

KAJIAN STRATEGIS PEMEKARAN KECAMATAN DI DAERAH PERBATASAN (Studi Pemekaran Kecamatan Sugie Besar Kabupaten Karimun Provinsi Kepulauan Riau)

Oleh:

Oksep Adhayanto¹, Handrisal², Irman³

Abstract

Law Number 23 Year 2014 About the local government, said that the Regional (district / city) can form the districts in order to improve the coordination of governance, public services, and the empowerment of village communities / villages. Karimun Regency is one of regencies in Riau Islands Province, which borders directly with Singapore. The geographical position of Karimun regency consists of several islands large and small impede access to public services. Therefore, expansion of the existing sub-district is one alternative solution in order to improve the welfare of society. The purpose of this research is to study the prospective analysis of the division of the sub-district of the District Parent Sugie Moro based on Government Regulation No. 19 Year 2008 on the District. The design study is descriptive analysis with qualitative and quantitative approach, where data in the form of empirical reality analyzed qualitatively by describing and considering the provisions of the normative, theoretical judgment or views of experts and key informants related to expansion efforts districts. The results of this study are candidates for the District Sugie Besar only meet one of three requirements formation of districts, namely the requirements of the technical requirements. As for the physical requirements of the administrative and territorial unfulfilled. Candidates for the technical requirements of the District of Sugie Besar Acquire Score 368 which is in the category and Recommended Able to be formed into new districts. While the District Parent Moro after bloomed (formed District of Sugie Besar) they meet one of three requirements of establishing districts as set out in Regulation No. 19 Year 2008 on the District, namely the requirement of technical requirements, while for the administrative and physical cantonal requirements are not met. For the technical requirements, the District Parent Moro obtain a score of 391 in the category Ability and Recommended. The conclusion from this study is that although only meet one of three requirements formation of districts, the Government of Karimun Regency will still be able to carry out the formation of the District Candidate Sugie Besar. It is possible as a rule, that the district / city government can be formed districts in the region that includes one or more islands, which requirements are exempt from the administrative requirements, terms of physical territoriality, and technical requirements as those mentioned with consideration to the effectiveness and efficiency of service delivery and community empowerment village on the remote islands and / or outer.

Keywords : *Expansion, Expansion Districts, Border Region, the Sugie Besar*

A. Latar Belakang

Penerapan asas desentralisasi pada sistem pemerintahan di Indonesia tentu saja menimbulkan konsekuensi pada meningkatnya peran pemerintah

daerah, karena dengan desentralisasi maka pelayanan pada masyarakat akan dititikberatkan pada pemerintah daerah yang dianggap paling dekat dengan masyarakatnya. Oleh karena itu pemberdayaan pemerintah

¹ Dosen Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Maritim Raja Ali Haji

² Dosen Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Maritim Raja Ali Haji

³ Dosen Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Maritim Raja Ali Haji

daerah dan masyarakat daerah menjadi agenda penting agar pelaksanaan asas desentralisasi dapat berjalan dengan baik.

Penerapan asas desentralisasi dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, telah mengalami beberapa kali perubahan aturan. Dimulai dari UU No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir diatur dengan UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Pada UU No 23 Tahun 2014 tersebut, memberikan penekanan bahwa titik berat otonomi berada pada daerah kabupaten/kota. Konsekuensinya adalah pemerintah daerah kabupaten/kota harus memiliki kemampuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat daerah, baik terhadap pelayanan maupun terhadap peningkatan kesejahteraan.

Sejalan dengan diterapkannya asas desentralisasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia, maka peran pemerintah daerah khususnya pemerintah daerah kabupaten/kota, menjadi semakin penting dan cenderung akan meningkat lagi pada masa yang akan datang. Aparat pemerintah daerah juga dituntut untuk memiliki kemampuan yang lebih tinggi dalam membuat perencanaan, melaksanakan program-program yang telah dibuat, serta penataan organisasi perangkat daerah.

Dalam hal penataan organisasi perangkat daerah, pemerintah daerah diberi wewenang untuk membentuk organisasi perangkat daerah sesuai dengan kebutuhan daerah masing-masing dengan tetap mengacu pada peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Organisasi perangkat daerah tersebut dapat berupa dinas daerah, badan, kantor, kecamatan maupun kelurahan. Penataan kelembagaan tersebut diatur dengan Peraturan Daerah yang merupakan kebijakan publik tertinggi di daerah yang dirumuskan oleh DPRD bersama Kepala Daerah. Untuk menghasilkan organisasi perangkat daerah yang efektif dan efisien, diperlukan formulasi peraturan daerah tentang Organisasi Perangkat Daerah yang baik dan benar dan sesuai dengan kaidah-kaidah yang berlaku.

Kecamatan merupakan salah satu unsur organisasi perangkat daerah yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat. Sebagai sebuah organisasi perangkat daerah, kecamatan mempunyai kedudukan yang cukup strategis dan memainkan peran fungsional dalam pelayanan dan administrasi pemerintahan, pembangunan, serta kemasyarakatan.

Dalam beberapa kajian literatur, dapat diketahui bahwa keberadaan organisasi kecamatan di Indonesia sudah cukup lama, bahkan jauh sebelum kemer-

dekaan. Pada zaman Kerajaan Kediri (abad XII-XIII) telah terdapat sebuah organisasi yang disebut Wiyasa yang membawahi beberapa desa. Organisasi Wiyasa ini pada masa itu sama dengan ataupun setingkat dengan organisasi kecamatan pada masa sekarang. Dengan demikian, masyarakat Indonesia sudah sangat mengenal bentuk-bentuk organisasi seperti kecamatan ini.

Sebagai sebuah organisasi yang hidup dan melayani kehidupan masyarakat dengan dinamika yang cukup kompleks, kecamatan tentu saja menghadapi berbagai kendala. Sebagai organisasi administratif, maka sudah barang tentu masalah yang paling sering dihadapi adalah masalah yang bersifat menajerial dibandingkan dengan masalah politis. Kompleksitas masalah yang dihadapi berkaitan erat dengan banyaknya jumlah penduduk yang dilayani, tingkat heterogenitas masyarakat (asal-usul, pendidikan, umur, sampai pada kemampuan ekonomi), karakteristik wilayah, banyaknya desa/kelurahan dilingkungan kerja sampai pada masalah rentang kendali.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia Organisasi Kecamatan telah mengalami beberapa kali perubahan terutama dari segi pengaturannya yang tentu saja berimbas pada kedudukan, pembentukan, penghapusan, penggabungan maupun sistem penyelenggaraan pemerintahannya.

Pada era sentralisasi, pengaturan tentang Kecamatan diatur secara sentralistik oleh pemerintah pusat. Namun pada era desentralisasi dan otonomi daerah seperti sekarang ini kewenangan pengaturannya secara spesifik diberikan kepada pemerintah daerah, pemerintah pusat hanya membentuk pedoman umum dalam bentuk Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah.

Dalam hal pembentukan kecamatan yang merupakan organisasi perangkat daerah unsur kewilayahan, maka pemerintah daerah harus memperhatikan ketentuan yang berlaku seperti yang diatur di dalam UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Di dalam Undang-undang tersebut, diatur bahwa Daerah (Kabupaten/Kota) dapat membentuk kecamatan dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat Desa / kelurahan.

Lebih lanjut juga diatur bahwa kecamatan dibentuk melalui Perda Kabupaten/Kota dengan memperhatikan Peraturan Pemerintah. Pembentukan Kecamatan juga harus memenuhi Persyaratan Dasar, Persyaratan Teknis, dan Persyaratan Administratif.

Persyaratan dasar pembentukan kecamatan meliputi :

- a. Jumlah penduduk minimal;
- b. Luas wilayah minimal;
- c. Jumlah minimal Desa/kelurahan yang menjadi cakupan;
- d. usia minimal Kecamatan.

Persyaratan teknis pembentukan kecamatan meliputi :

- a. Kemampuan keuangan Daerah;
- b. Sarana dan prasarana pemerintahan;
- c. Persyaratan teknis lainnya yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Persyaratan administratif pembentukan kecamatan meliputi :

- a. Kesepakatan musyawarah Desa dan/atau keputusan forum komunikasi kelurahan atau nama lain di Kecamatan induk;
- b. Kesepakatan musyawarah Desa dan/atau keputusan forum komunikasi kelurahan atau nama lain di wilayah Kecamatan yang akan dibentuk.

Berkaitan dengan rencana Pemerintah Kabupaten Karimun untuk melakukan pembentukan Kecamatan Sugie Besar yang merupakan pemekaran dari Kecamatan Moro, maka dipandang perlu untuk dilakukan sebuah kajian akademik dalam rangka mengetahui kelayakan pembentukan kecamatan tersebut. Kajian akademik yang dimaksud, selain berpedoman pada peraturan perundang-undangan, juga berpedoman pada konsep teoritis pemekaran wilayah. Sehingga hasil kajian nantinya dapat dijadikan dasar yang kuat untuk melakukan pembentukan kecamatan. Karena selain didukung oleh aspek Peraturan perundang-undangan kajian ini juga didukung oleh konsep teoritis.

Dalam hal pedoman peraturan perundang-undangan yaitu UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, di dalam UU tersebut tidak diatur secara spesifik mengenai persyaratan pembentukan kecamatan, karena peraturan lebih lanjut dan spesifik akan diatur dengan Peraturan Pemerintah (PP), sementara PP tentang Kecamatan yang merupakan turunan dari UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah belum dikeluarkan. Oleh karena itu berdasarkan kaidah hukum, maka kajian ini akan berpedoman pada peraturan perundang-undangan sebelumnya, yaitu PP No 19 Tahun 2008 Tentang

Kecamatan yang merupakan turunan dari UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

B. Permasalahan

Bagaimana Pemekaran Kecamatan di Daerah Perbatasan (Studi Pemekaran Kecamatan Sugie Besar Kabupaten Karimun Provinsi Kepulauan Riau)?

C. Metode Penelitian

Disain kajian yang digunakan adalah deskriptif analisis. Melalui disain tersebut diupayakan untuk menjelaskan tentang pentingnya pembentukan /Pemekaran Kecamatan yang di dasarkan pada data, fakta dan informasi empiris yang berhubungan dengan profil Kabupaten Karimun, kemudian di analisis dengan menggunakan landasan normatif dan landasan teoritis yang berkaitan dengan pembentukan/pemekaran Kecamatan.

Pengkajian yang dilakukan menggunakan pendekatan kualitatif dan kuantitatif, dimana data yang berupa kenyataan empiris dianalisis secara kualitatif dengan mendeskripsikan dan mempertimbangkan ketentuan normatif, teoritis atau pandangan judgement para ahli (*expert judgement*) dan nara sumber atau *key informan* yang berhubungan dengan upaya pembentukan/ pemekaran Kecamatan.

Lokus pengkajian pembentukan/ pemekaran kecamatan, dilakukan di Kabupaten Karimun dengan memanfaatkan data skunder yang dikumpulkan dari pemerintah Kabupaten Karimun, seperti :

1. Profil Kabupaten Karimun
2. Profil Kecamatan yang ada di Kabupaten Karimun
3. Profil Calon Kecamatan Pemekaran

Selanjutnya dilakukan studi lapangan/kajian lapangan untuk menggali pendapat/persepsi tentang pembentukan/pemekaran kecamatan di Kabupaten Karimun, dilakukan survei menggunakan wawancara mendalam, terbuka, dan melalui diskusi kelompok terarah (*Focus Group Discussion*) dengan beberapa nara sumber, dan pihak-pihak yang ada hubungannya dengan upaya pembentukan/pemekaran Kecamatan.

Selain itu, juga dilakukan pengamatan/observasi terhadap kawasan yang memiliki potensi untuk dimekarkan, dalam hal ini yaitu Kecamatan Karimun dan Kecamatan Moro. Adapun nara sumber yang dipilih untuk diwawancarai antara lain pejabat-pejabat eksekutif dan legislatif daerah, tokoh-tokoh masyarakat, akademisi, LSM, pers setempat atau para pengamat, serta lembaga-lembaga sosial lainnya yang berperan di masyarakat tersebut.

D. Kerangka Teori

D.1. Desentralisasi

Kajian secara etimologis menunjukkan bahwa istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin, *de* artinya lepas dan *centrum* artinya pusat. Jadi, desentralisasi menurut asal katanya berarti melepaskan dari pusat. Proses pemencaran kekuasaan dari pusat ke daerah, sebenarnya harus ditujukan untuk mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat.⁴

Desentralisasi sering dinilai sebagai prosedur terbaik untuk mewujudkan pemerintahan demokratis, dimana desentralisasi menjadi prosedur untuk mempertanggungjawabkan sumber kekuasaan dari rakyat (*sources of authority for government*), strategis untuk mempermudah pelayanan kepada masyarakat (*purposes by authority*) dan mekanisme yang diatur secara legal dan konstitusional tentang cara terbaik dalam melayani kebutuhan masyarakat (*procedure for constituting government*).⁵

Desentralisasi telah lama dianut dalam Negara Indonesia. Secara historis asas desentralisasi itu telah dilaksanakan di zaman Hindia Belanda dengan adanya Undang-Undang Desentralisasi (*Decentralisatie Wet*) tahun 1903. Secara empiris asas tersebut selalu diselenggarakan bersama asas sentralisasi. Kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomi merupakan kontinum. Dalam penyelenggaraan pemerintahan selama ini terjadi kecenderungan kearah sentralisasi.⁶ Bahkan sejak sebelum kemerdekaan, sudah banyak pula peraturan yang dibuat untuk mengatur mengenai persoalan pemerintahan di daerah dan persoalan yang berkaitan dengan soal desentralisasi.⁷

D.2. Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Terkait desentralisasi telah dijelaskan secara rinci pada bagian atas. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-

undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsep otonomi daerah selain mengandung arti *Zelfwetgeving* (membuat Perda-perda), juga utamanya mencakup *Zelfbestuur* (pemerintahan sendiri).⁸

Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu, daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.

Gagasan dan tuntutan federalisme muncul setelah selama tiga dasawarsa kekuasaan orde baru gagal menerjemahkan konsep negara kesatuan sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945. Konsep negara kesatuan cenderung ditafsirkan identik dengan sentralisasi kekuasaan dan uniformitas struktur pemerintahan. Konsekuensinya, otonomi daerah menjadi suatu yang niscaya. Daerah tidak memiliki kemerdekaan untuk menentukan masa depannya, tidak memiliki keleluasaan untuk mengelola pendapatan daerah, serta ketiadaan kepercayaan dari Pusat untuk menentukan sendiri pemimpin bagi daerahnya. Masa depan setiap daerah ditentukan semuanya oleh Pusat.⁹

D.3. Konsep Pengembangan dan Pemekaran Wilayah

Pengembangan wilayah dimaksudkan untuk memperkecil kesenjangan pertumbuhan dan ketimpangan antar wilayah. Dalam konteks nasional adanya kesenjangan pembangunan antara wilayah menyebabkan tidak tercapainya tujuan pembangunan nasional secara keseluruhan.¹⁰

Dalam konteks pengembangan wilayah, pendekatan berdasarkan konsep ekonomi paling banyak digunakan baik secara ekonomis maupun praktis. Tujuan dari konsep ini adalah pembangunan pada

⁴ D. Juliantara, Gregorius Sahdan, Willy R. Tjandra, *Desentralisasi Kerakyatan Gagasan dan Praktis*, Pondok Edukasi, Panggunharjo Sewon Bantul, 2006, Hlm 51

⁵ *Ibid.*, Hlm 55

⁶ H.A.W. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2007. hlm. 18.

⁷ C.S.T. Kansil, *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, Cetakan ke III, Rineke Cipta, Jakarta. 1991, hlm. 3

⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 83-84.

⁹ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah : Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hal. 60.

¹⁰ Khairullah dan Malik Cahyadin, *Evaluasi Pemekaran Wilayah di Indonesia : Studi Kasus Kabupaten Lahat*, Jurnal Ekonomi Pembangunan Vol. 11 No. 3 Desember 2006. hal. 264. dalam tulisan ini lebih lanjut disebutkan menurut Poenomosidi (1979), bahwa pengembangan wilayah dimungkinkan karena adanya modal yang bertumpu pada pengembangan sumber daya manusia dan sumber daya alam, berlangsung secara kontinyu sehingga menimbulkan arus barang sebagai salah satu gejala ekonomi merupakan wujud fisik perdagangan antar daerah, antar pulau dan antar negara.

sektor-sektor utama pada lokasi-lokasi tertentu, sehingga akan menyebarkan kemajuan keseluruhan wilayah. Parr¹¹ menyebutkan ada beberapa konsep pengembangan wilayah, yaitu :

1. Membangkitkan kembali daerah terbelakang (*depressed area*), sebagai daerah yang memiliki karakteristik tingginya tingkat pengangguran, pendapatan perkapita rendah, rendahnya tingkat kesejahteraan penduduk, dan rendahnya tingkat pelayanan fasilitas dan utilitas yang ada.
2. Mendorong dekonsentrasi wilayah, konsep ini untuk menekankan tingkat konsentrasi wilayah dan bertujuan untuk membentuk struktur ruang yang tepat, terutama pada beberapa bagian dari wilayah non-metropolitan yang berarti untuk menekan perannya terlalu besar.
3. Memodifikasi sistem kota-kota, merupakan sebagai pengontrol urbanisasi menuju pusat-pusat pertumbuhan, yaitu dengan adanya pengaturan sistem perkotaan telah memiliki hirarki yang terstruktur dengan baik dan diharapkan akan dapat mengurangi migrasi penduduk ke kota besar.
4. Pencapaian terhadap keseimbangan wilayah, hal ini muncul dikarenakan kurang memuaskannya struktur ekonomi inter-regional yang biasanya dengan mempertimbangkan tingkat kesejahteraan, serta yang berhubungan dengan belum dimanfaatkannya sumber daya alam pada beberapa daerah.

Pemekaran wilayah yang dewasa ini bertumbuh bagaikan cendawan di musim hujan memiliki *raison d'être* selain, pada Visi Departemen Dalam Negeri yang berbunyi : terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan desentralistik, sistem politik yang demokratis, pembangunan daerah dan pemberdayaan masyarakat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, juga pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 4 ayat (3) yang berbunyi: "pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersanding atau pemekaran beberapa daerah atau bagian daerah atau lebih". Untuk mengoperasionalkan secara kongkrit jehendak daerah, dan

agar pembentukan daerah baru berupa pemekaran ini memiliki pertimbangan yang obyektif dan rasional maka pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, setelah itu diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2007.¹²

Pemekaran wilayah pada prinsipnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dengan meningkatkan serta mempercepat pelayanan, kehidupan demokrasi, perekonomian daerah, pengelolaan potensi daerah, keamanan dan ketertiban, dan hubungan yang serasi antar daerah. Pada hakekat tujuan pemekaran wilayah sebagai upaya peningkatan sumberdaya secara berkelanjutan serta meningkatkan keserasian perkembangan wilayah .

Dalam menganalisis wilayah ada tiga tipe menurut Blair :¹³

1. Wilayah fungsional, adanya saling berinteraksi antar komponen-komponen didalam dan diluar wilayah, wujud wilayah sering dinamakan wilayah *nodal* yang didasari susunan (sistem) yang berhirarki dari suatu hubungan di antara simpul-simpul perdagangan.
2. Wilayah homogen maksudnya adanya kemiripan relatif dalam wilayah.
3. Wilayah administratif maksudnya wilayah ini dibentuk untuk kepentingan wilayah pengelolaan atau organisasi oleh pemerintah maupun pihak-pihak lain.

Pada saat ini berkembang gejala merebaknya tuntutan pembentukan wilayah hampir diseluruh wilayah Indonesia, namun demikian latar belakang dan alasan usulan tersebut bermacam-macam yang secara umum dapat dikategorikan untuk kesejahteraan masyarakat akan pemerintahan daerah yang sedang berjalan, atau adanya ketimpangan dalam pemerataan kesejahteraan rakyat daerah, atau karena alasan politis tertentu.¹⁴

E. Pembahasan

Secara administratif Kabupaten Karimun terdiri dari 12 Kecamatan, 29 Kelurahan, dan 42 Desa. Sebelum tahun 2012 Kabupaten Karimun hanya terdiri dari 9

¹¹ Parr. Hohn B. (1999). *Growth Pole Strategies in Regional Economic Planning : A Retrospective View*. Carfax Publishing dalam Khairullah dan Malik Cahyadin, *ibid*. Hal 264.

¹² Dikutip dari ceramah Aziz Haily, *Moratorium dan Evaluasi Pemekaran Wilayah Sebagai Proses Pemantapan Otonomi Daerah*, Pidato Wisuda ke 10, Program Pascasarjana Magister Manajemen, Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi GANESHA, Auditorium RRI Jakarta, 14 Maret 2009. hal. 7-8.

¹³ Blair (1991) dalam Nugroho dkk (2003) dalam Khairullah dan Malik Cahyadin, *ibid*. hal. 264.

¹⁴ Siti Lestari, *Rencana Pembentukan Kota Raha Menjadi Daerah Otonom (Studi di Kabupaten Muna Provinsi Sulawesi Tenggara)*, Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah, Volume II, Edisi ke-11 2010, Program Pascasarjana Institut Pemerintahan Dalam Negeri. hal. 200.

Kecamatan, 22 Kelurahan dan 32 desa, dengan Ibu Kota Tanjung Balai Kecamatan Karimun. Pembagian wilayah administrasi hingga unit desa/kelurahan di Kabupaten Karimun dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Kabupaten Karimun memiliki posisi yang strategis dimana diapit oleh tiga negara, berimbas pada pesatnya perkembangan kabupaten ini. Status *Free Trade Zone (FTZ)* yang disandang pulau Karimun

Tabel E.1.
Pembagian Wilayah Administrasi Pemerintahan dan Ibukota Kecamatan Serta Jumlah Kelurahan dan Desa di Kabupaten Karimun Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012.

Wilayah Administrasi	Ibukota Kecamatan	Jumlah				Jumlah
		Kelurahan	Desa	RW	RT	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Moro	Moro	2	10	43	136	84
Durai	Durai	-		12	35	46
Kundur	Tanjung Batu Kota	3	3	50	144	26
Kundur Utara	Tanjung Berlian	1	4	42	91	23
Kundur Barat	Sawang	1	4	44	108	0
Karimun	Tanjung Balai	6	3	34	130	24
Buru	Buru	2	2	29	64	6
Meral	Meral	6	-	30	115	4
Tebing	Tebing	5	1	23	72	5
Meral Barat	Darussalam	2	2	18	54	20
Belat	Sebele	-	6	25	64	25
Ungar	Sei. Buluh	1	3	23	47	22
Jumlah		29	42	373	1.060	294

Sumber : Perda Kab. Karimun No 2 Tahun 2012

Berdasarkan letak geografis, Kabupaten Karimun terletak di antara 0° 35' Lintang Utara sampai dengan 1° 10' Lintang Utara dan 103° 30' Bujur Timur sampai dengan 104° Bujur Timur. Wilayah Kabupaten Karimun terdiri atas daratan dan perairan, yang secara keseluruhan kurang lebih seluas 7.984 Km². Kabupaten Karimun merupakan sebuah kabupaten kepulauan yang terdiri dari pulau besar dan kecil. Kabupaten Karimun saat ini terdiri dari 250 buah pulau, dimana semua pulau sudah bernama dan hanya sebanyak 57 pulau yang sudah berpenghuni. Dua pulau terbesar yang menjadi pusat pemukiman dan sentra ekonomi adalah Pulau Karimun dan Kundur.

cukup berpengaruh terutama terhadap kegiatan perekonomian.

Kabupaten Karimun di bentuk berdasarkan Undang-undang No 53 Tahun 1999. Batas-batas Kabupaten Karimun yaitu:

1. Utara : Philip Channel Singapura dan Semenanjung Malaysia
2. Selatan : Kecamatan Kateman Kabupaten Indragiri Hilir
3. Barat : Kecamatan Tebing Tinggi Kabupaten Bengkalis dan Kecamatan Kuala
4. Timur : Kota Batam



Gambar 2.1 Peta Administrasi Kabupaten Karimun

Wilayah Kabupaten Karimun terdiri atas daratan dan perairan, dengan luas total wilayah mencapai 7.984 Km², dengan luasan perairan memiliki persentase jauh lebih besar (80,91%) sebanding luas daratan (19,09%).

Berdasarkan perbandingan luas antar Kecamatan, Kecamatan Moro memiliki luas paling besar dengan persentase daratan 76,56% dan lautan 25,83%. Untuk lebih jelas dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel. E.2
 Persentase Luas Wilayah Daratan, Lautan dan Jumlah Pulau
 Menurut Kecamatan di Kabupaten Karimun Tahun 2013

Kecamatan	Daratan		Lautan		Jumlah Pulau
	Km ²	%	Km ²	%	
Moro	1.166,80	76,56	1.668,44	25,83	84
Durai	52,00	3,41	1.480,54	22,92	46
Kundur	34,30	2,25	449,93	6,96	26
Kundur Utara	29,50	1,94	509,15	7,88	11
Kundur Barat	21,70	1,42	267,12	4,13	24
Karimun	49,90	3,27	404,06	6,25	23
Buru	17,80	1,17	366,88	5,68	6
Meral	80,00	5,25	515,41	7,98	24
Tebing	72,00	4,72	798,47	12,36	5
Meral Barat	-	.....	.....	.....	.....
Belat	.....	.....	.....	.....	.....
Ungar	.....	.....	.....	.....	.....
Jumlah	1.524,00	19,09	6.460,00	80,91	249

Sumber : Bagian Pemerintahan Umum Sekretariat Daerah Kabupaten Karimun Tahun 2014

Sebagai wilayah yang terdiri dari banyak pulau besar dan kecil, saat ini Kabupaten Karimun memiliki 249 buah pulau yang seluruhnya sudah memiliki nama, namun baru sebanyak 54 pulau diantaranya yang sudah berpenghuni (Data terakhir hasil verifikasi Pemerintah Daerah Kabupaten Karimun). Dua pulau terbesar di wilayah ini menjadi sentra berbagai kegiatan ekonomi masyarakat dan juga pemukiman penduduk, yaitu Pulau Karimun dan Pulau Kundur.

Berdasarkan hasil penelitian terkait dengan Pemekaran Kecamatan di Daerah Perbatasan (Studi Pemekaran Kecamatan Sugei Besar Kabupaten Karimun Provinsi Kepulauan Riau) berdasarkan pada ketentuan yang diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor

19 Tahun 2008 tentang Kecamatan menyatakan bahwa "Pembentukan Kecamatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan". Di bawah ini akan dijabarkan syarat yang diatur dalam Pasal 3 tersebut.

E.1. Persyaratan Administratif

Persyaratan Administratif dalam upaya pemekaran kecamatan merupakan suatu proses yang harus dilalui, hal ini dikarenakan menjadi rujukan dan kesepakatan bersama baik oleh pihak pemerintah dan juga oleh masyarakat desa yang berada di wilayah Kecamatan yang akan dimekarkan. Berikut ini akan dijabarkan persyaratan administratif Kecamatan Induk Moro.

Tabel E.3.
Analisis Persyaratan Administratif Kecamatan Induk Moro

Sumber : Data Olahan Lapangan Tahun 2015

E.2. Persyaratan Fisik Kewilayahan

Dalam penjabaran persyaratan fisik kewilayahan ini akan diuraikan mengenai cakupan wilayah yang masuk dalam kecamatan pemekaran yang dalam ketentuannya minimal terdapat 10 desa, kemudian menentukan calon ibu kota Kecamatan dan sarana dan prasarana pemerintahan. Berdasarkan hasil dari penelitian dan data-data yang diperoleh dilokasi penelitian maka dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

E.3. Persyaratan Teknis

Untuk persyaratan teknis pemekaran sebuah kecamatan meliputi faktor-faktor sebagai berikut:

- a. Jumlah Penduduk
- b. Luas Wilayah
- c. Rentang kendali penyelenggaraan pelayanan pemerintahan
- d. Aktivitas perekonomian
- e. Ketersediaan sarana dan prasarana.

Tabel E.4.
Analisis Persyaratan Fisik Kewilayahan Kecamatan Induk Moro

No	Indikator	Persyaratan	Kondisi Calon Kecamatan	Keterangan
1	Cakupan Wilayah	Minimal 10 Desa dan/atau Kelurahan	<i>cakupan wilayah Kecamatan Induk Moro yang tadinya memiliki 12 Desa/ Kelurahan, setelah dimekarkan menjadi tinggagal 5 Desa/Kelurahan, dengan rincian sebagai berikut :</i> 1. Kel. Moro 2. Kel Moro Timur 3. Desa P. Moro 4. Desa Pauh 5. Desa Jang	Tidak Terpenuhi
2	Lokasi Calon Ibu Kota	Aspek Tata Ruang, Fasilitas, Aksesibilitas, Geografis, Kependudukan, Sosial Ekonomi, Sosial Politik, dan Sosial Budaya	<i>Lokasi Ibu Kota Kecamatan Induk Moro, setelah dilakukan pemekaran masih memenuhi persyaratan aspek tata ruang, fasilitas, aksesibilitas, geografis, kependudukan, social ekonomi, social politik, dan sosial budaya</i>	Terpenuhi
3	Sarana dan Prasarana Pemerintahan	Adanya bangunan dan lahan untuk kantor camat.	<i>Sarana dan prasarana pemerintahan di Kecamatan Induk Moro setelah dilakukan pemekaran masih tetap memadai, baik dari segi bangunan maupun lahan</i>	Terpenuhi
Kesimpulan		<i>Dari 3 indikator persyaratan fisik kewilayahan, Kecamatan Induk Moro Setelah dilakukan pemekaran, tidak memenuhi salah satu indikator persyaratan fisik kewilayahan karena cakupan wilayahnya menjadi 6 Kelurahan, sementara yang dipersyaratkan adalah 10 desan dan/atau kelurahan. Dengan demikian untuk persyaratan fisik kewilayahan Kecamatan Karimun menjadi Tidak Terpenuhi.</i>		

Sumber : Data Olahan Lapangan Tahun 2015

Kemudian masing-masing faktor tersebut memiliki indikator penilaian dengan bobot nilai tertentu seperti yang digambarkan pada tabel E.3.

Berikut ini akan dipaparkan analisis persyaratan teknis untuk Calon Kecamatan Sugei Besar. Analisis tersebut kami paparkan dalam bentuk tabel dan kemudian di deskripsikan secara singkat dan jelas.

Tabel E.5.
Rekapitulasi Perolehan Skor Keseluruhan Calon Kecamatan Sugei Besar

No	Faktor dan indikator	Bobot		Skor	Jumlah
		-3	-4	-5	-6
1	Penduduk		20		
	1. Jumlah Penduduk	20		3	60
2	Luas Daerah		10		
	1. Luas Wilayah Keseluruhan	5		4	20
	2. Luas wilayah efektif yang dapat dimanfaatkan	5		4	20
3	Rentang Kendali		20		
	1. Rata-rata jarak desa kepusat pemerintahan kecamatan	10		5	50
	2. Rata-rata waktu perjalanan dari desakepusat pemerintahan kecamatan	10		5	50
4	Aktivitas perekonomian		10		
	1. Jumlah bank	2		2	4
	2. Jumlah lembaga keuangan bukan bank	2		3	6
	3. Jumlah kelompok pertokoan	2		2	4
	4. Jumlah pasar	4		3	12
5	Ketersediaan Sarana dan Prasarana		40		
	1. Rasio Sekolah Dasar per penduduk usia Sekolah Dasar	4		5	20
	2. Rasio sekolah lanjutan tingkat pertama per penduduk usia sekolah lanjutan tingkat pertama	4		5	20
	3. Rasio sekolah lanjutan tingkat atas per penduduk usia sekolah lanjutan tingkat atas	4		5	20
	4. Rasion fasilitas kesehatan per penduduk	4		2	8
	5. Rasio tenaga medis per penduduk	4		1	4
	6. Presentase rumah tangga yang mempunyai kendaraan bermotor atau perahu atau perahu bermotor atau kapal motor	3		2	6
	7. Presentase pelanggan listrik terhadap jumlah rumah tangga	3		3	9
	8. Rasio panjang jalan terhadap jumlah kendaran bermotor	3		5	15
	9. Rasio sarana peribadatan per penduduk	4		4	16
	10. Rasio fasilitas lapangan olahraga per penduduk	3		4	12
	11. Jumlah balai pertemuan	4		3	12
	Jumlah		100		
Total Skor					368

Sumber : Data Olahan Lapangan Tahun 2015

Dari tabel E.5. di atas, maka dapat dilihat bahwa untuk persyaratan teknis, calon Kecamatan Sugie Besar memperoleh Total Skor **368**, yang berada pada Kategori **Mampu** dan **Direkomendasikan** untuk dibentuk menjadi kecamatan baru.

Dengan demikian, calon Kecamatan Sugie Besar, hanya memenuhi 1 dari 3 persyaratan pemebentukan kecamatan seperti yang disyaratkan pada PP No 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan. Persyaratan yang terpenuhi adalah persyaratan **persyaratan teknis**, sementara untuk **persyaratan administratif** dan **persyaratan fisik kewilayahan** tidak terpenuhi. Persyaratan administratif tidak terpenuhi karena terdapat 3 desa yang menjadi cakupan wilayah Calon Kecamatan Sugie Besar memiliki usia penyelenggaraan pemerintahan di bawah 5 tahun sedangkan persyaratan fisik kewilayahan tidak terpenuhi karena ccakupan wilayah Calon Kecamatan Sugie Besar hanya terdiri dari 7 desa.

Walaupun tidak memenuhi persyaratan fisik kewilayahan, calon Kecamatan Sugie Besar tetap dapat dibentuk menjadi kecamatan baru dengan pertimbangan efektivitas pelayanan dan pemberdayaan masyarakat di pulau terluar. Hal ini sesuai dengan kondisi geografis calon Kecamatan Sugie Besar yang memang letaknya terpisah pulau dari Kecamatan Induk Moro. Selain itu calon Kecamatan Sugie Besar juga memiliki rentang kendali yang cukup jauh dan harus menyeberangi laut dari Kecamatan Induk Moro. Dengan dibentuknya Kecamatan Sugie Besar diharapkan akan mampu mengatasi masalah rentang kendali tersebut dan mampu meningkatkan efektivitas pelayanan serta pemberdayaan masyarakat.

Pembentukan kecamatan dengan mengecualikan persyaratan seperti yang terjadi pada calon Kecamatan Sugie Besar ini memang diperbolehkan di dalam PP No 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan, yang secara eksplisit diatur pada pasal 8 ayat (1 dan 2). Namun dengan terlebih dahulu harus mendapat persetujuan dari Gubernur sebagai wakil pemerintah.

E.4. Konsep dan Latar Belakang Penetapan Ibukota kecamatan

Definisi pemekaran wilayah atau daerah perlu dicermati secara seksama. Ada pertanyaan yang sampai hari ini belum terjawabkan oleh publik. Pertanyaannya; apakah yang dimaksudkan dengan pemekaran wilayah atau daerah? Secara harfiah pertanyaan itu mengerah pada perubahan fisik, tetapi yang dimaksudkan adalah perubahan pembagian kegiatan pemerintahan dan pembangunan dalam

batas wilayah yang semakin kecil. Tujuan untuk mencapai efektivitas, efisiensi kegiatan yang dimaksud, sehingga mencapai kesejahteraan masyarakat. Tujuan yang lebih spesifik adalah pemerintah mendekati rakyatnya untuk memberikan pelayanan yang lebih baik dari sebelum dipisahkan dari pemerintahan induk.

Jadi pemekaran daerah atau wilayah itu adalah; suatu proses membagi satu daerah administratif (daerah otonom) yang sudah ada menjadi dua atau lebih daerah otonom baru berdasarkan Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah hasil amandemen Undang-Undang nomor 22 tahun 1999. Landasan pelaksanaannya didasarkan pada Peraturan Pemerintah nomor 129 tahun 2000 dan kemudian dirubah dengan Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 2008. Usaha pemekaran ini akan menimbulkan berbagai persoalan yang mendasar baik secara endogen atau eksogen. Persoalan endogen biasanya adalah konflik yang muncul di dalam masyarakat daerah atau wilayah pemekaran itu sendiri. Sedangkan persoalan eksogen biasa, seperti persoalan batas wilayah antara daerah induk dengan daerah yang baru dimekarkan atau dengan daerah yang ada di sekitarnya).

Persoalan endogen yang sering muncul tetapi dapat di atasi oleh masyarakat sendiri seperti masalah penetapan ibu kota daerah yang baru dimekarkan (ibukota kecamatan. Karena setiap daerah pendukung pemekaran menghendaki ibukota kecamatan berada di daerahnya dengan tujuan untuk memudahkan berusan dan akan muncul kemudahan-kemudahan lain. Oleh itu, penetapan satu ibukota diperlukan pertimbangan secara seksama dan perlu kajian pengendalian atau dalam istilah manajemen pemerintahan "*spant of control*" (rentang kendali) ini sesuai dengan prinsip desentralisasi yang melahir daerah otonom.

Prinsip desentralisasi dan otonomi daerah serta pemekaran daerah di Negara kepulauan tropika seperti Indonesia memiliki karakteristik tersendiri ditinjau dari besarnya jumlah penduduk yang tersebar tidak merata, keanekaragaman aspek sosial budaya, ekonomi, potensi sumberdaya alam, flora dan fauna serta keragaman aspek fisik wilayah. Berdasarkan keragaman tersebut, dalam perspektif geografi, Negara atau daerah kepulauan tropika memiliki potensi berselisih paham sesama kita (konflik) tentang kewilayahan kewilayahan. Laju peningkatan pemekaran daerah rata rata 30 daerah otonom baru tiap tahun sejak diberlakukannya konsep desentralisasi

tahun 1999 sampai tahun 2013 adalah salah satu fakta yang dapat menimbulkan persoalan di masa datang.

Faktor yang tidak dapat dipisahkan dalam usaha untuk memekarkan wilayah yang sesuai dengan karakter sosial budaya dan ekonominya adalah faktor jumlah penduduk dan karakter wilayah. Karakteristik wilayah Indonesia sebagai Negara kepulauan memiliki keragaman baik aspek sumberdaya manusia dan aspek sumberdaya alam. Penduduk Indonesia terdiri dari beragam suku bangsa, adat istiadat, budaya, agama dan kepercayaannya. Ciri fisik yang ada di Indonesia beranekaragam topografi wilayah.

Berdasarkan perkiraan ideal jumlah penduduk kecamatan maka dapat dihitung jumlah desa dan kelurahan setiap kecamatan. Sedangkan berdasarkan data luas wilayah dapat dihitung rata-rata luas wilayah secara teoritis dan luas aktual yang dapat dimanfaatkan tiap kecamatan/desa. Data aktual luas wilayah yang layak dimanfaatkan penduduk dalam melakukan berbagai aktifitas kehidupannya akan nampak bahwa faktor luas wilayah suatu kecamatan sesungguhnya memiliki keterbatasan. Selain itu, adanya fakta sebaran penduduk yang tidak merata dan kecenderungan perkembangan wilayah akibat tumbuhnya pusat-pusat kegiatan mengakibatkan hambatan tersendiri dalam penarikan batas daerah yang akan dimekarkan dan penetapan ibukota kecamatan. Oleh karena itu hasil pengamatan menetapkan kriteria suatu daerah yang dapat dijadikan sebagai ibukota kecamatan. Pertimbangan yang mendasar dalam penetapan ibukota kecamatan adalah mendekati pelayanan kepada seluruh masyarakat yang dimekarkan tersebut. Kata kunci adalah "*keterjangkauan pelayanan pemerintah kepada masyarakat*". Selain itu adalah pertimbangan untuk masa depan. Artinya ibukota kecamatan itu, bukan hanya dapat menyediakan fasilitas kecamatan saja, tetapi seluruh perangkat pemerintahan kecamatan ada dalam satu wilayah, ini yang dikenal dengan pusat kota administrasi terpadu (*centre administrative integrative city*). Untuk itu perlu ada kajian teoretik dalam menempatkan ibukota kecamatan tersebut.

Untuk menjelaskan penempatan ibukota kecamatan teori yang digunakan selain teori kewilayahan

(Teori territorial). Teori kewilayahan ini, digunakan untuk menjelaskan berbagai potensi konflik keruangan dan akan dicoba dianalisis sumber konflik keruangan yang mungkin terjadi dalam persoalan pemekaran daerah khususnya dan konsep desentralisasi pada umumnya. Berdasarkan hasil perkiraan jumlah desa dan kelurahan yang ada untuk kerjasama antar desa dan kelurahan.

Asumsi di atas didasarkan fakta hasil penelitian ibukota kecamatan yang diringin dengan dua perbedaan dalam menetapkan wilayah. Pertama, wilayah sebagai tujuan disebut sebagai wilayah obyektif. Kedua, wilayah sebagai sarana untuk mencapai tujuan disebut sebagai wilayah subyektif. Secara teoritis, wilayah obyektif akan memiliki lebih banyak persoalan dibanding dengan wilayah subyektif.

Dalam kenyataannya seperti yang dikemukakan oleh Hagggett (2001) suatu wilayah ekosistem pada umumnya tidak ada hubungan linier dengan wilayah politik. Interaksi penduduk secara langsung dalam kehidupan sehari-hari tidak dipengaruhi garis batas administrasi yang bersifat semu. Namun demikian, dalam kasus tertentu, batas politik yang bersifat semu tersebut diekspresikan dalam bentuk fisik seperti batas wilayah berdasarkan aliran sungai, atau selat. Bentuk fisik garis batas tersebut dapat mencegah penduduk di sekitar batas tersebut untuk saling berinteraksi. Dalam kehidupan global yang bersifat *borderless* sekarang ini strategi "*batas fisik*" sudah tidak layak diterapkan. Garis batas yang membagi dua wilayah pada umumnya dan garis batas yang tidak jelas pada khususnya merupakan faktor pemicu terjadinya konflik antar wilayah.¹⁵

Kecenderungan laju pemekaran daerah saat ini perlu dukungan sistem kendali yang andal karena dikawatirkan dapat menjadi faktor pemicu disintegrasi. Pemekaran daerah dalam kerangka konsep otonomi tidak dapat dilepaskan dari esensi dari prinsip desentralisasi. Prinsip desentralisasi mensyaratkan adanya dukungan pembiayaan yang lebih besar dibanding sistem sentralisasi. Di samping itu, dalam sistem desentralisasi diperlukan sistem kendali dari pemerintah yang berjenjang (pemerintah Kabupaten,

¹⁵ Djoko Harmantyo, *Pemekaran Daerah Dan Konflik Keruangan : Studi kasus di Negara Kepulauan Tropika*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional dan Kongres Ikatan Geograf Indonesia (IGI) di kampus Universitas Indonesia, Depok, tanggal 14-15 September 2006. hal. 5. Pada halaman pendahuluan Djoko Harmantyo juga mengatakan, di samping belum dapat meningkatkan kesejahteraan penduduk daerah setempat, di sisi lain pemekaran daerah justru menimbulkan konflik kewilayahan seperti yang terjadi di kabupaten Mamasa propinsi Sulawesi Barat, perebutan pulau Berhala antara propinsi Riau Kepulauan dan propinsi Jambi, perebutan salah satu pulau di kepulauan Seribu antara propinsi DKI Jakarta dan propinsi Banten. Berbagai persoalan tersebut merupakan sebagian permasalahan yang menyangkut pelaksanaan prinsip desentralisasi/otonomi dan pemekaran daerah.

provinsi dan pusat) yang dilakukan secara ketat sehingga secara makro hal ini mencerminkan adanya sistem kesatuan.

Seperti telah dikemukakan sebelumnya, pemekaran daerah akan menghadapi masalah bagaimana menetapkan ibukota kecamatan. Untuk ibukota kecamatan sebaiknya daerah yang dipilih mempunyai akses yang cepat dan mudah untuk dijangkau oleh setiap warga masyarakat. Untuk penetapan ibukota kecamatan dilihat dari titik orbitasi warga yang akan melakukan kegiatan. Titik orbitasi ini perlu mendapat sokongan dalam bentuk pembangunan wilayah yang terintegrasi dengan wilayah-wilayah yang ada di sekitarnya. Hal ini memerlukan pemikiran yang mendalam. Agar pemekaran administratif pemerintahan yang diperoleh tidak merugikan masyarakat secara keseluruhan. Dalam penetapan ibukota Kecamatan setiap kita perlu menghapuskan kepentingan yang sifatnya ego wilayah, sejarah, budaya dan mayoritas. Tetapi dalam penetapan ibukota kecamatan hanya satu kepentingan yaitu untuk bersama menuju masyarakat yang sejahtera. Oleh karenanya kajian ini menetapkan ibukota kecamatan dengan menempatkan kriteria sebagai berikut.

E.5. Kriteria Ibukota Kecamatan

Kriteria ibukota kecamatan adalah sebagai berikut;

- a. Rentang kendali
- b. Orbitasi
- c. Persediaan tempat untuk pembangunan fasilitas kantor dan pendukung
- d. Potensi masa depan daerah yang ditujuk
- e. Akses masyarakat dalam menjangkau fasilitas pelayanan publik yang diharapkan.

Penempatan ibukota kecamatan pada titik silang antara garis lintang utara selatan dan garis bujur barat dan timur (titik koordinat) ini akan memberikan kemudahan perkembangan daerah atau wilayah sekitarnya. Hal ini dapat dilihat penempatan ibukota di daerah lain. Ibukota yang terletak di pusat orbitasi akan memudahkan mobilitas penduduk, perkembangan sosial, ekonomi dan lainnya dengan cepat.

Selain persoalan penetapan ibukota kecamatan sebagai pusat pemerintahan hal yang teramat penting dalam pemekaran adalah batas wilayah setiap daerah. Sebagaimana dibincangkan di awal, persoalan pemekaran daerah atau wilayah tidak lepas dari proses membagi wilayah (*region*) menjadi dua atau lebih wilayah baru, yang berbeda dengan wilayah asal. Untuk itu diperlukan garis batas untuk membedakan wilayah

yang satu dengan lainnya. Penetapan garis batas antar dua daerah otonom memerlukan pertimbangan berbagai aspek agar tujuan desentralisasi dan otonomi daerah dapat tercapai. Salah satu aspek adalah konflik kewilayahan. Apabila dianalogikan dengan persoalan batas negara itu berkaitan dengan batas kedaulatan dan hak berdaulat di atasnya (*sovereignty right*). Berpedoman dengan prinsip tersebut, garis batas wilayah menjadi faktor penting dalam pemekaran wilayah dalam satu daerah. Garis batas menunjukkan kedaulatan dan hak berdaulat dalam lingkup tugas dan kewajiban yang diatur dalam undang undang. Sama ada pada peringkat nasional, regional maupun lokal penetapan garis batas memerlukan perangkat aturan yang dituangkan dalam undang undang.

Garis batas yang membagi dua wilayah harus jelas dan dimuat dalam rancangan penetapan peraturan sebagai dasar hukum. Penetapan ini dibawa pada sidang atau perumusan kebijakan antara pemerintah dan masyarakat. Tujuan musyawarah ini untuk menghindari konflik antar wilayah. Contoh penetapan tapal batas di daerah-daerah yang ada di Kabupaten Bintang dan Kota Tanjungpinang, atau pada tataran yang lebih rendah lagi yaitu antara kecamatan atau desa. Karena penetapan tapal batas itu akan berkaitan dengan persoalan potensi yang dimiliki oleh wilayah tersebut. Keadaan ini yang akan menjadikan keunggulan daerah, jadi tapal batas dapat dibuat secara mufakat dengan batas alam atau batas adat yang berlaku di daerahnya.

Pentingnya garis batas wilayah yang jelas sebagai batas sistem wilayah pembangunan adalah untuk memperjelas penilaian keberhasilan pelaksanaan tugas dan tanggungjawab pimpinan wilayah atau pimpinan pemerintahan. Penilaian dapat dilakukan antara lain dengan memperhatikan indikator kualitas lingkungan, penggunaan tanah, ketersediaan data dasar yang lengkap, baik data spasial maupun data non-spasial maupun pencapaian peningkatan indikator ekonomi, sosial budaya, politik dan keamanan.

Berdasarkan hasil pembahasan terhadap data melalui metode dan asumsi yang digunakan maka beberapa kesimpulan dari studi awal ini adalah :

1. Untuk penetapan ibukota kecamatan adalah berdasarkan rentang kendali, arus mobilisasi (orbitasi) yang dapat memberikan kemudahan kepada semua pihak. Ada jaminan untuk perkembangan wilayah disekitarnya. Untuk itu, perlu memperhatikan pembangunan infrastruktur yang mampu membangkitkan dan mengungkit roda kehidupan wilayah sekitarnya. Kemudian penetap

ini juga mendorong penetapan pembangunan atau wilayah-wilayah unggulan sesuai dengan potensi daerah setempat.

2. Karakteristik wilayah kepulauan seperti Karimun memiliki aneka jenis batas wilayah antar daerah otonom yaitu batas darat, sungai, selat dan batas laut.
3. Penataan kembali konsep pemekaran daerah atau wilayah, seharusnya dilakukan bukan hanya dengan menyempurnakan instrument persyaratan dan indikator penilaian, evaluasi daerah otonom baru, akan tetapi juga dilakukan studi lebih mendalam tentang prinsip desentralisasi dan otonomi daerah.

F. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan pada di atas, mengenai kelayakan pembentukan Kecamatan Sugie Besar yang merupakan pemekaran dari Kecamatan Moro, dengan mendasarkan pada PP No 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan maka diperoleh kesimpulan sebagai berikut :

F.1. Calon Kecamatan Sugie Besar

Calon Kecamatan Sugie Besar hanya memenuhi 1 dari 3 persyaratan pembentukan kecamatan, yaitu hanya persyaratan teknis. Sementara untuk persyaratan administratif dan fisik kewilayahan tidak terpenuhi. Untuk persyaratan teknis Calon Kecamatan Sugie Besar Memperoleh Skor **368** yang berada pada kategori **Mampu dan Direkomendasikan** untuk dibentuk menjadi kecamatan baru.

Walaupun hanya memenuhi 1 dari 3 persyaratan pembentukan kecamatan sebagaimana yang diatur dalam PP No 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan, Pemerintah Kabupaten Karimun tetap dapat untuk melakukan pembentukan Calon Kecamatan Sugie Besar. Hal ini karena memang dimungkinkan secara aturan, bahwa pemerintah kabupaten/kota dapat membentuk kecamatan di wilayah yang mencakup satu atau lebih pulau, yang persyaratannya dikecualikan dari persyaratan administrasi, syarat fisik kewilayahan, dan syarat teknis sebagaimana yang telah disebutkan dengan pertimbangan untuk efektivitas dan efisiensi pelayanan serta pemberdayaan masyarakat desa di pulau-pulau terpencil dan/atau terluar.

Pembentukan dengan pengecualian sebagaimana tersebut di atas harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari gubernur sebagai wakil pemerintah. Pembentukan kecamatan dengan pengecualian persyaratan ini diatur pada pasal 8 ayat (1 dan 2).

Berdasarkan kondisi yang ada, Calon Kecamatan

Sugie Besar memang terdiri dari gugusan pulau-pulau kecil yang terpisah oleh laut dari Kecamatan Induk Moro. Selain itu rentang kendali yang dimiliki oleh Calon Kecamatan Sugie Besar juga cukup jauh. Dengan kondisi yang demikian, maka Kecamatan Sugie Besar sudah sewajarnya dibentuk dengan pertimbangan efektivitas dan efisiensi pelayanan serta untuk meberdayakan masyarakat di pulau-pulau terpencil dan /atau terluar.

F.2. Kecamatan Induk Moro

Kecamatan Induk Moro setelah dimekarkan (dibentuk Kecamatan Sugie Besar) masih memenuhi 1 dari 3 syarat pembentukan kecamatan seperti yang diatur di dalam PP No 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan, yaitu persyaratan administratif dan fisik kewilayah tidak terpenuhi. Untuk persyaratan teknis, Kecamatan Induk Moro memperoleh skor 391 yang berada pada kategori **Mampu dan Direkomendasikan**.

Walaupun hanya memenuhi 1 dari 3 persyaratan pembentukan kecamatan, Pemerintah Kabupaten Karimun tetap dapat melakukan pemekaran Kecamatan Moro karena memang memungkinkan secara aturan seperti yang telah dijelaskan sebelumnya.

F.3. Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan di atas, dan berdasarkan hasil analisis terhadap persyaratan pembentukan kecamatan baru berdasarkan PP No 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan dan berdasarkan literatur yang ada, maka tim kajian merekomendasikan hal-hal sebagai berikut :

1. **Merekomendasikan untuk membentuk Kecamatan Sugie Besar** yang merupakan pemekaran dari Kecamatan Moro. meskipun hanya memenuhi 1 dari 3 persyaratan pembentukan kecamatan, dengan pertimbangan aturan yang mengatur memperbolehkan Pemerintah Kabupaten/Kota untuk membentuk kecamatan dengan mengecualikan persyaratan sebagaimana diatur. Tim kajian merekomendasikan untuk membentuk Kecamatan Sugie Besar karena Kecamatan Sugie Besar memiliki kriteria pengecualian sebagaimana dimaksud pada pada pasal 8 ayat (1 dan 2) PP No 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan, namun dengan terlebih dahulu meminta persetujuan gubernur sebagai wakil pemerintah.
2. **Kriteria Ibu Kota Kecamatan**
Kata kunci yang mesti menjadi pegangan untuk menentukan letak ibukota kecamatan adalah

rentang kendali dimana arus mobilisasi (orbitasi) yang dapat memberikan kemudahan kepada semua pihak. Selain itu juga perlu dipikirkan ketersediaan tempat untuk pembangunan fasilitas kantor dan pendukung, potensi masa depan daerah

yang ditunjuk, dan akses masyarakat dalam menjangkau fasilitas pelayanan publik yang diharapkan. Untuk itu Tim Kajian merekomendasikan lokasi calon Ibu Kota Kecamatan Sugie Besar berada di Desa Rawa Jaya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- C.S.T. Kansil, *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, Cetakan ke III, Rineke Cipta, Jakarta. 1991.
- D. Juliantara, Gregorius Sahdan, Willy R. Tjandra, *Desentralisasi Kerakyatan Gagasan dan Praktis*, Pondok Edukasi, Panggunharjo Sewon Bantul, 2006.
- H.A.W. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2007.
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009.
- , *Otonomi Daerah : Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.
- Parr. Hohn B, *Growth Pole Strategies in Regional Economic Planning : A Retrospective View*. Carfax Publishing dalam Khairullah dan Malik Cahyadin. 1999

Jurnal/Makalah

- Aziz Haily, *Moratorium dan Evaluasi Pemekaran Wilayah Sebagai Proses Pemanjangan Otonomi Daerah*, Pidato Wisuda ke 10, Program Pascasarjana Magister Manajemen, Sekolah

Tinggi Ilmu Ekonomi GANESHA, Auditorium RRI Jakarta, 14 Maret 2009.

- Djoko Harmantyo, *Pemekaran Daerah Dan Konflik Keruangan : Studi kasus di Negara Kepulauan Tropika*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional dan Kongres Ikatan Geograf Indonesia (IGI) di kampus Universitas Indonesia, Depok, tanggal 14-15 September 2006.
- Khairullah dan Malik Cahyadin, *Evaluasi Pemekaran Wilayah di Indonesia : Studi Kasus Kabupaten Lahat*, Jurnal Ekonomi Pembangunan Vol. 11 No. 3 Desember 2006.
- Siti Lestari, *Rencana Pembentukan Kota Raha Menjadi Daerah Otonom (Studi di Kabupaten Muna Provinsi Sulawesi Tenggara)*, Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah, Volume II, Edisi ke-11 2010, Program Pascasarjana Institut Pemerintahan Dalam Negeri.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan