

DINAMIKA KUASA DALAM UPAYA PEMEKARAN KABUPATEN ROKAN HULU PROVINSI RIAU

Abstrak

Inisiasi pemekaran Kabupaten Rokan Hulu baik diprakarsai oleh elite yang berkeinginan membentuk Kabupaten Rokan Darussalam, maupun yang diprakarsai oleh Bupati Rokan Hulu "Achmad" diwarnai oleh pertentangan dua pihak yang setuju pemekaran dan yang menolak pemekaran. Pertentangan bukan karena substansi yang ingin dicapai dalam pemekaran. Semua pihak sepakat bahwa pemekaran Kabupaten Rokan Hulu perlu dilakukan supaya terjadi peningkatan kesejahteraan masyarakat, peningkatan kualitas pelayanan, dan percepatan penanganan kesenjangan pembangunan antar wilayah di dalam daerah. Faktor krusial adalah dimensi kekuasaan dalam upaya pemekaran tidak ditempatkan dalam perspektif konsesus integratif melainkan dalam perspektif konfliktual antagonistik pada kondisi keterbelahan masyarakat Rokan Hulu.

Kata Kunci: pemekaran, konsensus integratif, konfliktual antagonistik

*** Hasanuddin**

*** Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Riau**

A. Pendahuluan

Kegagalan rezim orde baru mempertahankan kekuasaan yang dibangun secara sentralistik menandai babak baru penataan pemerintahan daerah di Indonesia. Sejak medio 1998 pasca kejatuhan Soeharto, wacana desentralisasi mendominasi perbincangan kerangka hubungan pusat dan daerah. Gerakan massa dan ancaman separatis dari beberapa daerah seperti Aceh, Papua, Sulawesi Selatan, Riau dll mendesak pemerintah untuk mengambil langkah strategis. Pemerintahan Habibie yang menggantikan Soeharto merespon wacana tersebut dengan mengganti Undang-undang (UU) No. 5 tahun 1974 tentang pemerintahan di daerah yang bernuansa sentralistik dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah yang bernuansa desentralistik. Dua undang-undang baru ini memberi kewenangan lebih besar pada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (otonomi daerah). Daerah

yang sebelumnya hanya menjadi perpanjangan tangan pemerintah pusat di daerah kemudian dapat mengontrol sumber daya dan proses politik yang berlangsung di daerahnya.

UU otonomi daerah menjadi pembuka ruang bagi menguatnya dinamika lokal (partisipasi, kontrol dan keterwakilan) dan meningkatnya kapasitas lokal (rentang kendali pemerintahan, kapasitas fiskal, kualitas pelayan publik dll). (*Endi Jiweng, hal 45*). Lebih dari itu UU 22/1999 memberi kesempatan untuk berlangsungnya penataan daerah, baik penghapusan, penggabungan atau pemekaran daerah. Pada pasal 6 secara tegas disebutkan:

1. Daerah yang tidak mampu menyelenggarakan Otonomi Daerah dapat dihapus dan atau digabung dengan Daerah lain.
2. Daerah dapat dimekarkan menjadi lebih dari satu Daerah.
3. Kriteria tentang penghapusan, penggabungan, dan pemekaran Daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Hasil Penelitian

Gagasan pemekaran daerah kemudian diatur dengan PP 129/2000 tentang Persyaratan Pembentukan, dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Dalam prakteknya, pemekaran daerah jauh lebih mendapat perhatian dibandingkan penghapusan ataupun penggabungan daerah. Dalam PP tersebut, daerah berhak mengajukan usulan pemekaran terhadap daerahnya selama telah memenuhi syarat teknis, administratif, dan fisik dengan tujuan untuk mensejahterakan masyarakat yang ada di wilayahnya. Pemekaran daerah sendiri merupakan pemecahan daerah propinsi, daerah kabupaten atau daerah kota menjadi lebih dari satu daerah. Sejauh masyarakat daerah mampu membangun alasan bahwa dengan pemekaran daerah akan membawa dampak yang lebih besar untuk kesejahteraan masyarakat daerahnya maka akan bergulir usulan pemekaran daerah dengan berbagai dinamikanya. Dalam Bab II pasal 2 disebutkan tujuan pemekaran daerah yakni untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui:

- i. peningkatan pelayanan kepada masyarakat;
- ii. percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi;
- iii. percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah;
- iv. percepatan pengelolaan potensi daerah;
- v. peningkatan keamanan dan ketertiban;
- vi. peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

Ruang yang terbuka bagi berlangsungnya pemekaran daerah juga berlanjut dalam pengaturan UU No. 32 Tahun 2004 sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999 dan PP No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah sebagai pengganti PP 129 Tahun 2000. Ruang ini dimanfaatkan dengan baik oleh daerah sehingga laju pertumbuhan daerah otonomi di negeri ini berlangsung kencang. Kalau sepanjang 53 tahun usia Republik ini—sejak proklamasi kemerdekaan(1945) hingga akhir Orde Baru (1998)—hanya terbentuk 319 daerah, maka ditemukan data bahwa selama kurun 14 tahun otonomi era reformasi ini, kita telah “berhasil” memproduksi 219 Daerah Otonom Baru (DOB). Dewasa ini wilayah Indonesia telah terbagi ke dalam 539 daerah otonom yang terdiri atas 34 provinsi dan 505 kabupaten/kota.(lihat Endi Jiweng, hal 45)

Dalam arus besar gelombang pemekaran daerah dari tahun 1999 tersebutlah, Kabupaten Rokan Hulu terbentuk sebagai hasil pemekaran Kabupaten Kampar di tahun 2000. Pada hari ini Kabupaten Rokan Hulu telah berkembang jauh dalam berbagai aspek kehidupan. Kabupaten Rokan Hulu pada hari ini memiliki luas wilayah 7.462,18 km² tersusun atas 16 kecamatan dan 153 desa/kelurahan. Berikut tabel luas kecamatan dan masing-masing jumlah desa.

Tabel 1: Luas dan Jumlah Kelurahan dan Desa menurut Kecamatan Tahun 2014

No.	Kecamatan	Luas (km 2)	Desa/ Kelurahan
1	Rokan IV Koto	904.07	14
2	Pendalian IV Koto	210.28	5
3	Tandun	386.99	9
4	Kabun	539.00	6
5	Ujung Batu	90.57	5
6	Rambah Samo	259.14	14
7	Rambah	396.66	14
8	Rambah Hilir	307.99	13
9	Bangun Purba	219.59	7
10	Tambusai	1.127.50	12
11	Tambusai Utara	682.25	11
12	Kepenuhan	683.26	13
13	Kepenuhan Hulu	231.67	5
14	Kunto Darussalam	507.39	13
15	Pagaran Tapah Ds	115.59	5
16	Bonai Darussalam	800.23	7
	Jumlah	7.462,18	153

Sumber: BPS 2014

Sejak beberapa tahun yang lalu muncul gagasan bahwa Kabupaten Rokan Hulu sudah saatnya untuk dimekarkan. Menguat tuntutan masyarakat supaya terjadi Pemekaran Daerah Rokan Hulu menjadi dua yaitu Kabupaten Rokan Hulu (kabupaten induk) dan Kabupaten Rokan Darussalam (kabupaten hasil pemekaran). Setelah melalui proses panjang, tuntutan masyarakat ini kemudian memudar. Di akhir tahun 2014, muncul dan menguat gagasan baru dari pemerintah Kabupaten Rokan Hulu supaya Kabupaten Rokan Hulu dimekarkan menjadi tiga kabupaten yaitu Kabupaten Rokan Hulu (kabupaten induk), Kabupaten Rokan Samo (kabupaten pemekaran) dan Kota Pasir Baharu Pangaraian (kota pemekaran). Bersamaan dengan pergantian kepemimpinan Kabupaten Rokan Hulu hasil pemilihan kepala daerah 2015, gagasan itupun tampaknya tidak berkembang.

Mempertimbangkan cakupan wilayah sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu pada pasal 35 ayat (4) cakupan wilayah meliputi:

- paling sedikit 5 (lima) Daerah kabupaten/kota untuk pembentukan Daerah provinsi;
- paling sedikit 5 (lima) Kecamatan untuk pembentukan Daerah kabupaten; dan
- paling sedikit 4 (empat) Kecamatan untuk pembentukan Daerah kota.

Pada dasarnya Kabupaten Rokan Hulu sudah memenuhi syarat untuk dimekarkan bahkan dapat menjadi: tiga kabupaten/kota yaitu satu kabupaten induk dan dua kabupaten/kota persiapan.

Disamping kecukupan wilayah, kelayakan Kabupaten Rokan Hulu dimekarkan menjadi tiga kabupaten/kota berada pada level mampu. Indikator studi kelayakan pemekaran daerah merujuk pada Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 4 ataupun Undang-undang No. 23 Tahun 2014 pasal 36 dengan tetap menggunakan Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 bagian lampiran, sebagaimana resume tabel berikut ini:

Tabel 2: Indikator Standar Penilaian Kelayakan Pemekaran Daerah

No.	Kategori	Total Nilai Seluruh Indikator	Keterangan
1.	Sangat mampu	420 hingga 500	Rekomendasi
2.	Mampu	340 hingga 419	Rekomendasi
3.	Kurang mampu	260 hingga 339	Ditolak
4.	Tidak mampu	180 hingga 259	Ditolak
5.	Sangat tidak mampu	100 hingga 179	Ditolak

Sumber: Olahan lampiran PP 78/2007.

Kajian yang dilakukan oleh Badan Pekerja Pembentukan Kabupaten Rokan Darussalam 2009 menunjukkan bahwa dengan asumsi Kabupaten Rokan Hulu dimekarkan menjadi dua kabupaten yaitu Kabupaten Rokan Hulu sebagai Kabupaten Induk dan Kabupaten Rokan Darussalam sebagai Daerah Otonomi Baru, total skor kabupaten induk 431 atau sangat mampu. Begitu juga kabupaten pemekaran Kabupaten Rokan Darussalam memiliki total skor 428 (sangat mampu). Dalam hal ini direkomendasikan untuk dimekarkan.

Kajian yang dilakukan oleh tim independen di tahun 2015 mengenai kelayakan Kabupaten Rokan Hulu dimekarkan menjadi satu kabupaten induk, satu kabupaten persiapan dan satu kota persiapan menunjukkan bahwa baik kabupaten induk maupun kabupaten/kota persiapan dinilai mampu apabila terjadi pemekaran. Total skor masing-masing kabupaten/kota yaitu: Total Skor untuk Kabupaten Rokan Hulu = 369 (direkomendasikan untuk memekar); Total Skor Calon Daerah Persiapan Kota Baharu Pasir Pengaraian = 419 (direkomendasikan untuk

menjadi kota persiapan) dan: Total Skor Calon Daerah Persiapan Kabupaten Rokan Samo = 423 (direkomendasikan untuk menjadi kabupaten persiapan).

Meskipun hasil kajian akademik menunjukkan persyaratan dasar kapasitas daerah baik yang diatur dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 4 ataupun Undang-undang No. 23 Tahun 2014 pasal 36 tentang Pemerintahan Daerah yang meliputi: geografi; demografi; keamanan; sosial politik, adat, dan tradisi; potensi ekonomi; keuangan daerah dan; penyelenggaraan pemerintahan, yang menjadi acuan dalam menilai kemungkinan daerah untuk dimekarkan dapat dipenuhi oleh Kabupaten Rokan Hulu, akan tetapi dalam perkembangannya gagasan pemekaran daerah kembali mengalami stagnasi. Pertanyaan yang ingin ditelusuri dalam penelitian ini yaitu: mengapa keinginan memekarkan Kabupaten Rokan Hulu tidak dapat direalisasikan (sampai saat ini) pada kondisi persyaratan kecukupan cakupan wilayah dan kapasitas daerah mampu dipenuhi ?

Penelitian ini dikategorikan sebagai jenis penelitian eksplanatif dengan pendekatan kualitatif dan strategi penelitian fenomenologis. Peneliti menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan beberapa pertimbangan; (1) menyesuaikan metode deskriptif kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda, (2) metode ini menyajikan secara langsung hakekat hubungan antara peneliti dan informan, (3) metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama dan terhadap pola – pola nilai yang dihadapi.

Informan yang ditetapkan pada penelitian ini meliputi pihak -pihak yang terlibat dan mengetahui jalannya upaya pemekaran Kabupaten Rokan Hulu baik yang berada di lembaga-lembaga formal politik pemerintahan ataupun yang ada pada lembaga-lembaga non-pemerintah serta tokoh-tokoh masyarakat. Informan penelitian tidak diwawancarai secara langsung, akan tetapi ditelusuri informasinya yang sudah disajikan dalam

bentuk informasi media massa baik cetak maupun elektronik.

Penulis dalam penelitian ini menggunakan pengumpulan data secara kualitatif, yakni penelaahan terhadap dokumen tertulis. Pertama adalah wawancara mendalam (in-depth interview) dan terbuka yang dilakukan media massa. Data yang diperoleh terdiri dari kutipan dari orang-orang tentang pengalaman, pendapat, perasaan, dan pengetahuannya. Penulis melakukan pengumpulan pandangan informan kemudian mengorganisir informasi yang dibutuhkan. Kedua, penelaahan terhadap dokumen tertulis yang berupa data agregat yang sudah diorganisir seperti data yang sudah disediakan oleh BPS.

Proses analisa data dimulai dengan menelaah secara kualitatif seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber yaitu dari wawancara, pengamatan yang sudah dituliskan dalam catatan lapangan, dokumen resmi, dan dokumen pribadi. Analisa data ini didasarkan pada suatu upaya dan pertimbangan bahwa setelah data dikumpulkan dari lokasi penelitian maka selanjutnya data akan dianalisis untuk menggambarkan keadaan yang sebenarnya sehingga diharapkan dapat berguna untuk memecahkan permasalahan yang dihadapi. Kemudian pengolahan data yang dilakukan dengan cara mengkategorikan berbagai data yang telah dikumpulkan sesuai dengan permasalahan yang hendak diteliti oleh penulis. Hal ini dimaksudkan untuk memperoleh data -data dari proses pengaturan, pengelompokan dan pengakategorian hingga berbentuk suatu uraian atau narasi yang mudah dibaca dan dipahami, baik dalam bentuk kata, kalimat dan paragraph. Analisis data dilakukan melalui proses reduksi data, penyajian data dan sampai pada verifikasi data atau simpulan. Reduksi data dilakukan dalam pengertian melakukan penyederhanaan, pengabstraksian dan pentransformasian terhadap data -data yang diperoleh di lapangan dan dilakukan secara terus menerus selama proses penelitian berlangsung dengan tujuan menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasi data sehingga diharapkan

kesimpulan-kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan diverifikasi. Penyajian data dilakukan dengan berbagai bentuk seperti narasi, matriks, skema, diagram atau gambar-gambar dengan tujuan untuk memudahkan membuat kesimpulan. Verifikasi dan penarikan kesimpulan, sejak tahap dimulainya pengumpulan data, peneliti berupaya untuk menemukan makna, mencatat keteraturan, pola-pola, konfigurasi-konfigurasi, dan hubungan sebab akibat yang mungkin dijadikan sebagai suatu kesimpulan yang longgar tetap terbuka dan skeptis sampai berakhirnya penelitian dengan menarik kesimpulan final.

B. Perspektif Teoritik Pemekaran Daerah

Hubungan otonomi dan pembentukan daerah otonom baru (pemekaran daerah) terletak pada substansi makna otonomi itu sendiri. Otonomi daerah bermakna kemampuan daerah mengelola kekuasaan secara mandiri, menghadirkan kesejahteraan rakyat, keadilan sosial, keadilan antar wilayah, penghargaan terhadap hak tradisional kelompok-kelompok masyarakat adat, pemerintahan yang efektif dan efisien. Dalam realitas empirik, ketika makna dasar otonomi daerah itu tidak dirasakan hadir keatas permukaan oleh satu atau beberapa kelompok yang menetap pada wilayah tertentu, maka sebenarnya menjadi awal persemaian keinginan membentuk daerah baru. Terlebih lagi setelah melihat sebenarnya potensi mewujudkan makna otonomi daerah tersedia cukup besar, tetapi tidak terwujud karena hambatan kultural dan geografis. Pemerintah daerah yang ada tidak mampu mendorong hadirnya pemerintahan yang efektif dan efisien untuk semua wilayah. Pada kondisi itulah pembentukan daerah otonom baru memiliki landasan pembenaran untuk diwujudkan. Penataan wilayah pada dasarnya merupakan bagian dari manajemen pemerintahan daerah, yang dimaksudkan untuk menata wilayah administratif suatu daerah agar rentang kendali menjadi lebih efektif dan efisien. Idealnya, penataan wilayah ini dilakukan seiring dengan perkembangan suatu daerah, sehingga pertumbuhan dan kemajuan tersebut tidak hanya

terpusat tetapi dapat dinikmati secara merata di seluruh wilayah.(J.Kaloh, 2007, hlm.194). Pertumbuhan pusat-pusat kegiatan ekonomi yang baru biasanya menjadi awal bagi perkembangan suatu daerah. Pertumbuhan ini sejalan dengan potensi yang dimiliki daerah tersebut, baik yang bersumber dari kekayaan alam, maupun yang berupa sumber-sumber daya lainnya, seperti pengembangan sumber daya manusia, kemajuan industri dan sebagainya (H.A.W. Widjaja, 2005, hlm 134-135).

Makna konteks penataan wilayah, dikenal pemekaran daerah/wilayah yang disebut juga pembentukan daerah otonom baru. Daerah otonom tersebut diharapkan mampu memanfaatkan peluang yang lebih besar dalam mengurus dirinya sendiri, terutama berkaitan dengan pengelolaan sumber-sumber pendapatan asli daerah, sumber daya alam, dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat setempat yang lebih baik. Pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik lokal.

Terdapat beberapa variable yang mempengaruhi daerah melakukan pemekaran:

1. *Preference for homogeneity* (kesamaan kelompok) atau *historical ethnic* memungkinkan ikatan sosial dalam satu etnik yang sama perlu diwujudkan dalam satu daerah yang sama pula. Keinginan untuk membentuk daerah baru seiring dengan semakin menguatnya kecenderungan pengelompokan etnis pada daerah lama. Hal ini muncul mengingat dalam daerah lama tidak banyak kesempatan ekonomi dan politik yang dapat dimanfaatkan dengan baik oleh etnik tersebut disamping tentunya faktor sejarah etnik tersebut pada masa lampau.
2. *Fiscal spoil* (insentif fiskal untuk memekarkan diri, dapat dari DAU/DAK), adanya jaminan dana transfer, khususnya Dana Alokasi Umum, dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah menghasilkan keyakinan bahwa daerah tersebut akan dibiayai. Pembiayaan tersebut

melalui alokasi untuk Pegawai Negeri Sipil Daerah maupun peluang kesempatan kerja melalui peningkatan jumlah staf pemerintah daerah. Jaminan tersebut diharapkan juga berdampak terhadap meningkatkannya aktivitas perekonomian, baik melalui belanja langsung pegawai maupun pembelanjaan barang dan jasa dari aktivitas pemerintahan. Dalam kacamata ini, akumulasi aktivitas ekonomi diharapkan berimplikasi positif terhadap kesejahteraan masyarakat.

3. *Beaurocratic and political rent seeking* (alasan politik, dan untuk mencari jabatan penting/mobilitas vertikal). Alasan politik dimana dengan adanya wilayah baru akan memunculkan wilayah kekuasaan politik baru sehingga aspirasi politik masyarakat jauh lebih dekat. Pada level daerah tentu saja kesempatan tersebut akan muncul melalui kekuasaan eksekutif maupun legislatif. Pada level nasional, munculnya wilayah baru akan dimanfaatkan sebagai peluang untuk dukungan yang lebih besar pada kekuatan politik tertentu.
4. *Administrative dispersion*, mengatasi rentang kendali pemerintahan. Alasan ini semakin kuat mengingat daerah-daerah pemekaran merupakan daerah yang cukup luas sementara pusat pemerintahan dan pelayanan masyarakat sulit dijangkau. Posisi ibukota pemerintahan menjadi faktor penentu. Hal ini juga nyata terbukti bahwa daerah-daerah pemekaran merupakan daerah tertinggal dan miskin yang dukungan pelayanan publik maupun infrastruktur pendukungnya sangat minim. (Tarigan, 2010).

Penelitian Rachim menyebutkan bahwa terdapat dua alasan yang melatarbelakangi maraknya fenomena pemekaran wilayah di Indonesia diantaranya:

1. Peningkatan kualitas pelayanan publik

Pendekatan pelayanan melalui pemerintahan daerah yang baru diasumsikan akan lebih efektif dan efisien dibandingkan daerah induk. Luasnya cakupan wilayah pelayanan daerah induk menjadi penyebab dari kurang efisiensi pelayanan

publik yang tersedia. Melalui proses perencanaan pembangunan daerah baru yang lebih terbatas, maka pelayanan publik yang tersedia akan sesuai dengan kebutuhan lokal. Jarak dan rentang kendali yang lebih singkat dan pendek antara birokrasi dan masyarakat akan menciptakan interaksi yang lebih intensif baik bagi pemerintah maupun masyarakat sehingga kebutuhan akan pelayanan publik terpenuhi dengan baik.

2. Percepatan pertumbuhan ekonomi

Pemekaran daerah diasumsikan mampu mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah melalui pemanfaatan potensi lokal. Dengan dikembangkannya daerah baru, pemerintah setempat memiliki peluang untuk menggali berbagai potensi ekonomi daerah yang selama ini tidak tergali. Pemekaran daerah juga memungkinkan terciptanya usaha-usaha baru yang mampu menyerap tenaga kerja baik dari sektor formal maupun informal. Penciptaan usaha-usaha baru diharapkan mampu mempercepat pertumbuhan ekonomi dan mendukung proses pemerataan dalam pembangunan. Dalam hal ini, peningkatan kesejahteraan masyarakat menjadi hal yang paling penting disamping meningkatkan pembangunan maupun pemasukan daerah (Rachim, 2013: 4).

Beberapa teori yang dihadirkan dalam Laporan Hasil Evaluasi Daerah Otonom Hasil Pemekaran 2011 yang disusun oleh Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri, dapat menjelaskan mengenai sebab dan implikasi pembentukan daerah. Menurut laporan ini, pro dan kontra di kalangan akademisi, praktisi, dan para politisi tentang fragmentasi daerah melalui pembentukan daerah otonom baru dan pemecahan satu daerah kedalam dua atau lebih DOB menjadi keniscayaan. Masing-masing pihak memiliki argumentasinya sendiri untuk mendukung posisinya terhadap pembentukan daerah. Kontroversi tentang fragmentasi dan integrasi daerah telah lama berkembang dalam kajian pemerintahan dan administrasi publik.

1. Fragmentasi daerah

Pandangan yang melihat aspek positif pembentukan daerah baru (fragmentasi daerah) mencakup (hal. 4-6): *Pertama*, para pengikut teori *public choice* menganggap fragmentasi daerah, misalnya melalui pembentukan daerah baru, sebagai sesuatu yang positif karena semakin banyak daerah akan membuat kompetisi daerah dalam menawarkan pelayanan, pajak, dan fasilitas investasi menjadi semakin tinggi. Jika mobilitas warga dan kapital tidak memiliki kendala, semakin banyak daerah akan memberi semakin banyak pilihan untuk berinvestasi. Daerah akan terdorong untuk menawarkan fasilitas, kemudahan, dan pelayanan kepada warga untuk menarik investasi masuk ke daerahnya. Fragmentasi daerah karenanya dapat menciptakan tekanan pada daerah lainnya untuk memperbaiki daya saingnya dalam memperebutkan investasi yang terbatas.

Kedua, dari perspektif ilmu politik dan pemerintahan, pembentukan daerah seringkali didasarkan pada argumentasi untuk membuat jarak fisik dan keorangan antara warga dengan pemerintahnya menjadi semakin dekat (*reciprocity*). Ketika jarak fisik antara warga dengan pemerintah dan para pejabatnya menjadi semakin dekat maka warga akan menjadi semakin mudah berpartisipasi dalam kegiatan pemerintahan. Aspirasi dan kepentingan warga menjadi semakin mudah tersalurkan dalam proses kebijakan daerah. Representasi warga dalam proses pembuatan kebijakan publik di daerah juga akan menjadi semakin tinggi. Jika hal tersebut terjadi maka kebijakan pemerintah daerah akan menjadi semakin responsif terhadap kebutuhan warganya dan rasa kepemilikan warga terhadap kebijakan daerah juga menjadi semakin kuat. Kedekatan jarak fisik juga membuat warga semakin mudah mengontrol jalannya penyelenggaraan pemerintahan daerah. Karena itu fragmentasi daerah bukan hanya akan membuat pemerintah menjadi semakin partisipatif tetapi juga dapat memperbaiki akuntabilitas pemerintahan.

Ketiga, dari sisi keorangan, kedekatan warga dengan pemerintah dan para pejabatnya

akan membuat hubungan emosional antara pemerintah dengan warganya akan menjadi semakin mudah dibangun. Ketika hubungan emosional warga dengan pemerintah dan para pejabatnya menjadi semakin kuat maka afeksi warga terhadap pemerintah menjadi semakin kuat pula. Karena itu tidak mengherankan kalau beberapa pihak sering mengklaim fragmentasi daerah dapat membuat meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintahnya. Fragmentasi daerah dapat membuat jarak keorangan antara pemerintah dengan warganya menjadi semakin dekat dan warga menjadi semakin mudah menilai apakah pemerintah peduli kepada kepentingan, dapat dipercaya, dan mampu memenuhi kebutuhannya.

Keempat, fragmentasi daerah sering juga dijadikan alasan untuk memperbaiki akses warga terhadap pelayanan publik. Beberapa pengalaman pembentukan dan pemekaran daerah di beberapa negara lainnya seperti Polandia menunjukkan bagaimana fragmentasi daerah dijadikan sebagai argumentasi untuk meningkatkan akses warga terhadap pelayanan publik. Ketika daerah baru dibentuk, atau dipecah menjadi beberapa daerah baru, maka pusat kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik akan menjadi semakin dekat dengan tempat tinggal warga. Ketika lokasi penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik menjadi semakin dekat maka tentu warga akan menjadi semakin mudah mengakses pelayanan publik dan karenanya pelayanan publik akan menjadi semakin efisien pula.

Kelima, Pembentukan daerah baru sering juga didorong oleh pertimbangan keadilan sosial. Ketika sekelompok warga merasa bahwa keberadaannya kurang diperhatikan oleh pemerintah dan diperlakukan secara tidak adil oleh kelompok mayoritas yang menguasai pemerintah daerah maka keinginan untuk membentuk daerah sendiri menjadi mengemuka. Apalagi ketika kelompok tersebut memiliki ciri-ciri sosial yang sama seperti etnisitas, agama, kesejarahan dan tingkat kohesivitas yang tinggi maka

kecenderungan untuk menuntut pembentukan pemerintahan daerah sendiri cenderung amat tinggi. Kelompok warga tersebut beranggapan bahwa ketika mereka memiliki pemerintahan daerah sendiri maka mereka akan mengelola kepentingan mereka menjadi lebih efektif dan responsive sehingga kemakmuran warganya juga akan menjadi semakin baik. Pembentukan daerah baru dianggap dapat menjadi solusi terhadap ketidakadilan dalam hubungan antar kelompok tetapi juga dapat memperkuat identitas kelompok dan daerah.

2. Integrasi wilayah

Pada sisi lain muncul beberapa pemikiran menolak fragmentasi daerah (pembentukan daerah baru), dengan mendorong terjadinya integrasi wilayah. Argumentasi yang dibangun aliran teori ini menjelaskan pentingnya integrasi wilayah dilakukan karena hal tersebut dapat memberi manfaat yang tidak dapat diperoleh ketika satu daerah atau wilayah berdiri sendiri (*Laporan Hasil Evaluasi Daerah Otonom Hasil Pemekaran 2011 hal. 6-7*). Bangunan teori integrasi dapat menjelaskan mengapa beberapa negara seperti Jepang, Kanada, Amerika Serikat, Australia, Denmark dan Afrika Selatan melakukan konsolidasi daerah dengan mendorong integrasi dua atau lebih satuan pemerintahan menjadi satuan yang lebih luas. Penggabungan daerah umumnya dilakukan pada tingkat kabupaten/kota (*municipalities*). *Pertama*, perspektif *new regionalism* menjelaskan bagaimana integrasi wilayah dapat memperkuat identitas wilayah, mendorong mereka untuk fokus pada masalah bersama, dan mengatasi berbagai masalah yang muncul karena saling ketergantungan yang terjadi pada wilayah itu. Walaupun perspektif ini banyak digunakan untuk menjelaskan integrasi wilayah antarnegara, seperti yang terjadi di dalam Uni Eropa, namun perspektif ini banyak juga digunakan untuk menjelaskan pentingnya integrasi wilayah dalam suatu negara. Integrasi wilayah dapat memperbesar skala ekonomi dan membuat produksi barang dan jasa menjadi lebih murah.

Kedua, teori-teori *new functionalism*. Sebagaimana perspektif *new regionalism*, teori-teori *new functionalism* juga menjelaskan bahwa dalam masyarakat industrial ketergantungan antar sektor akan menjadi semakin kuat dan integrasi sektoral tidak dapat dilakukan dengan mudah ketika terjadi fragmentasi wilayah. Integrasi wilayah tidak secara otomatis terjadi, tetapi melalui sebuah proses sosial dan politik yang melibatkan kepentingan para aktor dan pergeseran nilai-nilai yang terjadi dalam masyarakat yang tinggal di wilayah tersebut. Integrasi wilayah akan dapat dengan mudah dilakukan ketika masing-masing daerah mengalami kesulitan untuk menyelesaikan masalahnya sendirian. Kebutuhan untuk menyelesaikan masalah bersama tersebut sering menjadi faktor pendorong terjadinya integrasi wilayah. Integrasi wilayah dapat membuat mereka dapat memaksimalkan pencapaian kesejahteraan. Teori ini menjelaskan bahwa integrasi wilayah menjadi kebutuhan yang tak terhindarkan karena adanya saling ketergantungan antarwilayah dan antarsektor yang tidak mungkin diselesaikan oleh satu daerah sendirian dan adanya kebutuhan untuk memaksimalkan kemampuan mereka dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Ketiga, teori hak properti menjelaskan bahwa kebutuhan untuk adanya pengaturan kelembagaan baru diperlukan karena adanya eksternalitas. Ketika manfaat/kerugian dari satu kegiatan melewati batas-batas yurisdiksi satu daerah maka para pihak yang ingin melakukan internalisasi pasar akan menuntut perubahan kelembagaan, ketika mereka menilai manfaat dari internalisasi itu akan melebihi dari biayanya. Walaupun teori ini dikembangkan untuk menjelaskan perubahan kelembagaan dalam pasar namun sebenarnya penerapannya juga dapat digunakan untuk menjelaskan munculnya kebutuhan integrasi kelembagaan dan wilayah. Ketika muncul kebutuhan untuk menginternalisasikan kegiatan ekonomi, pembangunan, dan pelayanan publik yang seringkali melewati batas-batas administratif satu daerah maka integrasi wilayah menjadi salah satu pilihan yang dapat dilakukan. Teori ini berpendapat bahwa

sebenarnya kebutuhan untuk melakukan integrasi wilayah dapat muncul dari bawah, yaitu ketika para aktor di daerah ingin menginternalisasikan manfaat dari kegiatan ekonomi dan pelayanan publik.

Keempat, teori biaya transaksi, yang banyak dikembangkan dalam ekonomi kelembagaan, berargumentasi bahwa fragmentasi daerah akan membuat biaya untuk menangkap keuntungan dari pertukaran dalam pasar menjadi lebih tinggi. Perbedaan struktur governance antar daerah, termasuk peraturan dan prosedur, yang harus direspon oleh para pelaku pasar membuat biaya transaksi menjadi lebih mahal. Biaya transaksi disini mencakup semua biaya yang diperlukan merumuskan, menegosiasikan, memonitor, dan memaksakan kepatuhan terhadap kontrak. Ketika fragmentasi daerah menjadi semakin tinggi maka biaya yang harus dibayar untuk memastikan daerah memiliki kinerja yang baik dalam mengelola kegiatan ekonomi dan pelayanan publik di daerah juga menjadi semakin mahal. Kegiatan monitoring dan koordinasi antar susunan pemerintahan dan para pejabatnya menjadi semakin mahal. Semakin tinggi fragmentasi daerah semakin besar biaya transaksi yang harus dibayar oleh negara dan warganya. Keinginan untuk memperkecil biaya transaksi menjadi salah satu faktor yang mendorong adanya kebutuhan untuk melakukan konsolidasi dan integrasi daerah.

C. Inisiasi Pemekaran Kabupaten Rokan Hulu

Inisiasi Pemekaran Kabupaten Rokan Hulu dapat ditelusuri dari perjalanan sejarah Rokan Hulu terutama setelah Indonesia merdeka. Berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Militer Sumatera Tengah tanggal 9 November 1949 Nomor 10/GM/STE/49, kewedanaan Pasir Pengaraian dimasukkan kedalam wilayah Kabupaten Kampar dengan ibu kota di Pekanbaru. Keinginan masyarakat Kabupaten Rokan Hulu khususnya para tokoh untuk membentuk sebuah kabupaten terlihat dalam dokumen rekomendasi hasil Musyawarah Besar (Mubes) masyarakat Rokan Hulu di Pasir Pengaraian yang dilaksanakan pada

tahun 1962. Pertemuan itu dihadiri oleh para petinggi di masing-masing Luhak yang ada di Rokan Hulu. Rekomendasi dari Mubes tersebut adalah agar daerah Eks Wedanaan Pasir Pengaraian ditingkatkan statusnya menjadi Kabupaten daerah otonomi sendiri. Rekomendasi dari Mubes ini akhirnya kandas karena kuatnya Pemerintah pada saat itu yaitu tidak ada pemekaran wilayah. Selang lebih kurang enam tahun kemudian keinginan itupun muncul kembali pada Musyawarah Besar tahun 1968, namun lagi-lagi gagal untuk mewujudkan Kabupaten. Mengakomodasi usulan pemekaran, pemerintah melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 821.26.525, tanggal 26 Mei 1997 menetapkan Rokan Hulu sebagai Wilayah Kerja Pembantu Bupati Kampar Wilayah Iyang memiliki lima kecamatan terdiri dari :

1. Kecamatan Rambah ibukota Pasir Pengaraian
2. Kecamatan Tambusai ibukota Dalu-Dalu
3. Kecamatan Kepenuhan ibukota Kota Tengah
4. Kecamatan Kunto Darussalam ibukota Kota Lama
5. Kecamatan Rokan IV Koto ibukota Rokan

Dalam perkembangan lanjutan, tokoh-tokoh Rokan Hulu menghendaki wilayahnya terpisah dari kabupaten Kampar. Mereka berpendapat, jika Rokan Hulu terpisah dari Kabupaten Kampar, kesejahteraan rakyat dapat ditingkatkan. Apalagi, jarak ibu kota Kabupaten Kampar dengan Rokan Hulu relatif cukup jauh sehingga menjadi kendala serius bagi pembangunan Rokan Hulu. Banyak faktor yang menjadi pendorong keinginan masyarakat Rokan Hulu untuk berdiri sendiri. Faktor historis menunjukkan bahwa Daerah Rokan Hulu adalah eks kewedanaan Pasir Pengaraian dan telah lama berdiri sendiri. Faktor kebudayaan, Rokan Hulu juga punya alasan untuk berdiri sendiri. Rokan Hulu memiliki kultur, bahasa, serta adat istiadat yang berbeda dari daerah induknya. Faktor yang paling utama, disebabkan ketertinggalan, baik dari segi pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) maupun pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA), dibandingkan dengan daerah lain di Riau. Akhirnya berimbas pula pada rendahnya tingkat

perkembangan perekonomian masyarakat. Tokoh-tokoh Intelektual dan masyarakat Rokan Hulu menyadari, hanya dengan adanya kabupaten tersendiri, berbagai ketertinggalan itu dapat dikejar.

Seiring datangnya era reformasi di Indonesia membuat kesempatan untuk membentuk sebuah kabupaten itu terbuka lebar. Proses teknis pembentukan Kabupaten Rokan Hulu diawali dengan masuknya usulan Panitia pembentukan Kabupaten Rokan Hulu yang menyampaikan aspirasi masyarakat Rokan Hulu pada tanggal 16 Mei 1999 ke DPRD Kabupaten Kampar yang berjumlah 210 lembar aspirasi yang berasal dari berbagai elemen masyarakat, ninik mamak/pemangku adat, ulama, cendikiawan, pemuka masyarakat, tokoh pemuda, pemimpin organisasi kemasyarakatan. Selain itu disampaikan pula aspirasi masyarakat tersebut kepada Bupati Kampar, Gubernur Riau dan DPRD Propinsi Riau di Pekanbaru. Dengan berbagai pertimbangan yang matang, Gubernur Riau dengan surat nomor : 135/TP/1303 tanggal 3 juni 1999 yang ditujukan kepada Bupati Kampar perihal usulan Kabupaten Rokan Hulu dan Pelalawan yang intinya meminta kepada Bupati Kampar untuk menyampaikan pertimbangan dan pendapatnya atas pemekaran kabupaten tersebut. Berdasar surat Gubernur diatas DPRD Kabupaten Kampar memberikan apresiasi yang positif, sehingga pada tanggal 8 Juni 1999 mengusulkan ke Menteri Dalam Negeri tentang persetujuan pemekaran Kabupaten Kampar yang menyebutkan bahwa wilayah Kabupaten Rokan Hulu terdiri dari 7 kecamatan. Kemudian Gubernur Riau dan DPRD Propinsi Riau menyampaikan usulan kepada Pemerintah Pusat, sehingga Pemerintah Pusat menerbitkan Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 yang menandai secara yuridis Kabupaten Rokan Hulu berdiri sebagai Kabupaten otonom bersamaan dengan pembentukan, Kabupaten Pelalawan, Rokan Hilir, Siak, Karimun, Natuna, Kuantan Singingi dan Kota Batam. Yang diresmikan pada tanggal 12 Oktober 1999.

Jumlah kecamatan di Rokan Hulu terus bertambah dengan adanya pemekaran kecamatan. Ketika berdiri sebagai kabupaten, terdapat tujuh

kecamatan yaitu: Kecamatan Rokan IV Koto; Tandun; Rambah Samo; Rambah; Tambusai; Kepenuhan; Kunto Darussalam. Tahun 2002 bertambah tiga kecamatan yaitu: Rambah Hilir dan Bangun Purba pemekaran dari Kecamatan Rambah dan; Kecamatan Tambusai Utara, pemekaran dari Kecamatan Tambusai. Tahun 2003 bertambah dua kecamatan baru yaitu: Kecamatan Ujung Batu dan Kecamatan Kabun pemekaran dari Kecamatan Tandun ditambah dengan tiga desa dari Kabupaten Kampar yang secara resmi masuk ke Kabupaten Rokan Hulu berdasar UU Nomor 11 Tahun 2003. Kabupaten Rokan Hulu kemudian menjadi 14 kecamatan setelah di tahun 2005, Kecamatan Kunto Darussalam dipecahkan menjadi tiga kecamatan dengan menambah Kecamatan Pagaran Tapah Darussalam dan Kecamatan Bonai Darussalam. Terakhir di Tahun 2007 bertambah dua kecamatan yaitu: Kecamatan Pendalian IV Koto, pemekaran dari Kecamatan Rokan IV Koto dan; Kecamatan Kepenuhan Hulu, pemekaran dari Kecamatan Kepenuhan. Sampai saat ini (Tahun 2016), di Kabupaten Rokan Hulu terdapat 16 Kecamatan yaitu: Kecamatan Rokan IV Koto; Pendalian IV Koto; Tandun; Kabun; Ujung Batu; Rambah Samo; Rambah; Rambah Hilir; Bangun Purba; Tambusai; Tambusai Utara; Kepenuhan; Kepenuhan Hulu; Kunto Darussalam; Pagaran Tapah Darussalam dan; Bonai Darussalam.

Pada latar pemekaran kecamatan yang demikian pesat yaitu dari 7 kecamatan di Tahun 1999 menjadi 16 kecamatan di Tahun 2007 gagasan pemekaran Kabupaten Rokan Hulu di gulirkan. Setelah di Tahun 2003 di wilayah Rokan Hulu bagian kiri bertambah 2 kecamatan sehingga menjadi 5 kecamatan maka mulai muncul wacana pembentukan kabupaten baru yaitu kemudian dikenal dengan nama Kabupaten Rokan Darussalam. Wacana pemekaran pada saat itu tidak berkembang dengan baik karena menyadari usia kabupaten belum memenuhi syarat yang ditetapkan perundang-undangan untuk dapat dimekarkan.

Gagasan pembentukan Kabupaten Rokan Hulu kembali menguat di Tahun 2007 sampai Tahun

2009 setelah Badan Pekerja Pembentukan Rokan Darussalam terbentuk dan melakukan lobi-lobi politik baik di kabupaten, provinsi dan juga nasional. Pada masa itu beberapa capaian yang patut dicatat yaitu: *Pertama*, DPRD Kabupaten Rokan Hulu melalui Sidang Paripurna menyetujui pembentukan Kabupaten Rokan Darussalam sebagai kabupaten pemekaran yang mencakup delapan kecamatan yaitu: Kecamatan Rokan IV Koto; Kecamatan Pendalian IV; Kecamatan Tandun; Kecamatan Kabun; Kecamatan Ujung Batu; Kecamatan Kunto Darussalam; Kecamatan Pagaran Tapah Darussalam dan; Kecamatan Bonai Darussalam; *Kedua*, tersusunnya Draft RUU tentang pembentukan Kabupaten Rokan Darussalam yang disiapkan oleh DPR RI khususnya komisi II dan; *Ketiga*, tersusunnya hasil Kajian Daerah oleh Badan Pekerja Pembentukan Kabupaten Rokan Hulu yang menempatkan Kabupaten Rokan Hulu sebagai kabupaten induk dan Kabupaten Rokan Darussalam sebagai kabupaten pemekaran sebagai sangat layak. Meskipun mendapat capaian tersebut, upaya pembentukan Kabupaten Rokan Darussalam tidak pernah mendapat persetujuan dari Bupati Rokan Hulu Achmad. Dalam perkembangannya upaya pemekaran kemudian mengalami stagnasi setelah Ketua DPR RI Agung Laksono mengeluarkan pernyataan bahwa pembentukan Kabupaten Rokan Darussalam tidak dapat dilaksanakan sebelum ada persetujuan Bupati Rokan Hulu.

Di bulan Agustus Tahun 2014 upaya pembentukan Kabupaten Rokan Darussalam menguat kembali setelah DPRD Kabupaten Rokan Hulu menyampaikan hasil sidang paripurna yang menyetujui pembentukan Kabupaten Rokan Darussalam kepada DPRD Provinsi Riau untuk mendapat persetujuan melalui sidang paripurna. DPRD Riau kemudian menindak lanjuti dengan mengadakan sidang paripurna yang memberi persetujuan untuk dapat dibentuk. Pada saat itu tercipta kesan seolah-olah Pembentukan Kabupaten Rokan Darussalam sudah di depan mata. Penasehat Badan Pekerja Pembentukan Kabupaten Rokan Darussalam “Sudirman Saan” sepulangnya dari Jakarta mengeluarkan pernyataan

pers bahwa DPR RI di Tanggal 2 September atau paling lambat akhir September 2014 akan mengadakan sidang paripurna penetapan Pembentukan Kabupaten Rokan Darussalam.

Sampai akhir Tahun 2014, Sidang Paripurna DPR RI yang menetapkan pembentukan Kabupaten Rokan Darussalam sebagaimana disebut “Sudirman Saan”, tidak pernah terlaksana. Justeru muncul wacana dan menguat upaya pemekaran Kabupaten Rokan Hulu menjadi tiga kabupaten-kota dengan tidak lagi menyebut pembentukan Kabupaten Rokan Darussalam. Upaya ini diprakarsai Bupati Rokan Hulu “Achmad” (Pemerintah Daerah) yang menurutnya berdasarkan aspirasi yang berkembang di tengah masyarakat Rokan Hulu. Kabupaten Rokan Hulu akan dimekarkan menjad: *Pertama*, Kabupaten Rokan Samo yang meliputi 6 kecamatan yaitu: Kecamatan Rokan IV Koto; Pendalian IV Koto; Tandun; Kabun; Ujung Batu; Kunto Darussalam; Pagaran Tapah Darussalam; *Kedua*, Kota Baharu Pasir Pangaraian yang meliputi empat kecamatan yaitu: Kecamatan Rambah Samo, Rambah, Rambah Hilir, Bangun Purba dan; *Ketiga*, Kabupaten Rokan Hulu yang meliputi lima kecamatan yaitu: Kecamatan Tambusai, Tambusai Utara, Kepenuhan, Kepenuhan Hulu, Bonai Darussalam.

Upaya pemekaran yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Rokan Hulu ini mendapat respon yang meluas di tengah masyarakat Rokan Hulu setelah dilakukan ekspos oleh Bupati Achmad dengan menghadirkan semua Camat dan tokoh-tokoh masyarakat di Rokan Hulu. Upaya ini memperoleh dukungan dari Sekretaris Daerah Provinsi Riau “Ismail” tetapi mendapat penolakan dari Ketua DPRD Provinsi Riau “Suparman” yang juga adalah calon kuat Bupati Kabupaten Rokan Hulu periode 2016-2021. Di tengah masyarakat sendiri muncul tanggapan beragam yang pada dasarnya mengelompok pada: *Pertama*, melihat upaya pemekaran ini sebagai momentum yang sangat baik, karena selama ini kesulitan yang dihadapi dalam upaya pemekaran adalah mendapatkan persetujuan dari pemerintah daerah

induk sebagaimana dialami oleh Badan Pekerja Pembentukan Kabupaten Rokan Darussalam. Kesempatan ini dilihat sebagai upaya percepatan pembangunan di Rokan Hulu; *Kedua*, pandangan yang melihat upaya pemekaran itu sebagai akal-akalan Bupati Achmad dalam rangka memecah belah masyarakat pendukung pembentukan Kabupaten Rokan Darussalam. Pandangan ini menguat pada para pendukung upaya pembentukan Kabupaten Rokan Darussalam.

Dalam melanjutkan upaya ini Pemerintah Daerah Rokan Hulu bekerja sama dengan lembaga independen melakukan kajian mengenai kelayakan Kabupaten Rokan Hulu dimekarkan menjadi tiga kabupaten-kota sebagaimana tersebut di atas. Kajian ini menyimpulkan bahwa Kabupaten Rokan Hulu layak dimekarkan menjadi tiga kabupaten-kota. Di samping itu Bupati Achmad mendorong/ mendukung Wakil Bupati Hafid Syukri untuk memenangkan pemilihan Bupati Rokan Hulu periode 2016-2021 yang kemudian dikalahkan oleh Suparman pada pilkada langsung 2015. Upaya pemekaran tersebut kemudian terhenti bersamaan dengan pergantian Bupati Rokan Hulu di tahun 2016.

D. Kohesivitas Sosial dan Dinamika Kuasa

Dinamika upaya pemekaran Kabupaten Rokan Hulu ditandai oleh beberapa kondisi menarik: *pertama*, konsentrasi pembangunan bertumpu di ibukota pemerintahan dan wilayah yang dekat dengan ibukota. Kesenjangan pembangunan antar wilayah tidak bisa segera diatasi karena keterbatasan APBD pada saat itu. Kondisi ini menyebabkan ketidakpuasan masyarakat yang berada jauh dari ibukota, yang rata-rata berada di wilayah bagian kiri Kabupaten Rokan Hulu. Kesan yang timbul adalah Rokan Hulu bagian kiri akan terus mengalami keterlambatan pembangunan semasih bergabung dengan Kabupaten Rokan Hulu; *Kedua*, terdapat persaingan kekuasaan antara DPRD sebagai representasi rakyat dengan pemerintah daerah sebagai representasi negara. Pendulum kekuasaan

yang bergeser kepada legislatif sebagai konsekuensi operasionalisasi UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah. Politisi yang berada di lembaga legislatif cenderung menerapkan politik antagonistik yang justru tidak memperkuat kohesi sosial masyarakat Rokan Hulu, tetapi justru menajamkan pembelahan sosial yang sudah terbangun lama; *Ketiga*, upaya pemekaran menguat pada momentum-momentum tertentu terutama pada pemilihan kepala daerah. Tahun 2004 sebagai awal kemunculan upaya pemekaran atau pembentukan Kabupaten Rokan Darussalam berdekatan dengan tahun pemilihan bupati Rokan Hulu secara langsung pada tahun 2005. Begitu juga menguat upaya pemekaran tersebut pada Tahun 2009 dan Tahun 2014; *Keempat*, berlarut-larutnya upaya pemekaran daerah Kabupaten Rokan Hulu, bukan karena kemampuan daerah memenuhi persyaratan perundang-undangan karena hasil kajian akademik menunjukkan bahwa Kabupaten Rokan Hulu layak untuk dimekarkan baik menjadi dua kabupaten maupun menjadi tiga kabupaten-kota. Faktor sesungguhnya adalah kekuasaan yang tidak dikelola dalam pola konsensus tetapi lebih pada pola konfliktual.

Pada dasarnya dinamika upaya pemekaran Kabupaten Rokan Hulu dapat dijelaskan pada dua kondisi: *Pertama*, inisiasi pemekaran daerah yang diupayakan di Kabupaten Rokan Hulu bergulir pada saat kohesivitas sosial dalam lingkup satu entitas politik belum terbangun secara baik. Rokan Hulu sebelum menjadi Kabupaten Rokan Hulu tidak pernah menjadi entitas politik otonom, hanya sebatas beberapa wilayah administratif setingkat kecamatan yang berada di bawah Kabupaten Kampar. Entitas politik otonom praktis hanya berada pada level desa. Ketika Kabupaten Rokan Hulu terbentuk sebagai entitas politik otonom melalui Undang-undang, dinamika politik diwarnai oleh perjuangan kepentingan dengan menggunakan basis kelompok lama yang dihidupkan kembali yaitu seperti klaim bekas kerajaan (luhak) atau pengelompokan geografis yang dibatasi oleh aliran Sungai Rokan. Dikenal pengelompokan sosial masyarakat Rokan Kiri dan Rokan Kanan.

Hasil Penelitian

Pengelompokan ini kemudian digunakan dalam referensi politik.

Pembelahan sosial berdasarkan aliran sungai tersebut dipelihara terus oleh elite dengan terus menerus mewacanakan kesenjangan pembangunan antar wilayah, yang sesungguhnya terjadi adalah jumlah pemilih yang berada di wilayah Rokan Kanan jauh lebih banyak dibanding dengan jumlah pemilih yang ada di wilayah Rokan

Kiri. Komposisi pemilih yang seperti itu dalam perspektif politik antagonistik, elite yang berada di wilayah Rokan Kiri tidak akan mendapatkan kesempatan menjadi Bupati Rokan Hulu dan mendapatkan jabatan-jabatan penting dipemerintahan kabupaten. Jalan terbaik adalah menempuh jalur pemekaran daerah. Berikut tabel kesenjangan jumlah pemilih didua wiayah:

Tabel 3: Jumlah Pemilih pada Pemilihan Presiden 2014 (yang dijadikan dasar penyusunan daftar pemilih pada Pemilihan Bupati Kabupaten Rokan Hulu Tahun 2015)

No.	Kecamatan	Laki-laki	Perempuan	Jumlah Pemilih
1	Rokan IV Koto	7.636	7.399	15.035
2	Pendalian IV Koto	4.383	4.013	8.396
3	Tandun	9.349	8.927	18.276
4	Kabun	8.198	7.644	15.842
5	Ujung Batu	12.542	12.108	24.650
6	Kunto Darussalam	14.667	13.098	27.765
7	Pagaran Tapah Darussalam	5.345	5.154	10.499
8	Bonai Darussalam	8.769	7.289	16.058
Wilayah Rokan Bagian Kiri		70.889	65.632	136.521
9	Rambah Samo	10.266	9.826	20.092
10	Rambah	14.048	13.375	27.423
11	Rambah Hilir	12.907	12.839	25.746
12	Bangun Purba	5.797	5.448	11.245
13	Tambusai	17.688	17.365	35.053
14	Tambusai Utara	24.590	23.245	47.835
15	Kepenuhan	7.220	6.851	14.071
16	Kepenuhan Hulu	5.473	5.161	10.634
Wilayah Rokan Bagian Kanan		97.989	94.110	192.099
Jumlah		168.878	159.742	328.620

Sumber: KPU Riau 2015

Urutan 1 sampai 8 adalah kecamatan yang berada di wilayah Rokan Hulu bagian kiri yang diajukan menjadi bagian Kabupaten Rokan Darussalam, sedangkan urutan 9 sampai 16 berada di wilayah Rokan Hulu bagian kanan. Perbedaan jumlah pemilih antara dua wilayah ini cukup mencolok.

Ketika Bupati Rokan Hulu Achmad mengupayakan Kabupaten Rokan Hulu

dimekarkan menjadi tiga kabupaten-kota sebenarnya akan lebih menguntungkan bagi Rokan Hulu dalam hal pembenahan kesenjangan antar wilayah, peningkatan kesejahteraan dan pelayanan publik, tetapi gagasan ini ditolak oleh elite Rokan bagian kiri karena akan lebih menguntungkan wilayah Rokan bagian kanan. Berikut tabel pembagian wilayah kabupaten-kota beserta jumlah pemilihnya.

Tabel 4: Komposisi Wilayah Pemekaran dan Jumlah Pemilihnya.

No.	Kecamatan	Laki-laki	Perempuan	Jumlah Pemilih
1	Rokan IV Koto	7.636	7.399	15.035
2	Pendalian IV Koto	4.383	4.013	8.396
3	Tandun	9.349	8.927	18.276
4	Kabun	8.198	7.644	15.842
5	Ujung Batu	12.542	12.108	24.650
6	Kunto Darussalam	14.667	13.098	27.765
7	Pagaran Tapah Darussalam	5.345	5.154	10.499
	Kabupaten Rokan Samo	62.120	58.343	120.463
8	Rambah Samo	10.266	9.826	20.092
9	Rambah	14.048	13.375	27.423
10	Rambah Hilir	12.907	12.839	25.746
11	Bangun Purba	5.797	5.448	11.245
	Kota Baharu Pasir Pangaraian	43.018	41.488	84.506
12	Tambusai	17.688	17.365	35.053
13	Tambusai Utara	24.590	23.245	47.835
14	Kepenuhan	7.220	6.851	14.071
15	Kepenuhan Hulu	5.473	5.161	10.634
16	Bonai Darussalam	8.769	7.289	16.058
	Kabupaten Rokan Hulu	63.740	59.911	123.651
	Jumlah	168.878	159.742	328.620

Sumber: KPU Riau 2015.

Desain pemekaran tersebut menempatkan sebagian wilayah Rokan Kanan menjadi Kota Baharu Pasir Pangaraian dan sebagian lagi menjadi kabupaten induk. Sedangkan wilayah Rokan Kiri dijadikan Kabupaten Rokan Samo dengan mengeluarkan Kecamatan Bonai Darussalam yang dimasukkan ke dalam wilayah kabupaten induk. Memasukan Bonai Darussalam kedalam kabupaten induk atas dasar pertimbangan untuk memperkuat kabupaten induk karena potensi minyak yang dimiliki Kecamatan Bonai Darussalam. Di sisi lain, desain ini dinilai oleh elite Rokan Kiri sebagai memecah belah Masyarakat Rokan Kiri dan hanya memberi keuntungan yang lebih besar pada Masyarakat Rokan Kanan, karena Rokan Kanan akan menjadi satu kota dan satu kabupaten penghasil minyak.

Kedua, upaya pemekaran Kabupaten Rokan dengan keinginan membentuk Kabupaten Baru Rokan Darussalam berusaha memanfaatkan celah politik yaitu kekuasaan pemerintah pusat yang dalam hirarki tata pemerintahan berada pada posisi

mengatasi pemerintah daerah. Badan Pekerja Pembentukan Kabupaten Darussalam selalu menegaskan bahwa Pembentukan Kabupaten Rokan Darussalam akan segera mendapat pengesahan pemerintahan pusat setelah disetujui dalam Rapat Paripurna DPR. Tahun 2008-2009 Badan Pekerja Pembentukan Kabupaten Rokan Darussalam gencar mengupayakan lahirnya UU Pembentukan Kabupaten Rokan Darussalam, bahkan draft RUU sudah beredar luas di tengah masyarakat Rokan Hulu. Upaya ini kemudian ternyata kandas setelah Bupati Rokan Hulu Achmad menemui Ketua DPR RI Agung Laksono yang menyatakan bahwa Pembentukan Kabupaten Rokan Darussalam hanya akan terlaksana setelah mendapat persetujuan Bupati Rokan Hulu, sesuai UU.

Upaya yang sama dilakukan oleh Badan Pekerja Pembentukan Kabupaten Rokan Darussalam di Tahun 2014. Dimulai dengan mensolidkan kembali dukungan dari DPRD Rokan Hulu. DPRD mengeluarkan rekomendasi

persetujuan atas pembentukan Kabupaten Rokan Darussalam melalui sidang paripurna yang kemudian diantar langsung oleh Ketua DPRD Rokan Hulu “Hasanuddin Nasution” kepada Ketua DPRD Riau “Johar Fidaus” pada 13 Agustus 2014 di Gedung DPRD Riau. Pada kesempatan itu, Johar Firdaus menjanjikan akan menyampaikan pada Rapat Pimpinan yang mungkin akan diteruskan pada Rapat Paripurna. Ternyata kemudian Rapat Paripurna DPRD berlangsung pada tanggal 4 September 2014 yang menyetujui pembentukan Kabupaten Rokan Darussalam untuk diajukan kepada pemerintah pusat. Tidak hanya sampai disitu, Badan Pekerja Pembentukan Kabupaten Rokan Darussalam melakukan lobi intensif dengan komisi II DPR RI yang membidangi pemekaran daerah. Tetapi kemudian upaya ini kembali kandas setelah juga mendapat penolakan dari beberapa tokoh masyarakat yang mewakili beberapa kecamatan yang disampaikan kepada DPRD Riau.

Bupati Rokan Hulu “Achmad” yang sebelumnya tidak mengeluarkan rekomendasi persetujuan pembentukan Kabupaten Rokan Darussalam, sebagaimana disebutkan di atas diakhir tahun 2014 mengeluarkan rencana Pemerintah Daerah Rokan Hulu untuk memekarkan Rokan Hulu menjadi 3 Kabupaten-Kota. Rencana ini ditentang secara terbuka oleh Ketua DPRD Riau “Suparman” dan elite terutama dari Rokan Hulu bagian kiri. Meskipun rencana ini tidak mendapat dukungan dari elite Rokan Hulu bagian kiri yang mengupayakan Kabupaten Rodas, upaya tersebut mendapat dukungan dari Sekretaris Daerah Provinsi Riau. Disamping itu karena rencana pemekaran berasal dari Bupati Rokan Hulu maka mudah mendapat dukungan dari tokoh-tokoh masyarakat. Tetapi kemudian upaya ini juga ternyata gagal terwujud bahkan sampai terjadi pergantian Bupati Rokan Hulu di Tahun 2016. Kegagalan mengupayakan pemekaran Rokan Hulu menjadi 3 kabupaten-kota disebabkan: *pertama*, Bupati Rokan Hulu “Achmad” gagal mendudukan Wakil Bupati “Hafid Syukri” sebagai pemenang pemilihan kepala daerah 2015. Pilkada di Rokan Hulu justeru dimenangkan lawan politiknya yaitu

Suparman yang sebelumnya ketua DPRD Riau; *Kedua*, keterlambatan keluarnya PP pengganti PP 78 yang menjadi peraturan pelaksanaan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sehingga Bupati “Achmad” tidak bisa bekerja cepat mengupayakan pemekaran tersebut.

E. Penutup

Inisiasi pemekaran Kabupaten Rokan Hulu baik diprakarsai oleh elite yang berkeinginan membentuk Kabupaten Rokan Darussalam, maupun yang diprakarsai oleh Bupati Rokan Hulu “Achmad” diwarnai oleh pertentangan dua pihak yang setuju pemekaran dan yang menolak pemekaran. Pertentangan bukan karena substansi yang ingin dicapai dalam pemekaran. Semua pihak sepakat bahwa pemekaran Kabupaten Rokan Hulu perlu dilakukan supaya terjadi peningkatan kesejahteraan masyarakat, peningkatan kualitas pelayanan, dan percepatan penanganan kesenjangan pembangunan antar wilayah di dalam daerah. Faktor krusial adalah dimensi kekuasaan dalam upaya pemekaran tidak ditempatkan dalam perspektif konsesus integratif melainkan dalam perspektif konfliktual antagonistik pada kondisi keterbelahan masyarakat Rokan Hulu. Pihak pemrakarsa pembentukan Kabupaten Rokan Darussalam tidak memandang penting posisi kekuasaan yang ada pada Bupati Rokan Hulu “Achmad” yang pada dasarnya dijamin oleh peraturan perundangan, dengan menempuh jalur mendapatkan dukungan langsung dari Pemerintah Pusat dan DPR RI yang akan mengeluarkan undang-undang pemebentukan daerah otonomi baru. Dipihak lain Bupati Rokan Hulu “Achmad” berusaha menghalangi dengan tidak mengeluarkan pernyataan persetujuan, membentuk opini publik dan melobi pemerintah pusat dan DPR RI untuk konsisten berada pada koridor perundang-undangan. Pada inisiasi pemekaran Rokan Hulu yang diprakarsai oleh Bupati Rokan Hulu “Achmad” hal yang serupa terjadi karena harus berhadapan dengan keterbatasan waktu untuk mengupayakan pemekaran pada saat harus terjadi

pergantian kekuasaan dan transisi pergantian perundang-undangan pemekaran daerah.

Tumbuh Abnormal, Analisis CSIS, Vol. 43 No.1 Maret 2014

DAFTAR PUSTAKA

Rachim, Ratri Furry Pustika, 2013. *Evaluasi Pemekaran Wilayah Kota Serang Ditinjau dari Kinerja Ekonomi dan Kinerja Pelayanan Publik Daerah*, Universitas Diponegoro. Semarang.

Yuliati, Emie, 2011. *Evaluasi Hasil Pemekaran: Studi Kasus Pemekaran Kabupaten*. Fakultas Ekonomi Program Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik, Kekhususan Keuangan Negara & Daerah, Universitas Indonesia, Jakarta.

Jaweng, Robert Endy, 2014: *Pemekaran dan Daerah Otonomi Baru: Bayi Prematur yang*

J. Kaloh. 2007. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*. Jakarta : Rineka Cipta.

Sarundadjang. 1999. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta : Sina Harapan.

Nugroho D., Riant. 2001. *Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Revolusi, Kajian Kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*. Jakarta : PT. Elex Media Komputindo.

UU No. 22/1999 jo. UU No. 32/2004 jo. UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah.

PP 129 Tahun 2000 jo. PP No. 78 Tahun 2000 Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Pencatatan Media Massa.

