

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota atau antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.¹ Selain itu, Negara mengakui dan menghormati satuansatuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.²

Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahannya menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Prinsip penyelenggaraan desentralisasi adalah otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah. Daerah memiliki kewenangan membuat

¹ Sadu Wasistiono, Manajemen Pemerintahan Daerah, Bandung : Fokus Media, 2004.

² Sadu Wasistiono, Kapita Selektta Pemerintahan, Bandung : Fokus Media, 2004.

kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.³

Sejalan dengan hal tersebut, maka implementasi kebijakan otonomi daerah telah mendorong terjadinya perubahan, baik secara struktural, fungsional maupun kultural dalam tatanan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Salah satu perubahan yang sangat esensial yaitu menyangkut kedudukan, tugas pokok dan fungsi kecamatan yang sebelumnya merupakan perangkat wilayah dalam kerangka asas dekonsentrasi, berubah statusnya menjadi perangkat daerah dalam kerangka asas desentralisasi⁴. Sebagai perangkat daerah, Camat dalam menjalankan tugasnya mendapat pelimpahan kewenangan dari dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota.

Sesuai dengan pemerataan pembangunan daerah dan pengembangan wilayah maka kualitas sumber daya manusia, dan pengadaan sarana kebutuhan masyarakat perlu ditingkatkan. Pada dasarnya pemekaran wilayah merupakan salah satu bentuk otonomi daerah dan merupakan salah satu hal yang perlu diperhatikan karena dengan adanya pemekaran wilayah diharapkan dapat lebih memaksimalkan pemerataan pembangunan daerah dan pengembangan wilayah. Pada UUD 1945 terkandung makna Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

³ Josef Riwo kaho, Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia, Yogyakarta : Tiara Wacana, 2003

⁴ Suryaningrat, Perumusan Kebijakan dan Koordinasi Pembangunan di Indonesia. Jakarta : PT. Gunung Agung, 1989.

Pemekaran wilayah merupakan wujud dari upaya pemerintah untuk memberikan pelayanan yang lebih maksimal bagi masyarakat. Sehingga diharapkan, dengan adanya pemekaran wilayah masyarakat mendapatkan apa yang menjadi harapannya selama ini. Dengan semangat otonomi daerah itu pulalah muncul wacana-wacana melakukan pemekaran wilayah yang dapat mempercepat pelaksanaan pembangunan, dan memudahkan pelayanan public kepada masyarakat, percepatan kesejahteraan masyarakat. Pemekaran wilayah harus benar-benar dilakukan untuk mendekatkan pelayanan pemerintah pada masyarakat dan memperpendek alur pelayanan sehingga akan tercipta pelayanan yang berkualitas yang ditunjukkan dengan kemajuan suatu daerah.

Realitas demikian tentu mempengaruhi formalitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pemberian otonomi daerah di Indonesia. Akan tetapi, terlepas dari semua pengaruh yang muncul dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, semua kebijakan selalu dijiwai oleh kesatuan pandangan yang sama, yaitu seluruh daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Terbentuknya pemerintahan kecamatan yang baru, diharapkan dapat memberikan dampak positif bagi kelancaran pelayanan kepada masyarakat di desa-desa yang tergabung dalam kecamatan baru. Selain itu, penataan ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang besar dalam upaya peningkatan pendapatan asli daerah dan peningkatan status ekonomi dan sosial yang lebih baik demi tercapainya kesejahteraan masyarakat.

Oleh karena itu, suatu kecamatan ketika akan dimekarkan maka lebih utama yang harus diperhatikan yaitu apakah pembentukan kecamatan baru tersebut memenuhi syarat administratif, syarat fisik kewilayahan, dan syarat teknis sebagai mana yang tercantum dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 18 ayat (6) menentukan bahwa “Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Dalam rangka Otonomi Daerah sesuai dengan Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang antara lain mengajukan rancangan Peraturan Daerah dan menetapkan Peraturan Daerah yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD. Dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, sistem perwakilan tersebut diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Tidak hanya itu, di daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota juga diberikan perwakilan yaitu melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Kebijakan yang mengatur tentang pemerintahan daerah pasca reformasi sampai saat ini telah banyak mengalami perubahan. Dari Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menganut prinsip pelaksanaan otonomi daerah yang berorientasi pada terciptanya kesejahteraan masyarakat, dan memperhatikan kebutuhan dan kepentingan serta aspirasi-aspirasi

yang datang dari masyarakat. Selain itu undang-undang ini juga memberikan pengertian tentang pemerintahan daerah dan pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah dan DPRD sebagai badan legislatif daerah. Selanjutnya sekarang Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Lingga, masih banyak ditemukan hal-hal yang belum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yaitu kurangnya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah itu sendiri. Hal ini dapat dilihat dari proses pembentukan Peraturan Daerah Nomor 06 tahun 2012 tentang Pemekaran dan Pembentukan Kecamatan Lingga Timur. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan daerah, ada beberapa tahapan yang harus dilakukan hingga peraturan daerah tersebut diberlakukan kepada masyarakat.

Tahap pertama yaitu tahap perencanaan yang dituangkan di dalam bentuk program legislasi. Untuk program pembentukan peraturan daerah disebut program legislasi daerah (prolegda) provinsi atau kabupaten/kota.⁵ Dalam hal ini adalah program legislasi daerah Kabupaten Lingga. Tahap berikutnya yaitu tahap penyusunan yang terdiri dari tahap perumusan naskah akademik, pembentukan tim asistensi, konsultasi rancangan peraturan daerah dengan pihak-pihak yang terkait, serta persetujuan rancangan peraturan daerah oleh kepala daerah. Yang dimaksud

⁵ Hamzah Halim dan Kemal Redindo SP, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*, Kencana, Jakarta : 2010, hlm. 98

dengan naskah akademik adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan substansi suatu rancangan peraturan perundang-undangan yang memuat dasar filosofis, yuridis, dan sosiologis.⁶

Namun dalam hal perumusan naskah akademik Peraturan Daerah Nomor 06 Tahun 2012 tentang Pemekaran dan Pembentukan Kecamatan Lingga Timur di Kabupaten Lingga, masyarakat tidak diberi kesempatan untuk mendengar dan menyampaikan aspirasi mereka terhadap rancangan peraturan daerah yang akan dibuat. Hanya Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa yang mewakili setiap desa untuk diberikan sosialisasi oleh pemerintah Kabupaten Lingga yang membidangi bidang pemerintahan, itupun hanya sekali dilakukan di kecamatan induk.⁷ Anggota DPRD Kabupaten Lingga sebagai lembaga legislatif, pada saat perumusan rancangan peraturan daerah tersebut sekalipun belum pernah mengunjungi desa-desa untuk mendengar apa yang diinginkan masyarakat dan yang menjadi masalah bagi masyarakat untuk selanjutnya dijadikan peraturan daerah.

Tahap selanjutnya yaitu tahap pembahasan dan pengesahan di DPRD yang terdiri dari Rapat Paripurna I, II, III, dan IV. Pada tahap pembahasan masyarakat tidak dihadirkan, hanya Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa yang turut

⁶Ahmad Yani. *Pembentukan Undang-Undang dan Peraturan daerah*. Rajawali Pers, Jakarta: 2011, hlm. 59

⁷ Wawancara dengan *Bapak M. Rais*, Kepala Desa Keton, Rabu, Tanggal 17 Maret 2016, Pukul 13.00 WIB.

hadir di rapat tersebut untuk mendengar pembahasan rancangan peraturan daerah (sesuai lampiran yang sudah penulis lampirkan). Hal ini dikarenakan jarak antara desa dengan kantor DPRD Kabupaten Lingga cukup jauh, sehingga masyarakat tidak bisa untuk turut serta hadir pada saat pembahasan tersebut.⁸

Setelah disetujui oleh DPRD dan Kepala Daerah pada Rapat Paripurna IV, selanjutnya peraturan daerah akan diundangkan. Tahap pengundangan ini dilakukan dengan menempatkan di dalam lembaran daerah oleh sekretaris daerah, sedangkan penjelasan peraturan daerah dicatat di dalam tambahan lembaran daerah oleh sekretaris daerah atau oleh kepala biro hukum atau kepala bagian hukum.⁹

Tahap berikutnya yaitu tahap penyebarluasan, dimana peraturan daerah yang telah disahkan dan diundangkan belum cukup menjadi alasan untuk menganggap bahwa masyarakat telah mengetahui eksistensi peraturan daerah tersebut. Oleh karena itu, peraturan daerah yang telah disahkan dan diundangkan tersebut harus pula disebarluaskan.¹⁰ Pemerintah wajib untuk penyebarluaskan peraturan daerah yang telah diundangkan di dalam lembaran daerah dan peraturan dibawahnya yang telah diundangkan di dalam berita daerah. Sosialisasi peraturan daerah tersebut dilakukan oleh Kepala Desa untuk setiap desa, karena DPRD Kabupaten Lingga tidak pernah mensosialisasikan peraturan daerah kepada masyarakat secara langsung.¹¹

⁸ Wawancara dengan *Bapak M. Rais*, Kepala Desa Keton, Hari Rabu, Tanggal 18 Desember 2013, BertePukul 13.00 WIB.

⁹ Hamzah Halim, *Op. Cit.* hlm. 100.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 101

¹¹ Wawancara dengan *Bapak M. Rais*.

Kemudian setelah Perda tersebut dibentuk dan diundangkan, peraturan daerah tersebut tidak disebarluaskan sebagaimana mestinya. Sehingga masyarakat dan perangkat desa yang desanya termasuk ke dalam wilayah Kecamatan Lingga Timur tidak mengetahui tentang isi peraturan daerah tersebut. Hal ini dapat dilihat dari kepemilikan peraturan daerah tersebut bahwa hingga saat penulis melakukan penelitian Kepala Desa yang termasuk ke dalam wilayah Kecamatan Lingga Timur masih belum memiliki salinan peraturan daerah tersebut.

Setelah peraturan daerah tersebut disahkan dan ditetapkan tanggal 07 Mei 2012, Kepala Desa yang desanya termasuk ke dalam wilayah Kecamatan Lingga Timur melalui Camat Lingga Timur mengajukan surat permohonan kepada DPRD Kabupaten Lingga untuk merevisi peraturan daerah terkait letak ibukota kecamatan sebagaimana disebutkan dalam pasal 6 Peraturan Daerah Nomor 06 tahun 2012 tersebut. Tepatnya pada tanggal 04 Februari 2014, Camat Lingga Timur dan Kepala Desa mengadakan rapat untuk mengajukan revisi terhadap letak ibukota Kecamatan Lingga Timur. Hampir seluruh Kepala Desa tidak setuju dengan letak ibukota sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 Peraturan Daerah Nomor 06 tahun 2012 yaitu di Sungai Pisang, Desa Sungai Pinang. Kepala Desa dan BPD menginginkan letak ibukota Kecamatan Lingga Timur di Sungai Lumut, Desa Sungai Pinang, karena lokasi tersebut dinilai cukup baik dan layak untuk dijadikan sebagai ibukota kecamatan, dan menurut hampir seluruh Kepala Desa yang desanya termasuk ke dalam Kecamatan Lingga Timur, lokasi yang diajukan tersebut sangat sesuai dengan

syarat ibukota kecamatan yang disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2008 tentang Kecamatan.

Pembentukan Kecamatan Lingga Timur berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Lingga No 06 tahun 2012. Dengan mempertimbangkan keadaan Kecamatan Lingga Timur yang telah memenuhi syarat untuk menjadi sebuah Kecamatan dengan pembagian wilayah sebanyak 6 Desa dan ibukota Kecamatannya di Sungai Pisang Desa Sungai Pinang dan selanjutnya di rubah kembali dengan Peraturan Daerah Kabupaten Lingga No 01 tahun 2014 tentang perubahan atas peraturan daerah kabupaten lingga nomor 06 tahun 2012 tentang pemekaran dan pembentukan kecamatan lingga timur Kabupaten Lingga bahwa letak ibu kota kecamatan di sungai pinang. Dengan dikeluarkannya kebijakan dan kebijakan tersebut akan dilaksanakan telah menimbulkan pro kontara antar desa yaitu masalah perebutan letak/ penempatan Ibukota Kecamatan Lingga Timur. Mereka saling merasa wilayah mereka lebih baik dan strategis untuk dijadikan ibu kota Kecamatan. Setelah melalui proses serta berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Lingga Nomor. 06 Tahun 2012 tentang pemekaran dan pembentukan Kecamatan Lingga Timur Kabupaten Lingga dengan Perda No 01 tahun 2014 tentang perubahan atas peraturan daerah kabupaten lingga nomor 06 tahun 2012 tentang pemekaran dan pembentukan kecamatan lingga timur Kabupaten Lingga maka Pemerintah Daerah, DPRD, Pemerintah Kecamatan, dan Masyarakat, maka sungai pinang ini lah yang terpilih menjadi Ibukota Kecamatan Lingga Timur. Kecamatan Lingga Timur ini terbagi 6 Desa yaitu : Desa Bukit Langkap, Desa Keton, Desa Pekaka, Desa

Kerandin, Desa Sungai Pinang, Desa Kudung Hasil wawancara dengan bapak aziz selaku kepala desa keton:

“ seharusnya letak ibu kota kecamatan lingga timur itu harus berada di daerah yang berdekatan dari beberapa desa yang ada di kecamatan lingga timur yang awalnya berada di sungai pisang yang memang berada ditengah-tengah kecamatan namun pada akhirnya dirubah kembali letak ibu kota di sungai pinang dengan alasan daerah sungai pisang belum berkembang sehingga ini menjadi pro dan kontra antar desa”. (20 Februari 2016, pukul 10: 00 Wib).

Beberapa hal di atas menjadi salah satu latar belakang masyarakat Kecamatan Lingga Timur yang menginginkan terjadinya pemekaran kecamatan. Alasan lain pemekaran kecamatan di Kecamatan Lingga Timur terjadi karena adanya tuntutan dan keluhan dari masyarakat yang disampaikan kepada kepala desa dan tokoh-tokoh masyarakat di desa masing-masing. Sebelumnya masyarakat Kecamatan Lingga Timur ini tergabung dalam Kecamatan Lingga sebagai kecamatan induk. Kecamatan Lingga terlalu luas cakupan wilayah kerjanya sehingga ada beberapa masyarakat merasa terabaikan. Terabaikan disini misalnya ada sebagian masyarakat yang sudah mengantri lama menunggu begitu sampai gilirannya pegawai sudah istirahat atau sibuk mengerjakan berkas-berkas lain sehingga kepentingan masyarakat yang sudah mengantri tadi terabaikan dan harus kembali datang esok harinya. Selain itu, ada beberapa masyarakat desa yang mengeluhkan terlalu jauhnya jarak desa mereka ke kantor kecamatan dan hal itu terkadang membuat mereka malas atau kurang

bersemangat berurusan ke kantor kecamatan karena belum tentu sampai disana urusan mereka dapat diselesaikan saat itu juga.

1.2 Perumusan Masalah

- 1.2.1 Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah No 06 Tahun 2012 tentang Pemekaran dan Pembentukan Kecamatan Lingga Timur di Kabupaten Lingga?
- 1.2.2 Hambatan- hambatan dalam Implementasi Peraturan Daerah No 06 Tahun 2012 tentang Pemekaran dan Pembentukan Kecamatan Lingga Timur di Kabupaten Lingga?

1.3 Tujuan Penelitian

- 1.3.1 Bertujuan untuk mengetahui Implementasi Peraturan Daerah No 06 Tahun 2012 tentang Pemekaran dan Pembentukan Kecamatan Lingga Timur di Kabupaten Lingga.
- 1.3.2 Bertujuan untuk mengetahui Hambatan-hambatan Implementasi Peraturan Daerah No 06 Tahun 2012 tentang Pemekaran dan Pembentukan Kecamatan Lingga Timur di Kabupaten Lingga.

1.4 Manfaat Penelitian

- 1.4.1 Secara keilmuan, penelitian ini diharapkan dapat memberi tambahan pengetahuan atau pemahaman mengenai yang berkaitan dengan pemerintah daerah dan perluasan pemerintah daerah, khususnya tentang implementasi kebijakan peraturan daerah tentang pemekaran wilayah kecamatan Lingga Timur Kabupaten Lingga.

1.4.2 Secara praktis, dapat memberikan suatu sumbangan pemikiran kepada masyarakat dan pemerintah Kecamatan Lingga Timur



Dokumen ini adalah Arsip Milik :
Perpustakaan Universitas Islam Riau