

DUALISME ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DI DAERAH PERBATASAN (Studi Kasus di Perbatasan Kabupaten Kampar dan Rokan Hulu)

Oleh:

Candra Jon Asmara, Muslim*

* Adalah Dosen Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial UIN Suska Riau

Abstrak

Pemekaran wilayah marak ketika disahkannya Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang terakhir diubah menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014. Pada awal kemerdekaan Indonesia hanya memiliki 8 provinsi, yaitu Sumatera, Borneo, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sulawesi, Maluku dan Sunda Kecil. Sekarang terdapat 34 Provinsi dan 524 Kabupaten/Kota..

Faktor penyebab terjadinya dualisme administrasi pemerintahan adalah konflik tapal batas pada era otonomi daerah di Propinsi Riau, khususnya antara Kabupaten Kampar dengan Kabupaten Rokan Hulu adalah, ketidak jelasan titik koordinat tapal batas, kebijakan dan praktek administrasi pemerintah yang keliru, kepentingan pemilik modal, dan kepentingan poitik. Konflik tapal batas tersebut berdampak terhadap status kependudukan masyarakat yang menjadi dwi administrasi, hak pilih masyarakat sebagian menjadi hilang, dan konflik horizontal dan sesama aparatur pemerintah.

Kebijakan yang ditetapkan dalam pemekaran wilayah Kabupaten Kampar dengan Kabupaten Rokan Hulu Propinsi Riau perlu mengkaji berbagai aspek, sehingga tidak memunculkan konflik pasca pemekaran wilayah. Para pemangku kepentingan (stakeholders) diharapkan mampu mewujudkan persatuan masyarakat, dan mendahulukan kepentingan masyarakat dari kepentingan-kepentingan lainnya, sehingga dualisme administrasi pemerintahan dapat dihindari dan adanya staus kependudukan yang jelas bagi masyarakat yang ada di perbatasan Kabupaten Kampar dan Kabupaten Rokan Hulu, terutama 5 desa yang menjadi permasalahan di kawasan tapal batas tersebut.

Kata kunci: *Ketegasan Batas Wilayah dan Administrasi Pemerintahan*

Abstract

Regional dissociation or area forming progressively more than of when ratifying of Law Number 22 Year 1999 about Area Governance which later; then revised to become the Law Number 32 Year 2004 is finally revised again become the Law of Number 23 Year 2014. Area forming [in] early independence proclaimedly of independence on 17 August 1945, Indonesia have 8 province, that is Sumatera, Borneo, West Java, Central Java, East Java, Sulawesi, Small Sunda And Moluccas. Until year 2014 in Indonesia have there are 34 Provinsi and 524 Sub-Province / town.

Cause factors of the happening of dualisme of public administration is conflict of state line at autonomous era of area in Province Riau, specially between Kampar Sub-Province with the Sub-Province of Rokan Hulu;Upstream is ill defined of coordinate point state line, policy and wrong government administration practice, importance of capital owner, and importance politic. the state line Conflict affect to resident status society becoming double of administration, suffrage society partly becoming to lose, and Conflict of Horizontal and Governmental of public servant.

Policy of is set in regional dissociation of Kampar Sub-Province with the Sub-Province of Rokan Hulu ;Upstream of Province Riau require to study various aspect, so that [do] not peep out the regional conflict pasca dissociation. All of importance (stakeholders) expected can realize the society association, and prioritize the society importance from other importances, so that dualisme of public administration

can be avoided and existence of clear status demografi to society of exist in frontier of Sub-Province of Kampar and Sub-Province of Rokan Hulu; Upstream, especially 5 countryside becoming problems in the state line area.

Keyword: Regional Boundary Coherence and Government Administration.

A. Latar Belakang Masalah

Kebijakan desentralisasi yang dibuat pemerintah pusat melalui Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang terakhir diubah menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014, memberikan hak otonom kepada daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan kemampuan masing-masing daerah otonom, tanpa harus dikomando oleh pemerintah pusat.

Kebijakan desentralisasi tersebut memicu semangat daerah-daerah yang ada di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) untuk melakukan pemekaran wilayah, baik provinsi maupun kabupaten/kota karena kebijakan desentralisasi tersebut disertai dengan kebijakan penyerahan sejumlah uang oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom untuk membiayai pelaksanaan urusan rumah tangga daerah dan pembangunan di daerah otonom bersangkutan, sehingga melahirkan daerah-daerah otonom baru yang jumlahnya jauh lebih banyak dari sebelumnya. Dulu, sebelum adanya kebijakan desentralisasi pada tahun 1999, jumlah provinsi di NKRI berjumlah sebanyak 27 buah, sekarang dimekarkan menjadi 34 provinsi. Selanjutnya, jumlah kabupaten/kota di NKRI dulunya berjumlah kurang lebih sebanyak 250 buah, sekarang dimekarkan menjadi 524 buah kabupaten/kota,¹ lebih dua kali lipat dari jumlah sebelumnya.

Semangat pemekaran wilayah, baik provinsi maupun kabupaten/kota di atas, dilatar-belakangi banyak faktor, antara lain; (1), untuk mendekatkan simpul pelayanan publik kepada masyarakat sebagai pengguna layanan publik, (2); terlalu luasnya wilayah induk, sehingga masyarakat membutuhkan biaya besar dan terkadang waktu yang cukup lama untuk mendapatkan akses kebutuhan pelayanan publik, (3); sebagian masyarakat daerah tertentu merasa diperlakukan tidak adil oleh elit politik yang berasal dari wilayah induk, baik dari segi pembangunan, pendidikan, ekonomi, sosial budaya dan penyerapan tenaga kerja, serta (4); ulah segelintir elit yang kehilangan jabatan di daerah induk, mereka memotori pemekaran suatu wilayah untuk mendapatkan kembali jabatan publik yang diinginkan.²

Persoalan sengketa tapal batas wilayah antar daerah otonom ini, harus segera diselesaikan, tidak boleh berlarut-larut karena dapat menimbulkan persoalan lebih rumit lagi di kemudian hari. Untuk keperluan itu, pemerintah telah memberikan kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri untuk menyelesaikan konflik tapal batas wilayah yang terjadi antar daerah otonom provinsi yang satu dengan provinsi yang lain, kepada Gubernur untuk menyelesaikan konflik tapal batas wilayah yang terjadi antara daerah otonom kabupaten/kota dalam provinsi bersangkutan.³

Namun, hingga saat ini persoalan sengketa tapal batas wilayah, termasuk di daerah Provinsi Riau tidak pernah usai, bahkan volumenya cenderung meningkat dari waktu ke waktu, bahkan merambah ke ranah hukum seperti yang terjadi antara Kabupaten Kampar dan Rokan Hulu dalam masalah perebutan (konflik) lima desa. Untuk itu penulis memandang persoalan ini sangat urgen untuk dibahas sehingga dapat dicarikan solusinya di kemudian hari.

¹<http://www.wikiindonesia.org>. diakses tanggal 27 Maret 2014, lihat juga Riau Pos, Edisi Selasa tanggal 14 April 2015, hlm., 12.

² Lihat juga Mahmuzar dkk, (2014), Penyelesaian Konflik Tapal Batas Wilayah di Era Otonomi Daerah, LPPM UIN Suska Riau.

³Lihat Pasal 25 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2012 tentang Pedoman Penegakan Batas Daerah.

Tulisan singkat ini mencoba mengungkapkan sekelumit dualisme administrasi pemerintahan yang terjadi di daerah Perbatasan antara Kabupaten Kampar dan Kabupaten Rokan Hulu.

B. Perumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah dikemukakan di atas maka dapat diambil pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Faktor-Faktor apasajakah yang menyebabkan terjadinya dualisme administrasi pemerintahan bagi masyarakat di perbatasan Kabupaten Kampar dan Kabupaten Rokan Hulu?
2. Bagaimana implikasi dualisme administrasi pemerintahan bagi masyarakat di Perbatasan Kabupaten Kampar dan Kabupaten Rokan Hulu?

C. Tujuan Penelitian

1. Mendeskripsikan faktor yang menyebabkan terjadinya dualisme administrasi pemerintahan bagi masyarakat di perbatasan Kabupaten Kampar dan Kabupaten Rokan Hulu.
2. Mengatahui implikasi dualisme administrasi pemerintahan bagi masyarakat di perbatasan Kabupaten Kampar dan Kabupaten Rokan Hulu.

D. Tinjauan Pustaka

Pelaksanaan Otonomi daerah melalui kebijakan desentralisasi di Indonesia, secara yuridis diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, yang menyebutkan bahwa wilayah Indonesia dibagi ke dalam daerah-daerah baik yang bersifat otonom maupun yang bersifat administratif belaka.⁴ Pelimpahan kewenangan melalui kebijakan desentralisasi membuat pemerintah pusat bisa berkonsentrasi pada perumusan dan pelaksanaan kebijakan nasional yang bersifat fundamental saja, dan sudah waktunya pemerintah daerah diberi kepercayaan untuk tampil secara lebih kreatif memberi makna pada penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan di daerahnya masing-masing.⁵

Otonomi daerah yang dijalankan merupakan bagian dari konsep pemerintahan daerah sebenarnya sudah sangat tua, berbagai literatur yang ada dapat diketahui bahwa sistem pemerintahan daerah masa kini pada dasarnya merupakan kombinasi dari berbagai macam tradisi dan teknik penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dalam perkembangannya telah dipengaruhi oleh faktor sejarah, politik, ekonomi dan sosial. Sungguhpun demikian, terdapat tradisi-tradisi yang dikategorikan sebagai pembawaan awal yang senantiasa memberi warna tersendiri pada jenis-jenis pemerintahan daerah⁶.

Penyelenggaraan pemerintah daerah perlu memperhatikan empat hal penting, terutama dalam menilai suatu daerah yang dapat mengurus rumah tangganya sendiri, yaitu; (1) Adanya unsur-unsur yang dimainkan oleh pemerintah atasnya, (2) Untuk mengatur urusan tersebut diperlukan perlengkapan dan aparatur sendiri, (3) Untuk membiayai urusan yang diserahkan itu, diperlukan keuangan sendiri, dan (4) Pengaturan dan pengurusan urusan tersebut dilakukan atas inisiatif dan kebijaksanaan sendiri⁷.

Pembentukan daerah otonom baru yang merupakan hasil pemekaran dari daerah-daerah otonom yang sudah ada sebelumnya, harus ditentukan batas wilayah administrasinya dengan berpedoman kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 76 Tahun 2012 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah yang menjelaskan bahwa: *Pertama*, batas daerah di darat adalah pembatas wilayah administrasi pemerintahan antar daerah yang merupakan rangkaian titik-titik koordinat yang berada pada permukaan bumi, dapat berupa tanda-tanda alam seperti igir/punggung gunung/pegunungan (*watershed*),

⁴ Ichsan, Moch. 1997. *Administrasi Keuangan Daerah : Pengelolaan dan Penyusunan Anggaran, Pendapatan dan Belanja Daerah*. Malang : Brawijaya Press. Hal 17

⁵ Rasyid, Ryaas. 1998. *Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Pembangunan*. Jakarta : LP3ES. Hal. 21

⁶ Kaloh, J. 2002. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah : Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*. Jakarta : PT. Rineka Cipta. Hal. 8

⁷ Thoah, Miftah. 1991. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta : PT. Rajawali Press. Hal. 27

median sungai dan/atau unsur buatan di lapangan yang dituangkan dalam bentuk peta. *Kedua*, batas daerah di laut adalah pembatas kewenangan pengelolaan sumber daya di laut untuk daerah yang bersangkutan, yang merupakan rangkaian titik-titik koordinat, diukur dari garis pantai. *Ketiga*, batas daerah secara pasti di lapangan adalah kumpulan titik-titik koordinat geografis yang merujuk kepada sistem georeferensi nasional dan membentuk garis batas wilayah administrasi pemerintahan antar daerah. *Keempat*, penegasan batas daerah adalah kegiatan penentuan titik-titik koordinat batas daerah yang dapat dilakukan dengan metode kartometrik dan/atau survei di lapangan, yang dituangkan dalam bentuk peta batas dengan daftar titik-titik koordinat batas daerah.⁸

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, kebijakan pemekaran daerah selama era otonomi daerah, telah banyak menghasilkan daerah otonom baru, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Dalam pembentukan daerah otonom baru, banyak proses yang harus dilalui, salah satunya adalah *boundary making* untuk menetapkan dan menegaskan batas daerah otonom yang akan dibentuk, sehingga proses *boundary making* batas daerah di Indonesia merupakan bagian dari proses besar pemekaran wilayah yang berdimensi politik, hukum, ekonomi, sosial dan teknis pemetaan.⁹ Jika proses *boundary making* ini tidak dilakukan dengan baik dan teliti, tak jarang menimbulkan konflik di kemudian hari karena pembentukan daerah otonom baru sebagai akibat pemekaran berarti menambah jumlah segmen batas daerah.

Konflik struktural dan konflik kepentingan di atas dapat berujung menjadi sengketa (*Dispute*). Sengketa dapat didefinisikan sebagai suatu ketidak-sepahaman (*disagreement*) yang spesifik. Hal tersebut biasanya disebabkan karena adanya suatu regulasi atau kebijakan di mana klaim atau tuntutan suatu kelompok ditolak oleh kelompok lain sehingga menimbulkan sengketa. Dalam hal konflik tapal batas daerah, ketidak-sepahaman yang terjadi disebabkan karena adanya suatu kebijakan politik dalam bentuk regulasi pemekaraan daerah, sehingga istilah konflik tapal batas wilayah oleh para ahli konflik lebih tepat disebut sengketa atau *disputes* (Forbes, 2001).¹⁰

Kajian penyelesaian sengketa tapal batas daerah yang terjadi pada era otonomi daerah di Indonesia dilakukan dengan dua sasaran yakni; (1) untuk menentukan penyebab terjadinya sengketa, dan (2) menentukan jenis sengketa. Penyebab terjadinya sengketa dianalisis dengan teori lingkaran konflik menurut Moore (1986). Kemudian dari hasil analisis penyebab konflik selanjutnya dilakukan klasifikasi jenis sengketa. Jenis sengketa tapal batas daerah diklasifikasi sebagai berikut; (1) sengketa tapal batas daerah yang disebabkan faktor kepentingan, (2) sengketa batas daerah yang disebabkan faktor struktural, (3) sengketa batas daerah yang disebabkan faktor informasi geospasial, (4) sengketa batas daerah yang disebabkan faktor hubungan, (5) sengketa batas daerah yang disebabkan faktor nilai, dan (6) sengketa batas daerah yang disebabkan kombinasi minimal dua faktor tersebut.

Berbagai sengketa pertanahan itu telah mendatangkan berbagai dampak baik secara ekonomi, sosial dan lingkungan. Secara ekonomis sengketa itu telah memaksa pihak yang terlibat untuk mengeluarkan biaya. Semakin lama proses penyelesaian sengketa itu maka semakin besar biaya yang harus dikeluarkan. Dalam hal ini dampak lanjutan yang potensial terjadi adalah penurunan produktivitas kerja atau usaha karena selama sengketa berlangsung pihak-pihak yang terlibat harus mencurahkan tenaga dan pikirannya serta meluangkan waktu secara khusus terhadap sengketa sehingga mengurangi curahan hal yang sama terhadap kerja atau usahanya.¹¹

Akibat dari sengketa dapat juga membuat penurunan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah berkenaan pelaksanaan tata ruang. Di samping itu selama sengketa berlangsung ruang atas suatu wilayah dan atas tanah yang menjadi objek persengketaan biasanya berada dalam keadaan status quo sehingga ruang atas tanah yang bersangkutan tidak dapat dimanfaatkan. Akibatnya adalah terjadinya penurunan kualitas sumber daya lingkungan yang dapat merugikan kepentingan banyak pihak.

⁸ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2012 tentang Penegasan Batas Daerah.

⁹ Kuncoro, Mularat, (2004), *Otonomi dan Pembangunan Daerah*, Jakarta, Erlangga., lihat juga Mahmuzar dkk, Op. Cit.

¹⁰ Ibid.

¹¹ *Opcit. Soemardjono*

E. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris dan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum empiris mempunyai dua pengertian yakni; *pertama*, meneliti hukum yang hidup dalam masyarakat, dan yang *kedua* meneliti efektifitas suatu peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku, termasuk vonis pengadilan dan keputusan tata usaha negara dalam masyarakat. Sedangkan penelitian hukum normatif yaitu penelitian terhadap asas-asas dan falsafah (dogma dan doktrin) hukum, dan dalam hal penelitian ini sebagaimana diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Pembentukan Daerah Otonom yang memiliki konflik tapal batas wilayah. Oleh karena kedua jenis penelitian hukum di atas terakomodasi dalam penelitian ini, maka penulis menyebut penelitian ini, sebagai “penelitian hukum.”

Analisis dalam penelitian hukum empiris, pengolahan data pada prinsipnya mengklasifikasi dan memanfaatkan data yang terkumpul untuk dipergunakan memecahkan masalah penelitian.¹² Sedangkan dalam penelitian hukum normatif, pengolahan data pada prinsipnya merupakan kegiatan untuk mengadakan sistematika terhadap bahan-bahan hukum. Artinya membuat klasifikasi terhadap bahan hukum untuk memudahkan menganalisis dan mengkontruksinya.¹³ Oleh karena itu, sesuai dengan jenis (data) bahan hukum (primer dan sekunder) yang didasarkan kepada data kepustakaan maka analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif yaitu; mengambil kesimpulan berdasarkan pemikiran logis, berdasarkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat untuk menyusun suatu konsep bagaimana sebaiknya menyelesaikan konflik tapal batas wilayah antar daerah otonom di masa yang akan datang. Untuk itu penelitian ini menggunakan pendekatan deduktif, berangkat dari teori-teori yang bersifat umum, kemudian dihubungkan dengan kenyataan obyektif (lapangan), menggunakan pendekatan yuridis, politis dan filosofis.

F. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Faktor-Faktor yang menyebabkan terjadinya dualisme administrasi pemerintahan bagi masyarakat di perbatasan Kabupaten Kampar dan Kabupaten Rokan Hulu

Untuk mengetahui secara umum penyebab munculnya konflik dalam penetapan tapal batas wilayah daratan di Indonesia menurut Said Saile (2009:29) adalah sebagai berikut;

- 1) Geografi. Kondisi geografi yang luas dan bentang daratan yang berbukit dan bergunung menyulitkan penetapan batas wilayah daratan yang berbukit.
- 2) Demografi. Jumlah penduduk yang begitu besar yang tidak didukung oleh kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) serta tidak merata persebaran penduduk menjadikan pertimbangan untuk menetapkan batas wilayah antar daerah.
- 3) Sumber kekayaan alam. Dengan masih banyaknya wilayah yang belum mendapatkan penetapan batas wilayah antar daerah secara resmi oleh pemerintah mendorong pemerintah daerah tertentu untuk menggali Sumber Kekayaan Alam (SKA) untuk menambah Pendapatan asli Daerah (PAD) dan sumber mata pencaharian. Oleh karena itu, timbul pula sengketa antar penduduk kedua daerah yang tidak sedikit menimbulkan konflik.
- 4) Ideologi. Pancasila sebagai ideologi berfungsi untuk mempersatukan kemajuan suku, agama, etnis warga negara Indonesia. Penetapan batas wilayah antar daerah yang menimbulkan sengketa bahkan konflik yang sulit ditangani oleh pemerintah, seyogyanya Pancasila sebagai ideologi negara dijadikan sumber semangat penyelesaian sengketa dan konflik tersebut. Seyogyanya nilai-nilai dasar Pancasila itu dapat dihadirkan untuk menyelesaikan persoalan sengketa batas antar daerah itu dengan menyadari bahwa setiap orang lahir bersama hak-hak dasar manusiawi yang wajib

¹² Maria S. W. Sumardjono, (1997) *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian, Sebuah Panduan Dasar*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, hal 38.

¹³ Soerjono Soekanto (1986), *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet ke 3, UI Pres, Jakarta, hal 251-252.

dihormati dan dihargai orang lain. Dnegan moral kemanusiaan diharapkan dapat ditampilkan perasaan empati terhadap sesama, merasakan kesedihan dan penderitaan orang lain.

- 5) Politik. Untuk menyelesaikan penetapan batas wilayah antar daerah tidak dapat dikedepankan kekuasaan. Dalam era demokrasi saat ini, menyelesaikan masalah tidak akan efektif dengan menggunakan pendekatan politik semata. Namun harus dilakukan dengan cara yang elegan, argumentatif dan demokratis.
- 6) Ekonomi. Dengan masih banyaknya batas wilayah yang belum mendapat penetapan batas yang resmi akan memberi pengaruh terhadap peningkatan kesejahteraan pada daerah tersebut karena belum dapatnya digarap secara penuh potensi sumber kekayaan yang ada.
- 7) Sosial Budaya. Dengan masih belum ditetapkannya beberapa batas wilayah darat antar daerah menyulut timbulnya konflik antar warga. Konflik seharusnya tidak perlu terjadi karena antara mereka sebetulnya masih merupakan satu rumpun, kerabat yang memiliki adat istiadat dan budaya yang sama.
- 8) Pertahanan dan Keamanan. Peran TNI dan Polri dalam memantapkan penetapan batas wilayah antar daerah sangatlah penting, karena tugas dan fungsi untuk menjaga kondisi daerah dalam keadaan aman dan tertib.

Pandangan di atas dapat dijadikan pembanding munculnya dualisme administrasi pemerinthan masyarakat yang ada di perbatasan Kabupaten Rokan Hulu dan Kabupaten Kampar Sebelum pemekaran secara aspek administrasi wilayah, Kabupaten Kampar memiliki luas wilayah yang cukup luas, sehingga dibentuk dua wilayah Kerja Bupati I di Pasir Pengaraian dan wilayah Kerja Bupati II di Pangkalan Kerinci. Dari aspek wilayah dimana kedua wilayah yang menjadi laksi pembantu dari Bupati Kampar, sangat jauh sekali, dimana jarak Pasir Pengaraian dengan ibukota Kabupaten Kampar lebih kurang 140 KM, sedangkan jarak Ibkota Kabupaten Kampar dengan Pangkalan Kerinci lebih kurang 135 KM. Berdasarkan lokasi yang jauh tersebutlah yang menjadi dasar pertimbangan aspek administrasi wilayah Kabupaten Kampar di mekarkan menjadi dua kabupaten. Kedua wilayah kerja Bupati Kampar tersebut saat ini telah menjadi daerah otonom, namun masih menyisakan konflik dalam penentuan tapal batas yakni antara Kabupaten Kampar dengan Kabupaten Rokan Hulu, khususnya dalam penetapan status 5 (lima) desa yakni Desa Tanah Datar, Desa Rimba Jaya, Desa Rimba Makmur, Desa Muara Intan dan Desa Intan Jaya.

Konflik tersebut berawal semenjak ditetapkannya UU Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi dan Kota Batam, yang mana di dalam UU tersebut tidak dijelaskan status lima desa di atas, apakah masuk ke dalam wilayah administrasi Kabupaten Kampar sebagai Kabupaten induk atau masuk ke dalam wilayah administrasi Kabupaten Rokan Hulu sebagai daerah otonom baru hasil pemekaran dari Kabupaten Kampar.

Sebelum Kabupaten Kampar dimekarkan menjadi Kabupaten Rokan Hulu dan Kabupaten Pelalawan, status lima desa tersebut merupakan desa transmigrasi yang masuk ke dalam wilayah administrasi Kecamatan Siak Hulu, Kabupaten Kampar.¹⁴Namun, karena jarak lima desa tersebut sangat jauh (kuang lebih 120 Km) dari pusat Kecamatan Siak Hulu yang berada di Teratak Buluh, maka pada tahun 1996, semua urusan pemerintahan dan aministrasi kependudukan warga lima desa di atas dititipkan oleh Departemen Transmigrasi kepada Kecamatan Kunto Darussalam, Kabupaten Kampar yang jaraknya hanya kurang lebih 17 Km dari lima desa di atas, tujuannya untuk mendekatkan simpul pelayanan publik kepada masyarakat lima desa. Kebijakan Departemen Transmigrasi tersebut kemudian dilanjutkan oleh Pemerintah Dati I Provinsi Riau Melalui SK Gubernur Dati I Riau Nomor 443 Tahun 1998.

Namun, setelah KabupatenKampar dimekarkan menjadi Kabupaten Pelalawan dan Kabupaten Rokan Hulu berdasarkan UU Nomor 53 Tahun 1999, Kecamatan Kunto Darussalam yang sebelumnya

¹⁴Kecamatan Siak Hulu, kemudian dimekarkan menjadi Kecamatan Tapung.

adalah bagian dari wilayah administratif Kabupaten Kampar, sekarang masuk ke dalam wilayah administrasi Kabupaten Rokan Hulu. Walaupun demikian, aparat Kecamatan Kuto Darussalam tetap memberikan pelayanan publik kepada masyarakat lima desa sebagaimana lazimnya sebelum Kabupaten Kampar dimekarkan. Kondisi demikian, belakangan memicu terjadinya konflik (perebutan) antara Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar dan Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hulu yang berujung ke ranah hukum.

2. Implikasi dualisme administrasi pemerintahan bagi masyarakat di Perbatasan Kabupaten Kampar dan Kabupaten Rokan Hulu

Permasalahan tapal batas wilayah yang disebabkan oleh praktek administrasi pemerintahan yang salah atau keliru, terjadi antara Kabupaten Kampar dengan Kabupaten Rokan Hulu dalam memperebutkan lima desa yakni; Desa Tanah Datar, Desa Rimba Jaya, Desa Rimba Makmur, Desa Muara Intan dan Desa Intan Jaya.¹⁵ Adapun implikasi dari ketidak jelasan perbatasan daerah kabupaten Kampar engan Kabupaten Rokan Hulu dapat dilihat dari uraian berikut ini;

1. Dwi Administrasi Kependudukan

Persoalan administrasi kependudukan yang tidak jelas akibat konflik tapal batas wilayah, juga terjadi pada masyarakat Desa Tanah Datar, Desa Rimba Jaya, Desa Rimba Makmur, Desa Muara Intan dan Desa Intan Jaya yang diperebutkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar dan Kabupaten Rokan Hulu. Masing-masing pemerintah daerah kabupaten membangun kantor desa dan mengangkat perangkat desa persi masing-masing di lima desa di atas, guna memberikan pelayanan publik kepada masyarakat setempat. Konsekuensinya, masyarakat lima desa yang pro terhadap Kabupaten Rokan Hulu berurusan ke kantor pemerintahan desa yang dibentuk oleh Pemerintah Kabupaten Rokan Hulu dan memiliki KTP Kabupaten Rokan Hulu. Sebaliknya, sebagian lagi yang pro terhadap Kabupaten Kampar, berurusan ke kantor pemerintahan desa yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar dan memiliki KTP Kabupaten Kampar.

2. Hak Pilih Sebagian Masyarakat Hilang

Konsekuensi logis dari administrasi kependudukan seperti di atas, membuat perheletan demokrasi, misalnya pemilihan bupati dan wakil bupati, pemilihan gubernur dan wakil gubernur, pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD serta pemilihan presiden dan wakil presiden di daerah tapal batas yang menjadi konflik amburadul seperti yang terjadi di daerah Kabupaten Kampar dan Kabupaten Rokan ulu

Sedikit lebih tertib, di lima desa yang diperebutkan oleh Kabupaten Rokan Hulu dan Kampar, ketika perhelatan demokrasi dilaksanakan di daerah tersebut, hak pilih sebagian masyarakat tidak dapat disalurkan karena; ketika lima desa ditetapkan masuk ke dalam wilayah administrasi Kabupaten Rokan Hulu, masyarakat lima desa yang memiliki KTP Kabupaten Rokan Hulu ikut memilih dalam pemilihan bupati dan wakil bupati Rokan Hulu. Sedangkan, masyarakat lima desa yang memiliki KTP Kabupaten Kampar, tidak dapat melaksanakan hak pilihnya dalam pemilihan bupati dan wakil bupati Rokan Hulu. Selanjutnya, ketika lima desa di atas ditetapkan menjadi bagian dari wilayah administrasi Kabupaten Kampar, masyarakat lima desa yang memiliki KTP Kabupaten Kampar ikut menyalurkan hak pilihnya dalam pemilihan bupati dan wakil bupati Kabupaten Kampar, sedangkan masyarakat lima yang memiliki KTP Kabupaten Rokan Hulu, mereka tidak dapat menggunakan hak pilihnya pada pemilihan bupati dan wakil bupati Kabupaten Kampar.

G. Kesimpulan

¹⁵Kecamatan Tapung Hulu merupakan kecamatan hasil pemekaran dari Kecamatan Tapung Perda Nomor 1 Tahun 2001.

Dari hasil penelitian dan pembahasan yang telah dijelaskan pada uraian di atas, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut;

1. Faktor-Faktor yang menyebabkan terjadinya dualisme administrasi pemerintahan bagi masyarakat di perbatasan Kabupaten Kampar dan Kabupaten Rokan Hulu.

Persoalan perebutan (konflik) lima desa antara Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hulu di atas mestinya tidak perlu terjadi jika praktek administrasi pemerintahan yang keliru cepat ditangani, khususnya oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar karena sebelum Kabupaten Kampar dimekarkan menjadi Kabupaten Pelalawan dan Kabupaten Rokan Hulu pada tahun 1999, pada tahun 1995 melalui PP Nomor 53 Tahun 1995 pemerintah terlebih dahulu telah memekarkan Kecamatan Siak Hulu menjadi dua Kecamatan yakni Kecamatan Siak Hulu yang pusat pemerintahannya tetap berada di Teratak Buluh dan Kecamatan Tapung yang pusat pemerintahannya ada di Petapahan. Menurut penulis, mestinya ketika Kecamatan Tapung Kabupaten Kampar sudah terbentuk, semua administrasi pemerintahan dan kependudukan warga lima desa dipindahkan ke Kecamatan Tapung yang jaraknya kurang lebih 35 Km dari pusat kecamatan. Namun hal itu tidak pernah dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Kampar. Pemerintah daerah Kabupaten Kampar baru membenahi masalah administrasi pemerintahan lima desa tersebut setelah Kecamatan Tapung dimekarkan menjadi tiga kecamatan yakni Kecamatan Tapung, Tapung Hulu dan Tapung Hilir berdasarkan Perda Kabupaten Kampar Nomor 1 Tahun 2001.¹⁶ Berdasarkan Perda tersebut, lima desa di atas dimasukkan ke dalam wilayah administrasi Kecamatan Tapung Hulu yang pusat pemerintahannya ada di Sinamanenek, yang jaraknya kurang lebih 17 Km dari lima desa yang diperebutkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar dan Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hulu.

2. Implikasi dualisme administrasi pemerintahan bagi masyarakat di Perbatasan Kabupaten Kampar dan Kabupaten Rokan Hulu desa yang belum terlaksana dengan baik.

Implikasi yang nyata dari ketidak jelasan tapal batas antara Kabupaten Rokan Hulu dengan Kabupaten Kampar adalah memunculkan dwi administrasi pemerintahan dan dwi hak politik dalam pemilihan umum, bahkan ada masyarakat yang hilang hak pilihnya ketika mereka tidak terdaftar dalam pemilih tetap pada saat pemilihan kepala daerah, baik pemilihan kepala daerah Kabupaten Kampar maupun pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Rokan Hulu.

H. Daftar Pustaka

Literatur;

Ichsan, Moch. 1997. *Administrasi Keuangan Daerah : Pengelolaan dan Penyusunan Anggaran, Pendapatan dan Belanja Daerah*. Malang : Brawijaya Press.

Kaloh, J. 2002. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah : Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*. Jakarta : PT. Rineka Cipta.

Kuncoro, Mujiarto, (2004), *Otonomi dan Pembangunan Daerah*, Jakarta, Erlangga

Maria S. W. Sumardjono, (1997) *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian, Sebuah Panduan Dasar*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.

Rasyid, Ryaas. 1998. *Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Pembangunan*. Jakarta : LP3ES.

¹⁶Endang Gunawan, Kepala Seksi Pemerintahan Desa Kecamatan Tapung Hulu, Kabupaten Kampar, wawancara dilakukan pada tanggal 24 November 2014.

Soerjono Soekanto (1986), *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet ke 3, UI Pres, Jakarta.

Thoha, Miftah. 1991. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta : PT. Rajawali Press

Himpunan Peraturan;

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2012 tentang Penegasan Batas Daerah.

Kecamatan Tapung Hulu merupakan kecamatan hasil pemekaran dari Kecamatan Tapung Perda Nomor 1 Tahun 2001

Website;

¹<http://www.wikipediaindonesia.org>. diakses tanggal 27 Maret 2014, lihat juga Riau Pos, Edisi Selasa tanggal 14 April 2015, hlm., 12.