

# **LAPORAN PENELITIAN**

## **(CLUSTER DASAR INTERDISIPLINER)**



UIN SUSKA RIAU



UIN SUSKA RIAU



UIN SUSKA RIAU

### **OTONOMI DAERAH DAN PENINGKATAN KESEJAHTERAAN (STUDI MENGENAI PEMEKARAN DI KABUPATEN KAMPAR DAN KABUPATEN ROKAN HULU PROPINSI RIAU)**

#### **TIM PENELITIAN**

**DR. WAHIDIN MA  
FIRDAUS, SH. MH  
M. IHSAN, M.Ag.**

**(NIDN: 2008017101)  
(NIDN: 200210661001)  
(NIDN: 2001106901)**

**LEMBAGA PENELITIAN DAN  
PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT (LPPM)  
UIN SULTAN SYARIF KASIM RIAU  
TAHUN 2018**

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, Segala puji untuk Allah Yang Maha Kuasa atas segala sesuatu. Dengan kuasa-Nya, Penelitian ini dapat diselesaikan. Selawat dan salam untuk junjungan alam Muhammad SAW, Rasulullah Pribadi mulia yang menghargai ilmu dan pengetahuan, mencintai siapa saja yang berkaitan dengan ilmu dan pengetahuan. Tentunya harapan besar penulis, agar pembaca dapat memahami Pemekaran wilayah yang berpotensi menimbulkan kemajuan atau kemunduran bagi suatu daerah. Hal ini dikarenakan pemekaran wilayah bersifat rentan dalam tahapan perkembangan pemerintahan daerah. Berbagai studi menunjukkan bahwa dalam konteks pemekaran, peningkatan kesejahteraan menyiratkan berbagai permasalahan dalam implementasi kebijakan otonomi daerah. Untuk itu dalam penelitian ini penulis mengambil sampel daerah propinsi Riau yang telah mengalami beberapa kali pemekaran daerah khususnya daerah Kabupaten Rokan Hulu, sebagai daerah pemekaran dari Kabupaten Kampar. Penelitian ini adalah penelitian *filed research* dengan pendekatan *doctrinal research* dimana kajian kepustakaan menjadi data primer dalam bentuk indikator kesejahteraan masyarakat. Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara dan studi dokumentasi. Melalui penelitian ini ditemukan bahwa kabupaten Rokan Hulu pasca Reformasi telah berkembang menjadi daerah yang tidak hanya mampu menyusul berbagai indikator kesejahteraan dari wilayah induknya kabupaten Kampar namun juga bahkan akulturasi budaya masyarakat pendatang telah

menempatkan kabupaten ini menjadi mandiri. . Buku ini dapat digunakan oleh para Dosen, Mahasiswa, Masyarakat termasuk pelaku perbankan.

Penulis sadar bahwa dalam penelitian ini banyak menerima bantuan dan perhatian dari berbagai pihak sehingga dapat diselesaikan dengan baik. Untuk itu penulis mengucapkan banyak terimakasih kepada Rektor UIN SUSKA, Ketua dan seluruh jajaran LPPM UIN SUSKA, Dekan dan seluruh rekan-rekan Dosen di FASIH UIN Suska atas masukan dan ide-idenya dalam proses penyelesaian penelitian ini. Semoga do'a dan dukungan maupun bantuan yang telah diberikan mendapat balasan yang lebih besar dari Allah. Saya menyadari bahwa penelitian ini jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu kritik dan saran dari berbagai pihak penulis terima dengan senang hati demi kesempurnaan Buku ini. Akhirnya penulis berharap semoga buku ini dapat memberikan manfaat. Amin

Pekanbaru, November 2018

Dr. Wahidin. M.Ag.  
Ketua PEneliti

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR .....	i
DAFTAR ISI.....	iii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A.    Latar Belakang Masalah.....	1
B.    Rumusan Masalah .....	13
C.    Batasan Masalah.....	14
D.    Maksud dan Tujuan.....	14
BAB II 16KERANGKA TEORI.....	16
A.    Tinjauan Yuridis Otonomi dan Pemekaran Daerah .....	16
B.    Hubungan Pemekaran Daerah dengan Peningkatan Kesejahteraan .....	23
BAB III METODE PENELITIAN.....	35
A.    Jenis dan sifat Penelitian .....	35
B.    Obyek dan tempat.....	35
C.    Sumber Data .....	35
D.    Teknik pengumpulan data .....	36
E.    Analisis data.....	36
F.    Metode penarikan kesimpulan .....	37
BAB IV PEMEKARAN DAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DI KABUPATEN KAMPAR DAN KABUPATEN ROKAN HULU PROPINSI RIAU .....	38
A.    Perbandingan Tingkat Kesejahteraan Daerah Kabupaten Induk Kabupaten Kampar Dan Kabupaten Rokan Hulu Pasca Pemekaran Wilayah..	38
B.    Faktor Yang Mempengaruhi Tingkat Kesejahteraan Di Daerah Rokan Huu sebagai Kabupaten Pemekaran Di Propinsi Riau .....	62
BAB V PENUTUP.....	69
A.    Kesimpulan.....	69
B.    Saran .....	70
REFERENSI .....	72

# BAB I

## PENDAHULAN

### A. Latar Belakang Masalah

Di era modern salah satu prinsip yang mengemuka tentang dasar kehidupan bernegara adalah paham konstitusionalisme yang mengharuskan penyelenggaraan negara mengorganisasikan pemerintahan untuk taat kepada seperangkat hukum dan prinsip-prinsip fundamental yang telah digariskan dalam konstitusi.<sup>1</sup>Prinsipdasar ini juga berlaku bagi negara Indonesia yang ditegaskan dalam perubahan UUD 1945 yang tertuang dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945<sup>2</sup> yang menyatakan bahwa ‘Negara Indonesia adalah negara hukum’. Bahkan secara historis, para pendiri bangsa Indonesia mencita-citakan sebuah Negara hukum sebagaimana dituangkan dalam penjelasan umum UUD 1945. Dengan demikian Negara Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), bukan negara yang berdasarkan kekuasaan (*machtsstaat*)<sup>3</sup>.

Dengan demikian sebagai negara yang menjunjung prinsip negara hukum diwujudkan melalui prinsip demokrasisebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Sejak amandemen

---

<sup>1</sup> K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, London : Oxford University Press, 1996, hlm. 1.

<sup>2</sup> Hasil perubahan ketiga UUD 1945.

<sup>3</sup> Penjelasan UUD 1945 dalam proses amandemen UUD 1945

konstitusi UUD 1945, eksistensi kedaulatan rakyat sebagai prinsip umum demokrasi terimplementasi ke dalam pasal-pasal amandemen UUD 1945.<sup>4</sup>

Dalam perwujudan prinsip umum demokrasi tersebut, lembaran sejarah bangsa Indonesia selama lebih dari setengah abad (1945-1998) memperlihatkan berbagai dinamika yang terlihat dari adanya perubahan dalam sistem konstitusi, pemerintahan ekonomi, dan politik serta paradigma yang melandasinya, yang membawa dampak tertentu terhadap sistem dan proses penyelenggaraan negara.<sup>5</sup> Salah satu persoalan yang muncul dalam sistem dan proses penyelenggaraan negara tersebut adalah mengenai pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Persoalan ini senantiasa bergerak bergerak secara dinamis dari satu kutub yang bersifat sentralistik ke kutub lain yang bersifat desentralistik. Pilihan kebijakan yang diambil tergantung kepada situasi dan kondisi politik pada zamannya masing-masing.<sup>6</sup>

Perubahan tersebut dapat diamati dalam perubahan Pasal 18 UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen. Dalam pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen disebutkan bahwa Pembagian Daerah atas Daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sidang Pemerintahan Negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat Istimewa.<sup>7</sup>

Sejalan dengan semangat reformasi pasal ini diamandemen<sup>8</sup> sehingga memiliki tambahan materi sebagai berikut:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi,

---

<sup>4</sup> Hendarmin Ranadireksa, *Amandemen UUD 45 Menuju Konstitusi yang Berkedaulatan Rakyat*, Jakarta : Yayasan Pancur Siwah, 2002, hlm. 105-107. Ada beberapa alasan dilakukannya amandemen konstitusi UUD 1945 diantaranya alasan historis, dimana pembentukan UUD 1945 merupakan konstitusi yang “bersifat sementara” karena dibentuk dalam suasana ketergesa-gesaan. Di samping itu berdasarkan alasan filosofis, UUD 1945 dipandang menandung gagasan yang saling bertentangan, seperti antara faham kedaulatan rakyat dengan faham negara integralistik. Persoalan mendasar dari perubahan UUD 1945 adalah alasan politik, dimana dalam praktek politik ketatanegaraan dalam kurun waktu sepanjang berlakunya UUD 1945 telah terjadi sejumlah penyimpangan dan manipulasi. Bambang Widjojanto, Saldi Isra, dan Marwan Mas (ed.), *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 2002, hlm. xxxiii-xxxv.

<sup>5</sup> Eep Saefulloh Fatah, *Menimbang Masa Depan Orde Baru; Reformasi atau Mati*. Dalam Riswanda Imawan, *Membedah Politik Orde Baru*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997, hlm. 54.

<sup>6</sup> M. Mahfud, MD., *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009, hlm. 7

<sup>7</sup> Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen

<sup>8</sup> Amandemen sebagai bentuk perubahan konstitusi akan memiliki tiga pengertian yaitu menjadikan rumusan teks yang berbeda dengan yang terdapat dalam konstitusi; menambah sesuatu yang tidak atau belum terdapat dalam konstitusi; atau adanya perbedaan antara apa yang tercantum dalam teks konstitusi dengan apa yang ada dalam praktek ketatanegaraan. Lihat Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung : Penerbit Alumni, 1987, hlm. 133-134.

kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Prinsip-prinsip negara hukum senantiasa berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat. Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta semakin kompleksnya kehidupan masyarakat di era global, menuntut pengembangan prinsip-prinsip negara hukum. Dua isu pokok yang senantiasa menjadi inspirasi perkembangan prinsip-prinsip negara hukum adalah masalah pembatasan kekuasaan dan perlindungan HAM. Saat ini, paling tidak dapat dikatakan terdapat dua belas prinsip negara hukum, yaitu supremasi konstitusi (*supremacy of law*), persamaan dalam hukum (*equality before the law*), asas legalitas (*due process of law*), pembatasan kekuasaan (*limitation of power*), organ pemerintahan yang independen, peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*), peradilan tata usaha negara (*administrative court*), peradilan tata negara (*constitutional court*), perlindungan hak asasi manusia, bersifat demokratis (*democratische-rechtsstaats*), berfungsi sebagai

sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*), serta transparansi dan kontrol sosial.<sup>9</sup>

Dalam sejarah sistem dan proses penyelenggaraan negara Indonesia sejak merdeka hingga kini terjadi perubahan-perubahan dalam format bernegara. Hal ini terlihat dari adanya perubahan dalam sistem konstitusi, pemerintahan ekonomi, dan politik serta paradigma yang melandasinya, yang membawa dampak tertentu terhadap.<sup>10</sup> Salah satu aspek yang menjadi bagian perubahan tersebut adalah persoalan mengenai pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Persoalan ini senantiasa bergerak bergerak secara dinamis dari satu kutub yang bersifat sentralistik ke kutub lain yang bersifat desentralistik.<sup>11</sup>

Disamping tambahan ayat di atas pasal 18 UUD1945 tersebut juga ditambah dengan 2 pasal yaitu pasal 18 A dan pasal 18 B. Pasal 18A menyatakan bahwa hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Sementara dalam Pasal 18B (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa

---

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: 2005, Konstitusi Press), h. 154-162.

<sup>10</sup> Riswanda Imawan, *Membedah Politik Orde Baru*, (Yogyakarta: 1997, Pustaka Pelajar), h. 54.

<sup>11</sup> M. Mahfud, MD., *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: 2008, Raja Grafindo Persada) h. 7

yang diatur dengan undang-undang. Dalam ayat (2) dinyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Perubahan pasal 18 UUD 1945 tersebut berimplikasi luas dalam praktek otonomi daerah di Indonesia. Hal ini diimplementasikan dengan lahirnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang menggantikan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintah Daerah yang selanjutnya diubah melalui Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dimana pembagian kewenangan dan atau urusan pemerintahan dilakukan lebih jelas antara pemerintah pusat, propinsi, kabupaten/kota, dan desa dengan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, efisiensi, dan keserasian hubungan pemerintahan. Dalam UU 32/2004 pasal 1 (5) disebutkan: hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pasal 1 ayat (6) UU tersebut selanjutnya menyatakan bahwa daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan & kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem NKRI. Di dalam undang-undang tersebut ditegaskan bahwa urusan yang menjadi kewenangan daerah meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan

pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar, sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait dengan potensi keuangan dan kekhasan daerah. Sementara itu, pemerintah pusat memegang urusan utama yang meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter, yustisi, dan agama; serta urusan yang ditetapkan oleh suatu undang-undang menjadi urusan pusat. Di samping itu terdapat bagian urusan pemerintah yang bersifat *concurent*, artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Dengan demikian semangat kesatuan dalam struktur geografis wilayah Indonesia tetap ditempatkan dalam semangat Undang-undang Pemerintah Daerah tersebut sebagai konsensus yang harus dipertahankan sejak *founding fathers* mendirikan negara Republik Indonesia, sebagaimana telah ditetapkan dalam Konstitusi Indonesia pada Pasal 1 ayat (1) yang bunyinya : Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik<sup>12</sup>. Hal ini juga terlihat dalam fungsi pembinaan dan pengawasan tersebut yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan atau gubernur sebagai wakil pusat di daerah. Pengawasan dilaksanakan oleh pusat terkait dengan urusan pemerintahan dan terutama terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Dalam hal pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah, pemerintah melakukan dua cara. Pertama, pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah sejauh mengatur tentang pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR, sebelum

---

<sup>12</sup> Sudi Fahmi, *Beberapa Masalah Materi UU No. 22 Tahun 1999 dan Implikasinya Terhadap Otonomi Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (2001), Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Fak. Fak. Hukum UII, hal. 118.

disahkan oleh kepala daerah harus dievaluasi terlebih dahulu oleh menteri dalam negeri untuk propinsi, dan oleh gubernur untuk peraturan daerah kabupaten/kota. Kedua, pengawasan terhadap semua peraturan daerah yang mengatur hal-hal yang lain, maka harus diserahkan guna memperoleh klarifikasi kepada menteri dalam negeri untuk propinsi dan gubernur untuk kabupaten/kota.

Semangat kesatuan inilah yang mendasari corak otonomi daerah di Indonesia sehingga dikenal istilah desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Kekhususan lainnya dari corak otonomi daerah di Indonesia juga terlihat dalam lembaga perwakilan daerah sebagai partner dari eksekutif daerah yang merupakan salah satu bentuk *check and balance* kekuasaan daerah. Lembaga perwakilan rakyat merupakan suatu lembaga yang menghimpun para wakil rakyat untuk mewakili rakyat dalam mengelola kekuasaan negara.<sup>13</sup> Menurut Pitkin sebagaimana dikutip oleh Arbi Sanit<sup>14</sup>, perwakilan merupakan suatu proses hubungan manusia bahwa seseorang tidak hadir secara fisik, tetapi tanggap melakukan sesuatu karena perbuatannya itu dikerjakan oleh orang lain yang mewakilinya. Dengan demikian lembaga perwakilan rakyat berorientasi kepada

---

11 <sup>13</sup> Paimin Napitupulu, *Menuju Pemerintahan Perwakilan*, Bandung: Alumni, 2007, hlm.

<sup>14</sup> Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Jakarta: Rajawali, 1985, hlm. 2

pemahaman parlemen, yaitu suatu institusi yang mewakili masyarakat memilih secara resmi dalam sistem pemerintahan. Stuart Mill dan Walter Bagehot, sebagaimana dikutip oleh Bambang Cipto<sup>15</sup>, fungsi utama parlemen adalah sebagai media komunikasi antara rakyat dengan pemerintah.

Masalah yang sering menjadi pusat perhatian dalam studi tentang pemerintahan daerah adalah asas otonomi dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Otonomi daerah dan desentralisasi merupakan bagian dari negara yang menganut paham demokrasi. Jadi, otonomi haruslah menjadi salah satu sendi susunan pemerintahan yang demokratis. Artinya, di negara demokrasi dituntut adanya pemerintahan daerah yang mempunyai hak otonomi. Adanya pemerintahan daerah yang demikian itu juga menyempurnakan suatu ciri negara demokrasi, yaitu kebebasan.<sup>16</sup>

Untuk konteks Indonesia, tuntutan demokrasi dalam bentuk otonomi ini berawal dari krisis moneter yang melanda Bangsa Indonesia sekitar tahun 1997 dan berlanjut kedalam krisis ekonomi menyebabkan terjadinya perubahan besar-besaran pada pemerintahan, pergantian presiden dan munculnya agenda reformasi sampai agenda penuntutan Otonomi Daerah (OTDA) oleh kebanyakan Pemerintah Daerah di Indonesia. Hingga akhirnya muncul istilah krisis multidimensi, yaitu ditambah dengan krisis kepercayaan publik terhadap kinerja pemerintah. Puncaknya pada masa Presiden Habibie tuntutan desentralisasi terwujud dengan dikeluarkan UU No. 22/1999 tentang Otonomi Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang dilaksanakan secara

---

<sup>15</sup> Bambang Cipto, *Dewan Perwakilan Rakyat dalam Masyarakat Industrial*, Jakarta: Rajawali, 1995, hlm. 10-14

<sup>16</sup> *Ibid.*, h. 90.

efektif pada tahun 2001. selanjutnya konsep desentralisasi ini semakin nyata dan jelas dengan dikeluarkannya UU No. 32 Tahun 2004.

Otonomi daerah merupakan bagian yang penting dalam proses demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintahan pusat atau terpusat yang cenderung otokratis berubah menjadi pemerintahan lokal yang dipilih langsung oleh masyarakat. Alasan lainnya atas maraknya proses desentralisasi adalah untuk memperbaiki mutu pelayanan kepada masyarakat oleh penyelenggara pemerintahan. Didalam konteks ini titik berat desentralisasi adalah pelayanan bukan kekuasaan. Dengan kata lain desentralisasi adalah suatu upaya mendekatkan pemerintahan kepada rakyatnya (*bringing the State closer to the people*).

Setelah berjalannya aturan tentang otonomi daerah, salah satu isu yang banyak menyita perhatian adalah fenomena pengusulan dan penetapan usulan pemekaran daerah atau pembentukan daerah. Hanya dalam waktu setengah dekade, jumlah daerah otonom di Indonesia bertambah menjadi hampir dua kali lipat. Mulai Oktober 1999 sampai 2 Juli 2008 telah terbentuk 169 daerah baru yang terdiri dari 7 Provinsi baru, 139 Kabupaten baru, dan 23 Kota baru.

Pemekaran daerah secara intensif berkembang di Indonesia sebagai salah satu jalan untuk pemerataan pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Hanya saja di sisi lain, pemekaran wilayah tidak selamanya berkorelasi positif dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian ada kecenderungan untuk kembali mempertimbangkan daerah pemekaran baru yang gagal meningkatkan kesejahteraan masyarakat untuk

ditinjau kembali perundangan yang menjadi dasar pemekaran wilayah tersebut. Setelah berjalan lebih dari lima tahun, banyak pihak ragu apakah tujuan pemekaran tersebut dapat tercapai atau tidak. Berdasarkan studi evaluasi yang disusun oleh BAPPENAS atas dukungan penuh UNDP Indonesia, diperoleh kesimpulan bahwa selama lima tahun berjalan posisi daerah induk dan kontrol selalu lebih baik dari daerah otonom baru dalam semua aspek.<sup>17</sup>

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) mencatat, dari total 62 produk perundangan yang disahkan DPR RI sepanjang tahun 2008, terdapat 30 undang-undang yang terkait pembentukan daerah otonomi baru.<sup>18</sup> Akibatnya, bila dihitung dari tahun 1999 sampai Agustus 2008, maka sudah terbentuk 215 daerah otonom baru yang terdiri dari tujuh propinsi, 173 kabupaten, dan 35 kota. Dengan demikian total jumlahnya mencapai 524 daerah otonom yang terdiri dari 33 propinsi, 398 kabupaten, dan 93 kota.<sup>19</sup>

Faktor yang mendesak kebutuhan pemekaran wilayah atau suatu daerah ialah tidak terkonsentrasinya pembangunan dari berbagai sektor kehidupan di wilayah yang disinyalir berkompeten. Tentunya, kebutuhan pemekaran wilayah atau daerah tersebut mendorong pemenuhannya dengan cara pemisahan dari induk pemerintahan. Namun, pemekaran wilayah bukan sekadar rencana yang dengan cepat terasa perubahan kemajuannya. Bisa saja, pemekaran wilayah akan menimbulkan salah satu kemunduran pembangunan, karena pemekaran wilayah

---

<sup>17</sup> BAPPENAS, *Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah 2001-2007*, (Jakarta: 2008, Bulidng and Reinventing Decentralised Governance – BRIDGE kerjasama dengan UNDP) h. iii

<sup>18</sup> UU pada 2008 didominasi Tentang Pemekaran Wilaya, <http://beritasore.com/2009/02/11/uu-pada-2008-didominasi-tentang-pemekaran-wilayah/>, terakhir kali diakses 16 Februari 2010.

<sup>19</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/Pemekaran\\_daerah\\_di\\_Indonesia](http://id.wikipedia.org/wiki/Pemekaran_daerah_di_Indonesia), terakhir kali diakses tanggal 16 Februari 2010.

cenderung bersifat rentan harus memulai dari titik awal segala kebutuhan suatu pembentukan pemerintahan.

Secara parsial studi lain juga telah mencoba mengkaji apa yang terjadi di beberapa daerah otonom baru. Lembaga Administrasi Negara (LAN) pada tahun 2005 melakukan Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Otonomi Daerah untuk periode 1999-2003. Studi dilakukan di 136 kabupaten/kota menyimpulkan bahwa kesejahteraan masyarakat, khususnya dilihat dari indikator ekonomi dan sosial secara umum, mengalami peningkatan. Namun, efisiensi kelembagaan yang baik demikian, tetap terjadi kesenjangan antara wilayah Indonesia Bagian Barat dan Indonesia Bagian Timur. Salah satu input dalam evaluasi ini adalah indeks pembangunan manusia.<sup>20</sup>

Selanjutnya, Pusat Litbang Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri pada tahun 2005 melakukan penelitian Efektivitas Pemekaran Wilayah di Era Otonomi Daerah di sembilan daerah otonom baru. Penelitian ini menyimpulkan bahwa secara umum tidak ada satupun daerah DOB yang bisa dikelompokkan dalam kategori mampu, meski penataan berbagai aspek pemerintahan untuk menunjang penyelenggaraan pemerintahan telah sesuai dengan pedoman yang ada.

Berdasarkan hasil dari berbagai studi di atas, dapat dipahami bahwa studi tentang otonomi daerah dalam konteks pemekaran dan peningkatan kesejahteraan menyiratkan berbagai permasalahan dalam implementasi kebijakan otonomi daerah. Sebagai sebuah kebijakan yang didasari pendekatan hukum maka

---

<sup>20</sup>Lembaga Administrasi Negara (LAN), *Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah*. 2005. "Laporan Evaluasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah Periode 1999- 2003", Jakarta, 2005, hal. 34.

seyogyanya berbagai persoalan tersebut diidentifikasi melalui diskursus pemikiran hukum yang mencakup berbagai disiplin ilmu di bidang hukum antara lain teori hukum, filsafat hukum, sosiologi hukum, politik hukum dan lain sebagainya. Di samping itu fenomena otonomi daerah yang sering diidentikkan dengan pemekaran wilayah tidak dapat dipisahkan dari sisi kearifan lokal yang dapat menjelaskan karakteristik persoalan otonomi yang berbeda di setiap daerah.

Untuk itu dalam penelitian ini penulis mengambil sampel daerah propinsi Riau yang telah mengalami beberapa kali pemekaran daerah khususnya daerah Kabupaten Rokan Hulu, sebagai daerah pemekaran dari Kabupaten Kampar pada 4 Oktober 1999.<sup>21</sup> Otonomi daerah yang pada prinsipnya bermakna kemandirian, mengharuskan daerah kabupaten dan kota mengelola kelangsungan hidupnya atas kemampuan sendiri, berkembang secara dinamis dan memenuhi segenap kemandirian itu. Riau terutama pasca reformasi, mulai menggeliat sebagai propinsi dengan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan sangat pesat.<sup>22</sup>

Riau selama ini dikenal memiliki keunggulan komparatif karena letaknya yang strategis. *Pertama*, Riau dekat dengan negara-negara ASEAN, terutama Singapore, Malaysia dan Thailand. *Kedua*, Riau terletak di route perdagangan dan pelayaran internasional di Asia-Pasifik. *Ketiga*, lokasi Riau dekat dengan Singapore yang merupakan salah satu pusat perdagangan dunia. *Keempat*, Riau terletak di tengah Pulau Sumatera, dilewati lintas Barat dan lintas Timur. Selain letaknya yang strategis, Riau selama ini dikenal sebagai provinsi

---

<sup>21</sup> Tri Ratnawati, *Pemekaran Daerah; Politik Lokal dan Beberapa Isu Terseleki* (Yogyakarta: 2009, Pustaka Pelajar) h. 90

<sup>22</sup> Suwardi, MS dkk., *Sejarah Perjuangan Rakyat Riau, Buku II*, (Pekanbaru: 2004, Unri Press), h. 309

yang kaya dengan sumberdaya alam seperti minyak dan gas bumi, mineral, kehutanan, perikanan, pertanian perkebunan (kelapa sawit, kelapa, karet, sagu), pertanian tanaman pangan, dan kepariwisataan. Provinsi Riau menghasilkan lebih kurang 60 persen minyak Indonesia, memiliki cadangan gas alam yang besar di Natuna, penghasil minyak kelapa sawit terbesar di Indonesia.<sup>23</sup>

Kondisi kekayaan alam yang seperti ini yang memacu Riau berbenah diri dengan semangat otonomi daerah berupaya melakukan pemekaran wilayah hanya saja pemekaran wilayah pada prinsipnya juga meninggalkan masalah. Beberapa permasalahan yang muncul antara lain konflik horisontal, menurunnya jumlah penduduk dan PAD Daerah Otonomi Baru secara drastis, menyempitnya luas wilayah dan beban daerah induk, perbutan wilayah dan masalah ibukota pemekaran serta perebutan aset.<sup>24</sup>

Untuk itu persoalan otonomi daerah semestinya dikaji dari kaca mata ilmu hukum mengingat kebijakan ini lahir akibat perubahan peraturan hukum mengenai pembagian kekuasaan daerah dan pusat. Untuk itu melalui penelitian ini penulis akan berupaya mengeksplorasi persoalan otonomi daerah dalam perspektif hukum serta implikasinya terhadap kesejahteraan masyarakat di wilayah pemekaran.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas dapat dilihat bahwa persoalan otonomi daerah merupakan masalah yang kompleks dan dapat dilihat dalam berbagai perspektif, antara lain ekonomi, sosial, politik maupun hukum.

---

<sup>23</sup> KADINDA Propinsi Riau, Potensi Sumber Daya Alam Propinsi Riau, (Pekanbaru: 2003)

<sup>24</sup> Tri Ratnawati, *op.cit.*, hl. 16-17

Mengingat kajian penelitian ini adalah dalam perspektif hukum maka penulis merumuskan masalah yang dikaji sebagai berikut:

1. Bagaimana perbandingan tingkat kesejahteraan daerah kabupaten induk (kabupaten Kampar) dan kabupaten pemekaran (Rokan Hulul)?
2. Faktor apa yang mempengaruhi tingkat kesejahteraan di daerah Kabupaten pemekaran di Propinsi Riau?

### **C. Batasan Masalah**

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka permasalahan dampak hukum dari pelaksanaan otonomi daerah dalam konteks pemekaran wilayah dibatasi di wilayah Kabupaten Rokan Hulu sebagai kabupaten pemekaran dari Kabupaten Kampar.

### **D. Maksud dan Tujuan**

Maksud penelitian ini adalah:

1. Menganalisa berbagai diskursus otonomi daerah dalam kerangka ilmu hukum
2. Mengidentifikasi kearifan lokal tentang berbagai upaya pembangunan hukum di bidang otonomi daerah terkait dengan kewenangan pemerintah Kabupaten atau Kota di Propinsi Riau.
3. Mengidentifikasi landasan hukum dari berbagai kebijakan pemerintah Kabupaten dan Kota di Propinsi Riau dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat.

4. Memberikan pemahaman yang komperhensif tentang model otonomi daerah yang tepat dari berbagai fenomena pemekaran wilayah di Propinsi Riau.

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan intelektual peneliti dalam pengembangan hukum tata negara khususnya melalui kajian akademis terhadap otonomi dan peningkatan kesejahteraan studi mengenai daerah pemekaran di Propinsi Riau.
2. Penelitian ini dapat menjadi data base yang akan menambah khazanah kekayaan data Pemerintah Propinsi Riau serta Pemerintah Kabupaten dan Kota karena diperoleh melalui metode yang berbeda dengan yang ada seperti data yang ada di BPS.
3. Penelitian ini dapat menjadi referensi dan acuan bagi pemerintah dalam menyikapi setiap rencana pemekaran daerah dalam rangka peningkatan kesejahteraan.
4. Penelitian ini dapat menjadi blue print pengembangan kebijakan berbasis studi hukum dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah.

## BAB II

### KERANGKA TEORI

#### 1. Tinjauan Yuridis Otonomi dan Pemekaran Daerah

Kajian otonomi daerah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam ilmu penelitian ini dilakukan dengan pendekatan teori hukum, agar memiliki landasan berfikir saat berhadapan dengan suatu fenomena yang cukup kompleks dalam masalah hukum. Pendekatan ini sangat penting karena perspektif teori hukum kajian ini diawali dengan pemikiran dasar aliran atau madzhab dalam ilmu hukum sesuai sudut pandang yang dipakai oleh orang-orang yang bergabung dalam dalam aliran-aliran tersebut.<sup>25</sup>

Di bidang hukum sejak lebih kurang dua abad yang lalu negara-negara di dunia menggunakan konsep hukum positivisme. Hal ini berimplikasi pada sistem hukum modern, dimana hukum berkembang dengan pesat, dan hukum perundang-undangan semakin besar peranannya dalam masyarakat. Proses legislasi yang sebenarnya merupakan hasil perkembangan politik, semakin melembaga sehingga menjadi sarana yang dianggap sesuai untuk menyeraskan hukum dengan kondisi-kondisi sosial dalam masyarakat, yang senantiasa berubah dan berkembang. Di dalam perkembangan selanjutnya timbul peringkat atau hirarki perundang-undangan yang semakin tegas, dengan lingkup lakunya.<sup>26</sup>

Menurut Moh. Mahfud M.D., hubungan kekuasaan (*gezagsverbaouding*) antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah menunjukkan sifat yang

---

<sup>25</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: 1991, Citra Aditya Bakti), h. 253.

<sup>26</sup> Satjipto Rahardjo, , *op.cit*, h. 48-52.

vertikal. Suatu kekuasaan sama dengan hak untuk mengambil tindakan yang wajib ditaati.<sup>27</sup> Pemahaman kekuasaan dapat dilihat dari 2 (dua) aspek, yaitu aspek formil dan aspek materiil. Dari aspek formil, kekuasaan adalah jawaban atas pertanyaan tentang siapa dan organ mana yang berhak mengambil tindakan serta syarat-syarat apa yang harus dipenuhi agar kekuasaan itu sah. Jika dilihat dari aspek materiil, maka tindakan kekuasaan merupakan jawaban pertanyaan tentang bagaimana sifat-sifat tindakan itu, apakah mengatur, mengurus, atau mengadili. Dari sudut ini dapat dipahami bahwa urusan merupakan bentuk tindakan kekuasaan dari aspek materiil, sedangkan untuk menjalankan urusan ini, pelaku harus mempunyai kewenangan untuk bertindak.<sup>28</sup>

Istilah otonomi mempunyai arti kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan sehingga daerah otonomi itu diberi kebebasan atau kemandirian sebagai wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggung jawabkan. Oleh sebab itu, usaha membangun keseimbangan harus diperhatikan dalam konteks hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah. Artinya, daerah harus dipandang dalam 2 (dua) kedudukan, yaitu: (a) sebagai organ daerah untuk melaksanakan tugas-tugas otonomi; dan (b) sebagai agen pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan pusat di daerah.<sup>29</sup>

Sebagaimana diuraikan pemekaran wilayah terkait erat dengan tuntutan demokrasi akan pelaksanaan desentralisasi di Indonesia. Bagir Manan menguraikan bahwa hubungan antara demokrasi dengan desentralisasi adalah untuk mewujudkan prinsip kebebasan (*liberty*); menumbuhkan kebiasaan rakyat

---

<sup>27</sup> Moh. Mahfud M.D., *op.cit.*, h. 92

<sup>28</sup> Ateng Syafruddin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, (Jakarta: 1985, Binacipta) h. 22-23

<sup>29</sup> *Ibid.*, h. 24

memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang berkaitan langsung dengan mereka; dan memberikan pelayanan yang terbaik terhadap masyarakat.<sup>30</sup>

Pemahaman kekuasaan dapat dilihat dari 2 (dua) aspek, yaitu aspek formil dan aspek materiil. Dari aspek formil, kekuasaan adalah jawaban atas pertanyaan tentang siapa dan organ mana yang berhak mengambil tindakan serta syarat-syarat apa yang harus dipenuhi agar kekuasaan itu sah. Jika dilihat dari aspek materiil, maka tindakan kekuasaan merupakan jawaban pertanyaan tentang bagaimana sifat-sifat tindakan itu, apakah mengatur, mengurus, atau mengadili. Dari sudut ini dapat dipahami bahwa urusan merupakan bentuk tindakan kekuasaan dari aspek materiil, sedangkan untuk menjalankan urusan ini, pelaku harus mempunyai kewenangan untuk bertindak.

Dalam sistem otonomi formil, pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri tidak dirinci di dalam undang-undang. Basis ajaran ini adalah tidak ada perbedaan sifat urusan yang diselenggarakan oleh pusat dan daerah. Menurut Tresna, sistem ini memberi keleluasaan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangga sendiri. Jadi, titik berat sistem otonomi formil adalah pertimbangan daya guna dan hasil guna pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab.<sup>31</sup>

Mengawali kerangka teori ini perlu dijelaskan bentuk dari negara Indonesia, struktur geografis wilayah Indonesia yang terhampar luas dengan

---

<sup>30</sup> Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta:1990 Sinar Harapan), h. 39

<sup>31</sup> R. Tresna, t.t., *Bertamasya Ke Alam Ketatanegaraan*, (Bandung: t.th., Dibia. (t.t.: 32-36)

kemajemukan masyarakatnya sangat bijaksana konsensus yang telah dicapai *founding fathers* Indonesia, yaitu membangun persatuan dan kesatuan bangsa dalam bingkai negara kesatuan sebagai elemen perekatnya dan telah ditetapkan dalam Konstitusi Indonesia pada Pasal 1 ayat (1) yang bunyinya : “ Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.” Dari bunyi Pasal 1 ayat (1) tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa pada dasarnya negara Indonesia adalah negara kesatuan yang didasarkan pada sistem desentralisasi.<sup>32</sup>

Pemberlakuan sistem otonomi daerah merupakan amanat yang diberikan oleh UUD 1945 untuk dilaksanakan berdasarkan undang-undang yang dibentuk khusus untuk mengatur pemerintahan daerah. UUD 1945 pasca-amandemen mencantumkan permasalahan pemerintahan daerah dalam Bab VI, yaitu Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Sistem otonomi daerah sendiri tertulis secara umum dalam Pasal 18 untuk diatur lebih lanjut oleh undang-undang.<sup>33</sup>

Pasal 18 ayat (2) menyebutkan, “Pemerintahan daerah propinsi , daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Selanjutnya, pada ayat (5) tertulis, “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat”. Dan ayat (6) pasal yang sama menyatakan, “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan

---

<sup>32</sup> Sudi Fahmi, *Beberapa Masalah Materi UU No. 22 Tahun 1999 dan Implikasinya Terhadap Otonomi Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (2001), Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Fak. Fak. Hukum UII, hal. 118.

<sup>33</sup>Rizky Argama, *Pemberlakuan Otonomi Daerah dan Fenomena Pemekaran Wilayah di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia Jakarta, Makalah, Desember 2005 , hal. 4.

daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Secara khusus, pemerintahan daerah diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Namun, karena dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, maka aturan baru pun dibentuk untuk menggantikannya tepatnya pada tanggal 15 Oktober 2004, Presiden mengesahkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan definisi otonomi daerah sebagai berikut: “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Otonomi daerah dalam undang-undang tersebut tersebut dikenal istilah desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Sebagai konsekuensi pemberlakuan sistem otonomi daerah, dibentuk pula perangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai

perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yaitu UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang kemudian diganti dengan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Secara lebih khusus, UU No. 32 Tahun 2004 mengatur ketentuan mengenai pembentukan daerah dalam Bab II tentang Pembentukan Daerah dan Kawasan Khusus. Dapat dianalogikan, masalah pemekaran wilayah juga termasuk dalam ruang lingkup pembentukan daerah. UU No. 32 Tahun 2004 menentukan bahwa pembentukan suatu daerah harus ditetapkan dengan undang-undang tersendiri. Ketentuan ini tercantum dalam Pasal 4 ayat (1). Kemudian, ayat (2) pasal yang sama menyebutkan sebagai berikut:

“Undang-undang pembentukan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain mencakup nama, cakupan wilayah, batas, ibukota, kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan, penunjukan pejabat kepala daerah, pengisian keanggotaan DPRD, pengalihan kepegawaian, pendanaan, peralatan, dokumen, serta perangkat daerah”.

Legalisasi pemekaran wilayah dicantumkan dalam pasal yang sama pada ayat berikutnya ayat (3) yang menyatakan bahwa, “Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih”. Dan ayat (4) menyebutkan, “Pemekaran dari satu daerah menjadi

2 (dua) daerah atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan”.

Namun demikian, pembentukan daerah hanya dapat dilakukan apabila telah memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Bagi propinsi, syarat administratif yang wajib dipenuhi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota yang akan menjadi cakupan wilayah propinsi bersangkutan, persetujuan DPRD propinsi induk dan gubernur, serta rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri. Sedangkan untuk kabupaten/kota, syarat administratif yang juga harus dipenuhi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota bersangkutan, persetujuan DPRD propinsi dan gubernur, serta rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri.

Secara teknis, aturan mengenai tata cara pembentukan daerah di atur dalam PP No. 129 tahun 2000 dan PP No. 78 tahun 2007 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Syarat teknis meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Syarat fisik meliputi paling sedikit 5 (lima) kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit 5 (lima) kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan 4 (empat) kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan.

Selanjutnya daerah induk melanjutkan usulan tersebut ke level daerah yang lebih tinggi untuk mendapatkan persetujuan dari pemerintah daerah atasan. Proses inisiasi dan persetujuan tersebut akan berakhir di level pemerintah pusat. Pemerintah pusat, dalam hal ini Depdagri kemudian membuat kajian akademis terhadap usulan pemekaran tersebut. Hasil kajian akademis dari Depdagri akan diverifikasi oleh Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) agar nantinya dijadikan bahan pertimbangan oleh Presiden. Setelah Presiden menyetujui, selanjutnya Presiden akan mengamanatkan kepada Mendagri untuk menyiapkan rancangan Undang-Undang pembentukan daerah. Bila inisiatif daerah muncul untuk memekarkan daerahnya maka selanjutnya akan muncul proses penentuan kelayakan sebuah daerah untuk dimekarkan. Regulasi yang ada, mensyaratkan adanya kesiapan daerah untuk pemekaran. Dalam PP No. 78 tahun 2007, pasal 4 sampai 8 dijelaskan bahwa sebuah daerah bila ingin dimekarkan harus memenuhi beberapa prasyarat yang merupakan indikator kesiapan daerah.

## **2. Hubungan Pemekaran Daerah dengan Peningkatan Kesejahteraan**

Pemekaran daerah merupakan suatu proses pembagian wilayah menjadi lebih dari satu wilayah, dengan tujuan meningkatkan pelayanan dan mempercepat pembangunan. Pemekaran wilayah juga diharapkan dapat menciptakan kemandirian daerah. Tujuan pemekaran sebagaimana tertuang dalam berbagai peraturan perundangan dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui:

1. Peningkatan pelayanan kepada masyarakat;

2. Percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi;
3. Percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah;
4. Percepatan pengelolaan potensi daerah;
5. Peningkatan keamanan dan ketertiban.

Selaras dengan dianutnya konsep negara hukum dalam arti luas, yang menimbulkan konsekuensi sebagai negara kesejahteraan, maka daerah sebagai satuan pemerintahan terendah sesuai dengan semangat desentralisasi dan kemandirian yang digariskan dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, mempunyai kebebasan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahannya, sepanjang dalam koridor hukum dan mewujudkan kesejahteraan serta kemakmuran masyarakatnya.

Agar kesejahteraan berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat khususnya dalam kaitannya ditingkat di daerah supaya dalam pelaksanaan berjalan dengan baik dan tetap dalam batas kekuasaannya maka sangat diperlukan pengawasan/kontrol.

Kesejahteraan atau sejahtera dapat memiliki empat arti:<sup>34</sup>

1. Dalam istilah umum, sejahtera menunjuk ke *keadaan yang baik*, kondisi manusia di mana orang-orangnya dalam keadaan makmur, dalam keadaan sehat dan damai;

---

<sup>34</sup> <http://id.wikipedia.org/wiki/Kesejahteraan>, terakhir kali diakses tanggal 16 Februari 2010.

2. Dalam ekonomi, sejahtera dihubungkan dengan keuntungan benda. Sejahtera memiliki arti khusus resmi atau teknikal (lihat ekonomi kesejahteraan), seperti dalam istilah fungsi kesejahteraan sosial;
3. Dalam kebijakan sosial, kesejahteraan sosial menunjuk ke jangkauan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Ini adalah istilah yang digunakan dalam ide negara sejahtera;
4. Di Amerika Serikat, sejahtera menunjuk ke uang yang dibayarkan oleh pemerintah kepada orang yang membutuhkan bantuan finansial, tetapi tidak dapat bekerja, atau yang keadaannya pendapatan yang diterima untuk memenuhi kebutuhan dasar tidak berkecukupan. Jumlah yang dibayarkan biasanya jauh di bawah garis kemiskinan, dan juga memiliki kondisi khusus, seperti bukti sedang mencari pekerjaan atau kondisi lain, seperti ketidakmampuan atau kewajiban menjaga anak, yang mencegahnya untuk dapat bekerja. Di beberapa kasus penerima dana bahkan diharuskan bekerja, dan dikenal sebagai workfare.

Salah satu aspek yang sangat penting dari pelaksanaan otonomi daerah saat ini adalah terkait dengan pemekaran dan penggabungan wilayah yang bertujuan untuk memperkuat hubungan antara pemerintah daerah dan masyarakat lokal dalam rangka pertumbuhan kehidupan demokrasi. Dengan interaksi yang lebih intensif antara masyarakat dan pemerintah daerah baru, maka masyarakat sipil akan memperoleh hak-hak dan kewajiban-kewajibannya secara lebih baik sebagai warga negara.

Secara prosedural, Peraturan Pemerintah (PP) No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, memberikan nuansa baru yang sekiranya dapat menahan laju pemekaran wilayah, di antaranya:

1. Total nilai seluruh indikator,
2. Usia minimal kota, kabupaten, kecamatan yang akan menjadi propinsi ataupun kota/kabupaten;
3. Peran serta Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau Forum Komunikasi Kelurahan; dan
4. Kesiapan calon ibu kota.

PP No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah tersebut menggantikan PP No 129 Tahun 2000. Persyaratan baru dalam PP No 78/2007 bisa dikatakan lebih ketat. Tetapi, pemekaran bagi masyarakat daerah merupakan kemestian yang tidak boleh ditawar bilamana dihubungkan dengan, misalnya:<sup>35</sup>

1. Ketimpangan pembangunan (ekonomi) dan rendahnya pelayanan publik yang dirasakan oleh daerah. Ada logika mengebelakangkan pembangunan dan/atau melaksanakan pelayanan secara asimeteris oleh daerah induk pada daerah-daerah yang dimekarkan;
2. Eksploitasi oleh daerah induk pada daerah calon pemekaran. Oleh karena alasan kepemilikan atas kekayaan sumberdaya alam (SDA) inilah yang mendorong daerah melakukan pemekaran. Alasan ini diperkuat dengan

---

<sup>35</sup> Leo Agustino, *Ketimpangan Otonomi Daerah*, Penulis: <http://www.pikiran-rakyat.com/prprint.php?mib=beritadetail&id=57603>, terakhir kali diakses tanggal 16 Februari 2010.

sejarah selama pemerintahan orde sebelumnya, daerah ini selalu diekplorasi dan dieksploitasi besar-besaran tanpa menghiraukan daerah sumber. Ini kembali terjadi pada era-otonomi daerah selepas Orde Baru. Putusan terbaik dari kemajuan yang diharapkan hanyalah memisahkan diri, agar mereka merasakan kekayaan mereka sendiri;

Pemekaran daerah dalam rangka kepentingan pemerataan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat serta mendekatkan pelayanan publik merupakan alasan atau "formal" untuk membungkus "faktor pemicu" dominan lainnya. Motif ekonomi dan pelayanan publik seringkali digunakan untuk memperlancar pemekaran ketika para pengusung pemekaran harus berhadapan dengan alasan-alasan formal yang sesuai dengan konstitusi.

Realitas implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah sejatinya tidak bisa dipisahkan dari dinamika politik lokal yang sedang terjadi. Oleh karenanya, untuk mendapatkan pemahaman yang utuh dan solusi kebijakan yang tepat akan hal tersebut, maka "pemaknaan" atas realitas yang terjadi tidak cukup hanya rekam berdasarkan lensa perspektif desentralisasi dan otonomi daerah, tetapi juga harus dilihat keterkaitannya dengan dinamika politik lokal yang terjadi, khususnya pada konteks pergeseran relasi *state-society* (negara dan masyarakat) seiring dengan gerakan "reformasi" yang amat demokratis pasca Orde Baru.

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya, sebab demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri

jalannya organisasi negara terjamin. Oleh sebab itu, hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat kendati secara operasional implikasinya diberbagai negara tidak selalu sama. Sekedar untuk menunjukkan betapa rakyat diletakkan pada posisi penting dalam proses demokrasi ini.<sup>36</sup>

Sehubungan dengan konsep demokrasi tersebut menurut pendapat Afan Gaffar dalam ilmu politik, dikenal dua macam pemahaman tentang demokrasi, pemahaman yang terakhir secara normatif dan pemahaman secara empirik. Untuk pemahaman yang terakhir ini disebut juga sebagai *procedural democracy*. Pemahaman secara normatif, demokrasi merupakan sesuatu yang secara idiil hendak dilakukan atau diselenggarakan oleh sebuah negara,<sup>37</sup> misalnya kita mengenal ungkapan “pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, diterjemahkan dalam UUD 1945 bagi pemerintahan Republik Indonesia.

Kutipan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 di atas, merupakan definisi normatif dari demokrasi. Tetapi, kita juga harus memperhatikan bahwa apa yang normatif belum tentu dapat dilihat dalam konteks kehidupan politik sehari-hari. Oleh karena itu, adalah sangat perlu untuk melihat bagaimana makna demokrasi secara empirik, yakni demokrasi dalam perwujudannya dalam kehidupan politik praktis.<sup>38</sup>

Kalangan ilmuwan politik, setelah mengamati praktik demokrasi diberbagai negara, merumuskan demokrasi secara empirik dengan menggunakan

---

<sup>36</sup> Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Cet. Ke-2, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hal. 19.

<sup>37</sup> Afan Gaffar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Cet. Ke-6, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hal. 3.

<sup>38</sup> *Ibid.*

sejumlah indikator tertentu, dan oleh Afan Gaffar dapat disimpulkannya indikator tersebut sebagai berikut :<sup>39</sup>

1. Akuntabilitas, dalam demokrasi setiap yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya.
2. Rotasi kekuasaan, dalam demokrasi peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada, dan dilakukan secara teratur dan damai. Jadi, tidak hanya satu orang yang selalu memegang jabatan, sementara peluang orang lain tertutup sama sekali.
3. Rekrutmen politik yang terbuka, untuk memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan, diperlukan satu sistem rekrutmen politik yang terbuka. Artinya, setiap orang yang memenuhi syarat untuk mengisi suatu jabatan politik yang dipilih oleh rakyat mempunyai peluang yang sama dalam melakukan kompetisi untuk mengisi jabatan tersebut.
4. Pemilihan umum, dalam suatu negara demokratis, pemilu dilaksanakan secara teratur. Setiap warga negara yang sudah dewasa mempunyai hak untuk memilih dan dipilih dan bebas menggunakan haknya tersebut sesuai kehendak hati nuraninya.
5. Menikmati hak-hak dasar, dalam suatu negara yang demokratis, setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasar mereka secara bebas, termasuk di dalamnya adalah hak untuk menyatakan pendapat, (*freedom of expression*),

---

<sup>39</sup>*Ibid*, hal. 8-9.

hak untuk berkumpul dan berserikat (*freedom of assembly*), dan hak untuk menikmati pers yang bebas (*freedom of the press*).

Indikator-indikator dari demokrasi ini merupakan elemen yang umum dikenal dalam dunia ilmu pengetahuan, terutama ilmu politik. Namun, di dalam mengimplementasikannya, tidak tertutup kemungkinan beradaptasi dengan elemen-elemen lokal dalam suatu lingkungan politik tertentu.<sup>40</sup>

Untuk melihat bagaimana tingkat kemajuan dan kesejahteraan suatu daerah dapat dinilai berdasarkan berbagai indikator. Ditinjau dari tingkat perkembangan ekonomi, kemajuan suatu daerah diukur dari tingkat kemakmurannya yang tercermin pada tingkat pendapatan dan distribusinya. Tingginya tingkat pendapatan rata-rata yang diiringi dengan distribusi yang merata pada suatu daerah, maka dapat dikatakan daerah tersebut makmur, dan dengan demikian dikategorikan sebagai daerah yang maju dan sejahtera.

Daerah yang maju juga pada umumnya adalah daerah yang tingkat kontribusi sektor industri dan sektor jasanya telah berkembang. Peran sektor industri manufaktur sebagai penggerak utama laju pertumbuhan makin meningkat, baik dilihat dari segi sumbangannya dalam penciptaan Produk Domestik Regional Bruto maupun dalam penyerapan tenaga kerja. Selain itu dalam proses produksi berkembang keterpaduan antar sektor, terutama sektor industri, sektor pertanian, dan sektor jasa-jasa; serta pemanfaatan sumber alam secara rasional, efisien, dan berwawasan lingkungan. Lembaga dan pranata ekonominya telah tersusun dan

---

<sup>40</sup> *Ibid.*

tertata, dan berfungsi dengan baik, sehingga mendukung perekonomian yang efisien dengan produktivitas yang tinggi. Daerah yang maju umumnya adalah daerah yang perekonomiannya stabil. Gejolak yang bersifat lokal dan regional maupun nasional dapat direndam oleh ketahanan ekonominya.

Disamping indikator ekonomi di atas, tingkat kemajuan dan kesejahteraan daerah juga diukur berdasarkan berbagai indikator sosial yang pada umumnya berkaitan dengan kualitas sumber daya manusianya. Suatu daerah dikatakan makin maju apabila makin tinggi tingkat pendidikan penduduknya, tingkat partisipasi pendidikan dan jumlah tenaga ahli serta profesional yang dihasilkan oleh sistem pendidikan, laju pertumbuhan penduduk yang lebih kecil; angka harapan hidup yang lebih tinggi; dan kualitas pelayanan sosial yang lebih baik. Secara keseluruhan kualitas SDM yang makin baik tercermin dari produktivitas yang makin tinggi.

Selain indikator sosial ekonomi, daerah yang maju juga ditandai dengan sistem dan kelembagaan politik, termasuk hukum yang mantap. Lembaga politik dan kemasyarakatan telah berfungsi berdasarkan aturan. Daerah yang maju juga ditandai oleh peranserta rakyat secara nyata dan efektif dalam segala aspek kehidupan, baik ekonomi, hukum, sosial, politik, maupun keamanan dan ketertiban. Dalam aspek politik, daerah yang maju pada umumnya adalah yang telah memiliki budaya demokrasi, warganya terjamin hak-haknya yang terjamin rasa keamanan dan ketentraman dalam hidupnya.

Indikator-indikator di atas pada dasarnya merupakan induksi dari kriteria pemekaran daerah yang termuat dalam PP no 129 tahun 2000 yang

menggambarkan indikator input maupun output pada aspek-aspek di atas. Dengan demikian dapat dirumuskan bahwa indikator untuk menentukan peningkatan kesejahteraan masyarakat adalah sebagai berikut:<sup>41</sup>

1. Kinerja Ekonomi Daerah. Fokus kinerja ekonomi digunakan untuk mengukur, apakah setelah pemekaran terjadi perkembangan dalam kondisi perekonomian daerah atau tidak. Indikator yang akan digunakan sebagai ukuran kinerja ekonomi daerah adalah:
  - a. Pertumbuhan PDRB Non-migas (ECGI). Indikator ini mengukur gerak perekonomian daerah yang mampu menciptakan lapangan pekerjaan dan kesejahteraan masyarakat. Pertumbuhan ekonomi dihitung dengan menggunakan PDRB harga konstan 2000.
  - b. PDRB per Kapita (WELFI). Indikator ini mencerminkan tingkat kesejahteraan masyarakat di daerah yang bersangkutan.
  - c. Rasio PDRB Kabupaten Terhadap PDRB Propinsi (ESERI). Indikator ini melihat seberapa besar tingkat perkembangan ekonomi di satu daerah dibandingkan dengan daerah lain dalam satu wilayah propinsi. Besarnya tingkat perkembangan dikorelasikan dengan perbaikan pada kinerja ekonomi.
  - d. Angka Kemiskinan (POVEI). Pembangunan ekonomi seyogyanya mengurangi tingkat kemiskinan yang diukur menggunakan *head-count index*, yaitu persentase jumlah orang miskin terhadap total penduduk.

---

<sup>41</sup> BAPPENAS, *Op.cit.*, h. 6-9

2. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Keuangan pemerintah daerah tidak saja mencerminkan arah dan pencapaian kebijakan fiskal dalam mendorong pembangunan di daerah secara umum, tetapi juga menggambarkan sejauh mana tugas dan kewajiban yang diembankan pada pemerintah daerah (kabupaten) dalam konteks desentralisasi fiskal itu dilaksanakan. Indikator-indikator yang dimaksud adalah:

- a. Ketergantungan Fiskal (FIDI). Indikator ini dirumuskan sebagai persentase dari Dana Alokasi Umum (yang sudah dikurangi Belanja Pegawai) dalam Total Pendapatan anggaran daerah.
- b. Kapasitas Penciptaan Pendapatan (FGII) Proporsi PAD tidak dinyatakan dalam total nilai APBD, namun dinyatakan sebagai persentase dari PDRB kabupaten yang bersangkutan. Hal ini diperlukan untuk menunjukkan kinerja pemerintah daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah berdasarkan kapasitas penciptaan pendapatan (*income generation*) masing-masing daerah.
- c. Proporsi Belanja Modal (FCAPEXI). Indikator ini menunjukkan arah pengelolaan belanja pemerintah pada manfaat jangka panjang, sehingga memberikan multiplier yang lebih besar terhadap perekonomian. Indikator ini dirumuskan sebagai persentase dari Belanja Modal dalam Total Belanja pada anggaran daerah.
- d. Kontribusi Sektor Pemerintah (FCEI). Indikator ini menunjukkan kontribusi pemerintah dalam menggerakkan perekonomian. Nilainya

dinyatakan sebagai persentase Total Belanja Pemerintah dalam PDRB kabupaten yang bersangkutan.

3. Kinerja Pelayanan Publik. Evaluasi kinerja pelayanan publik mencakup pelayanan bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur. Indikator yang digunakan ialah sebagai berikut:

- a. Jumlah Siswa per Sekolah yang mengindikasikan daya tampung sekolah di satu daerah.
- b. Jumlah Siswa per Guru yang menyangkut ketersediaan tenaga pendidik.
- c. Ketersediaan Fasilitas Kesehatan (PHFI) yang dinyatakan dalam rasio terhadap 10 ribu penduduk
- d. Ketersediaan Tenaga Kesehatan (PHOI)
- e. Kualitas infrastruktur (PRQI)

4. Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah. Aparatur pemerintah menjadi hal pokok yang dievaluasi, untuk mengetahui seberapa jauh ketersediaan aparatur dapat memenuhi tuntutan pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan uraian diatas, secara teoritis dapat diasumsikan terdapat hubungan antara pemekaran daerah dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam empat indikator di atas. Pemekaran daerah dapat dikatakan berhasil bila keempat indikator tersebut meningkat dengan melakukan perbandingan indeks keempat indikator tersebut sebelum dan sesudah pemekaran wilayah.

### **BAB III**

#### **METODE PENELITIAN**

##### **A. Jenis dan sifat Penelitian**

Jenis penelitian ini adalah penelitian campuran antara *observation research* dan *doctrinal research*. Dengan demikian penelitian ini mengkaji diskursus pemikiran ilmu hukum tentang otonomi daerah berdasarkan pendekatan *doctrinal research* dengan melakukan kajian kepustakaan terhadap berbagai aturan normatif bidang otonomi daerah mulai dalam berbagai hirarki peraturan perundang-undangan. Sementara dalam kajian mengenai kebijakan otonomi daerah dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat dilakukan dengan pendekatan *observational* melalui data lapangan sehingga dapat menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat sebelum dan sesudah otonomi daerah terutama di wilayah pemekaran di Propinsi Riau.

##### **B. Obyek dan tempat**

Obyek penelitian ini adalah produk hukum di bidang otonomi daerah dan berbagai indikator kesejahteraan masyarakat di wilayah pemekaran di Propinsi Riau. Dengan demikian penelitian ini akan mengambil tempat di kabupaten Kampar dan Kabupaten Rokan Hulu.

##### **C. Sumber Data**

- a. Data primer : yaitu informasi yang diperoleh secara langsung dalam bentuk identifikasi berbagai dokumen peraturan perundang-undangan dalam berbagai

hirarkinya serta temuan observasi dari berbagai indikator kesejahteraan masyarakat dari daerah sampel penelitian ini.

- b. Informasi sekunder yaitu informasi yang diperoleh secara tidak langsung kepada sumbernya, melainkan peran aktif penulis untuk melakukan studi kepustakaan atau studi dokumenter terhadap sumber-sumber hukum yang relevan dengan permasalahan yang akan diteliti.

#### **D. Teknik pengumpulan data**

- a. Kuisioner yaitu metode pengumpulan data dengan cara membuat daftar-daftar pertanyaan yang memiliki korelasi dengan permasalahan yang diteliti, yang telah disediakan jawabannya (kuisioner tertutup).
- b. Wawancara melalui teknik wawancara secara terstruktur terhadap informan kunci yang terkait dengan permasalahan yang diteliti atau melalui Focus Discussion Group (FDG)
- c. Studi dokumen dengan mengumpulkan berbagai literatur-literatur hukum yang memiliki korelasi dengan permasalahan yang diteliti.

#### **E. Analisis data**

Data yang penulis peroleh dianalisis melalui metode deskriptif analitatif melalui pengkualifikasian data sesuai dengan kelompoknya kemudian diolah dan disajikan dalam bentuk tabel. Data atau informasi yang diperoleh melalui teknik wawancara disajikan dalam bentuk uraian kalimat. Kemudian kedua data tersebut dianalisis secara kualitatif dan menghubungkannya dengan peraturan perundang-undangan, pandangan para ahli serta data lainnya yang keseluruhannya relevan dengan penelitian dan disajikan secara deskriptif.

## **F. Metode penarikan kesimpulan**

Metode penarikan kesimpulan yang digunakan adalah metode deduktif yakni suatu cara penarikan kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum, menuju kepada khusus.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Sudjarwo MS, *Metodologi Penelitian Sosial*, Mandar Maju, Bandung, 2001, hal. 19.

**BAB IV**

**PEMEKARAN DAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DI**

**KABUPATEN KAMPAR DAN KABUPATEN ROKAN HULU PROPINSI**

**RIAU**

**A. Perbandingan Tingkat Kesejahteraan Daerah Kabupaten Induk  
Kabupaten Kampar Dan Kabupaten Rokan Hulu Pasca Pemekaran  
Wilayah**

Pasca pemekaran wilayah, kabupaten rokan Hulu sebagai daerah baru menghadapi tantangan yang sedemikian dengan potensi yang tersedia, kabupaten ini segera berbenah diri baik secara struktural maupun sistem pemerintahan. Menjawab tantangan dan peluang ini, setelah secara resmi Kabupaten Rokan Hulu didirikan berdasarkan UU no. 53 tahun 1999 serta Keputusan Menteri Dalam Negeri RI no. 75 tahun 1999, pusat administratif pemerintahan dilaksanakan di kota Pasir Pengarayan. Sebagai kabupaten baru, daerah ini berpacu dengan berbagai potensi yang dimilikinya, baik dari sumber daya alam, penduduk, geografis wilayah, serta sarana infra struktur yang sudah ada.

Jumlah ini mengalami peningkatan tiap tahunnya dan terdistribusi di berbagai kecamatan dengan tingkat kepadatan yang berbeda. Hal ini dapat dilihat dalam tabel berikut:

NO	Kecamatan	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1	Rambah + Rbh Hilir	74.694	75.599	57.756	58.050	58.902	59.514
2	Rambah Samo			17.979	17.879	17.644	17.657
3	Tandun	37.159	39.259	43.287	43.491	43.821	43.901

4	Kunto Darussalam	32.674	32.791	32.970	33.074	34.981	38.412
5	Rokan IV Koto	20.281	20.325	21,311	21.429	21.593	21.665
6	Tambusai + Tbs Utara	33.675	34.245	36.545	40.007	41.104	41.766
7	Kepenuhan	12.910	12.647	14.296	13.860	17.688	17.707
	JUMLAH	211.393	213.866	224.144	227.790	237.733	240.612

Seiring dengan otonomi daerah dan percepatan pembangunan, penduduk Rokan hulu mengalami pertumbuhan yang signifikan. Dalam hal kependudukan, hingga tahun 2016 tercatat jumlah penduduk Kab. Rokan Hulu telah mencapai 360.992 jiwa dengan kepadatan penduduk rata-rata 48 jiwa/km<sup>2</sup>. sebagaimana tergambar dari tabel berikut:

Perkembangan Jumlah Penduduk Kab. Rokan Hulu berdasarkan  
pada tahun 2009-2016

TAHUN	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010
Jumlah Pria (jiwa)	334,324	323,129	303,534	281.915	267.725	254.498	245.620	245.636
Jumlah Wanita (jiwa)	308,607	298,273	280,186	261.942	249.852	237.508	229.223	229.375
Total (jiwa)	642,931	621,402	583,720	543.857	517.577	492.006	474.843	475.011

Sumber: Kabupaten Rokan Hulu dalam Angka tahun 2017

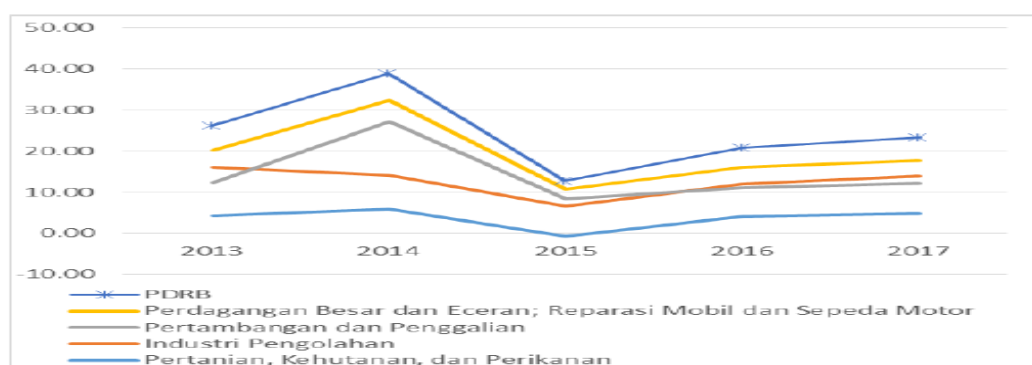
Berdasarkan tabel diatas terlihat bahwa dalam 5 tahun terakhir terjadi peningkatan jumlah penduduk sekitar 150.295 jiwa atau 30,68 %. Hal ini merupakan potensi sekaligus tantangan bagi Pemerintah Daerah dalam hal ini Pemerintah Kab. Rokan Hulu untuk dapat mengkaji segala potensi dan

memanfaatkannya demi akselerasi pembangunan di daerah dalam berbagai aspeknya.

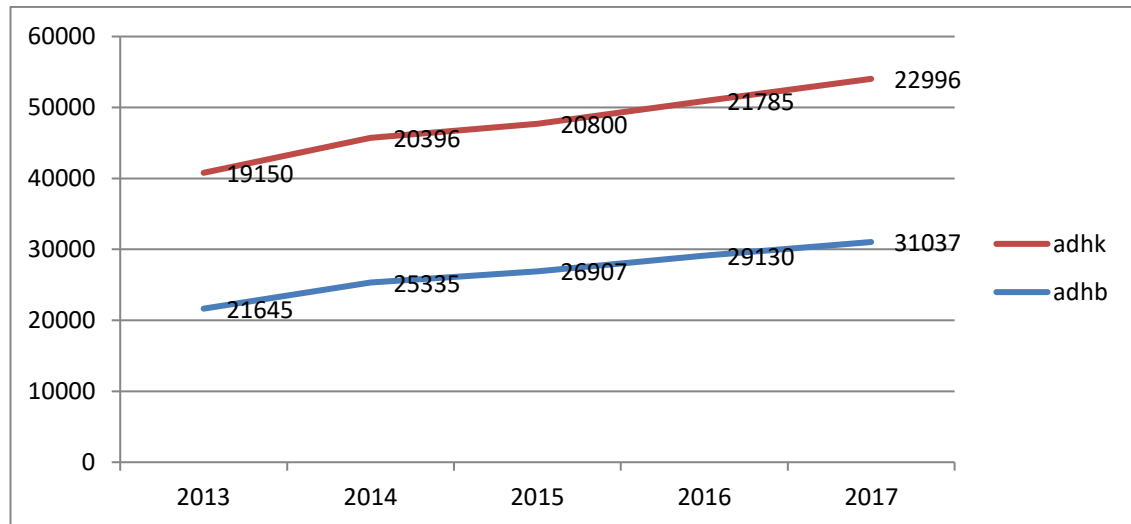
### 1. Kinerja Ekonomi Daerah

Kinerja pertumbuhan ekonomi paling utama adalah pertumbuhan ekonomi yang dapat menjadi acuan data mengenai arah perekonomian daerah tersebut. Pertumbuhan ekonomi yang baik juga harus diikuti oleh pemerataan kesejahteraan masyarakatnya. Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Rokan Hulu pada tahun 2017 lebih baik dibandingkan tahun 2016. Dari 3 sektor yang memiliki *share* yang tertinggi terhadap perekonomian di Kabupaten Rokan Hulu juga menunjukkan keadaan yang lebih baik dibandingkan tahun sebelumnya. Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Rokan Hulu pada tahun 2017 sebesar 5,56 persen. Struktur perekonomian Kabupaten Rokan Hulu didominasi oleh 2 (dua) sektor yaitu pertanian dan industri pengolahan. Selama 5 (lima) tahun terakhir sektor pertanian tetap mendominasi struktur perekonomian Kabupaten Rokan Hulu. Perkebunan kelapa sawit dan karet yang menjadi penunjang di sektor pertanian ini. Secara ringkas pertumbuhan ekonomi kabupaten Rokan Hulu dapat dilihat dalam grafik berikut:

**Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Rokan Hulu Tahun 2013-2017**

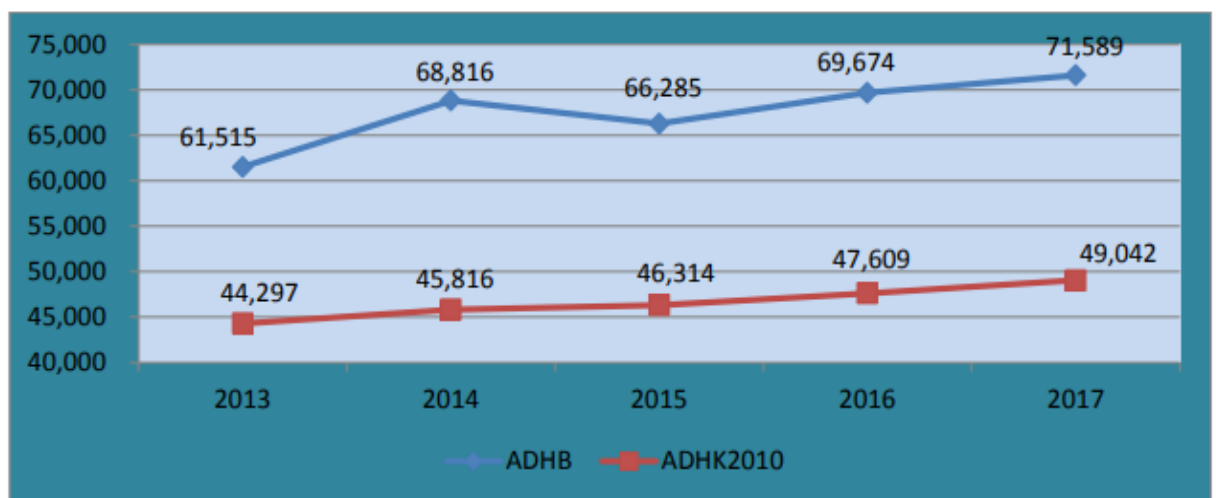


Selanjutnya kinerja ekonomi ditentukan angka PDRB baik dari segi harga berlaku maupun harga konstan terus meningkat . adapun perbandingan PDRB Kabupaten Rokan Hulu atas harga Baku dan kongsan dapat dilihat pada grafik berikut:



Bila dibandingkan dengan PDRB kabupaten Kampar dapat dilihat sebagai berikut:

#### Konstan 2010 Menurut Pengeluaran, Kabupaten Kampar 2013-2017



Dapat dilihat bahwa pada indeks PDRB baik atas harga konstan maupun baku pertumbuhan PDRB kabupaten rokan hulu terlihat mengalami kenaikan secara terus menerus. Dibandingkan kabupaten Kampar terlihat ada fluktuasi dimana ADHB mengalami penurunan pada tahun 2015. Hal ini menunjukkan Angka PDRB baik dari segiharga berlaku maupun harga konstan terus meningkat dapat dilihat pada grafik di samping. Dan pendapatan perkapita masyarakat Kabupaten Rokan Hulu pada tahun 2017 sebesar 48,41 juta naik jika dibandingkan pada tahun 2016 hanya sebesar 47,25 juta. Hal menarik lainnya adalah perbandingan PDRB atas migas dan non migas. Kabupaten ROkan Hulu dalam hal ini lebih cenderung untuk tidak bergantung pada migas dibandingkan kabupaten Kampar, karena beberapa blok penghasil minyak ada di kabupaten Kampar. Dibandingkan dengan kawasan kabupaten dan kota di provinsi Riau dapat dilihat dalam table berikut:

**PDRB Kabupaten/Kota di Provinsi  
Riau Tahun 2017**

<b>Kabupaten</b>	<b>Migas</b>	<b>Tanpa Migas</b>
Kuantan Singingi	29 517 007,71	29 517 007,71
Indragiri Hulu	38 738 283,90	37 542 739,50
Indragiri Hilir	61 076 643,18	61 076 643,18
Pelalawan	43 862 109,69	42 995 315,39
Siak	79 613 198,07	56 571 062,69
Kampar	71 589 977,04	52 794 172,37
Rokan Hulu	31 037 808,47	30 143 262,97
Bengkalis	133 035 527,36	57 720 570,42
Rokan Hilir	74 551 551,53	48 723 802,42
Kepulauan Meranti	16 731 422,67	13 771 568,61
Pekanbaru	101 343 860,79	101 343 860,79
Dumai	30 304 350,75	20 070 780,24

Dalam perspektif ekonomi kabupaten Rokan Hulu setelah otonomi daerah menunjukkan laju pertumbuhan ekonomi yang cukup besar bahkan di atas rata-rata pertumbuhan ekonomi nasional. Pada tahun 2011 pertumbuhan ekonomi kabupaten Rokan Hulu tercatat sebesar 7,60 %. Semakin tingginya kegiatan ekonomi masyarakat Rokan Hulu berbasis pada sektor pertanian dan sektor pertambangan ini terjadi karena didukung oleh jumlah tenaga kerja dan investasi yang terdistribusi dalam sektor-sektor tersebut. Kabupaten Rokan Hulu merupakan penghasil kelapa sawit dalam bidang Pertanian sebesar dan sektor Industri Pengolahan yang telah memberikan kontribusi terbesar bagi pembentukan PDRB Kabupaten Rokan Hulu Penyumbang terbesar dengan persentase 51.57%. Di samping itu melalui PDRB perkapita juga mengalami kenaikan. Ini berarti masyarakat Rokan Hulu mengalami kenaikan produksi di semua sektor lapangan usaha. Sedangkan pendapatan perkapita juga naik rata-rata sebesar PDRB perkapita di mana ini berarti kemakmuran masyarakat Rokan Hulu secara garis besar telah mengalami kenaikan. Sektor pengangkutan dan komunikasi menjadi sektor dengan pertumbuhan kedua terbesar yaitu sebesar 10,81 % semakin tingginya kebutuhan akan sektor angkutan dan komunikasi berbanding lurus dengan pertumbuhan ekonomi. Kabupaten Rokan Hulu hanya mengandalkan angkutan jalan raya sebagai sarana angkutan masyarakat. Walaupun Rokan Hulu memiliki beberapa sungai besar yaitu Sungai Rokan Kanan dan Sungai Rokan Kiri namun tidak digunakan sebagai sarana angkutan. Mobilitas masyarakat Rokan Hulu antar kecamatan dan antar kabupaten/kota membuat suburnya angkutan umum jalan raya. Sedangkan sektor komunikasi disumbangkan terbesar oleh sub

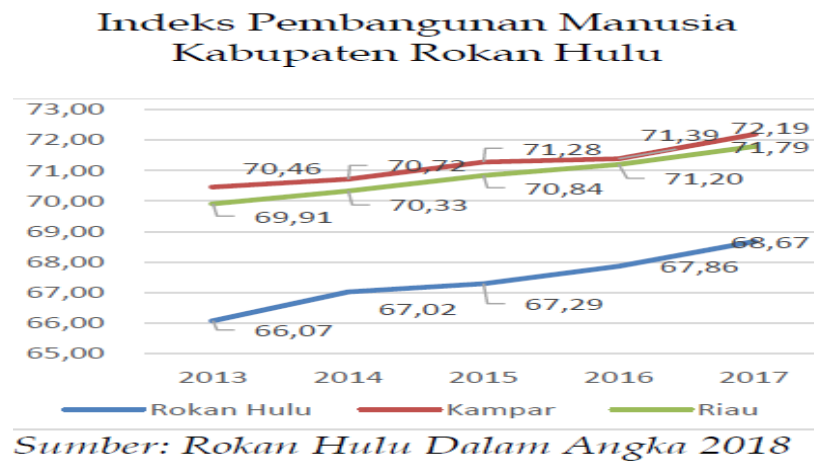
sektor pos dan telekomunikasi. Hal ini disebabkan oleh kemajuan teknologi komunikasi yang diikuti oleh masyarakat Rokan Hulu. Pertumbuhan terbesar ketiga yaitu sektor industri pengolahan yang disumbangkan hanya untuk sub sektor industri tanpa migas yaitu sebesar 9,41 % .

## 2. Kinerja Pelayanan Publik

Secara umum indeks pelayanan public dapat dilihat dari IPM (Indeks Pembangunan Manusia) dengan melakukan perbandingan pengukuran dari angka harapan hidup, angka melek huruf, tingkat pendidikan, dan standar hidup untuk menentukan pengaruh kebijakan ekonomi terhadap kualitas hidup. IPM Rokan Hulu dari tahun 2013 sampai tahun 2017 terus naik. IPM Kabupaten Rokan Hulu terus naik karena terus adanya perbaikan untuk sektor-sektor yang menjadi indikator pembangunan manusia kabupaten ini. Contohnya adalah meningkatkan sarana dan juga prasarana pendidikan seperti sekolah, guru, dan akses jalan ke sekolah, begitu juga dengan sarana dan prasarana untuk meningkatkan kesehatan masyarakat.

Meski demikian kemajuan suatu daerah tidak dapat dilihat hanya dengan ukuran pendapatan *Human Development Index*(HDI) atau Indeks Pembangunan Manusia (IPM) merupakan gabungan dari tiga unsur utama pembangunan manusia, yaitu harapan hidup (*longevity*), pengetahuan (*knowledge*), kesejahteraan ekonomi (*standard of living*). Indeks Pembangunan Manusia di IPM Riau selalu berada di lima besar seluruh Indonesia, dan diatas rata-rata nasional.

Secara umum perbandingan IPM di Kabupaten Rokan Hulu dan Kampar serta di propinsi Riau dapat dilihat dari grafik berikut:



Dari grafik IPM di atas dapat dilihat bahwa angka IPM Kabupaten Rokan Hulu masih di bawah angka IPM Provinsi Riau. Sedangkan Kabupaten Kampar yang merupakan induk dari Kabupaten Rokan Hulu angka IPMnya sudah lebih baik dan berada di atas angka Provinsi Riau.

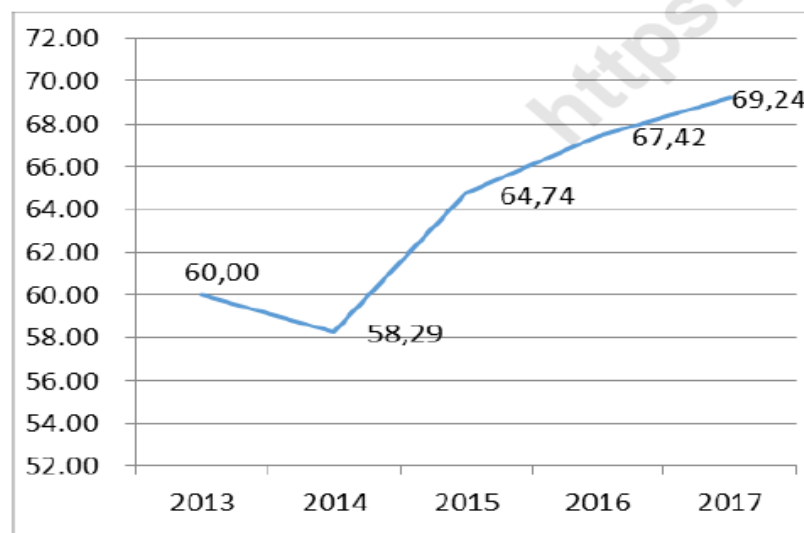
Di kabupaten Kampar, pada tahun 2013 Pemerintah Kampar mengajukan delapan rancangan peraturan daerah (RANPERDA) yang bertujuan untuk mempercepat realisasi lima pilar program prioritas pembangunan kampar, yaitu Ranperda tentang gerakan masyarakat magrib mengaji di kabupaten Kampar, Ranperda tentang pandai membaca al-Quran, Ranperda tentang Pendidikan Diniyah Takmiliyah Awaliyah, Ranperda tentang penyelenggaraan ibadah haji daerah dan biaya transportasi haji kabupaten Kampar, Ranperda tentang peraturan daerah kabupaten Kampar nomor 19 tahun 2009 tentang pengaturan pelayanan air minum (PDAM) Tirta Kampar, ranperda tentang pencabutan perda Kampar nomor 18 tahun 2003 tentang retribusi peredaran hasil hutan, ranperda

tentang pencabutan perda nomor 18 tahun 2003 tentang retribusi peredaran hasil hutan dan ranperda tentang perubahan nama kecamatan Bangkinang seberang menjadi kecamatan Bangkinang dan kecamatan Bangkinang menjadi kecamatan bangkinang kota.

Pengajuan RANPERDA ini didasarkan pada kebutuhan pemerintah Kampar sesuai dengan tuntutan dalam pelayanan, untuk ranperda magrib mengaji merupakan upaya pemerintah dalam merealisasikan pilar pertama peningkatan moral dan akhlak.

Jumlah penduduk miskin di Kabupaten Rokan Hulu terus mengalami kenaikan dari tahun 2013- 2017. Kenaikan jumlah penduduk miskin dapat dilihat pada grafik berikut:

**Jumlah Penduduk Miskin  
di Kabupaten Rokan Hulu (ribu)**



*Sumber: Rokan Hulu Dalam Angka 2018*

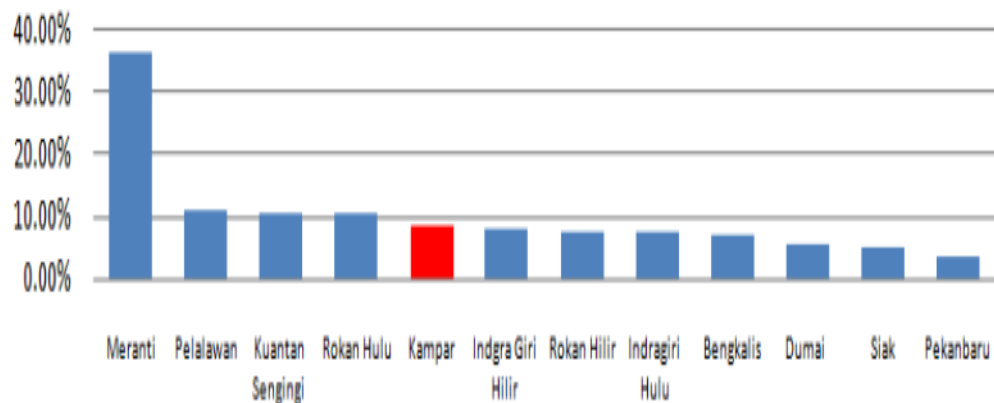
Perbandingan dengan kabupaten kampar daoat dilihat dalam tabel berikut:

Tahun Year	Garis Kemiskinan <i>Poverty Line</i> (rupiah)	Penduduk Miskin <i>Number of Poor People</i>	
		Jumlah (000 Jiwa) Total	Persentase Percentage
(1)	(2)	(3)	(4)
2011	308 446	61,2	8,52
2012	320 907	62,3	8,36
2013	336 681	68,6	9,04
2014	348 373	67,6	8,68
2015	360 324	72,2	9,17
2016	375 716	67,7	8,38

Sumber/Source: Survei Sosial Ekonomi Nasional/National Socio Economic Survey

Dari kedua grafik diatas Jumlah penduduk miskin di Kabupaten Rokan Hulu dan Kampar terus mengalami kenaikan dari tahun 2013- 2017. Angka kemiskinan di Kedua daerah ini hampir sama yakni 67 ,7 untuk kabupaten Kampar dan 69,24 untuk kabupaten Rokan Hulu. Dibandingkan dengan propinsi Riau dapat dilihat dalam table berikut:

### Persentase Penduduk Miskin Provinsi Riau Tahun 2012 Berdasarkan Kabupaten



Keberadaan angka kemiskinan tersebut tidak lepas dari upaya pemerintah daerah kabupaten Kampar, untuk menekan angka kemiskinan tampaknya terus diupayakan. Program zero kemiskinan tahun 2016, yang dicanangkan oleh kabupaten Kampar, dengan menggerakkan peningkatan ekonomi kerakyatannya. Namun, tampaknya, implementasi program kemiskinan tersebut belum optimal menekan angka kemiskinan yang ada di daerah. Meskipun secara persentase penduduk miskin di kabupaten Kampar menurun. Data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2012, menunjukkan trend angka kemiskinan terus menurun. Tahun 2010, 10,47 persen, kemudian tahun 2011 kemiskinan di kampar mampu ditekan menjadi 8,52 persen, kemudian tahun 2012 angka kemiskinan menjadi 8,36 persen. Program kemiskinan yang diimplementasikan belum mampu mempertahankan penurunan angka kemiskinan secara konsisten. Dimana tahun 2012, pemerintah daerah kabupaten Kampar mampu menurunkan angka kemiskinan

hanya 0,16 persen. Berbeda dengan tahun 2011, indeks kemiskinan daerah Kampar mampu menurun mencapai 2,1 persen.

Perkembangan kemiskinan di Provinsi Riau dalam kurun waktu 2008-2013, secara absolut terjadi penurunan sebanyak 97,42 ribu jiwa, dengan jumlah penduduk miskin tahun 2013 (Maret) tercatat sekitar 469 ribu jiwa. Seperti halnya dengan kondisi tingkat kemiskinan dari tahun 2008-2013 mengalami penurunan dan hingga akhir tahun 2013 mencapai 7,72%. Kondisi kemiskinan Provinsi Riau tergolong rendah jika dibandingkan terhadap rata-rata kemiskinan nasional (11,37%). Penyebaran penduduk miskin terbesar tahun 2011 terdapat di Kepulauan Meranti yaitu sebanyak 63,60 ribu jiwa dan Kampar sebanyak 61,20 ribu jiwa, dan terendah di Kota Dumai sebesar 14,0 ribu jiwa. Sementara untuk penyebaran tingkat kemiskinan tertinggi terdapat di Kepulauan Meranti sebesar 34,53% dan tingkat kemiskinan terendah di Kota Pekanbaru sebesar 3,45%. Perkembangan Kemiskinan Kabupaten/kota di Provinsi Riau Tahun 2006-2011 dapat dilihat dalam tabel berikut:

**Perkembangan Kemiskinan Kabupaten/kota di Provinsi Riau 2006-2011**

	Jumlah Penduduk Miskin (Ribuan)			Presentase Kemiskinan (%)		
	2006	2011	Δ 2006-2011	2006	2011	Δ 2006-2011
Kuantan Singingi	53,1	31,10	22,00	21,28	10,19	11,09
Indragiri Hulu	47,2	27,50	19,70	15,97	7,25	8,72
Indragiri Hilir	96,2	52,80	43,40	14,85	7,65	7,20
Pelalawan	50,2	37,60	12,60	19,80	11,93	7,87
Siak	16,5	20,80	-4,30	5,45	5,29	0,16
Kampar	64,9	61,20	3,70	11,69	8,52	3,17
Rokan Hulu	82,6	52,80	29,80	23,81	10,66	13,15
Bengkalis	81,9	35,00	46,90	11,59	6,72	4,87
Rokan Hilir	38,3	43,80	-5,50	9,09	7,58	1,51
Kepulauan Meranti	(masih tergabung dengan kab. Bengkalis)	63,60	n.a	(masih tergabung dengan kab. Bengkalis)	34,53	n.a

Kota Pekan Baru	16,3	32,30	-16,00	2,16	3,45	-1,29
Kota Dumai	17,7	14,00	3,70	7,69	5,27	2,42
RIAU	564,9	472,50	92,40	11,85	8,17	3,68

Sumber: Profil Pembangunan Provinsi Riau tahun 2013

Dari data diatas terlihat bahwa kecendrungan penduduk miskin di Provinsi Riau dari tahun ke tahun selalu mengalami penurunan yang cukup signifikan yaitu 11,85 % menjadi 8,17 persen dalam kurun waktu 5 tahun. Secara kuantitas jumlah penduduk miskin juga menurun dari 564.900 menjadi 472.500 atau 92.400 jiwa. Memang ada dua wilayah seperti Kota Pekanbaru dan Kabupaten Siak yang tidak mengalami penurunan namun hal ini lebih dikarenakan daerah ini merupakan daerah urban yang memiliki tingkat pertumbuhan penduduk paling tinggi dibanding daerah lainnya di propinsi Riau. Pada tahun 2006 lalu angka kemiskinan di Pekanbaru sebesar 10,81 persen dari jumlah penduduk di kota Pekanbaru. Namun untuk tahun 2007 ini semakin menurun hingga menjadi 10,54 persen.<sup>43</sup>

Layaknya daerah urban di berbagai kota besar di Indonesia hal ini merupakan salah satu konsekwensi persoalan sosial yang tumbuh seiring pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi. Penurunan angka kemiskinan ini disebabkan berhasilnya upaya-upaya pengentasan kemiskinan yang telah dicanangkan dan dilakukan oleh Pemerintah Propinsi dan juga pemerintah kabupaten dan kota di propinsi Riau.

Perkembangan angkatan kerja Provinsi Riau dalam 5 tahun terakhir meningkat, jumlah angkatan kerja tahun 2013 (Februari) sebanyak 2.815.,854 jiwa atau sekitar 2,32 persen dari total angkatan kerja nasional, yang terdiri dari

<sup>43</sup>[http://news.riau.go.id/index.php?mod=isi&id\\_news=6358](http://news.riau.go.id/index.php?mod=isi&id_news=6358)

2.699.454 jiwa penduduk bekerja dan 116.400 jiwa pengangguran terbuka. Penyebaran jumlah angkatan kerja tahun 2012 terbesar terdapat di Kabupaten Indragiri Hilir mencapai 312.996 orang, dan paling sedikit di Kabupaten Kuantan Singingi sebanyak 140.907 jiwa. hal ini dapat dilihat dalam perkembangan perbandingan Perkembangan Angkatan Kerja Kabupaten/Kota Provinsi Riau Tahun 2008 dan 2012 sebagaimana dalam table berikut:

**Perbandingan Perkembangan Angkatan Kerja  
Kabupaten/Kota Provinsi Riau Tahun 2008 dan 2012**

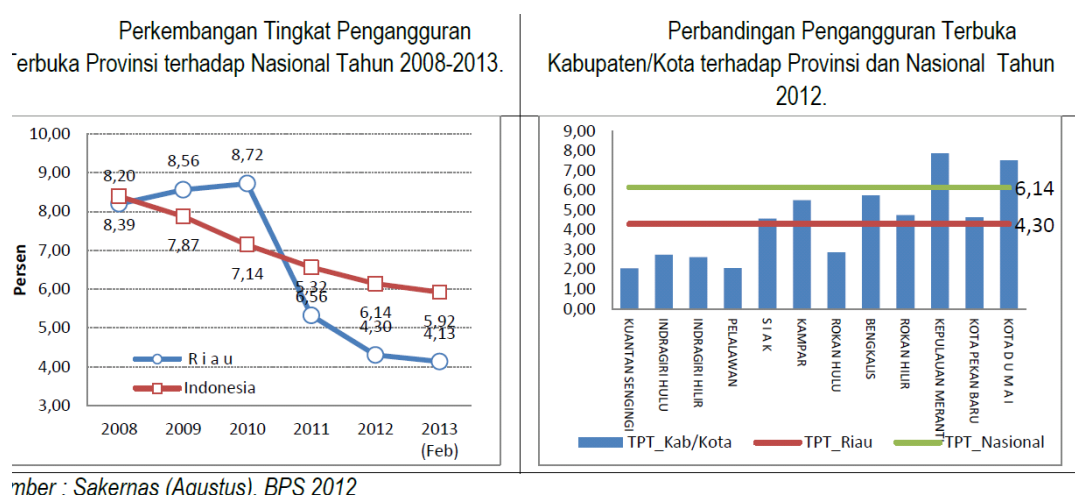
Kabupaten/ Kota	2008		2012	
	Penduduk Bekerja	Pengangguran Terbuka	Penduduk Bekerja	Pengangguran Terbuka
Kabupaten Kuantan Singingi	117.429	6.125	138.018	2.889
Kabupaten Indragiri Hulu	140.358	5.715	157.851	4.456
Kabupaten Indragiri Hilir	329.481	15.763	304.792	8.204
Kabupaten Pelalawan	112.770	7.544	140.594	2.957
Kabupaten Siak	121.972	7.672	158.774	7.593
Kabupaten Kampar	245.476	15.879	280.325	16.333
Kabupaten Rokan Hulu	157.927	6.855	188.554	5.571
Kabupaten Bengkalis	286.911	38.275	223.316	13.596
Kabupaten Rokan Hilir	188.122	19.890	223.503	11.149
Kabupaten Kepulauan Meranti	(Belum ada karena masih bergabung dengan Kabupaten Bengkalis)		84.545	7.222
Kota Pekanbaru	268.861	44.652	389.921	18.950
Kota Dumai	86.556	15.152	108.809	8.854

Sumber: Provinsi Riau Dalam Angka tahun 2011

Jumlah pengangguran Terbuka di Provinsi Riau pada tahun 2013 (Februari) mencapai 116.400 jiwa atau menurun sebanyak 67.100 jiwa dari tahun

2008. Perkembangan Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) menunjukkan penurunan dari tahun 2008-2013, dengan TPT tahun 2013 sebesar 4.13 persen lebih rendah dibandingkan tahun-tahun sebelumnya dan tingkat pengangguran terbuka Riau tergolong rendah dibandingkan rata-rata TPT nasional. Sementara untuk persebaran TPT tahun 2012 tertinggi di Kepulauan Meranti, yaitu sebesar 7.87 persen dan terendah di Kabupaten Kuantan Singingi (2.05 %). Hal ini dapat dilihat dalam grafik berikut:

**Tingkat Pengangguran Terbuka Propinsi Riau dan Perbandingan tiap Kabupaten Kota terhadap Nasional**



Berdasarkan Survei Angkatan Kerja Nasional 2010 (Sakernas 2010) menunjukkan bahwa di Propinsi Riau komposisi antara angkatan kerja dan bukan angkatan kerja untuk penduduk berusia 15 tahun keatas tidak jauh berbeda di semua kabupaten/ kota. Angkatan kerja penduduk laki-laki jumlahnya lebih banyak dibanding dengan penduduk perempuan yang sebagian besar merupakan ibu rumah tangga. Dari total angkatan kerja yang bekerja, ternyata sebagian

besarnya terserap di sektor Pertanian, diikuti oleh sektor Perdagangan, rumah makan, dan hotel serta jasa-jasa.

Meski demikian kemajuan suatu daerah tidak dapat dilihat hanya dengan ukuran pendapatan *Human Development Index*(HDI) atau Indeks Pembangunan Manusia (IPM) merupakan gabungan dari tiga unsur utama pembangunan manusia, yaitu harapan hidup (longevity), pengetahuan (knowledge), kesejahteraan ekonomi (standard of living). Indeks Pembangunan Manusia di IPM Riau selalu berada di lima besar seluruh Indonesia, dan diatas rata-rata nasional.

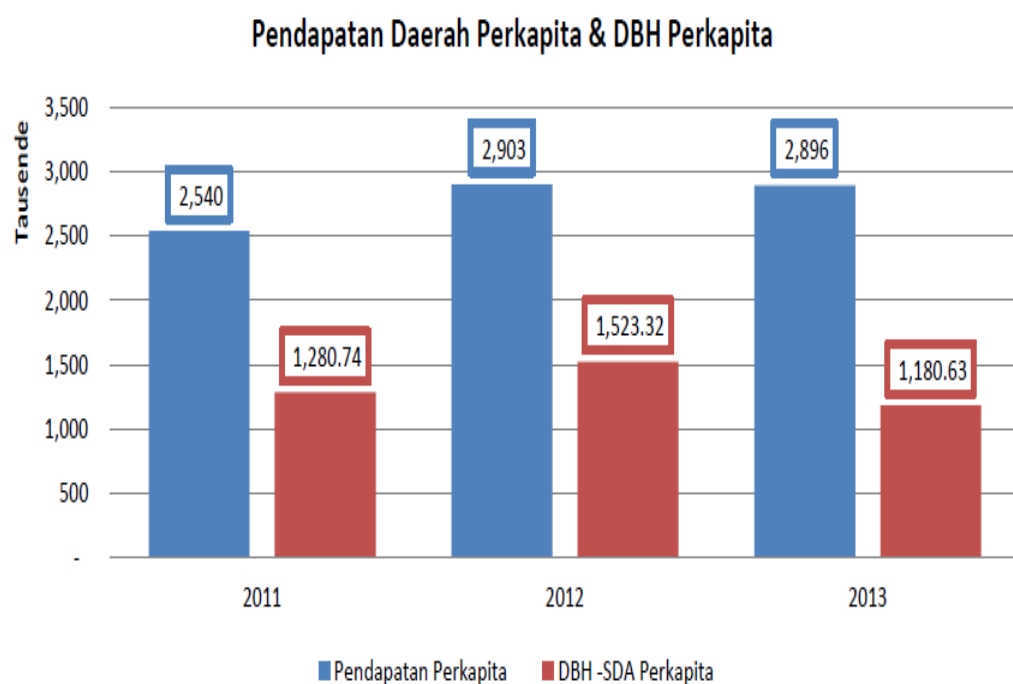
Pelaksanaan otonomi daerah di propinsi Riau dalam makna ini menimbulkan konsekuensi sebagai sebagai satuan pemerintahan terendah sesuai dengan semangat desentralisasi dan kemandirian yang digariskan dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, mempunyai kebebasan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahannya, sepanjang dalam koridor hukum dan mewujudkan kesejahteraan serta kemakmuran masyarakatnya.

Selanjutnya, dalam hal kinerja pelayanan public bidang pendidikan ditandai dengan jumlah fasilitas pendidikan dan rasio antara guru dan jumlah sekolah. Jumlah sekolah yang ada di kabupaten rokan Hulu dapat dilihat sebagai berikut:

JEnjang	Jumlah Sekolah		Jumlah Murid		Jumlah Guru	
	Rohul	Kampar	Rohul	Kampar	Rohul	Kampar
SD	383	487	78.500	102.307	4.645	6908
SMP	174	99	30.500	30.512	2.874	2547
SMA	119	49	19.386	15.955	1.132	1.399

Dari segi kemampuan keuangan sampai saat ini, pendapatan daerah kabupaten Kampar, masih bergantung kepada dana perimbangan. Sementara Pendapatan Asli Daerah (PAD) belum mampu berkontribusi besar terhadap pendapatan daerah. Proporsi Dana Perimbangan, rerata tahun 2010-2014 mencapai 84,32 persen. Sepanjang, periode 2010-2014 itu, tidak pergeseran ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana perimbangan, bahkan tahun 2014 diproyeksi dana perimbangan mencapai 85,46 persen. Lain-lain pendapatan daerah yang sah, secara proporsi merangkak naik, namun komponen pendapatan terbesar tetap dari dana perimbangan. Sementara Pendapatan Asli Daerah (PAD) tampaknya gagal diolah secara optimal oleh pemerintah daerah sebagai pendapatan asli daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya mampu berkontribusi 6,16 persen dari total pendapatan daerah. Berbeda, proporsi Dana Perimbangan dan Lain-lain pendapatan daerah yang sah, kedua komponen pendapatan ini, secara proporsi terjadi peningkatan baik secara persentase maupun nominalnya. Sedangkan PAD, secara persentase (proporsi) justru terjadi pergerakan yang fluktuatif (tidak stabil). Bahkan, secara nominal (angka riil) juga terjadi hal serupa (naik turun). Tahun 2010, realisasi PAD sebesar Rp.100,9 milyar, sementara tahun 2011 pemerintah dinilai gagal mengelola PAD secara optimal, hal itu ditunjukkan dengan penurunan realisasi PAD tahun 2011 yang hanya sebesar Rp. 96,9 milyar. Meskipun pada tahun berikutnya (2012-2013) realisasi PAD meningkat masing Rp. 110 milyar dan Rp. 157,8 milyar. Pemerintah daerah dalam menargetkan PAD sebagai komponen pendapatan daerah tidak realistis dengan kondisi sebenarnya. Tahun 2014 PAD ditargetkan sebesar Rp. 120,6 milyar, atau 5,5

persen dari total pendapatan daerah. Angka proyeksi tersebut menurun dari realiasi tahun 2013 realiasi PAD mencapai 157, 8 miliar. Padahal, pemerintah daerah selalu menetapkan APBD diakhir tahun, bahkan sudah masuk tahun anggaran berjalan (januari-februari), seharusnya pemerintah dapat memproyeksi secara benar dan mendekati angka sebenarnya.

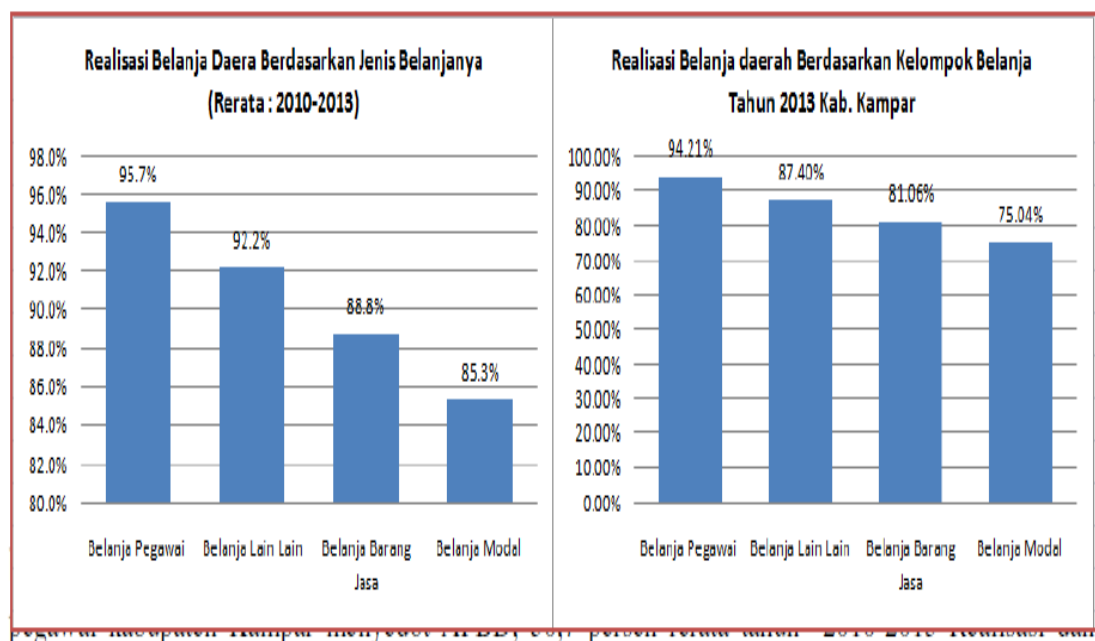


Pendapatan daerah perkapita di kabupaten Kampar, tergolong tinggi. Tiga tahun terakhir rerata pendapatan daerah perkapita mencapai Rp. 2,7 juta. Untuk trend pendapatan daerah perkapita mengikuti trend peningkatan pendapatan daerah secara. Tahun 2011 misalnya pendapatan daerah perkapita mencapai Rp. 2,5 juta, sedangkan tahun 2012 meningkat menjadi Rp. 2,9 juta/kapita. Namun terjadi penurunan pada tahun 2013 realisasi menjadi Rp. 2,8 juta / kapita<sup>6</sup>. Sama halnya dengan DBH – SDA perkapita, kabupaten Kampar dikategorikan daerah yang yang relative tinggi. Angka pendapatan DBH –SDA perkapita diatas rata-

rata pendapatan DBH SDA nasional. Rerata DBH –SDA perkapita nasional tahun 2009-2012 DBH SDA nasional hanya sebesar Rp. 268,7 ribu. Sementara kabupaten Kampar DBH-SDA perkapita mencapai rerata 2011-2013 mencapai Rp. 1,3 juta. Tingginya pendapatan daerah perkapita justru tingkat kemiskinan di kabupaten Kampar masih tergolong tinggi, diatas rata-rata kemiskinan provinsi Riau. Tahun 2012 kemiskinan di kabupaten Kampar sebesar 8,35 persen sementara kemiskinan provinsi Riau sebesar 8,05 persen. Besarnya kontribusi pendapatan daerah yang berasal Dana Bagi Hasil (DBH) Sumberdaya Alam, mempengaruhi besar kecilnya kemampuan fiskal yang dimiliki daerah kabupaten Kampar. Ruang fiskal daerah, kabupaten Kampar, rerata tahun 2010-2014 Proyeksi, terdapat lebih dari 42 persen pendapatn daerah yang masih fleksibel/bebas untuk digunakan daerah sebagai penunjang pembangunan dan pemerataan pembangunan antar wilayah. Proyeksi tahun 2014 (melalui APBD Murni) ruang fiskal daerah kabupaten Kampar, mecapai 44 persen lebih, pendapatan daerah yang masih leluasi digunakan untuk membiyai pembangunan.

Dalam aspek belanja, realisasi belanja modal cenderung rendah setiap tahun, sementara belanja pegawai realisasinya cenderung tinggi. Rerata tahun 2010-2013, realisasi belanja pegawai mencapai 95,7 persen setiap tahunnya. Sementara belanja modal rerata ditahun yang sama, hanya mampu terealisasi mencapai 85,3 persen. Untuk belanja barang jasa, rerata setiap tahunnya hanya mampu terserap 88,8 persen. belanja lainnya, seperti bantuan keuangan, bansos, hibah, subsidi, cenderung tinggi reraa ditahun yang sama pula terealisasi mencapai 92,2 persen. Jika dilihat tahun 2013, saja justru belanja modal hanya teralisasi

75,04 persen dari total belanja modal yang direncanakan ditahun itu. Sementara belanja pegawai mampu teralisasi mencapai 94,21 persen. ini artinya, kecenderungan pemerintah daerah dalam membelanjakan uangnya justru lebih getol dalam membelanjakan APBD untuk gaji dan tunjangan aparatur, sementara untuk belanja publik yang berkorelasi dengan pertumbuhan ekonomi malah lemah dalam pelaksanaannya. Realisasi belanja daerah kabupaten Kampar dapat dilihat pada table berikut:



Dengan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah yang berada lebih dekat dengan masyarakat harus mampu secara cepat menyerap aspirasi dari bawah dan sekaligus memenuhi kebutuhan riil masyarakat lokal. Untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah daerah perlu menerapkan kebijakan-kebijakan yang kondusif terhadap pembangunan ekonomi dan terus mendorong peningkatan kualitas layanan publik, baik melalui kebijakan fiskal maupun kebijakan non fiskal. Dalam konteks kebijakan fiskal, pemerintah daerah selama

ini mengelola dana yang dikelolanya dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yang sekaligus menjadi instrument vital bagi kebijakan publik di daerah. APBD yang ditetapkan dengan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menunjukkan sumber-sumber pendapatan daerah, berapa besar alokasi belanja untuk melaksanakan program/kegiatan, serta pembiayaan yang muncul bila terjadi surplus atau defisit.

Namun demikian seringkali penyusunan RAPBD cenderung pada pendekatan yang bersifat kesepakatan-kesepakatan antara pihak eksekutif dan legislatif yang kurang sesuai dengan prinsip anggaran berbasis kinerja. Pada tahapan pelaksanaan APBD pengawasan yang dilakukan melalui kegiatan monitoring ke lapangan dan rapat kerja (evaluasi) ternyata masih mengalami kendala teknis maupun kendala yuridis, sementara pengawasan terhadap laporan pertanggungjawaban (LPJ) Bupati sebagai tindakan evaluasi terdapat perbedaan aspek politik dalam mempertahankan kredibilitas penguasa demi eksistensi kepemimpinannya dan mengabaikan aspek teknis yang semestinya diarahkan pada pengelolaan dan pemanfaatan APBD untuk mengukur hasil kinerja aparatur (eksekutif) dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik.

Belanja pegawai kabupaten Kampar cenderung terus meningkat, mengikuti meningkatnya belanja daerah, bahkan belanja pegawai justru menggerus proporsi belanja modal. Belanja pegawai kabupaten Kampar menyedot APBD, 50,7 persen rerata tahun 2010-2013 Realisasi dan proyeksi 2014. Secara nominal, belanja pegawai terus mengalami peningkatan, begitu juga dengan pertumbuhannya. Pertumbuhan belanja daerah Kampar dapat lihat dalam table berikut:

**RATA-RATA PERTUMBUHAN REALISASI BELANJA DAERAH  
TAHUN 2007 - 2011**

NO	URAIAN	2007	2008	2009	2010	2011**)
		(RP.)	(RP.)	(RP.)	(RP.)	(RP.)
2.	BELANJA DAERAH	507.960.146.994,00	827.560.750.742,00	801.007.503.814,00	965.441.204.724,00	926.752.268.543,00
2.1.	BELANJA TIDAK LANGSUNG	64.846.015.926,00	424.007.280.971,00	435.486.292.017,00	534.110.647.934,00	534.267.823.974,00
2.1.1.	BELANJA PEGAWAI	352.182.883,00	356.796.263.421,00	343.358.242.813,00	440.335.081.524,00	413.319.265.824,00
2.1.2.	BELANJA BUNGA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.1.3.	BELANJA SUBSIDI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.1.4.	BELANJA HIBAH	0,00	0,00	28.936.267.300,00	29.640.687.030,00	40.108.558.150,00
2.1.5.	BANTUAN SOSIAL	26.203.808.000,00	66.443.394.550,00	17.006.925.094,00	24.071.776.000,00	18.740.000.000,00
2.1.6.	BELANJA BAGI HASIL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.1.7.	BANTUAN KEUANGAN	37.817.245.188,00	0,00	42.774.000.000,00	39.081.900.000,00	60.600.000.000,00
2.1.8.	BELANJA TIDAK TERDUGA	472.779.855,00	767.623.000,00	3.410.856.810,00	981.203.380,00	1.500.000.000,00
2.2.	BELANJA LANGSUNG	443.114.131.068,00	403.553.469.771,00	365.521.211.797,00	431.330.556.790,00	392.484.444.569,00
2.2.1.	BELANJA PEGAWAI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.2.2.	BELANJA BARANG DAN JASA	116.776.267.096,00	124.511.181.255,00	117.664.205.021,00	144.663.782.006,00	201.646.100.727,00
2.2.3.	BELANJA MODAL	326.337.863.972,00	279.042.288.516,00	247.857.006.776,00	286.666.774.784,00	190.838.343.842,00
KENAIKAN BELANJA TIDAK LANGSUNG		PROSENTASE/TAHUN	553,87	2,71	22,65	0,03
		RATA-RATA	8,46			

Dalam pembahasan RAPBD hingga menjadi APBD, pengawasan fungsional antara DPRD terhadap kinerja eksekutif, semisal pertemuan Badan Pengawas dengan anggota DPRD mengenai tindakan pemberian sanksi tegas atas permasalahan dan pengaduan yang berasal dari keluhan masyarakat cukup lancar. Kerjasama baik ini bisa dilakukan karena posisi birokrasi sejajar dengan DPRD. Eksekutif tidak merasa menguasai DPRD. Eksekutif merasa menjadi mitra DPRD dalam penyusunan program dan perencanaan yang hendak dilakukan untuk pembangunan. Sebaliknya eksekutif tidak merasa dalam tekanan dewan. Kontrol yang dilakukan dewan kepada eksekutif bersifat wajar dan tidak arogan. Bahkan

kontrol yang diberikan oleh dewan banyak berupa saran dan masukan yang dapat menjadi bahan pertimbangan bagi eksekutif dalam menjalankan tugasnya.

DPRD dapat mengontrol birokrasi sebagai bentuk pelaksanaan tugasnya untuk mengevaluasi kinerja birokrasi yang nantinya dilaporkan kepada masyarakat meski eksekutif dengan dewan berposisi setara. Dewan melakukan pengawasan terhadap pembuatan kebijakan dan pelaksanaan operasional yang dilakukan oleh birokrasi. Dewan dapat bekerjasama dengan birokrasi dalam penyelesaian masalah, kegiatan sosialisasi yang berkaitan dengan pembangunan, dan penyusunan dan penggunaan DAU (Dana Alokasi Umum).

Sebagai langkah awal kontrol dari penggunaan anggaran adalah proses penyiapan Raperda APBD yang harus memperhatikan RKA-SKPD dan RKA PPKD yang telah disusun disampaikan kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD). Selanjutnya dibahas oleh tim anggaran PEMDA. Pembahasan oleh TAPD dilakukan untuk menelaah kesesuaian RKA dengan KUA, PPAS, prakiraan maju pada RKA SKPD tahun berjalan yang disetujui tahun lalu, dan dokumen perencanaan lainnya; kesesuaian rencana anggaran dengan standar analisis belanja, standar satuan harga; kelengkapan instrumen pengukuran kinerja yang meliputi capaian kinerja, indikator kinerja, kelompok sasaran kegiatan, dan standar pelayanan minimal; proyeksi prakiraan maju untuk tahun anggaran berikutnya; dan sinkronisasi program dan kegiatan antar RKA-SKPD. Dibandingkan dengan realisasi belanja kabupaten Rokan Hulu dapat dilihat sebagai berikut:

**REALISASI BELANJA PEMENUHAN KEBUTUHAN APARATUR  
KABUPATEN ROKAN HULU**

NO	URAIAN	2009	2010	2011**)
		(RP.)	(RP.)	(RP.)
<b>A.</b>	<b>BELANJA TIDAK LANGSUNG</b>	<b>284.260.615.444,00</b>	<b>373.750.617.198,00</b>	<b>337.871.700.739,00</b>
1	BELANJA GAJI DAN TUNJANGAN	208.278.721.922,00	235.825.834.089,00	252.939.182.489,00
2	BELANJA TAMBAHAN PENHASILAN	69.342.811.293,00	131.668.070.130,00	77.124.340.000,00
3	BELANJA PENERIMAAN ANGGOTA DAN PIMPINAN DPRD SERTA OPERASIONAL KDH/WKDH	2.857.800.000,00	2.946.000.000,00	2.946.000.000,00
4	BELANJA PEMUNCUTAN PAJAK DAERAH	3.781.282.229,00	3.310.712.979,00	4.862.178.250,00
<b>B.</b>	<b>BELANJA LANGSUNG</b>	<b>192.210.549.729,00</b>	<b>227.315.618.944,00</b>	<b>188.381.319.837,00</b>
1	BELANJA HONORARIUM PNS	3.939.239.500,00	5.648.649.500,00	7.969.707.400,00
2	BELANJA HONORARIUM NON PNS	39.096.011.571,00	46.097.935.674,00	58.649.283.925,00
3	BELANJA UANG LEMBUR	1.662.926.500,00	1.784.374.050,00	2.320.886.610,00
4	BELANJA BEASISWA PENDIDIKAN PNS	41.800.000,00	168.000.000,00	785.000.000,00
5	BELANJA KURSUS, PELATIHAN, SOSIALISASI, DAN BIMBINGAN TEKNIS PNS	2.347.208.600,00	4.354.711.500,00	8.638.687.500,00
6	BELANJA PREMI ASURANSI KESEHATAN	199.862.000,00	1.735.799.695,00	2.685.000.000,00
7	BELANJA MAKANAN DAN MINUMAN PECAWAI	3.462.063.586,00	2.369.291.130,00	1.703.380.680,00
8	BELANJA PAKAIAN DINAS DAN ATRIBUTNYA	485.772.000,00	1.939.608.900,00	568.738.000,00
9	BELANJA PAKAIAN KHUSUS DAN HARI-HARI TERTENTU	544.205.000,00	1.851.530.700,00	1.035.505.000,00
10	BELANJA PERJALANAN DINAS	24.490.223.138,00	26.130.334.550,00	32.551.504.900,00
11	BELANJA PERJALANAN PINDAH TUGAS	0,00	0,00	2.000.000,00
12	BELANJA PEMULANGAN PECAWAI	200.000.000,00	214.000.000,00	243.000.000,00
13	BELANJA MODAL PENGADAAN ALAT-ALAT ANGKUTAN DARAT BERMOTOR	5.022.429.000,00	6.730.638.000,00	243.000.000,00
14	BELANJA MODAL PENGADAAN PERALATAN KANTOR	1.157.728.101,00	1.684.972.285,00	1.322.717.290,00
15	BELANJA MODAL PENGADAAN PERLENCKAPAN KANTOR	1.751.297.543,00	3.855.472.800,00	2.302.695.867,00
16	BELANJA MODAL PENGADAAN KOMPUTER	4.683.236.799,00	2.951.152.850,00	4.761.427.105,00
17	BELANJA MODAL PENGADAAN MEBEULAIR	2.695.146.938,00	3.145.403.735,00	1.740.646.815,00
18	BELANJA MODAL PENGADAAN PERALATAN DAPUR	417.687.600,00	345.553.400,00	723.658.720,00
19	BELANJA MODAL PENGADAAN ALAT-ALAT STUDIO	708.396.000,00	1.058.749.800,00	549.630.325,00
20	BELANJA MODAL PENGADAAN ALAT-ALAT KOMUNIKASI	411.211.000,00	24.862.500,00	133.425.300,00
21	BELANJA MODAL PENGADAAN KONSTRUKSI/PEMBELIAN BANGUNAN	98.894.104.853,00	115.224.577.875,00	59.451.424.400,00
<b>TOTAL</b>		<b>476.471.165.173,00</b>	<b>601.066.236.142,00</b>	<b>526.253.020.576,00</b>
<b>PERKEMBANGAN BELANJA APARATUR</b>		<b>PROSENTASE</b>	<b>26,15</b>	<b>(12,45)</b>
		<b>RATA-RATA/TAHUN</b>	<b>6,85</b>	

Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa proporsi belanja kabupaten ROKan hulu pada tahun anggaran 2009 hingga 2011 memperlihatkan kecenderungan lebih besar dalam anggaran langsung.

## **B. Faktor Yang Mempengaruhi Tingkat Kesejahteraan Di Daerah Rokan Hulu sebagai Kabupaten Pemekaran Di Propinsi Riau**

Pada dasarnya setiap masyarakat dalam hidup akan mengalami perubahan-perubahan. Perubahan dalam masyarakat berproses secara terus menerus dan tidak dapat dinyatakan oleh salah satu faktor saja. Dengan demikian migrasi bukan satu-satunya faktor yang memicu perubahan sosial. Namun berdasarkan fenomena tentang tingkat migrasi yang cukup tinggi di Kab. Rokan Hulu terdapat asumsi perubahan sosial yang terjadi berakselerasi dengan tingkat migrasi. Perubahan sosial yang ingin dikaji dalam penelitian ini adalah dalam aspek sosial budaya dan sosial ekonomi dengan indikator-indikator tertentu. Perubahan sosial dalam perspektif budaya mencakup perubahan kelompok sosial, institusi sosial, stratafikasi sosial serta sistem nilai yang dianut. Perubahan dalam kelompok sosial akan mempengaruhi korelasi antara pergaulan hidup individu dengan kelompok sosial baik dalam bentuk kelompok keluarga serta organisasi masyarakat di berbagai bidang kehidupan seperti ekonomi, politik, kesenian dan keagamaan. Sementara perubahan dalam perspektif ekonomi mencakup perubahan sistem produksi, distribusi dan konsumsi, pertumbuhan income per kapita, serta perubahan pokok-pokok kegiatan ekonomi dalam memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Selama kurun waktu 1979-2006 telah terjadi berbagai momentum yang mempengaruhi kehidupan sosial masyarakat Kab. Rokan Hulu. Berdasarkan paradigma pemikiran dan fenomena migrasi di atas maka menarik untuk dikaji tentang pengaruh migrasi terhadap perubahan sosial yang ada di Kab. Rokan Hulu.

Hal ini disebabkan terciptanya ekstensifikasi kultur agraris di wilayah Kab. Rokan Hulu keberadaan beberapa perkebunan kelapa sawit di Kab. Rokan Hulu menjadikan daerah ini menjadi primadona tujuan migrasi. Sektor perkebunan menyediakan lapangan pekerjaan yang cukup luas di tengah kesulitan masyarakat di berbagai wilayah untuk mencari nafkah. Secara demografi keadaan ini menciptakan perubahan komposisi kependudukan dengan meningkatnya arus migrasi ke berbagai Kecamatan di Kab. Rokan Hulu. Ribuan hektar kawasan hutan telah disulap menjadi sentra produksi berbagai komoditas baru seperti kelapa sawit. Sektor ini telah menjadi primadona baru karena penggarapannya secara lebih luas dengan berbagai sistem dan kebijakan pengelolaan yang diterapkan pemerintah. Hingga tahun 2005 tercatat luas areal perkebunan kelapa sawit, karet, kopi dan beberapa komoditas lainnya di Kab. Rokan Hulu telah mencapai 263.526 Ha. Sektor perkebunan ini dikelola dengan menggunakan pola swadaya, Unit Pelayanan dan Pengembangan (UPP), Perkebunan Inti Rakyat (PIR) baik oleh BUMN maupun Kemitraan. Disamping itu pola migrasi kabupaten Rokan Hulu diawali dengan kebijakan pemerintah dalam redistribusi penduduk. Pola tersebut dikenal dengan transmigrasi. Transmigrasi merupakan program kegiatan penting dalam rangka memecahkan persoalan yang berkaitan dengan kependudukan di Indonesia.

Pada masa kolonial, Pemerintah Belanda telah memulai kegiatan transmigrasi dalam tahun 1905 dengan memindahkan 229.959 jiwa dari pulau Jawa ke daerah Lampung. Bagaimanapun juga kualitas dan kuantitas program transmigrasi pada era ini telah menorehkan sejarah penting migrasi di Indonesia

yang diprogramkan oleh pemerintah. Pada masa pemerintahan Republik Indonesia yang mulai stabil sejak 1950, perhatian akan transmigrasi berlanjut dengan memukimkan 23 keluarga. Namun hingga tahun 1959 program ini belum berjalan dengan mantap karena tidak direncanakan dengan baik. Persoalan belanja, penyiapan lahan dan pembinaan lapangan hampir tidak pernah dikaji sungguh-sungguh dalam upaya pemindahan penduduk tersebut. Pada saat ini pada umumnya para peserta transmigrasi terlantar sehingga menimbulkan gambaran yang menakutkan bagi program transmigrasi.<sup>44</sup>

Langkah-langkah perbaikan program transmigrasi dimulai dalam tahapan PELITA I,II yang berpuncak pada PELITA III dengan keluarnya UU no. 3 tahun 1973 tentang ketentuan pokok-pokok Transmigrasi. Melalui perangkat undang-undang ini penduduk tempatan dilibatkan secara sukarela dengan diberikan kesempatan secara suka rela untuk ikut dalam program transmigrasi. Meskipun demikian tidaklah secara teknis segala persoalan diselesaikan dengan sempurna. Perbaikan program transmigrasi semakin menuntut perubahan seiring semakin besar tantangan yang ditemukan di lapangan. Persoalannya tidak hanya terbatas pada para transmigran umum yang berasal dari pulau Jawa, namun juga penduduk lokal yang mengikuti program tersebut.<sup>45</sup>

Gagasan untuk mengikutkan penduduk lokal dalam program transmigrasi didasari dengan pertimbangan untuk percepatan pengembangan roda pembangunan daerah. Dengan program ini maka penyerapan anggaran pembangunan tidak hanya diarahkan pada daerah yang mengalami krisis sosial

---

<sup>44</sup> UU. Hamidiy, *Membaca Kehidupan Orang Melayu*, (Pekanbaru: 1986, Bumi Pustaka) h. 181-182

<sup>45</sup> *Ibid*

saja namun juga penduduk di sekitar daerah transmigrasi. Meskipun penduduk lokal hanya 10 % dari transmigran umum yang menempati daerah transmigrasi namun memberikan pengaruh dalam kehidupan pemukiman wilayah transmigran tersebut.

Di Kab. Rokan Hulu program transmigrasi mulai dilaksanakan pada tahun 1979 yang memukimkan sekitar 2000 KK di daerah SKPA Pasir Pangarayan. Program ini terus berlanjut dalam beberapa periode dan melibatkan beberapa daerah lainnya. Secara lebih rinci program transmigrasi dengan lokasi penempatan dan jumlah Kepala Keluarga yang mengikuti program ini dapat dilihat dalam tabel berikut:

Perkembangan Lokasi dan Jumlah KK Program Transmigrasi di Kab. Rokan Hulu

Dalam beberapa Periode Tahun

N o	Lokasi	Tahun	Jumlah KK
1	SKPA P. Pangarayan	1979/1980	2.000
2	SKPA Pasir Pangarayan	1980/1981	1.084
3	SKPC Pasir Pangarayan	1980/1981	2.616
4	SKPD Pasir Pangarayan	1980/1981	2.286
5	SKPE Pasir Pangarayan	1980/1981	2.616
6	PIR Tandun	1981/1982	750
7	SKPF Pasir Pangarayan	1981/1982	1.500
8	SKP Kota Tengah	1982/1983/1984	1.692

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa jumlah Kepala Keluarga yang mengikuti program transmigrasi pada periode 1979-1984 adalah 14.544 KK. Dari sisi migrasi terlihat proporsi yang signifikan dari jumlah ini. Jumlah ini menyebabkan tingkat pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi, seperti di Kecamatan Rambah yang mencapai kepadatan 67 jiwa per KM<sup>2</sup>. Kegiatan transmigrasi penduduk ini bahkan berlanjut hingga periode 1999-2001. Walaupun jumlahnya tidak sebesar pada periode 1979-1984 namun pada tahun 1999/2000 program ini telah memukimkan 200 KK di UPT III Kota Tengah serta pada tahun 2000/2001 juga memukimkan 200 KK di UPT IV Kota Tengah.

Bertemunya transmigran lokal dengan transmigran umum yang datang dari berbagai daerah sekaligus juga mempertemukan nilai-nilai sosial budaya masing-masing pihak. Terjadinya interaksi sosial budaya berkembang menjadi sistem tata nilai positif dan negatif. Efek positif dapat diukur bila dalam interaksi ini dapat menghubungkan dan membuat persaudaraan antara etnik yang berbeda. Namun di sisi lain ketegangan hubungan sosial sering menjurus dalam bentuk benturan fisik yang menjadi efek negatif dari sistem ini. dalam proses interaksi seringkali masing-masing sistem berupaya survive sehingga menimbulkan iklim pertentangan dan menajamnya hubungan sosial.<sup>46</sup>

Dalam perspektif ini dapat ditemukan tiga kategori dari masyarakat transmigran lokal. Pertama, transmigran yang bertahan di lokasi transmigrasi, dapat menyesuaikan diri dengan pendatang dan bahkan dapat menguasai bahasa sehingga berkomunikasi dengan baik, biasanya mereka ikut menikmati

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, h. 184-185

kesuksesan program ini bersama transmigran umum. Mereka relatif dapat bekerja dengan baik serta memanfaatkan pengalaman positif yang didapat dari warga lainnya demi kepentingan bersama. Kedua kelompok transmigran yang bertahan namun kurang dapat berinteraksi dengan baik sehingga cenderung membentuk kelompok tersendiri. Jarak sosial yang tercipta demikian berlarut dan tetap bertahan dengan harapan mereka dapat mempertahankan perbedaan sosial budaya sebagai masyarakat lokal. Kelompok ketiga para transmigran lokal yang meninggalkan lokasi transmigrasi dengan berbagai pertimbangan mereka akan masalah kehidupan yang dihadapi. Kelompok ini sangat sulit untuk berakulturasi. Disamping masalah ini teknis penyelenggaraan, kesuburan lahan serta sistem pembinaan yang tidak memuaskan menyebabkan para transmigran meninggalkan daerah transmigrasi.<sup>47</sup>

Sub sektor tanaman perkebunan memiliki angka pertumbuhan terbesar. Sesuai dengan kontur tanah dan iklim di Kabupaten Rokan Hulu maka perkebunan menjadi lahan pertanian yang diutamakan di Kabupaten Rokan Hulu baik dikelola oleh perusahaan maupun oleh rakyat. Terkait dengan migrasi, mata pencaharian hidup setiap masyarakat mempunyai kesempatan yang sama di dalam bidang ekonomi. Masyarakat tidak pernah membedakan ia berasal dari suku/etnis apa namun yang terpenting adalah mempunyai skill dan kemampuan yang dibutuhkan.

Namun demikian perubahan budaya agraris tradisional menjadi industri yang dipicu perubahan dalam tata kelola tanaman perkebunan menyebabkan

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, h 186-187

perubahan lahan pertanian yang beralih fungsi menjadi perkebunan sawit untuk industri. Hasil wawancara menunjukkan bahwa perubahan lahan baik pertanian atau pun lahan kosong menjadi kawasan industri pertanian di satu sisi menjanjikan kesejahteraan dengan tersedianya lapangan pekerjaan. Namun secara mendasar dalam pemenuhan kebutuhan ekonomi masyarakat hilangnya potensi hutan yang sangat bermanfaat bagi kehidupan masyarakat dan menjadi pokok mata pencaharian masyarakat sebelumnya turut menimbulkan banyak persoalan. Dengan berkembangnya industri perkebunan menyebabkan berkurangnya kesempatan masyarakat akan penguasaa lahan yang pada umumnya telah dikuasai oleh perusahaan.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Dari berbagai uraian diatas dapat disimpulkan bahwa :

1. kabupaten Rokan Hulu pasca Reformasi telah berkembang menjadi daerah yang tidak hanya mampu menyusul berbagai indicator kesejahteraan dari wilayah induknya kabupaten Kampar namun juga bahkan akulturasi budaya masyarakat pendatang telah menempatkan kabupaten ini menjadi mandiri. Hal ini terlihat dari dua indicator utama yaitu Kinerja Ekonomi Daerah dan pelayanan publik.
2. Kinerja pertumbuhan ekonomi paling utama adalah pertumbuhan ekonomi yang dapat menjadi acuan data mengenai arah perekonomian daerah tersebut. Pertumbuhan ekonomi yang baik juga harus diikuti oleh pemerataan kesejahteraan masyarakatnya. Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Rokan Hulu pada tahun 2017 lebih baik dibandingkan tahun 2016. Dari 3 sektor yang memiliki *share* yang tertinggi terhadap perekonomian di Kabupaten Rokan Hulu juga menunjukkan keadaan yang lebih baik dibandingkan tahun sebelumnya. Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Rokan Hulu pada tahun 2017 sebesar 5,56 persen. Dalam perspektif ekonomi kabupaten Rokan Hulu setelah otonomi daerah menunjukkan laju pertumbuhan ekonomi yang cukup besar bahkan di atas rata-rata pertumbuhan ekonomi nasional. Pada tahun 2017 pertumbuhan ekonomi kabupaten ROKan Hulu tercatat sebesar 7,60 %.

3. Dari Kinerja Pelayanan Publik Secara umum indeks pelayanan public dapat dilihat dari IPM (Indeks Pembangunan Manusia) dengan melakukan perbandingan pengukuran dari angka harapan hidup, angka melek huruf, tingkat pendidikan, dan standar hidup untuk menentukan pengaruh kebijakan ekonomi terhadap kualitas hidup. IPM Rokan Hulu dari tahun 2013 sampai tahun 2017 terus naik. IPM Kabupaten Rokan Hulu terus naik karena terus adanya perbaikan untuk sektor-sektor yang menjadi indikator pembangunan manusia kabupaten ini. Contohnya adalah meningkatkan sarana dan juga prasarana pendidikan seperti sekolah, guru, dan akses jalan ke sekolah, begitu juga dengan sarana dan prasarana untuk meningkatkan kesehatan masyarakat. Di samping itu umlah penduduk miskin di Kabupaten Rokan Hulu dan Kampar terus mengalami kenaikan dari tahun 2013- 2017. Angka kemiskinan di Kedua daerah ini hampir sama yakni 67 ,7 untuk kabupaten Kampar dan 69,24 untuk kabupaten Rokan Hulu. Keberadaan angka kemiskinan tersebut tidak lepas dari upaya pemerintah daerah kabupaten Kampar, untuk menekan angka kemiskinan tampaknya terus diupayakan. Selanjutnya, dalam hal kinerja pelayanan public bidang pendidikan ditandai dengan jumlah fasilitas pendidikan dan rasio antara guru dan jumlah sekolah yang seimbang antara kedua kabupaten.

#### **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan di atas maka dalam penelitian ini penulis menyampaikan saran sebagai berikut:

1. Pemekaran wilayah telah diatur dan dilindungi oleh Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Maka oleh karena itu hendaknya fungsi ini harus dioptimalkan dengan meningkatkan kemampuan Daerah melalui Anggaran demi terwujudnya Pemerintah yang mensejahterakan masyarakat.
2. Peningkatan kesejahteraan di wilayah pemekaran masih sangat bergantung pada pelaksanaan APBD, setiap anggaran yang disusun harus digunakan berdasarkan prinsip efisiensi dan efektivitas penggunaan anggaran. Bila efisiensi adalah melakukan sesuatu dengan benar, maka efektivitas adalah melakukan sesuatu yang benar. Efektivitas dapat dikaitkan dengan tujuan umum pemerintah, antara lain : kesejahteraan pertumbuhan ekonomi, keadilan sosial, stabilisasi, ataupun tujuan sektoral yang lebih spesifik. Untuk itu dalam hal ini dalam rangka pelaksanaan APBD pengelolaan keuangan daerah harus konsisten dengan asas-asas umum pengelolaan keuangan daerah. Untuk itu ke depan pendapatan daerah yang diperoleh benar-benar dapat dirasakan hasilnya oleh seluruh lapisan masyarakat propinsi Riau.

## REFERENSI

- A.A.G. Peters & Koesriani S, (ed.), *Hukum dan Perkembangan Sosial, Buku II*, (Jakarta: 1998, Pustaka Sinar Harapan)
- Abdul Ghofur Anshori, *Filsafat Hukum Sejarah, Aliran Dan Pemaknaan*, (Yogyakarta: 2006, Gadjah Mada University.Press)
- Afan Gaffar, ***Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi***, Cet. Ke-6, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006.
- Ateng Syafruddin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, (Jakarta: 1985, Binacipta)
- Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta:1990 Sinar Harapan)
- BAPPENAS, *Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah 2001-2007*, (Jakarta: 2008, Bulidng and Reinventing Decentralised Governance – BRIDGE kerjasama dengan UNDP)
- Emeritus John Gilissen, & Emeritus Frits Gorle, *Sejarah Hukum*, (Bandung: 2005, Penerbit PT Refika Aditama)
- Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, (New york: 1998, Oxford University Press Inc)
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translated by: Anders Wedberg, (New York: Russell & Russell, 1961)
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: 2005, Konstitusi Press)
- John Henry Merryman, *The Civil Law Tradition*, (Stanford : 1968, Stnaford University Press)
- Lembaga Administrasi Negara (LAN), ***Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah. 2005“Laporan Evaluasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah Periode 1999- 2003”***, Jakarta, 2005.
- M. Mahfud, MD., *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: 2008, Raja Grafindo Persada)
- , ***Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan***, Cet. Ke-2, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2003.
- Muslehuddin, *Filsafat Hukum Islam dan Pemikiran Orientalis; Studi Perbandingan Sistem Hukum Islam*. Terjemah oleh Yudian Wahyudi Asmin, (Yogyakarta: 1991, Tiara Wacana)
- R Soedirman Kartohadiprodjo , *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, (Bandung: 1999, Mandar Maju)

- R. Tresna, t.t., *Bertamasya Ke Alam Ketatanegaraan*, (Bandung: t.th., Dibia. (t.t.: 32-36)
- Riswanda Imawan, *Membedah Politik Orde Baru* , (Yogyakarta: 1997, Pustaka Pelajar)
- Roelof H. Heveman, *The Legality of Adat Criminal Law in Modern Indonesia*, (Jakarta: 2002, Tata Nusa)
- Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: 1991, Citra Aditya Bakti)
- Sidharta, *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Keindonesiaan*, (Bandung: 2006, C.V. Utomo)
- Sudjarwo MS, *Metodologi Penelitian Sosial*, Mandar Maju, Bandung, 2001.
- Sujamto, *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggung Jawab*, (Jakarta: 1990, Ghalia Indonesia)
- Suwardi, MS dkk., *Sejarah Perjuangan Rakyat Riau, Buku II*, (Pekanbaru: 2004, Unri Press)
- Tri Ratnawati, *Pemekaran Daerah; Politik Lokal dan Beberapa Isu Terseleki* (Yogyarta: 2009, Pustaka Pelajar)
- W. Poespoprodjo, *Filsafat Moral; Kesusilaan dalam Teori dan Praktek* (Bandung: 1999, Pustaka Grafika)