terhadap fenomena pemekaran Kecamatan dan Desa/Kelurahan di Kabupaten Bintan, muncul sebuah fakta umum bahwa pemekaran membawa dua dimensi implikasi sekaligus, yaitu implikasi yang sifatnya negatif maupun positif bagi daerah induk, pemekaran, maupun bagi masyarakat dalam aspek sosio-kultural, aspek sosio-ekonomi, aspek aspek public services dan aspek pembangunan ekonomi.

Rentang kendali yang semakin kecil dan jumlah penduduk yang makin sedikit menyebabkan pemerintah dapat lebih berkonsentrasi memberikan pelayanan kepada masyarakat dan memajukan masyarakat. Akan tetapi belum tersedianya sarana dan prasarana pelayanan di daerah pemekaran dan kurangnya aparat birokrasi juga memberikan hambatan bagi pelaksanaan pelayanan itu sendiri.

B. Rekomendasi

1. Keputusan untuk memekarkan suatu daerah khususnya di Kabupaten Bintan harus dilakukan dengan sangat hati-hati. Sangat penting untuk mempersiapkan suatu daerah yang menginginkan pemekaran. Periode persiapan ini perlu disesuaikan dengan kondisi di lapangan. Dalam periode masa persiapan Pemerintah Kabupaten Bintan dan daerah induk dapat melakukan fasilitasi dan persiapan hal-hal berikut: pengangkatan dan pengalihan aparatur pemerintahan sesuai fungsi dan kapasitasnya, penyiapan infrastruktur perekonomian dan fasilitas pemerintahan, serta infrastruktur penunjang bagi aparatur pemerintah beserta keluarganya.
2. Selain persiapan dan pemberian fasilitasi, sumber daya yang adapun perlu diatur pembagiannya dengan seksama. Sumber daya tersebut meliputi: sumber daya alam, sumber daya manusia dan infrastruktur penunjang lainnya. Pembagian yang tidak merata atau memiliki kesenjangan yang terlalu besar akan berimplikasi pada tidak adanya perubahan yang signifikan, khususnya di daerah

- DOB. Oleh karena itu, peran pemerintah Kabupaten Bintan maupun kecamatan induk dalam pembagian daerah pemekaran perlu dipertegas dalam perundangan atau peraturan yang berlaku.
3. Soal aparatur pemerintah daerah, upaya-upaya harus lebih diarahkan pada peningkatan kualitas sesuai dengan kompetensi aparatur yang diperlukan oleh daerah, mulai dari tahap penerimaan hingga mutasi. Di samping itu, diperlukan adanya penataan aparatur pada daerah transisi (daerah yang dimekarkan baik daerah induk maupun daerah pemekaran). Untuk itu pada level Kabupaten perlu dibuat semacam *grand design* penataan aparatur, khususnya aparatur pada level pemerintah daerah dan kecamatan. Dengan kata lain, diperlukan ketegasan dari Pemerintah Kabupaten dalam hal pemekaran suatu wilayah.
 4. Ke depan diharapkan ada studi yang menyusun *grand desain* pemekaran daerah. Studi kedepan yang perlu dibuat antara lain, sebuah *grand desain* tentang urgensi pembentukan dan pemekaran daerah, yaitu sejauhmana pemekaran daerah merupakan kebijakan yang mendesak perlu untuk segera dilakukan.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal dan Hasil Penelitian

- BAPPENAS & UNDP (2008) Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah, 2001-2007.
 Effendy, Arif Roesman, Input Paper: Pemekaran Wilayah Kabupaten/Kota, Democratic Reform Support Program. Didownload dari www.drsp-usaid.org/publications/index
- Fitriani, Fitria, Bert Hofman, Kai Kaiser (2005). Unity in diversity? The creation of new local governments in a decentralizing Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol.41, No.1: pp 57-79. Routledge, Taylor and Francis.
- Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah (2005) "*Laporan Evaluasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah Periode 1999-2003*", Lembaga Administrasi Negara (LAN).
- Pusat Penelitian dan Pengembangan Otonomi Daerah (2005) "*Sinopsis Penelitian: Efektifitas Pemekaran Wilayah di Era Otonomi Daerah*", Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Dalam Negeri.

Berita Media

- http://www.posmetrobatam.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2809&Itemid=35
- http://www.posmetrobatam.com/index.php?Itemid=35&id=1940&option=com_content&task=view.
- http://batampos.co.id/Kepri/Kecamatan_Pemekaran_Kekurangan_PNS
- http://batampos.co.id/Kepri/Tahun_2007_Kemiskinan_di_Bintan_Tak_Terdata

Dokumen Resmi Pemerintah

- Monografi Kecamatan Bintan Utara Semester II Tahun 2007
- Monografi Kecamatan Bintan Utara Semester I Tahun 2008
- Monografi Kecamatan Gunung Kijang Semester II Tahun 2007
- Monografi Kecamatan Gunung Kijang Semester I Tahun 2008.
- Peraturan Daerah Kabupaten Bintan No. 11 Tahun 2007 tentang Pemekaran Desa

Peraturan Daerah Kabupaten Bintan No. 12 tahun 2007 tentang Pemekaran Kecamatan
Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan,
Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah
Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan
Undang-Undang No. 5/1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah
Undang-Undang No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah
Undang-Undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100