

PARTISIPASI POLITIK :

Kajian Rencana Pemekaran Kabupaten Mandau dari Kabupaten Bengkalis, Propinsi Riau

Oleh :

*M. Zainuddin**

**Dosen Program Studi Ilmu Pemerintahan Universitas Abdurrah Pekanbaru*

Tulisan ini mengkaji tentang rencana pemekaran Kabupaten Mandau dari Kabupaten Bengkalis Propinsi Riau. Mulai dari isu strategis awal yang dibangun oleh elit yang ada di Kecamatan Mandau dan Pinggir hingga gerakan perjuangan pada tahap naskah akademik. Tulisan ini juga meninjau proses perjuangan, rencana perjuangan selanjutnya, faktor-faktor pendorong, partisipasi masyarakat dan peran elit politik terhadap rencana pemekaran serta sebab kegagalan perjuangan. Sebab, sampai saat ini realisasi Mandau sebagai kabupaten masih jauh dari harapan. Padahal, dari sisi geogefafis, jumlah penduduk, kekayaan alam, dan sumber daya manusianya sangat memadai untuk dinobatkan menjadi sebuah kabupaten.

Kata kunci: partisipasi, masyarakat, elit politik, pemekaran, gerakan perjuangan.

A. Pendahuluan

Tulisan ini mengkaji tentang partisipasi politik masyarakat dengan studi kasus masyarakat Kecamatan Mandau yang ingin memekarkan Kecamatan Mandau, Pinggir dan kecamatan lainnya untuk menjadi sebuah kabupaten definitif atau melepaskan diri Kabupaten Bengkalis. Kajian ini memfokuskan masyarakat Mandau saja, karena inisiatif dan gerakan pemekaran dominan dilakukan di Mandau dan oleh masyarakat Mandau. Perjuangan Mandau sebagai sebuah kabupaten sudah sejak lama dilakukan. Janji politik yang diberikan oleh para kandidat pada saat pemilihan kepala daerah baik untuk Kabupaten Bengkalis hingga Propinsi Riau. Hal senada juga terjadi pada saat pemilihan umum legislatif untuk dapil Mandau dan Pinggir.

Sejalan dengan banyaknya pemekaran di daerah-daerah, ternyata masih banyak terdapat wacana-wacana pemekaran daerah lainnya. Salah satu dari sekian banyak wacana pemekaran daerah tersebut adalah wacana pemekaran Kabupaten Mandau yang ingin memekarkan diri dari Kabupaten Bengkalis. Usulan pembentukan Kabupaten Mandau sendiri sebenarnya sudah dimulai pada tahun 1999, yang dituangkan dalam Draft Rancangan Undang-Undang (RUU) Inisiatif DPR-RI periode 1999-2004 dan periode 2004-2009 (RiauTerkini.com, 2014).

Jika dilihat dari aturan main dalam proses pemekaran, memang Mandau sangat tidak memungkinkan menjadi kabupaten baru karena kurang syarat, yakni hanya diusung oleh dua kecamatan, yaitu Kecamatan Mandau dan Pinggir. Kedua kecamatan ini merupakan kecamatan yang ada di daratan Kabupaten Bengkalis yang merupakan kecamatan dengan jarak tempuh dan rentang waktu yang jauh dengan ibukota Kabupaten Bengkalis, yaitu sekitar 200 km dengan waktu tempuh mencapai 4 jam lebih perjalanan via darat dan laut. Selain itu, kedua kecamatan ini merupakan kecamatan terluas dan jumlah penduduk yang tertinggi diantara kecamatan-kecamatan lain yang ada di Kabupaten Bengkalis. Hasil sensus penduduk yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik Kabupaten Bengkalis (BPS) Tahun 2010 menjelaskan bahwa jumlah penduduk Kabupaten Bengkalis adalah 535,8 ribu jiwa dengan jumlah penduduk Kecamatan Mandau adalah 256,1 ribu jiwa dengan luas wilayah 1.010,9 km² dan Kecamatan Pinggir adalah 78,6 ribu

jiwa dengan luas wilayah 2.669,1 km².

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penggabungan dan Penghapusan Daerah, disebutkan syarat jumlah penduduk untuk membentuk daerah otonom baru adalah 100.000 jiwa. Selain itu, pasal 14 dalam Peraturan Pemerintah ini menjelaskan bahwa salah satu syarat pemekaran daerah adalah adanya aspirasi sebagian besar masyarakat setempat yang menjadi calon cakupan wilayah kabupaten/kota yang akan dimekarkan.

Dengan jumlah penduduk yang mencapai 334,7 ribu jiwa serta didukung oleh aspirasi masyarakat setempat, memungkinkan Kecamatan Mandau-Pinggir untuk dimekarkan. Aspek pendukung lain adalah Kecamatan Mandau - Pinggir merupakan penghasil dan penyumbang ladang minyak terbesar di Indonesia yaitu sekitar 60% minyak mentah Indonesia. Selain itu, Kecamatan Mandau-Pinggir merupakan kawasan transit perdagangan Sumatera. Dengan sumber daya alam yang dimiliki, tentunya akan dapat meningkatkan sumber pendapatan asli daerah bagi Kecamatan Mandau-Pinggir sendiri. Sehingga pengelolaan sumber keuangan daerah dapat diprioritaskan bagi pemerataan pembangunan serta peningkatan kesejahteraan masyarakat.

B. Pemekaran Daerah dalam Tinjauan Teoritis

Pemekaran daerah merupakan implementasi dari pembentukan daerah-daerah otonomi baru. Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan “untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal.” Dengan demikian, secara filosofis, pemekaran daerah dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada saat bersamaan juga ditujukan untuk menciptakan media pendidikan politik bagi masyarakat di tingkat lokal.

Effendy (2008) menguraikan bahwa pemekaran daerah merupakan suatu proses pembagian wilayah menjadi lebih dari satu wilayah, dengan tujuan meningkatkan pelayanan dan mempercepat pembangunan. Pemekaran daerah juga diharapkan dapat menciptakan kemandirian daerah. Terdapat berbagai alasan mengapa pemekaran daerah sekarang menjadi salah satu pendekatan yang cukup

diminati dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan peningkatan pelayanan publik yaitu:

1. Keinginan untuk menyediakan pelayanan publik yang lebih baik dalam wilayah kewenangan yang terbatas atau terukur.
2. Mempercepat pertumbuhan ekonomi penduduk setempat melalui perbaikan kerangka pengembangan ekonomi daerah berdasarkan potensi lokal. Dengan dikembangkannya daerah baru yang otonom, maka akan memberikan peluang untuk menggali berbagai potensi ekonomi daerah baru yang selama ini tidak tergali.
3. Penyerapan tenaga kerja secara lebih luas di sektor pemerintah bagi-bagi kekuasaan di bidang politik dan pemerintahan. Kenyataan politik seperti ini juga mendapat dukungan yang besar dari masyarakat sipil dan dunia usaha, karena berbagai peluang ekonomi baru baik secara formal maupun informal menjadi lebih tersedia sebagai dampak pemekaran daerah.

Berangkat dari filosofi yang demikian, ada beberapa asumsi positif yang dibangun terkait dengan pemekaran daerah. Pertama, pemekaran diharapkan akan mampu mempersingkat rentang kendali antara pemerintah dan masyarakat. Kedua, pemekaran daerah diaspirasikan untuk memperbaiki pemerataan pembangunan. Pembangunan yang hanya terpusat pada satu wilayah yang berdekatan dengan ibukota kabupaten, berdampak pada terjadinya ketimpangan pembangunan dengan daerah yang jauh dari ibukota kabupaten. Ketiga, pemekaran juga memungkinkan sumber daya mengalir ke daerah yang masih belum berkembang. Terdistribusinya sumber daya akan mempercepat kemajuan daerah-daerah yang mulanya dikategorikan sebagai daerah yang belum berkembang. Keempat, pemekaran dinilai akan dapat mengembangkan demokrasi lokal melalui pembagian kekuasaan pada tingkat yang lebih kecil (Effendy, 2008).

Selain itu, Kaloh (2007) juga menuliskan tujuan dari pembentukan dan pemekaran daerah yakni:

1. Meningkatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, sehingga kehidupan masyarakat akan secara cepat terangkat dan terbebas dari kemiskinan dan keterbelakangan seiring meningkatnya kesejahteraan.
2. Memperpendek *span of control* (rentang kendali) manajemen pemerintahan

dan pembangunan, sehingga fungsi manajemen pemerintahan akan lebih efektif, efisien, dan terkendali.

3. Untuk proses pemberdayaan masyarakat dengan menumbuhkembangkan inisiatif, kreativitas, dan inovasi masyarakat dalam pembangunan.
4. Menumbuhkan dan mengembangkan proses pembelajaran berdemokrasi masyarakat, dengan keterlibatan mereka dalam proses politik dan pembangunan.

Pemekaran daerah, sebenarnya dapat dibendung dengan cara perspektif politik dan kebijakan. Meminjam pemikiran Peter Schroeder (2004), ada dua mekanisme untuk menghambat lajunya arus keinginan pemekaran wilayah, yakni dengan tindakan politik pengambangan dan deregulasi kebijakan. Tindakan pengambangan politik dengan cara menanggukhan usulan pemekaran. Syaratnya ada komitmen untuk itu, siap menjadi kurang populer dan siap menanggung resiko untuk tidak dipilih kembali. Di level daerah, hal ini bisa dilakukan oleh Bupati / Walikota, DPRD kabupaten/kota, Gubernur, dan DPRD propinsi. Di level pusat, hal ini bisa dilakukan oleh Depdagri, DPR, atau DPD. Lembaga penelitian atau kampus yang mengerjakan studi kelayakan daerah baru mesti juga siap menyatakan bahwa memang daerah itu belum layak untuk dimekarkan. Konsekuensinya siap untuk dijauhi rakyat dan menjadi tidak populer. Deregulasi kebijakan pemekaran daerah dilakukan dengan cara merevisi kembali PP 78/2007. Substansi yang perlu direvisi adalah memperpanjang masa persiapan pemekaran, mensinkronisasikan kerja penanganan pemekaran daerah dan pentingnya penyampaian laporan berkala kemajuan sebagai monitoring bersama.

C. Elit dalam Kerangka Pemekaran Daerah

Dengan adanya kelompok massa dari daerah yang mendukung pemekaran. Kelompok massa pro-pemekaran tidak segan-segan menggunakan demo-demo yang sering kali cukup anarkis untuk memaksa pemerintah pusat menyetujui proposal pemekaran daerah. Mobilisasi massa telah dijadikan 'senjata ampuh' oleh para elit politik dalam mengusung proposal pemekaran daerah (Ratnawati, 2009). Adanya proses lobi dan tawar menawar antara elit-elit daerah dengan elit-elit pusat, serta mobilisasi massa oleh elit-elit lokal pengusul pemekaran, merupakan

faktor yang lebih menentukan lolos atau tidaknya proposal pemekaran.

Selain itu, terdapat kecenderungan mengenai banyaknya elit daerah yang tidak memikirkan masalah Pemerintah Pusat terkait beratnya APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) untuk membiayai daerah-daerah pemekaran. Bagi elit-elit daerah, pemekaran daerah adalah peluang emas untuk mewujudkan ambisi-ambisi pribadi maupun kelompok.

D. Partisipasi Politik dalam Proses Pemekaran Daerah

Partisipasi politik dilakukan orang dalam posisinya sebagai warga negara, bukan politikus ataupun pegawai negeri. Sifat partisipasi politik ini adalah sukarela, bukan dimobilisasi oleh negara ataupun partai yang berkuasa. Namun, Huntington dan Nelson (1990) dalam karya penelitiannya *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*, partisipasi yang bersifat mobilized (dipaksa) juga termasuk ke dalam kajian partisipasi politik. Partisipasi sukarela dan mobilisasi hanya dalam aspek prinsip, bukan kenyataan tindakan. Intinya baik sukarela ataupun dipaksa, warga negara tetap melakukan partisipasi politik.

Landasan partisipasi politik adalah asal-usul individu atau kelompok yang melakukan kegiatan partisipasi politik. Huntington dan Nelson (1990) membagi landasan partisipasi politik ini menjadi : Kelas; individu-individu dengan status sosial, pendapatan, dan pekerjaan yang serupa. Kelompok atau komunal; individu-individu dengan asal-usul ras, agama, bahasa, atau etnis yang serupa. Lingkungan; individu-individu yang jarak tempat tinggal (domisilinya) berdekatan. Partai; individu-individu yang mengidentifikasi diri dengan organisasi formal yang sama yang berusaha untuk meraih atau mempertahankan kontrol atas bidang-bidang eksekutif dan legislatif pemerintahan. Golongan atau faksi; individu-individu yang dipersatukan oleh interaksi yang terus menerus antara satu sama lain, yang akhirnya membentuk hubungan patron-client, yang berlaku atas orang-orang dengan tingkat status sosial, pendidikan, dan ekonomi yang tidak sederajat.

Selain itu, Huntington dan Nelson juga memilah bentuk partisipasi politik yang mengacu pada wujud nyata kegiatan politik tersebut, yakni:

1. Kegiatan pemilihan; yaitu kegiatan pemberian suara dalam pemilihan umum,

mencari dana partai, menjadi tim sukses, mencari dukungan bagi calon legislatif atau eksekutif, atau tindakan lain yang berusaha mempengaruhi hasil pemilu;

2. *Lobby*; yaitu upaya perorangan atau kelompok menghubungi pimpinan politik dengan maksud mempengaruhi keputusan mereka tentang suatu isu;
3. Kegiatan organisasi; yaitu partisipasi individu ke dalam organisasi, baik selaku anggota maupun pemimpinnya, guna mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah;
4. *Contacting*; yaitu upaya individu atau kelompok dalam membangun jaringan dengan pejabat-pejabat pemerintah guna mempengaruhi keputusan mereka,
5. Tindakan kekerasan (*violence*); yaitu tindakan individu atau kelompok guna mempengaruhi keputusan pemerintah dengan cara menciptakan kerugian fisik manusia atau harta benda, termasuk di sini adalah huru-hara, teror, kudeta, pembunuhan politik (*assassination*), revolusi dan pemberontakan.

Kelima bentuk partisipasi politik tersebut telah menjadi bentuk klasik dalam studi partisipasi politik. Keduanya tidak membedakan apakah tindakan individu atau kelompok di tiap bentuk partisipasi politik legal atau ilegal. Sebab itu, penyuaipan, ancaman, pemerasan, dan sejenisnya di tiap bentuk partisipasi politik adalah masuk ke dalam kajian ini.

Sedangkan menurut Almond dan Verba (2008) membagi bentuk-bentuk partisipasi politik sebagai berikut:

1. Konvensional: Pemberian suara, diskusi politik, kampanye, membentuk atau bergabung dalam kelompok kepentingan, komunikasi individual dengan pejabat politik dan administrative, dan pengajuan petisi.
2. Non-konvensional: berdemonstrasi, konfrontasi, mogok, tindakan kekerasan politik terhadap harta benda, tindakan kekerasan politik terhadap manusia.

Menurut Ramlan Surbakti (1992), tipologi partisipasi politik dibedakan menjadi dua bentuk partisipasi yaitu partisipasi aktif dan partisipasi pasif. Kategori partisipasi aktif ialah mengajukan usul mengenai suatu kebijakan umum, mengajukan alternatif kebijakan umum yang berlainan dengan kebijakan yang dibuat pemerintah, mengajukan kritik dan perbaikan untuk meluruskan kebijakan,

membayar pajak dan memilih pemimpin pemerintahan. Sebaliknya, kegiatan yang termasuk dalam kategori partisipasi pasif berupa kegiatan yang menaati pemerintah, menerima dan melaksanakan setiap keputusan pemerintah.

Dengan kata lain, partisipasi aktif berarti kegiatan yang berorientasi pada proses input dan output politik, sedangkan partisipasi pasif merupakan kegiatan yang berorientasi pada proses output. Disamping itu, terdapat sejumlah anggota masyarakat yang tidak termasuk dalam kategori partisipasi aktif maupun partisipasi pasif karena mereka menganggap masyarakat dan system politik yang ada telah menyimpang dari apa yang mereka cita-citakan. Kelompok ini disebut dengan apatis atau golongan putih.

E. Tuntutan Pemekaran Kabupaten Mandau dalam Tinjauan Sejarah

Usaha masyarakat Mandau-Pinggir dalam menyuarakan tuntutan pemekaran daerah dilakukan pada awal masa reformasi. Tuntutan pemekaran Kabupaten Mandau dilakukan bersamaan dengan tuntutan pemekaran daerah lain yang ingin melepaskan diri dari Kabupaten Bengkalis, tepatnya pada tahun 1999 dimana pada waktu itu daerah yang berada di bawah wilayah administratif Kabupaten Bengkalis seperti Rokan Hilir, Dumai, dan Siak terpisah dari kabupaten induk untuk berdiri sendiri menjadi daerah otonom baru.

Usulan pembentukan Kabupaten Mandau bersamaan dengan bangkitnya suara masyarakat Meranti yang juga ingin memisahkan diri dari Kabupaten Bengkalis membentuk daerah kabupaten sendiri. Rencana pemekaran Kabupaten Mandau kian mencuat dengan adanya dukungan dari DPRD dan Bupati Bengkalis yaitu Surat Ketua DPRD Kabupaten Bengkalis Nomor 170/DPRD/VI/99/331 tanggal 21 Juni 1999 kepada Bupati KDH Tk. II Bengkalis perihal Pengusulan Peningkatan Status Pembantu Bupati Wilayah II Duri. Kemudian, Surat Usulan Bupati Bengkalis Nomor 135/TP/1001 tanggal 9 Juli 1999 kepada Gubernur KDH Tk. I Riau perihal Dukungan terhadap Pembentukan Kabupaten Mandau.

Aksi tuntutan pemekaran Kabupaten Mandau sendiri puncaknya pada tahun 2007. Pada hari selasa tanggal 27 Maret 2007, sejumlah masyarakat Mandau yang tergabung dari berbagai elemen masyarakat seperti Komite Perjuangan Pembentukan Kabupaten Mandau (KP2KM), Forum Perempuan Peduli Perjuangan

Kabupaten Mandau (FP3KM), menggelar aksi demonstrasi menuntut realisasi pembentukan Kabupaten Mandau. Dalam aksi tersebut, masyarakat menyampaikan sikap untuk mendukung perjuangan Kabupaten Mandau. Empat poin pernyataan yang disampaikan yaitu, pertama meminta Gubernur Riau segera menerbitkan surat usulan pembentukan Kabupaten Mandau di Provinsi Riau. Kedua, meminta DPRD Provinsi Riau segera mengeluarkan surat keputusan tentang pembentukan Kabupaten Mandau di Propinsi Riau. Ketiga, meminta Mendagri selaku wakil pemerintah untuk mencabut pandangan dan pendapatnya terhadap 16 RUU Inisiatif DPR RI tentang Pembentukan Daerah Otonom Baru, khususnya Rancangan Undang-Undang pembentukan Kabupaten Mandau, selanjutnya sesegera mungkin bersama Dewan Perwakilan Rakyat-RI dan DPD RI mengesahkan UU Kabupaten Mandau. Keempat, meminta Presiden Republik Indonesia atau wakil Presiden Republik Indonesia bersama sama DPR RI mengesahkan RUU Kabupaten Mandau menjadi UU.

Aksi dukungan masyarakat terhadap tuntutan pemekaran Kabupaten Mandau kembali terjadi. Pada tanggal 17 Juni 2007, ribuan Massa Pro Kabupaten Mandau kembali turun ke jalan menuntut pembentukan Kabupaten Mandau yang rencananya akan dibahas di DPR RI pada sidang paripurna tanggal 24 Juni 2007. Ribuan massa yang tergabung dari seluruh elemen masyarakat Mandau, seperti KNPI Mandau, IKBR Mandau, SPTSI, FPI serta unsur elemen Masyarakat lainnya. Sementara dari unsur partai tampak beberapa partai seperti Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Demokrat, Partai Damai Sejahtera, dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) terkonsentrasi di Simpang Geroga melakukan aksi longmarch ke Simpang Pokok Jengkol Duri, kemudian aksi tersebut dilanjutkan didepan Kantor Camat Mandau.

Dengan maraknya aksi tuntutan masyarakat terhadap rencana pembentukan Kabupaten Mandau, akhirnya pemerintah pusat bersama DPR merancang usulan tersebut menjadi Rancangan Undang-Undang yang akan dibahas pada persidangan. Sebelumnya, TIM PAH I Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI telah melakukan kunjungan langsung dan meninjau terhadap perlengkapan persyaratan usulan pembentukan Kabupaten Mandau. Selain itu, tim Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) sebelumnya juga telah melakukan peninjauan terhadap usulan

pembentukan Kabupaten Mandau, dalam kunjungan kerja tersebut, tim DPOD tidak langsung turun meninjau langsung Kecamatan Mandau dan Pinggir melainkan hanya melakukan rapat dengar pendapat dengan Gubernur Riau dan Perwakilan Pemerintah Kabupaten Bengkalis.

Berdasarkan Amanat Presiden Republik Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono melalui surat keputusan Presiden Nomor: R.01/Pres/01/2007 Tanggal 2 Januari 2007 dan Surat Presiden Nomor: R.04/Pres/02/2008 tanggal 1 Februari 2008, presiden menyampaikan kepada DPR-RI dan menugaskan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan HAM untuk bersama DPR-RI membahas Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah Otonom Baru. Pada tanggal 19 Desember 2008 DPR RI melakukan sidang terbuka untuk membahas dan mengambil keputusan terhadap Rancangan Undang-Undang pembentukan daerah termasuk Rancangan Undang-Undang pemebentukan Kabupaten Mandau bersamaan dengan pembahasan Rancangan Undang-Undang lainnya, yaitu:

1. Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Kabupaten Maybrat di Provinsi Papua Barat.
2. Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Meranti di Provinsi Riau.
3. Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Kabupaten Tapanuli.
4. Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Kota Brastagi di Provinsi Sumatera Utara.
5. Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Kabupaten Mandau di Provinsi Riau.

Terhadap kelima Rancangan Undang-Undang tersebut, berdasarkan keputusan Rapat Paripurna tanggal 29 Oktober 2008 yang lalu telah disepakati untuk dilanjutkan pembahasannya pada Masa Persidangan ke-II Tahun Sidang 2008-2009. Untuk itu, Panitia kerja telah melakukan rapat-rapat mulai dari tanggal 4-18 Desember 2008 dan telah menyepakati substansi-substansi pokok termasuk melakukan klarifikasi dengan unsur Pemerintahan Daerah Induk mengenai nama calon kabupaten/kota dan provinsi, cakupan wilayah, nama ibukota, batas-batas wilayah dan dukungan dana dari Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten induk kepada Pemerintah Daerah Otonom baru.

Setelah melakukan pembahasan dan rapat dengar pendapat bersama seluruh anggota fraksi dan eksekutif yang mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, akhirnya pada persidangan tersebut DPR hanya meloloskan dua RUU menjadi Undang-Undang Daerah Otonom Baru. Kedua undang-undang tersebut adalah Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Kabupaten Maybrat di Provinsi Papua Barat dan Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Meranti di Provinsi Riau. Sementara untuk ketiga Rancangan Undang-Undang yang lain termasuk Rancangan Undang-Undang Pembentukan Kabupaten Mandau untuk sementara belum bisa disepakati dan akan dibahas lebih lanjut dalam persidangan berikutnya dengan catatan untuk Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Kabupaten Mandau di Provinsi Riau. Komisi II DPR-RI mengharapkan kepada Pemerintah Kabupaten Bengkalis dan Pemerintah Provinsi Riau untuk melengkapi persyaratan administrasi dan fisik kewilayahan khususnya penambahan cakupan wilayah calon Kabupaten Mandau. Oleh karena itu, Komisi II DPR-RI berharap kepada provinsi dan kabupaten induk untuk segera melengkapi persyaratan administrasi, syarat teknis khususnya yang berkaitan cakupan wilayah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

G. Faktor-faktor Pendorong Pembentukan Kabupaten Mandau

1. Luasnya Rentang Kendali Pelayanan Publik

Usaha untuk mendekatkan pelayanan publik ke rakyat sebenarnya bisa dilakukan dengan memperbanyak (menyebarkan ke pinggiran) pusat-pusat pelayanan publik (seperti kantor kecamatan, puskesmas, polsek, sekolah, kantor pembantu dan lain-lain), membangun prasarana jalan, dan memberi kewenangan untuk melayani publik ke aras kecamatan. Namun selama belum ada pemekaran (sejak zaman Orde Lama sampai Orde Baru), semua pembangunan lebih banyak terpusat di ibu kota kabupaten. Oleh sebab itu pemekaran merupakan jalan tercepat (langsung) dan efektif untuk mendekatkan pelayanan publik ke masyarakat.

Untuk wilayah Kecamatan Mandau dan Kecamatan Pinggir yang mempunyai wilayah sangat luas dengan garis perbatasan yang sangat panjang maka pelayanan terhadap kepentingan publik menjadi suatu prioritas yang harus diusahakan oleh

kabupaten induk. Sebagai gambaran, masyarakat yang ada di Kecamatan Mandau dan Pinggir untuk mencapai Ibu Kota Kabupaten Bengkalis harus menempuh perjalanan sekitar 200 km yang harus ditempuh selama minimal 4 jam perjalanan melalui via darat dan laut. Sementara, bila dibandingkan dengan jarak tempuh untuk menuju Ibu Kota Propinsi Riau yaitu Pekanbaru hanya memerlukan waktu 2-3 jam perjalanan melalui via darat dengan jarak tempuh hanya 125 km.

Rentang kendali yang cukup jauh dengan Kabupaten induk menjadikan proses pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah dan dirasakan oleh masyarakat Mandau dan Pinggir belum maksimal. Akibatnya, terjadi kesenjangan antara daerah induk dengan daerah/wilayah yang jauh dari ibukota kabupaten, khususnya Kecamatan Mandau dan Pinggir serta berdampak pada terjadinya ketimpangan pemerataan pembangunan.

2. Ketimpangan Pembangunan

Tidak meratanya pembangunan sangat dirasakan oleh wilayah-wilayah yang bukan merupakan pusat kegiatan atau pusat pemerintahan (ibu kota). Ketidakmerataan pembangunan bisa terjadi karena pihak elite birokrasi pemerintahan, legislatif, dan pelaku pembangunan yang kebanyakan tinggal di pusat pemerintahan, sering tidak memprioritaskan daerah pinggiran dan perbatasan untuk memperoleh jatah pembangunan yang adil.

Pembangunan yang ada di Kecamatan Mandau dan Pinggir khususnya pembangunan infrastruktur sebagian besar merupakan pembangunan yang berasal dari modal swasta dan masyarakat setempat. Pesatnya kemajuan yang terjadi di Kecamatan Mandau dan Pinggir tidak *dibarengi* dengan ketersediaan sarana dan prasarana yang pada dasarnya sebagai modal awal dalam mengembangkan suatu daerah. Perhatian yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten Bengkalis beberapa tahun terakhir tidak menggambarkan suatu sikap keadilan dalam penerapan pembangunan.

Pengalaman penulis dalam melakukan penelitian dan meninjau langsung tentang bagaimana gambaran sarana dan prasarana yang ada di Kabupaten Bengkalis, sungguh sangat menakjubkan. Bangunan-bangunan gedung instansi pemerintah berdiri dengan megah yang dilengkapi dengan sarana transportasi jalan

yang lumayan bagus. Jalan yang menghubungkan antara kelurahan yang satu dengan kelurahan yang lain, bahkan jalan menuju perkebunan masyarakat terpoles dengan aspal yang rata. Selain itu, gedung dimana merupakan tempat rumah dinas bagi pasangan Bupati dan Wakil Bupati Bengkalis berdiri dengan megahnya yang dihiasi dengan ornamen-ornamen ala arab dan perpaduan dengan model eropa.

Hal ini sangat ironis dengan apa yang terjadi dengan penerapan pembangunan yang ada di Kecamatan Mandau dan Pinggir. Pembangunan sarana dan prasarana yang ada di kedua kecamatan ini sangat tidak mencerminkan dengan notabene sebagai daerah penghasil dan penyumbang minyak mentah salah satu terbesar di Indonesia. Berdasarkan data dari Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Bengkalis menjelaskan bahwa Kecamatan Mandau dan Pinggir merupakan penyumbang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) terbesar bagi Kabupaten Bengkalis.

3. Tidak Terakomodasinya Representasi Politik

Representasi politik dari suatu wilayah tertentu menjadi satu kebutuhan yang sangat penting. Bagi daerah-daerah pinggiran yang mayoritas penduduknya mempunyai perbedaan yang mencolok dengan mayoritas penduduk di wilayah kabupaten induk, selalu merasa bahwa aspirasi mereka tidak terwadahi karena wakil-wakil yang duduk di pemerintahan dianggap tidak merepresentasikan aspirasi kelompoknya. Ketidakterakomodasiannya kepentingan dan representasi politik mereka menyebabkan mereka berusaha untuk memekarkan diri demi untuk menunjukkan eksistensi dan politik identitas mereka.

Berdasarkan pusat pengolahan data elektronik Kabupaten Bengkalis, mayoritas penduduk Kecamatan Mandau dan Pinggir adalah suku pendatang. Dimana dari berbagai penjuru Sumatra dan Jawa mendiami dan menetap di daerah ini. Kecamatan Mandau sendiri, sekitar 40% penduduknya adalah suku Minang, sedangkan selebihnya berasal dari suku Jawa (24%), Batak (17%), Melayu (15%),lain-lain (4%).

E. Partisipasi Politik Masyarakat dan Peran Elit Politik

1. Partisipasi Politik Masyarakat

Salah satu aspek pendukung terhadap pemekaran suatu daerah adalah adanya

aspirasi masyarakat yang dituangkan dalam dukungan dan partisipasinya dalam proses perjuangan pembentukan daerah otonom baru. Pasal 14 Peraturan Pemerintah No 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penggabungan dan Penghapusan Daerah, menjelaskan bahwa salah satu syarat pemekaran daerah adalah adanya aspirasi sebagian besar masyarakat setempat.

Bentuk partisipasi masyarakat Mandau dan Pinggir terhadap tuntutan pemekaran Kabupaten Mandau dapat dilihat dengan kembali aktifnya kegiatan-kegiatan masyarakat dalam menyuarakan kembali tuntutan pemekaran yang sempat tidak terdengar setelah pemerintah pusat menolak Rancangan Undang-undang Pembentukan Kabupaten Mandau pada tahun 2008 yang silam. Kegiatan yang dilakukan masyarakat dalam menyuarakan pemekaran Kabupaten Mandau antara lain sebagai berikut:

a. Diskusi Politik

Adanya kegiatan diskusi politik yang dilakukan oleh masyarakat Mandau dan Pinggir bersama para tokoh masyarakat serta elit-elit politik dalam memperjuangkan pemekaran Kabupaten Mandau. Kegiatan musyawarah atau diskusi ini dilakukan di kediaman tokoh-tokoh pejuang pemekaran Kabupaten Mandau. Selain diskusi informal, diskusi politik juga sering dilakukan oleh masyarakat dalam bentuk seminar, workshop, dan mimbar bebas lainnya. Kegiatan ini dibuat untuk selalu menjaga dan memupuk semangat untuk tetap melanjutkan rencana pemekaran.

Selain melakukan diskusi politik yang sifatnya internal, masyarakat juga ikut aktif dalam pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Kecamatan Mandau. Dalam pelaksanaan Musrenbang, tuntutan pemekaran wilayah selalu muncul sebagai isu yang sangat strategis dan *seksi*. Munculnya isu pemekaran dalam Musrenbang disebabkan oleh adanya kontrak politik yang dibuat oleh Herliyan Saleh dan Suayatno untuk ikut memperjuangkan pemekaran Mandau-Pinggir.

b. Kegiatan Organisasi

Keorganisasian yang dibentuk dalam memperjuangkan pemekaran suatu wilayah biasanya bersifat tidak resmi, namun pada akhirnya organisasi ini dapat bersifat resmi manakala tuntutan pemekaran tersebut berujung pada keberhasilan.

Proses perjuangan pemekaran Kabupaten Mandau tidak terlepas dari peran organisasi yang dibentuk oleh pejuang pemekaran bersama masyarakat Mandau dan Pinggir. Terdapat beberapa organisasi yang dibentuk oleh masyarakat Mandau dan Pinggir dalam memperjuangkan pemekaran Kabupaten Mandau, diantaranya yaitu:

1. Dewan Masyarakat Kabupaten Mandau (DMKM) yang diketuai oleh Drs Fachrudin Syarif.
2. Forum Perempuan Peduli Perjuangan Kabupaten Mandau (FP3KM) yang diketuai oleh Hj. Yasmawati, SH.
3. Komite Perjuangan Pembentukan Kabupaten Mandau (KP2KM) yang diketuai oleh Ir. Yarmansyah Lapow.
4. Gerakan Pemuda Pejuang Kabupaten Mandau (GP2KM) yang diketuai oleh Novi Syafrizal.

Organisasi ini berfungsi untuk mengakomodir seluruh tuntutan masyarakat serta perpanjangan tangan terhadap lembaga-lembaga pemerintahan dalam memperjuangkan pemekaran Kabupaten Mandau. Kegiatan organisasi-organisasi tersebut terus berjalan hingga sekarang. Apalagi ada kontrak politik dari pasangan calon Gubernur Riau Annas Maamun – Arsyadjuliandi Rahman untuk memberikan kontribusinya pada pemekaran Mandau – Pinggir.

c. Aksi Demonstrasi

Tuntutan pemekaran suatu wilayah biasanya syarat dengan aksi-aksi tindakan non konvensional. Salah satunya adalah aksi unjuk rasa/demonstrasi. Aksi demonstrasi terjadi manakala tuntutan masyarakat tersebut berujung pada kegagalan. Tidak hanya pada kegagalan terhadap tuntutan masyarakat tersebut, unjuk rasa terkadang menjadi suatu alat masyarakat dalam menyampaikan aspirasi dan bentuk kekecewaan masyarakat terhadap kinerja pemerintah.

Salah satu kegiatan partisipasi masyarakat secara non konvensional ini terjadi di Kecamatan Mandau dan Pinggir. Aksi demonstrasi yang dilakukan oleh para pemuda-pemuda dan masyarakat Mandau dan Pinggir menuntut direalisasinya usulan pemekaran Kabupaten Mandau. Selain demonstrasi dengan cara turun ke jalan, aksi peduli juga dilakukan dalam bentuk pemasangan spanduk atau baliho di pinggir jalan yang bertuliskan tuntutan untuk percepatan realisasi pemekaran. Aksi

atau demonstrasi ini *kerap* dilakukan oleh organisasi pemuda yang tergabung dalam Gerakan Pemuda Pejuang Kabupaten Mandau.

d. *Lobby* Politik

Usaha pemekaran suatu wilayah tidak terlepas dari adanya lobi-lobi politik yang dilakukan oleh masyarakat melalui perwakilan-perwakilannya baik di aras lokal maupun nasional. Lobi-lobi politik yang dilakukan oleh elit-elit yang berpengaruh diharapkan akan memudahkan dan melancarkan proses perjuangan tersebut. Melalui wadah organisasi yang dibentuk oleh masyarakat dan menempatkan perwakilan-perwakilan masyarakat dari berbagai golongan yang dianggap berkompeten untuk melakukan negosiasi dan menyatakan sikap kepada pemerintah untuk segera merealisasikan usulan pemekaran Kabupaten Mandau.

Perjuangan pembentukan Kabupaten Mandau diarahkan untuk melakukan pendekatan persuasif kepada lembaga dan kelompok-kelompok strategis yang menentukan keputusan. Seolah-olah, dari banyaknya organisasi yang terbentuk secara alami bekerja sesuai dengan porsinya. Ada yang bekerja dengan gerakan keras dan ada juga dengan cara yang sangat persuasif.

Tuntutan pembentukan Kabupaten Mandau bukan hanya berasal dari kalangan masyarakat awam, dukungan juga diutarakan oleh sebagian anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang merupakan perpanjangan tangan dari masyarakat kepada Pemerintah. Dengan adanya dukungan aktif terhadap rencana pemekaran Kabupaten Mandau diharapkan pemerintah pusat untuk segera megesahkan Rancangan Undang-Undang Pembentukan Kabupaten Mandau yang sempat terhenti akibat kurangnya persyaratan administratif dalam pembentukan suatu kabupaten.

Tuntutan pertama yang dilakukan adalah untuk memekarkan Kecamatan Mandau dan Pinggir menjadi beberapa kecamatan. Hal ini sebagai upaya untuk memenuhi syarat dimekarkannya suatu kabupaten. Hanya saja, tuntutan pemekaran kecamatan tersebut masih saja belum berhasil hingga tahun 2015 ini. Sehingga, perjuangan elit terhenti sementara untuk memperjuangkan Kabupaten Mandau yang defenitif.

2. Peran Elit Politik

Dengan melihat perkembangan sosial politik dan fisik terhadap proses perjuangan rencana pembentukan Kabupaten Mandau, terlihat ada sejumlah permasalahan mendasar yang dapat menyebabkan pemekaran tersebut terealisasi atau tidaknya. Permasalahan tersebut adalah peran atau campur tangan elit politik. Munculnya aktor-aktor elit yang hadir sebagai pejuang pemekaran yang dengan alasan apapun mampu mendorong penyiapan proses-proses menjadi sebuah kenyataan. Para elit ini ternyata memegang peranan penting dalam membaca dan sekaligus menyikapi perkembangan tata pemerintahan. Mereka juga mengikuti perjalanan sejarah Kabupaten Bengkalis dan silsilah pemerintahannya.

Dinamika elit ini bukan saja sebatas bergerak pada teritori di mana mereka berdomisili, tetapi juga membangun jejaring pada aras provinsi dan pusat. Jika dapat dikategorisasikan, maka para elite ini dapat dipilah dalam tiga kelompok, yakni: birokrasi, legislatif, tokoh masyarakat (*civil society*), dan gabungan dari ketiganya (Pratikno, 2007). Dalam praktik membangun interaksi politik, bisa terjadi elemen-elemen elit tersebut menjadi berbaur.

Perjuangan pemekaran Kabupaten Mandau dapat dilihat dengan aktifnya elit-elit yang berasal dari elemen politisi dan peran tokoh *civil society*. Usaha yang dilakukan oleh para elit-elit politik adalah melakukan konsolidasi kepada elit-elit lain baik birokrasi, politisi, maupun kepada sejumlah tokoh agama/adat dan pengusaha. Kegiatan konsolidasi yang dilakukan tidak hanya sebatas ruang lingkup daerah pemerintahan Kabupaten Bengkalis, melainkan di tingkat provinsi dan pusat juga terus dilakukan.

Selain melakukan konsolidasi, para elit politik juga melakukan mobilisasi massa khususnya masyarakat Mandau dan Pinggir. Tidak hanya ruang lingkup wilayah Mandau dan Pinggir, mobilisasi juga dilakukan di luar wilayah Mandau dan Pinggir khususnya wilayah kecamatan dan kabupaten yang berdekatan dengan Kecamatan Mandau dan Pinggir. Selain itu, peran elit politik juga berfungsi sebagai akselerator pemekaran. Proses yang dilakukan oleh para elit untuk memperjuangkan pemekaran adalah melakukan pengembangan jejaring dengan aktor elit negara (birokrasi) dan elit politik baik di aras lokal maupun nasional.

Pembangunan jejaring ini merupakan keharusan karena dalam proses-proses penyiapan pemekaran diperlukan relasi pengambilan keputusan, baik resmi

maupun tidak resmi untuk memuluskan persiapan pemekaran. Kesadaran kolektif berbasis teritori-etnik dari tokoh masyarakat (*civil society*) memaksa mereka untuk bekerjasama dengan pejabat negara pada aras kabupaten, provinsi, bahkan pusat. Pada saat yang sama, mereka juga menyadari bahwa ada sejumlah saluran politik untuk menguatkan proses pemekaran yang juga harus digunakan untuk mendukung proses pemekaran ini, misalnya anggota DPR RI di Komisi II (Pratikno, 2007).

Dinamika mobilisasi elit ini juga berhimpit dengan proses interaksi politik. Secara keorganisasian, para elit pejuang pemekaran ini mengorganisasi diri dalam bentuk panitia. Kepanitiaan ini bisa bersifat tidak resmi namun pada akhirnya juga bersifat resmi. Kegiatan yang pertama yang biasanya dilakukan adalah dengan mengadakan diskusi-diskusi informal, seminar resmi, sampai kepada bentuk-bentuk unjuk rasa damai.

Selain itu, organisasi yang dibentuk berfungsi untuk mempersiapkan dan mengkomodasikan lobi dan penyampaian aspirasi kepada DPR RI dan Kemendagri. Salah satu hasil dari konsolidasi oleh sejumlah elit yang tergabung dalam organisasi ini adalah: penyiapan proposal pemekaran, kelayakan pemilihan calon ibukota kabupaten yaitu Kota Duri sebagai Ibukota Kabupaten Mandau, permohonan restu dari gubernur, permohonan restu dari DPRD, dan kemudian penyaluran aspirasi kepada DPR RI yaitu pada Komisi II.

Proses perjuangan pemekaran Kabupaten Mandau yang telah masuk dalam draft Rancangan Undang-Undang tidak terlepas dari usaha para elit politik. Proses perjuangan yang cukup panjang dilalui oleh masyarakat bersama elit politik dalam memperjuangkan pemekaran Kabupaten Mandau masih belum membuahkan hasil yang diharapkan. Masyarakat Mandau dan Pinggir harus menerima keputusan pahit yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat yaitu tidak meloloskan RUU Pembentukan Kabupaten Mandau menjadi Undang-Undang Otonomi Daerah pada tahun 2008 silam. Keputusan tersebut bukanlah suatu keputusan akhir bahwa Mandau dan Pinggir tidak bisa dimekarkan menjadi Kabupaten. Dalam rapat paripurna DPR-RI yang dilaksanakan tanggal 19 Desember 2008, memberi catatan terhadap Rancangan Undang-Undang Pembentukan Kabupaten Mandau yakni, Komisi II DPR-RI mengharapkan kepada Pemerintah Kabupaten Bengkalis dan Pemerintah Provinsi Riau untuk melengkapi persyaratan administrasi dan fisik

kewilayahan khususnya penambahan cakupan wilayah calon Kabupaten Mandau. Oleh karena itu, Komisi II DPR-RI berharap kepada provinsi dan kabupaten induk untuk segera melengkapi persyaratan administrasi, syarat teknis khususnya yang berkaitan dengan cakupan wilayah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsimi. 2002. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Halim, Abdul. 2001. “*Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*”. Jogjakarta: UPP AMP YKPN.
- Huntington, Samuel P dan Nelson, Joan. 1990. *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Kaloh, J. 2007. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah (Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global)*. Jakarta: PT. Rineka Cipta
- Koiruddin. 2005. *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*. Malang. Averroes Press.
- Moleong, Lexy. J. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Schroeder, Peter. 2010. *Startegi Politik*. Jakarta: Friedrich-Naumann-Stiftung fuer die Freiheit
- Pratikno. 2007. *Usulan Perubahan Kebijaksanaan Penataan Daerah (Pemekaran dan Penggabungan daerah)*. Yogyakarta: DRSP.
- Effendy, Arif. 2008. *Proses Pemekaran Wilayah di Provinsi NTB Studi Kasus Kota Bima*. Yogyakarta: DRSP.
- Rasyid, M, Ryaas. 2002. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Jakarta. Lembaga Pengetahuan Indonesia.
- Ratnawati, Tri. 2009. *Pemekaran Daerah (Politik Lokal dan Beberapa Isu Terseleksi)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Riyadi dan Deddy Supriady Bratakusumah. 2003. *Perencanaan Pembangunan Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Sarundajang. 2002. *Birokrasi dalam Otonomi Daerah : Upaya Mengatasi Kegagalannya*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- .Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Wijaya, H. A. W. 2004. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta: PT Rineka Cipta.

