KEBIJAKAN PEMEKARAN KELURAHAN

Wahyu Idris

FISIP Universitas Riau, Kampus Bina Widya Km. 12,5 Simpang Baru Panam, Pekanbaru 28293

Abstract: The purpose of study for analyze regulations Number 31 of 2006 concerning Formation, Elimination, and Merger of Kelurahan. The terms of formation in Article 4 are said to be the establishment of sub districts, regional regulations (Perda) Number 4 of 2016 concerning the expansion of urban areas that have been ratified by the DPRD. There are 25 more sub-districts in 7 (seven) sub-districts in Pekanbaru City. Referring to the purpose of the study, it is illustrated that the data and information to be collected through the survey are used as the basis for describing variables and indicators of the research variables. Therefore, this type of research can be categorized as Explanatory Research. This study uses a qualitative research method, which is to get information about the evaluation of kelurahan expansion policies in Tampan Subdistrict. The results of the implementation of the kelurahan expansion policy in Tampan Subdistrict revealed that pemekaran had been carried out very difficult. Starting from the amount of land that is extended per month, the number of people, to the number of residents and the area. Even though all of them have gone through a review of the special team in the field carried out in 2014 and the government has provided a proposal for budgeting for it all in stages in the Pekanbaru City Budget (APBD) in 2016, all The development of the Pekanbaru urban division was granted in 2016 and it would also immediately conduct a study for the expansion of the sub district.

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Peraturan Nomor 31 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan. Istilah pembentukan dalam Pasal 4 dikatakan sebagai pembentukan kecamatan, peraturan daerah (Perda) Nomor 4 tahun 2016 tentang perluasan daerah perkotaan yang telah diratifikasi oleh DPRD. Ada 25 kecamatan lagi di 7 (tujuh) kecamatan di Kota Pekanbaru. Mengacu pada tujuan penelitian, digambarkan bahwa data dan informasi yang akan dikumpulkan melalui survei digunakan sebagai dasar untuk menggambarkan variabel dan indikator variabel penelitian. Oleh karena itu, jenis penelitian ini dapat dikategorikan sebagai Explanatory Research. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif, yaitu untuk mendapatkan informasi tentang evaluasi kebijakan perluasan kelurahan di Kecamatan Tampan. Hasil implementasi kebijakan perluasan kelurahan di Kecamatan Tampan mengungkapkan bahwa pemekaran telah dilakukan dengan sangat sulit. Mulai dari jumlah tanah yang diperpanjang per bulan, jumlah orang, hingga jumlah penduduk dan area. Meskipun semuanya telah melalui peninjauan tim khusus di lapangan yang dilakukan pada tahun 2014 dan pemerintah telah menyediakan proposal untuk penganggaran untuk semuanya secara bertahap dalam Anggaran Kota Pekanbaru (APBD) pada tahun 2016, semua pengembangan divisi perkotaan Pekanbaru diberikan pada tahun 2016 dan juga akan segera melakukan studi untuk perluasan kecamatan.

Kata Kunci: kecamatan, pemekaran kelurahan, kebijakan publik

PENDAHULUAN

Penyelenggaraan pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan. Tugas pembantuan (asas medebewind) adalah keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah yang kewenangannya lebih luas dan lebih tinggi di daerah tersebut. Tugas pembantuan dapat diartikan sebagai ikut serta dalam menjalankan tugas pemerintahan. Dalam melakukan pembentukan suatu daerah perlu atau harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan yang dimiliki oleh daerah tersebut serta mendapat persetujuan dari DPRD setempat.

Permendagri Nomor 31 Tahun 2006 Tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan dalam Pasal 1 menyatakan pembentukan kelurahan adalah penggabungan beberapa kelurahan, atau bagian kelurahan yang bersandingan, atau pemekaran dari satu kelurahan menjadi dua kelurahan atau lebih, atau pembentukan kelurahan di luar kelurahan yang telah ada

Selanjutnya dalam Pasal 2 dikatakan kelurahan dibentuk untuk meningkatkan pelayanan masyarakat, melaksanakan fungsi pemerintahan, dan pemberdayaan masyarakat dalam rangka mempercepat terwujudnya kese-

jahteraan masyarakat.

Permendagri Nomor 31 Tahun 2006 Tentang Pembentukan, Penghapusan, Dan Penggabungan kelurahan. Syarat-syarat pembentukan dalam Pasal 4 dikatakan Pembentukan kelurahan sekurang-kurangnya memenuhi syarat:

1. Jumlah penduduk;
2. Luas wilayah;
3. Bagian wilayah kerja; dan
4. Sarana dan prasarana pemerintahan

Sedangkan dalam Pasal 5 dijelaskan juga bahwa syarat tersebut antara lain :

(1) Jumlah penduduk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf a yaitu :

1. Wilayah Jawa dan Bali paling sedikit 4.500 jiwa atau 900 KK;
2. Wilayah Sumatera dan Sulawesi paling sedikit 2.000 jiwa atau 400 KK; dan
3. Wilayah Kalimantan, NTB, NTT, Maluku, Papua paling sedikit 900 jiwa atau 180 KK.

(2) Luas wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf b yaitu :

1. Jawa dan Bali paling sedikit 3 Km²;
2. Sumatera dan Sulawesi paling sedikit 5 Km²; dan
3. Kalimantan, Nusa Tenggara, Maluku dan Papua paling sedikit 7 Km².

(3) Bagian wilayah kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf c adalah wilayah yang dapat dijangkau dalam meningkatkan pelayanan dan pembinaan masyarakat.

(4) Sarana dan prasarana pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf d yaitu :

1. Memiliki kantor pemerintahan;
2. Memiliki jaringan perhubungan yang lancar;
3. Sarana komunikasi yang memadai; dan
4. Fasilitas umum yang memadai

Peraturan Daerah (Perda) Nomor 4 Tahun 2016 tentang pemekaran wilayah kelurahan yang sudah disahkan DPRD. Ada penambahan 25 kelurahan lagi di 7 (tujuh) kecamatan di Kota Pekanbaru, sebelumnya 58 kelurahan sekarang bertambah menjadi 83 kelurahan.

Penelitian tentang pemekaran wilayah di Kota Pekanbaru, dilatari oleh pemikiran bahwasanya dalam kerangka substantif, pemekaran wilayah baik kecamatan maupun kelurahan adalah sebuah produk kebijakan publik, yang haruslah berada pada ranah upaya pemerintah untuk memecahkan masalah publik di wilayah bersangkutan, karenanya haruslah diupayakan berada dalam rel kebijakan yang beraras pada sebesar-besarnya kepentingan publik.

Kecamatan Tampan yang mempunyai luas wilayah hingga mencapai 59,81 Km² namun hanya di mekarkan dengan lima kelurahan saja. Hal ini tentu saja kurang sesuai dengan peningkatan pelayanan pada masyarakat yang mana masyarakat yang tinggal jauh akan sulit melakukan pengurusan terutama dengan jumlah penduduk yang besar untuk Tahun 2017 telah mencapai 213.542, yang mana dengan luas dan jumlah penduduk yang banyak maka Kecamatan Tampan bisa dikembangkan menjadi lebih dari lima kelurahan.

Masalah lain terkait dengan pemekaran kelurahan di Kecamatan Tampan adalah belum tersedianya sarana pendukung dari pemerintah kota untuk mengembangkan kelurahan karena diketahui kantor untuk melayani masyarakat belum ada sehingga harus menyewa di rumah penduduk. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Kebijakan Pemekaran Kelurahan di Kecamatan Tampan Kota Pekanbaru.

METODE

Mengacu pada tujuan penelitian, tergambar bahwa data dan informasi yang akan dikumpulkan melalui survey dijadikan dasar untuk mendeskripsikan variabel dan indikator variabel penelitian. Oleh karena itu, maka tipe penelitian ini dapat dikategorikan dalam tipe *eksplanatory research*. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif, yaitu untuk mendapat informasi tentang evaluasi kebijakan pemekaran kelurahan di Kecamatan Tampan. Setelah data diperoleh, baik berupa data primer maupun data sekunder, kemudian klasifikasikan sesuai dengan permasalahan pokok yang diteliti, penulis sajikan dalam

bentuk kalimat secara sistematis berdasarkan hasil analisis dan ketentuan peraturan pemerintah dan perundang-undangan atau pendapat para ahli. Penarikan kesimpulan dilakukan secara induktif yaitu, penarikan kesimpulan dan hal-hal yang bersifat khusus kepada ketentuan hasil analisis dan pendapat para ahli yang bersifat umum.

Selanjutnya setelah data yang diperlukan dalam penelitian ini terkumpul, maka data tersebut dikelompokkan menurut masing-masing variabel beserta indikatornya. Kemudian data analisa secara kualitatif dengan menggunakan alat bantu tabel frekwensi, untuk dinilai kebijakan pemekaran kelurahan pada Pemerintah Kota Pekanbaru khususnya di Kecamatan Tampan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kebijakan Pemekaran

Kota Pekanbaru terdiri dari 12 kecamatan dengan 53 kelurahan, tetapi sejak Tahun 2017 bertambah menjadi 83 kelurahan. Pemilihan pemekaran kelurahan pada Pemerintah Kota Pekanbaru sebagai obyek kajian didasari pertimbangan:

- a. Berdasarkan kebijakan tentang pemerintah daerah sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menjadi rujukan pada waktu itu, sebuah kecamatan/kelurahan baru dan kelurahan baru dapat dibentuk secara langsung, dengan peraturan daerahnya masing-masing;
- b. Pembentukan kecamatan/kelurahan baru marak dilakukan menjelang hajatan politik daerah;
- c. Pembentukan kecamatan/kelurahan baru seringkali didasari oleh pertimbangan politis untuk bahan pembentukan Kota/kota baru yang kontraproduktif dengan peningkatan, pemerataan pembangunan serta pelayanan umum, yang seharusnya menjadi alasan utama;
- d. Dalam perspektif rasionalitas, maka nilai dan tujuan dari aktor-aktor pembuat kebijakan akan cukup menentukan pilihan atas kebijakan yang diambil untuk

menyelesaikan persoalan kepublikan. Latar keempat inilah yang akan mewarnai bahasan dalam tulisan ini.

Kerangka Pemikiran merupakan acuan yang ditetapkan oleh peneliti untuk memudahkan pembahasan dalam penelitian ini, pelaksanaan kebijakan pemekaran kelurahan pada pemerintah Daerah Kota Pekanbaru di Kecamatan Tampan

Berdasarkan kebijakan tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menjadi rujukan pada waktu itu, sebuah kecamatan/kelurahan baru dan kelurahan baru dapat dibentuk secara langsung, dengan peraturan daerahnya masing-masing

Pembentukan kecamatan/kelurahan baru seringkali didasari oleh pertimbangan politis untuk bahan pembentukan kota baru yang kontraproduktif dengan peningkatan, pemerataan pembangunan serta pelayanan umum, yang seharusnya menjadi alasan utama

Implementasi Kebijakan Pemekaran

Secara umum kebijakan dapat dikatakan sebagai rumusan keputusan pemerintah yang menjadi pedoman tingkah laku guna mengatasi masalah public yang mempunyai tujuan, rencana dan program yang akan dilaksanakan secara jelas. Anderson mengemukakan bahwa kebijakan merupakan pengembangan yang dilakukan oleh institusi pemerintah dan aparturnya, sehingga kebijakan tersebut dapat dikatakan bahwa:

1. Kebijakan pemerintah selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
2. Kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pemerintah.
3. Kebijakan merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang baru menjadi maksud atau pernyataan pemerintah untuk melakukan sesuatu.
4. Kebijakan pemerintah itu bersifat positif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan.

Kebijakan pemerintah dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif). Menurut Dunn, perumusan kebijakan adalah merupakan suatu informasi yang relevan dengan kebijakan guna dimanfaatkan pada tingkat politik dalam rangka pemecahan suatu masalah

Kebijakan (*policy*) adalah prosedur memformulasikan sesuatu berdasarkan aturan tertentu. Disebut juga bahwa kebijakan itu bentuk nyata (praktis) dari kebijaksanaan dari publik (*public*) adalah sejumlah manusia yang memiliki persamaan berfikir, perasaan dari harapan, sikap dari tindakan yang benar dari baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.

Edwards III menyatakan pendekatan yang digunakan terhadap studi implementasi kebijakan, dimulai dari sebuah intisari dan menanyakan apakah prakondisi untuk implementasi kebijakannya yang berhasil empat faktor kritis dalam mengimplementasikan kebijakan publik, yaitu:

Komunikasi

Komunikasi adalah alat kebijakan untuk menyampaikan perintah-perintah dan arahan-arahan (informasi) dari sumber pembuat kebijakan kepada mereka-mereka yang diberikan wewenang dan tanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Untuk itu perlu memahami arah penyampaian kebijakan. Tipe komunikasi yang diajukan oleh *Edward III* termasuk kepada tipe komunikasi vertikal. Menurut Karz dan Kahn komunikasi vertikal mencakup lima hal:

- a. Petunjuk-petunjuk tugas yang spesifik (perintah kerja)
- b. Informasi dimaksudkan untuk menghasilkan pemahaman mengenai tugas dan hubungannya dengan tugas-tugas organisasi lainnya (rasionalisasi pekerjaan)
- c. Informasi tentang praktek-praktek dan prosedur keorganisasiannya.
- d. Perintah-perintah
- e. Arahan-arahan dan pelaksanaan yang dikirimkan kepada pelaksana program.

Sumberdaya

Sumberdaya merupakan salah satu faktor penting dalam implementasi kebijakan atau program, karena bagaimanapun baiknya kebijakan atau program itu dirumuskan (telah memenuhi kejelasan perintah dan arahan, lancar dalam penyampaian dan konsisten dalam menyampaikan perintah dan arahan atau informasi) tanpa ada dukungan sumberdaya yang memadai, maka kebijakan akan mengalami kesulitan dalam mengimplementasikannya. Sumberdaya yang dimaksud adalah mencakup jumlah staff pelaksana yang memadai dengan keahlian yang memadai, informasi, wewenang atau kewenangan dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menjamin kebijakan diajalkan sesuai dengan yang diharapkan. Memadai yang dimaksud adalah jumlah para pelaksana harus sesuai dengan jumlah tugas yang dibebankan atau tanggung jawab yang dibebankan maupun kemampuannya, dan keterampilan yang dimiliki baik teknis maupun manajerial.

Sikap (disposisi)

Kemauan atau niat para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan ini seiring dengan apa yang dikemukakan oleh Meter and Horn disposisi diartikan sebagai motivasi psikologis para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan. Faktor-faktor yang menjadi perhatian mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari:

- a. Pengangkatan birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat.
- b. Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memani-

pulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

Struktur Birokrasi

Implementasi kebijakan yang bersifat kompleks menuntut adanya kerjasama banyak pihak. Ketika struktur birokrasi tidak kondusif terhadap implementasi suatu kebijakan, maka hal ini akan menyebabkan ketidakefektifan dan menghambat jalannya pelaksanaan kebijakan. Struktur birokrasi meliputi karakteristik organisasi yang akan menentukan berhasil atau tidaknya suatu program, diantaranya kompetensi dan ukuran staf agen, dukungan legislatif dan eksekutif, kekuatan organisasi, derajat keterbukaan ko-munikasi dengan pihak luar maupun badan pembuat kebijakan.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka memahami struktur birokrasi merupakan faktor yang fundamental untuk mengkaji implementasi kebijakan publik. Terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi, yakni Standard Operational Procedure (SOP) dan fragmentasi.

a. Standard operational procedure (SOP) merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas. Ukuran dasar SOP atau prosedur kerja ini biasa digunakan untuk menanggulangi keadaan-keadaan umum diberbagai sektor publik dan swasta. Dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat mengoptimalkan waktu yang tersedia dan dapat berfungsi untuk menyeragamkan tindakan-tindakan pejabat dalam organisasi yang kompleks dan tersebar luas, sehingga dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan

kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan.

b. Fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi. Pada umumnya, semakin besar koordinasi yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, semakin berkurang kemungkinan keberhasilan program atau kebijakan. Fragmentasi mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi. Hal ini akan menimbulkan konsekuensi pokok yang merugikan bagi keberhasilan implementasi kebijakan.

SIMPULAN

Hasil pelaksanaan kebijakan pemekaran kelurahan di Kecamatan Tampan diketahui bahwa pemekaran sudah dilakukan sangat alot. Mulai dari jumlah kelurahan yang dimekarkan perkecamatan, penamaannya, hingga jumlah penduduk dan luasan daerah. Walau semua sudah melalui kajian tim khusus pemekaran di lapangan yang dilakukan Tahun 2014 dan pemerintah sudah memberikan usulan penganggaran biaya untuk itu semua secara bertahap pada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kota Pekanbaru Tahun 2016, selanjutnya pemekaran kelurahan Pekanbaru disahkan Tahun 2016 pihaknya juga akan langsung melakukan kajian bagi pemekaran kelurahan.

Hambatan dalam pelaksanaan kebijakan pemekaran kelurahan di Kecamatan Tampan antara lain adalah dampak dari pemekaran wilayah Kelurahan Bina Widya, Air Putih, Tobek Gadang, Tuah Madani, Sialang Munggu terhadap pelayanan publik sudah dapat dikatakan tidak ada masalah walaupun di beberapa aspek pelayanan masih belum sesuai dengan yang diharapkan oleh masyarakat, apalagi sesuai dengan konsep pelayanan publik yang ideal. Namun begitu berbagai usaha pemerintah daerah dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan sudah terlihat dan dilakukan dengan bersungguh-sungguh walaupun masih jauh dari sempurna. Dan juga diketahui

aparatur kelurahan selalu pulang lebih awal dari jam pulang kerja yang telah ditentukan dengan alasan bahwa tidak ada lagi masyarakat yang berurusan

DAFTAR RUJUKAN

Bambang, Yudoyono, 2002, *Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan
Dharma, Surya Ali, 2002, *Pemerintahan yang Efektif*, Yogyakarta: Pustaka ANDI
Dunn, N William, 2003, *Analisa Kebijakan Publik*, Jakarta: Ghalia Indonesia
H.A., Brasz, 2008, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Jakarta: Bina Aksara.
Jones, Kasten M, 2001, *Intisari Manajemen*, Jakarta: Bina Aksara

Kencana, Syafii Inu, 2001, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Bandung: Refika Aditama
M. Tahir, Azhary, 2004, *Negara Hukum*, Jakarta: Kencana
Ndraha, Taliziduhu. 2005, *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru) III*. Jakarta: Rineka Cipta
Nugroho D, Riant. 2006, *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*, Jakarta: Elex Media Komputindo.
Rasyid, Muhammad Ryaas. 2007, *Makna Pemerintahan*. Jakarta: Yarsif Watampone
Rauf, Rahyunir, 2016, *Posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Sistem Pemerintahan Daerah*, Pekanbaru: Marpoyan Tujuh
Salam, A, 2002, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta
Sarundajang, 2005, *Prospek Otonomi Daerah*, Jakarta: Rajagrafindo Persada.