



**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
PROVINSI RIAU**

Pusat PUU BK DPR RI

**BADAN KEAHLIAN, SEKRETARIAT JENDERAL
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
JAKARTA
2021**

**SUSUNAN TIM KERJA PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK
DAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG PROVINSI RIAU**

Penanggung Jawab : Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum.
Ketua : Woro Wulaningrum, S.H., M.H.
Wakil Ketua : Atisa Praharini, S.H., M.H.
Sekretaris : Ihsan Badruni Nasution, S.Sy., S.H.
Anggota : 1. Ricko Wahyudi, S.H., M.H.
2. Nova Manda Sari, S.H., M.H.
3. Yanuar Putra Erwin, S.H.
4. Drs. Ahmad Budiman, M.Pd.
5. Rachmawati, S.H., M.H.
6. Abrar Amir, M.AP.
7. Deasy Dwi Ramayu, S.E.

Pusat PUU BK DPR RI

KATA PENGANTAR

KEPALA BADAN KEAHLIAN DPR RI

Puji dan syukur senantiasa kita panjatkan ke hadirat Tuhan yang Maha Esa, karena atas rahmat dan karunia-Nya maka kami dapat menyelesaikan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Riau. Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang ini disusun berdasarkan standar operasional yang telah diberlakukan oleh Badan Keahlian DPR RI, yang dilakukan oleh sebuah tim yang terdiri atas perancang undang-undang, peneliti, tenaga ahli, dan Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang sebagai penanggung jawab. Penyusunan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang ini merupakan bentuk pelaksanaan tugas yang diberikan oleh Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia kepada Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI.

Provinsi Riau dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958 tentang Penetapan UU Darurat No 19 Tahun 1957 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi, dan Riau. Undang-undang tersebut masih berdasarkan pada Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 dan dalam bentuk negara Republik Indonesia Serikat.

Oleh karena itu, penyesuaian dasar hukum Provinsi Riau pun merupakan suatu keniscayaan dan perlu dilakukan sesuai dengan perkembangan hukum ketatanegaraan, perkembangan politik, ekonomi, dan sosial-budaya, serta mengakomodasi karakteristik dan potensi daerah sesuai dengan semangat otonomi daerah. Penyesuaian dasar hukum Provinsi Riau juga perlu dilakukan dalam rangka menciptakan otonomi daerah Provinsi Riau yang berdaya saing dan mewujudkan kehidupan masyarakat Riau yang Agamis, mandiri secara ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan.

Dalam proses penyusunan Naskah Akademik ini, Tim Penyusun telah mendapatkan pandangan dan masukan dari pemangku

kepentingan yang terkait dengan Provinsi Riau. Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Provinsi Riau dilakukan melalui studi kepustakaan/literatur dengan menelaah berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan terkait, baik di tingkat undang-undang maupun peraturan pelaksanaan serta berbagai dokumen hukum terkait. Untuk melengkapi studi kepustakaan dan literatur dilakukan pula *Focus Group Discussion/FGD* dan wawancara serta kegiatan uji konsep dengan berbagai pihak berkepentingan (*stakeholders*) antara lain Pemerintah Provinsi Riau, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau, Akademisi Unniversitas Riau, Akademisi Universitas Islam Riau, Lembaga Adat Melayu Riau, dan tokoh masyarakat Riau.

Akhir kata, kami menyadari masih terdapat banyak kekurangan dalam penyusunan Naskah Akademik ini. Oleh karena itu kami sangat berharap adanya kritik dan saran yang membangun dari semua pihak agar pada penyusunan Naskah Akademik berikutnya dapat lebih baik. Kami harapkan isi dari Naskah Akademik ini dapat menjadi salah satu acuan yang penting dalam pembahasan RUU tentang Provinsi Riau yang akan dilakukan oleh Komisi II DPR RI.

Jakarta, 31 Maret 2021

Kepala Badan Keahlian DPR RI

Dr. Inosentius Samsul, SH., M.Hum
NIP. 19650710 199003 1 007

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	4
C. Tujuan dan Kegunaan	5
D. Metode	5

BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis	7
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma	50
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat	52
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan diatur dalam Undang-Undang Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara	81

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT SISTEM PENDIDIKAN NASIONAL

89

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis	117
B. Landasan Sosiologis	119
C. Landasan Yuridis	121

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan	124
B. Ruang Lingkup Materi Muatan	124

BAB VI PENUTUP

A. Simpulan	144
B. Saran	146

DAFTAR PUSTAKA

BAB I PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Dalam sebuah teori hukum menyebutkan bahwa hukum harus stabil, tetapi tidak boleh diam atau kaku. Hal yang hakiki dari hukum harus mengandung unsur kepastian dan prediktabilitas sehingga hukum harus stabil. Selain itu, hukum harus dinamis sehingga selalu dapat mengikuti dinamika perkembangan kehidupan manusia. Hukum memainkan peranan yang penting dalam suatu masyarakat, bahkan mempunyai multifungsi untuk kebaikan masyarakat demi mencapai keadilan, kepastian hukum, ketertiban, kemanfaatan, dan tujuan hukum lainnya.¹

Perubahan hukum akan mengikuti dan bergantung kepada perubahan sosial dalam fungsi hukum sebagai *reflector*, di mana hukum harus merefleksi keinginan bersama dalam masyarakat sehingga mestinya hukum bersifat netral. Maka, dalam menentukan apa yang harus termanifestasi dalam hukum, pada dasarnya konteks sosial merupakan aspek utama yang membentuk dan mengubah hukum, artinya seluruh fenomena-fenomena kongkret dan/atau situasi sosial masyarakat terjalin erat dengan *regularities* (pola-pola perilaku) yang mampu membangun pranata hukum yang selalu bergerak pada hal-hal abstrak yang dikongkritkan dalam transformasi perubahan hukum seiring perubahan sosial yang penekanannya pada prinsip-prinsip dinamisasi dan variatif pada apa yang menjadi kebutuhan masyarakat.²

Dalam konteks transformasi perubahan hukum seiring dengan perubahan sosial, sejarah pernah mencatat bahwa ketika Negara Indonesia merdeka, konstitusi yang berlaku adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).

¹Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2011, hal. 11.

²Bismar Nasution, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Perbandingan Hukum*, Makalah disampaikan pada Dialog Interaktif tentang Penelitian Hukum dan Hasil Penulisan Penelitian Hukum pada Majalah Akreditasi, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, tanggal 18 Februari 2003, hal. 1.

Selanjutnya, pada saat Republik Indonesia (RI) berubah menjadi Republik Indonesia Serikat (RIS) sejak tanggal 27 Desember 1949 maka mulai berlaku Konstitusi RIS. Kemudian sejak tanggal 17 Agustus 1950, konstitusi Indonesia pun berubah dengan berlakunya Undang-Undang Sementara (UUDS) 1950.

Permasalahan dasar hukum yang masih mengacu pada UUDS 1950 juga terjadi pada Provinsi Riau yang hingga saat ini masih menggunakan dasar hukum Undang-Undang Darurat Nomor 19 Tahun 1957 dan kemudian diundangkan dalam Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958 tentang Penetapan UU Darurat No 19 Tahun 1957 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi, dan Riau. Eksistensi Provinsi Riau yang masih berdasarkan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958 tersebut masih menimbulkan permasalahan, yaitu dasar hukum yang masih mengacu pada UUDS 1950. Dasar hukum pembentukan Provinsi Riau ketika itu masih dalam penguasaan berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950. Sementara sejarah mencatat bahwa telah terjadi Dekrit Presiden 5 Juli 1959, dimana Republik Indonesia sudah menyatakan kembali kepada UUD NRI Tahun 1945. Terjadinya perubahan konstitusi Negara Indonesia tersebut, hendaknya produk hukum dalam sebuah Undang-undang yang masih mengacu pada UUDS 1950 dapat dilakukan penyesuaian dan perubahan dengan mengikuti kembali pada UUD NRI Tahun 1945.

Selain masalah dasar hukum, Provinsi Riau juga belum diatur berdasarkan undang-undang tersendiri sesuai dengan semangat sistem desentralisasi dan konsep otonomi seluas-luasnya. Sampai saat ini Provinsi Riau masih diatur bersama-sama dengan Provinsi Sumatera Barat dan Provinsi Jambi, dikarenakan pada awal kemerdekaan Indonesia, daerah-daerah tersebut masih tergabung dalam Sumatera Tengah yang beribu kota di Bukit Tinggi. Namun kini daerah-daerah tersebut telah terbagi menjadi tiga provinsi, yaitu Sumatera Barat, Riau, dan Jambi.

Kondisi riil pengaturan Provinsi Riau yang terbentuk melalui Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958 tentang Penetapan UU Darurat No 19 Tahun 1957 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi, dan Riau terhitung sejak tanggal 25 Juli 1958 hingga saat ini tahun 2020, menjadikan Provinsi Riau telah sangat lama dari sisi pengaturannya. Demikian pula dengan pola otonomi daerah yang berlaku pada saat Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958 tersebut terbentuk masih berdasarkan kepada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957 yang menjadi dasar pengaturan pemerintahan di daerah juga sudah berkali-kali berubah, setidaknya telah diubah 4 (empat) kali, yaitu pada tahun 1974, 1999, 2004, dan saat ini menjadi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Selanjutnya ketidaksesuaian pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958 akan semakin jelas jika ditelusuri dari perspektif filosofis dibentuknya daerah otonom. Sebagaimana dijelaskan oleh Halilul Khairi, filosofi dari dibentuknya daerah otonom adalah sebagai bentuk pengakuan dan pemberian hak oleh negara kepada suatu kelompok masyarakat (*locality*) untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri terhadap urusan tertentu. Pengakuan dan pemberian hak oleh negara tersebut dilakukan karena sebelum terbentuknya negara, sudah terdapat berbagai kelompok masyarakat yang hidup dengan tata nilai dan tata kelola kehidupan bersama yang berbeda-beda.³ Oleh karena itu, pemberlakuan otonomi seharusnya memberikan kesempatan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri daerahnya sesuai dengan nilai dan tata kelola kehidupan daerah setempat. Hal inilah yang sesungguhnya belum banyak terakomodasi dalam pengaturan Provinsi Riau dalam Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958.

³Halilul Khairi, *Tanggapan terhadap Rencana Penyusunan RUU Pembentukan Daerah Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Sumatera Barat, Jambi, Riau, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, dan Kalimantan Tengah*, Makalah disampaikan dalam Diskusi dengan Tim Penyusun RUU Pembentukan Daerah di Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI, Senin, 27 Juli 2020.

Penyesuaian dasar hukum Provinsi Riau pun merupakan suatu keniscayaan dan perlu dilakukan sesuai dengan perkembangan hukum ketatanegaraan, perkembangan politik, ekonomi, dan sosial-budaya, serta mengakomodasi karakteristik dan potensi daerah sesuai dengan semangat otonomi daerah. Penyesuaian dasar hukum Provinsi Riau juga perlu dilakukan dalam rangka menciptakan otonomi daerah Provinsi Riau yang berdaya saing dan mewujudkan kehidupan masyarakat Riau yang Agamis, mandiri secara ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan.

Selain dikarenakan bahwa secara faktor sosiologis perkembangan zaman yang memerlukan agregasi dari sisi penyesuaian hukum, RUU tentang Provinsi Riau perlu disusun sesuai dengan lingkup kewenangan Komisi II DPR RI. Diharapkan melalui RUU tentang Provinsi Riau maka terjadi akselerasi pemberdayaan ekonomi masyarakat Riau, percepatan kesejahteraan masyarakat, pembangunan infrastruktur di segala bidang, peningkatan indeks pembangunan sumber daya manusia, serta pengakuan dan pelestarian kebudayaan Melayu Riau, dimana Bahasa Melayu sebagai “Ibu” dari Bahasa Indonesia yang merupakan bahasa persatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan hal di atas, Komisi II DPR RI mengusulkan RUU tentang Provinsi Riau dengan menugaskan Badan Keahlian DPR RI untuk melakukan penyusunan NA dan RUU tentang Provinsi Riau tersebut. RUU tentang Provinsi Riau ini masuk dalam Daftar Kumulatif Terbuka Program Legislasi Nasional Tahun 2021.

2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi untuk kebutuhan penyusunan Naskah Akademik ini, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana teori dan praktik pelaksanaan mengenai penyelenggaraan otonomi daerah di Provinsi Riau pada saat ini?
2. Bagaimana peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan otonomi daerah di Provinsi Riau pada saat ini?

3. Apa yang menjadi dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari pembentukan RUU tentang Provinsi Riau?
4. Apa yang menjadi sasaran, jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan yang perlu diatur dalam RUU tentang Provinsi Riau?

3. Tujuan dan Kegunaan

Sesuai dengan identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui teori dan praktik pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah di Provinsi Riau pada saat ini.
2. Mengetahui kondisi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan otonomi daerah di Provinsi Riau pada saat ini.
3. Merumuskan dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis RUU tentang Provinsi Riau.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan, serta materi muatan RUU tentang Provinsi Riau.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Provinsi Riau ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan bagi penyusunan draft RUU tentang Provinsi Riau.

4. Metode

Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Provinsi Riau dilakukan melalui studi kepustakaan/literatur dengan menelaah berbagai data sekunder seperti hasil-hasil penelitian, kajian, dan literatur terkait. Selain itu, dilakukan juga kajian terhadap peraturan perundang-undangan terkait, baik di tingkat undang-undang maupun peraturan pelaksanaannya dan berbagai dokumen hukum terkait.

Guna melengkapi studi kepustakaan dan literatur, dilakukan pula pengumpulan data dengan berbagai pihak berkepentingan atau *stakeholders*, yaitu Pemerintah Provinsi Riau, Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah (DPRD) Provinsi Riau, Lembaga Adat Melayu Riau, akademisi Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, akademisi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau, akademisi Institut Pemerintahan Dalam Negeri, akademisi Pusat Kajian SDGs Universitas Islam Riau, Forum Komunikasi Pemuka Masyarakat Riau (FKPMR), Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) Provinsi Riau, dan tokoh masyarakat Riau.

Pusat PUU BK DPR RI

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Kinerja Politik Kekuasaan Demokratis

Kinerja politik dapat dikaitkan dengan ruang-ruang kekuasaan politik lokal yang dapat diamati lewat proses demokratisasi di daerah. Ada 3 macam ruang kekuasaan, yaitu ruang yang tertutup, ruang yang diperkenankan, dan ruang yang diciptakan. Ruang tertutup mengandung pengertian bahwa dalam praktik pembuatan kebijakan, ruang-ruang dalam merumuskannya disetting tertutup. Berbagai keputusan dan kebijakan pemerintah daerah yang dibuat para politisi daerah dilakukan di belakang pintu. Partisipasi publik menjadi tertutup dan akibatnya kekuasaan di daerah menjadi tidak terkontrol, sehingga penguasa daerah semakin represif melalui cara-cara yang halus.

Kedua, ruang yang diperkenankan (*invited spaces*) mengandung pengertian bahwa ada ruang yang diatur sedemikian rupa sebagai tempat berpartisipasi masyarakat luas. Dengan adanya ruang ini, warga daerah bebas mengkritik dan menyuarakan berbagai ketimpangan kebijakan daerah.⁴ Hal ini merupakan ruh konsep partisipasi politik yang menurut Huntington dan Joan Nelson, adalah suatu sikap yang mencakup segala kegiatan atau aktivitas yang mempunyai relevansi dengan politik atau hanya mempengaruhi pejabat-pejabat pemerintah dalam pengambilan keputusan pemerintahan.⁵

Pemahaman di atas secara singkat menuntut adanya sebuah ruang publik tempat terjadinya proses komunikasi politik atau negosiasi sosial yang demokratis, yaitu yang tanpa pemaksaan, tekanan dan ancaman dalam mencapai berbagai konsensus bersama

⁴Abdul Halim, *Politik Lokal; Pola, Aktor dan Alur Dramatikalnya (Perspektif Teori Powercube, Modal dan Panggung)*, Yogyakarta: LP2B, 2014, hal. 71-77.

⁵Leo Agustinus. *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, hal. 19.

sebagai landasan dalam setiap kerjasama sosial, politik, dan kebudayaan.⁶

Ruang yang ketiga adalah ruang diciptakan (*created/claimed space*). Ruang ini mengandung pengertian bahwa ada ruang yang berada di luar lembaga formal pemerintahan daerah yang memang diciptakan oleh gerakan masyarakat daerah sendiri, yang didalamnya adalah sebuah organisasi atau gerakan sosial di daerah terkait untuk melakukan perdebatan, diskusi, advokasi, dan perlawanan. Di ruang ini para aktor atau elit agama dan sosial, termasuk para intelektual dan aktivis organisasi, mempunyai posisi dan memainkan peran yang kuat. Mereka memainkan peran dalam pemberdayaan masyarakat daerah, khususnya dalam pemberdayaan dan pembelaan hak-hak masyarakat daerah.⁷

Organisasi *civil society* sangat berperan dalam *created space*. Hal ini didasari oleh ruh demokrasi. Munculnya organisasi masyarakat atau *civil society* ini adalah merupakan hasil pengaruh dari terbukanya keran demokrasi dan desentralisasi. Demokratisasi yang secara sederhana dimaknai kebebasan, nampak sekali dimanfaatkan oleh masyarakat untuk menuntut hak-hak yang dimilikinya sebagai warga negara.⁸

2. Negara Kesatuan

Prinsip negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintahan pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah. Dalam negara kesatuan terdapat azas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dan pemerintah lokal (*local government*), sehingga urusan-urusan negara dalam negara-negara kesatuan tetap

⁶Yasraf A. Piliang, *Transpolitika; Dinamika Politik di dalam Era Virtualitas*, Yogyakarta: Jalasutra, 2005, hal. 320.

⁷Abdul Halim. *Opcit.* hal.78.

⁸*Ibid.* hal. 79.

merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara tersebut ialah Pemerintah Pusat.⁹

Menurut C.S.T. Kansil, negara kesatuan merupakan negara yang merdeka dan berdaulat, dimana di seluruh negara yang berkuasa hanyalah satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah. Negara kesatuan dapat pula berbentuk negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, dimana segala sesuatu dalam negara tersebut langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, dan daerah-daerah tinggal melaksanakannya. Kemudian yang kedua, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, dimana kepada daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan swantara.¹⁰

Perbedaan antara negara kesatuan dan federal dapat dilihat dari derajat desentralisasinya.¹¹ Dalam negara kesatuan, desentralisasi dibagikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri dan terdapat fungsi pengawasan dari pemerintah di atasnya (pemerintah pusat). Adanya fungsi pengawasan inilah yang menjadi hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam rangka negara kesatuan.¹²

Sri Soemantri berpendapat bahwa adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu adalah merupakan hakikat daripada negara kesatuan.¹³ Miriam Budiharjo menegaskan bahwa perbedaan negara federal dan kesatuan yang terdesentralisasi hanya bersifat nisbi.¹⁴ Ia menambahkan perbedaan kecenderungan atau perbedaan perjalanan arah antara

⁹Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Grafindo Persada, 2005, hal. 92.

¹⁰C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia, cetakan kedua*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985, hal. 71-72.

¹¹Hans Kalsen, *General Theory of Law and State, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Nusa Media, 2014, hal. 448.

¹²*Ibid.*

¹³Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antara Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Press, hal. 52.

¹⁴Mariam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik. Cet.XIII*. Jakarta: Gramedia Pustaka Umum, 1992, hal. 273.

otonomi dan federal menjadi satu titik temu persamaan antara sistem negara kesatuan berotonomi dengan sistem negara federal. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa sepanjang otonomi dapat dijalankan secara wajar dan luas, maka perbedaan negara kesatuan yang berotonomi dengan negara federal menjadi suatu perbedaan gradual belaka.¹⁵

Sementara itu, mengenai pilihan negara kesatuan merupakan sikap ambisius para pendiri bangsa ketimbang negara federal yang dianggap sebagai bentuk perpecah-belahan bangsa. Menurut Gaffar Karim, pilihan Negara Kesatuan pada intinya hanya *visible* dalam sebuah masyarakat yang memiliki *character gemeinschaft* relatif tunggal.¹⁶ Pilihan negara kesatuan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang didominasi oleh pemerintah pusat, adalah salah satu alasan untuk tetap menjaga negara kesatuan dan integritas bangsa.¹⁷ Jika pertimbangannya adalah demikian, maka tidaklah mutlak bahwa prinsip negara kesatuan secara keseluruhan terkendalikan oleh pemerintah (pusat). Akan tetapi syarat dari negara kesatuan haruslah berdaulat, dan tidak ada lembaga atau pemerintahan lain yang berdaulat di atas kedaulatan pemerintah (pusat).¹⁸ Oleh karena itu, Strong berpendapat bahwa ada 2 ciri yang terdapat dalam negara kesatuan, yaitu "*First, the supremacy of the centra parliament. Second, the absence of subsidiary sovereign bodies*". Adanya supremasi dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat.¹⁹ Dengan demikian, yang menjadi hakikat dari negara kesatuan ialah bahwa kedaulatan-kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, karena konstitusi negara kesatuan

¹⁵*Ibid.* hal. 274.

¹⁶Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011, hal. 61-65.

¹⁷Zayanti Mandasari, *Politik Hukum Pemerintahan Desa; Studi Perkembangan Pemerintahan Desa Di masa Orde Lama, Orde Baru, Dan Reformasi*, Tesis, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2015, hal. 35.

¹⁸*Ibid.*

¹⁹Strong, dikutip dari Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI (kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Daerah Otonomi Khusus)*, Bandung, Nusa Media, 2014, hal. 6.

tidak mengakui badan-badan legislatif lain selain dari badan legislatif pusat.

Dalam suatu negara kesatuan, pemerintah pusat mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam lapangan pemerintahan. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan rakyat, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintahan pusat harus tunduk kepada pemerintah pusat. Tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan yang berlaku, akan tumpang tindih dalam melaksanakan kewenangannya.²⁰

Menurut Miriam Budiardjo, negara kesatuan itu merupakan bentuk negara dimana ikatan serta integrasi paling kokoh.²¹ Sedangkan menurut pandangan M. Yamin tentang negara kesatuan, disebutkan bahwa

*“unitarisme menghendaki satu negara yang bersatu atas dasar kesatuan. Negara kesatuan membuang federalism, dan dijalankan dengan secara utuh di daerah-daerah, karena untuk kepentingan daerah, maka untuk pembagian kekuasaan dan kemerdekaan harus pula dijalankan secara adil menurut keharusan administrasi dan kepentingan”.*²²

Menurut Ateng Sufriadin dalam Mukhlis, negara kesatuan adalah negara yang mempunyai konstitusi yang memberikan hak dan kewajiban meniadakan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan kepada Pemerintah Pusat.²³ UUD itu memberikan kewenangan pemerintah negara kepada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat, karena penyelenggaraan segala kepentingan hak baik dari pusat maupun dari daerah sebenarnya adalah kewajiban dari pemerintah yang satu. Namun terkait dengan luasnya daerah, makin banyak tugas yang harus diurus oleh pemerintah pusat. Sejalan dengan

²⁰Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyashah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hal. 114.

²¹Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia, 2008, hal. 269-270.

²²M. Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 1951, hal. 81.

²³Mukhlis, *Fungsi dan Kedudukan Mukim Sebagai Lembaga Pemerintahan dan Lembaga Adat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh*, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 2014, hal. 50.

kemajuan masyarakat dan negara, perbedaan antara yang satu dengan yang lain sukar diketahui dan sukar diatur secara memusat, maka jika keadaan daerah-daerah sudah memungkinkan, pusat menyerahkan kepada daerah-daerah untuk mengurus dan menyelenggarakan sendiri kebutuhan-kebutuhan khusus dari daerah-daerah.²⁴

Berdasarkan pandangan-pandangan di atas, menunjukkan bahwa dalam negara kesatuan tidak ada *shared sovereignty*. Kedaulatan hanya ada di tangan negara atau pemerintah pusat, bukan di daerah. Implikasinya, negara kesatuan hanya memiliki satu lembaga legislatif, yang berkedudukan di pusat. Lembaga perwakilan rakyat di daerah atau DPRD hanya memiliki *regulatory power* untuk membuat peraturan daerah yang tidak bertentangan dengan produk lembaga legislatif pusat (DPR) dan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Penyelenggara negara dan atau Presiden sebagai kepala pemerintahan dapat melakukan *review* terhadap peraturan daerah dan membatalkannya jika bertentangan dengan undang-undang dan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Sehingga, esensi dalam negara kesatuan, kedaulatan mutlak ada pada pemerintah pusat. Sementara, kekuasaan pada pemerintahan daerah merupakan pendelegasian dari pemerintah pusat, Di mana kekuasaan yang didelegasikan tersebut dapat ditarik atau dihapus kembali atas kedaulatan pemerintah. Meskipun di daerah adanya badan atau lembaga pembuat peraturan-peraturan (pemerintah daerah dan DPRD), namun lembaga daerah tersebut tidak memiliki kekuasaan penuh.²⁵

Oleh karena itu, terdapat beberapa kekurangan pada negara kesatuan. *Pertama*, beban kerja Pemerintah Pusat cenderung berlebihan. *Kedua*, akibat keberadaan pusat pemerintahan yang jauh, mengakibatkan ketidakpekaan dengan masalah yang dihadapi oleh rakyat di daerah, sehingga kurang perhatian dan kepentingannya

²⁴*Ibid.*

²⁵Amrizal J Prang, *Pemerintahan Daerah: Konteks Otonomi Simetris dan Asimetris*, Lhokseumawe: Biena Edukasi, 2015, hal. 3.

terhadap daerah. Ketiga, tidak boleh adanya daerah yang menyuarakan haknya berbeda dengan daerah-daerah lainnya, atas alasan sentralisasi semua pelayanan harus sama. Konsekuensinya, maka sering terjadi perlawanan dan konflik dengan daerah.²⁶

Menurut Jimly Asshiddiqie, negara Indonesia sebagai negara yang berbentuk kesatuan, sehingga kekuasaan asal berada di pemerintah pusat. Namun kewenangan pemerintah pusat ditentukan batas-batasnya dalam undang-undang dasar dan undang-undang, sedangkan kewenangan yang tidak disebutkan dalam undang-undang dasar dan undang-undang ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah.²⁷ Selanjutnya Jimly juga menambahkan:

*“Oleh karena itu, konsep kedaulatan rakyat yang bersifat monistik, tidak dapat dipecah-pecah merupakan konsep utopis yang memang jauh dari kenyataan. Dengan demikian konsep kedaulatan rakyat itu de vasa ini cenderung dipahami secara pluralis, tidak lagi monistik. Meskipun daerah-daerah bagian dari negara kesatuan itu bukanlah unit-unit negara bagian yang tersendiri, tetapi rakyat di daerah-daerah itu tetap mempunyai kedaulatannya sendiri-sendiri dalam lingkungan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kotanya, disamping kedaulatan dalam konteks bernegara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.*²⁸

3. Otonomi Daerah

Pemerintahan yang sentralistik berpotensi akan melahirkan “*power abuse*” sebagaimana adagium yang dikemukakan oleh Lord Acton yang terkenal yaitu “*Power tends to corrupt and absolute power will corrupt absolutely*”. Ada juga yang menyatakan bahwa sentralisasi kekuasaan cenderung akan menimbulkan tirani. Oleh karena itu, terbentuknya suatu pemerintahan daerah yang efektif merupakan alat untuk mengakomodasikan pluralisme di dalam suatu negara modern

²⁶K. Ramanathan, *Asas sains politik*, Selangor, Malaysia: Fajar Bakti Sdn. Bhd., 2003, hal. 342.

²⁷Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, Jakarta: the Habibie Center, 2001, hal. 26.

²⁸Jimly Assiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Jakarta: Yarsif Watampane, 2005, hal. 33.

yang demokratis. Pemerintah daerah merupakan bentukan yang penting untuk mencegah terjadinya sentralisasi yang berlebihan.

Konsep desentralisasi secara lebih jelas dan spesifik dijelaskan Brian C. Smith, Rondinelli, dan Cheema. Dalam perspektif politik Smith menjelaskan konsep desentralisasi pada masalah distribusi kekuasaan berdasarkan dimensi kewilayahan atau teritorial suatu negara. Smith menjelaskan bahwa konsep desentralisasi tidak lepas dari besaran pendelegasian kekuasaan (*power*) dan kewenangan (*authority*) yang diserahkan dari pemerintah pusat ke pemerintah lokal melalui hirarki secara geografis dalam negara.²⁹ Smith menjelaskan konsep desentralisasi dalam studi politik sebagai berikut:

“Dalam studi politik desentralisasi merujuk pada distribusi kekuasaan tentorial. Desentralisasi berhubungan dengan tingkat kekuasaan dan kewenangan yang diserahkan melalui hirarki geografis negara, dan institusi-institusi dan proses dimana penyerahan tersebut terjadi. Desentralisasi memerlukan pembagian teritorial negara ke dalam daerah-daerah yang lebih kecil dan pembentukan institusi-institusi politik dan administrasi pada daerah-daerah tersebut.”³⁰

Pada sisi lain, Rondinelli menyatakan bahwa desentralisasi secara luas diharapkan untuk mengurangi kepadatan beban kerja di Pemerintah Pusat. Program didesentralisasikan dengan harapan keterlambatan dapat dikurangi. Juga diperkirakan desentralisasi akan meningkatkan pemerintah menjadi lebih tanggap pada tuntutan dan kebutuhan masyarakat yang pada gilirannya akan meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik yang disediakan pemerintah daerah pada rakyatnya. Desentralisasi sering juga dimaksudkan sebagai cara untuk mengelola pembangunan ekonomi nasional secara lebih efektif dan efisien melalui penyerahan sebagian kewenangan pembangunan ekonomi tersebut ke daerah. Selain itu, desentralisasi merupakan suatu cara untuk meningkatkan kemampuan aparat pemerintah untuk memperoleh informasi yang lebih baik mengenai

²⁹Brian C. Smith, *Decentralization : The Territorial Dimention of The State*, London: George Allen & Unwin, 1985, hal. 1.

³⁰*Ibid*, hal. 2.

keadaan daerah, untuk menyusun program-program daerah secara lebih responsif dan untuk bereaksi secara cepat manakala persoalan-persoalan timbul dalam pelaksanaan.

Desentralisasi sendiri melibatkan serta mengharuskan adanya berbagai macam hubungan hirarki yang menggabungkan berbagai institusi dan fungsi-fungsi baik pada tingkatan negara federal ataupun unitari yang mendelegasikan kekuasaan kepada pemerintahan yang lebih rendah.⁷⁹ Oleh karena itu, pada dasarnya Smith mengemukakan tiga aspek desentralisasi yakni, tuntutan untuk desentralisasi (*the demand for decentralization*), nilai desentralisasi (*the value of decentralization*), dan elemen desentralisasi (*the elements of decentralization*).

Brian C Smith telah berpendapat bahwa dalam menentukan kebijakan pembangunan harus merujuk pada tujuan utama desentralisasi. Brian C Smith mengemukakan 7 (tujuh) alasan mengapa desentralisasi demokratis seharusnya dijadikan landasan dalam pembuatan kebijakan pemerintahan. *Pertama*, perencanaan pembangunan lebih efektif berdasarkan kebutuhan lokal. Perencanaan ini akan memberikan mekanisme yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat lokal. *Kedua*, desentralisasi pada tatanan lokal berdampak langsung pada penurunan masyarakat miskin. *Ketiga*, desentralisasi pembangunan pada tingkat lokal akan memperbaiki agen (lembaga-lembaga) lokal. *Keempat*, desentralisasi pembangunan di tingkat lokal akan mengurangi perubahan sosial masyarakat baik dari aspek keterasingan (*indifference*), sifat pesimis, dan pasif. *Kelima*, desentralisasi pembangunan seharusnya memberikan kecepatan dan fleksibilitas dalam pengimplementasian kebijakan dengan mengurangi tingkat direksi (instruksi) dan pengawasan pemerintah pusat. *Keenam*, pembangunan pada tingkat lokal akan meningkatkan kepercayaan demokrasi lokal yang pada akhirnya akan memperkuat kesatuan nasional. Pada akhirnya desentralisasi pada tingkat lokal akan mempercepat mobilisasi dukungan terhadap perencanaan pembangunan. Dengan demikian rencana dan target pembangunan

harus dikomunikasikan (koordinasi) dalam ladisi fisik dan budaya yang sulit. Institusi lokal (pemerintah lokal) dapat memberikan data interpretasi kebutuhan lokal. Indoktrinasi (terhadap manfaat program kesehatan misalnya), input atau masukan (seperti dana pendampingan dan buruh/pekerja) dan proyek swadaya masyarakat, sehingga tujuan dari desentralisasi pembangunan pada tingkatan lokal akan dapat memperbaiki perekonomian dan kesejahteraan masyarakat.³¹

Dalam tataran pelaksanaannya desentralisasi menghasilkan bentuk-bentuk kewenangan delegasi (dekonsentrasi) dan devolusi (desentralisasi). Dua pandangan mendasar mengenai implementasi dekonsentrasi yang mengarah pada upaya desentralisasi dan desentralisasi yang menekankan pada devolusi kewenangan urusan. Pertama, Brian C. Smith berpandangan bahwa kebijakan dekonsentrasi dan desentralisasi merupakan alat pemerintah pusat yang ditujukan untuk memperkuat batas-batas (teritorial) kesatuan suatu negara melalui pembangunan. Brian C. Smith mengatakan:

*“ini penting menolak pandangan romantis mengenai desentralisasi. Pandangan ini bukan merupakan yang terbaik. Administrasi yang terdesentralisasi dan pemerintahan lokal dapat digunakan untuk berbagai tujuan. seperti yang dapat lakukan pemerintah pusat. Bagaimana desentralisasi dievaluasi seharusnya tergantung pada tujuan awalnya. Sentralisasi mungkin saja dianggap lebih baik jika ditinjau pada keadilan teritorial atau redistribusi kesejahteraan”.*³²

Rondinelli dan Cheema memberikan solusi atas pandangan mengenai efektifitas pelaksanaan kebijakan desentralisasi berbasis pada hubungan dan pertalian antar pemerintahan yang sangat tergantung pada (a) kejelasan dan konsistensi dari tujuan-rajuan kebijakan dan tingkat/derajat dimana mereka memberi agen-agen badan/dinas/kantor) pengimplementasi arahan yang jelas untuk

³¹*Ibid.*, hal 186-188.

³²*Ibid.*, hal. 191.

melanjutkan aktivitas-aktivitas yang akan mengarah pada peningkatan kinerja mereka; (b) pengalokasian fungsi-fungsi yang tepat di antara agen-agen, didasarkan pada kapasitas dan sumber daya mereka; (c) tingkatan dimana perencanaan, penganggaran dan prosedur implementasi distandardisasi dan dengan cara itu meminimalisasi konflik penafsiran yang membuat program dan kebijakan sulit untuk dikoordinasikan; (d) akurasi, konsistensi, dan kualitas komunikasi antar organisasi yang memungkinkan organisasi-organisasi yang terlibat dalam implementasi kebijakan memahami peran dan tanggung jawab mereka dan untuk melengkapi aktivitas-aktivitas pihak-pihak lainnya; dan (e) efektivitas pertalian di antara unit-unit administrasi yang terdesentralisasi yang memastikan adanya interaksi di antara organisasi-organisasi dan memungkinkan koordinasi aktivitas-aktivitas³³.

Dengan demikian, desentralisasi pembangunan harus ditujukan dalam rangka peningkatan partisipasi masyarakat baik dalam proses pembuatan kebijakan ataupun implementasi kebijakan, yang pada tatanan paling dasarnya lebih baik dikelola oleh pemerintahan lokal sebagai aspirasi masyarakat. Muttalib dan Ali Khan memberikan justifikasi pemerintahan lokal dipandang lebih layak untuk mengelola urusan pelayanan dan kesejahteraan dengan menjelaskan:

“Pemerintah Lokal, baik dalam bentuk asli dan kolonial, dengan pengecualian-kecualian tertentu memiliki satu kesamaan karakteristik. Keduanya merupakan alat untuk mengawasi yang berkenaan dengan mempertahankan status quo (keadaan sosial seperti sekarang atau sebelumnya) dan pengumpulan pendapatan dan menjaga kekuatan-kekuatan mengganggu agar tetap terkendali. Seperti Pemerintah nasional, pemerintah lokal telah mengubah perhatian mereka dari hukum dan tatanan (keamanan) kepada promosi atau peningkatan kesejahteraan umum masyarakat dan dengan cara itu (pemerintah lokal) telah menjadi partner atau mitra Pemerintah dalam pembangunan sosial dan ekonomi. Mereka (pemerintah lokal) terlibat dalam

³³Dennis A. Rondinelli dan G. Shabbir Cheema. *Decentralization and Development : Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills/London/New Delhi: Sage Publication, 1983, hal. 29.

proyek-proyek yang memiliki tujuan-tujuan politik yang jelas seperti peningkatan partisipasi masyarakat dalam urusan-urusan publik, proyek-proyek yang didisain untuk mendorong pembangunan ekonomi, dan proyek-proyek lainnya yang dimaksudkan dengan jelas untuk menghasilkan perubahan sosial yang radikal. Mereka (pemerintah lokal) bertanggungjawab terhadap distribusi yang adil atas pembangunan ekonomi dan sosial di antara seluruh bagian negara.”³⁴

Desentralisasi sebagai sebuah kebijakan dari negara atau pemerintah memiliki konsep yang bervariasi mulai yang bersifat universal hingga lokal. Kebijakan desentralisasi pada masalah distribusi kekuasaan berdasarkan dimensi kewilayahan atau teritorial S.N Jha dan P.C Mathur memandang, desentralisasi menjadi alasan yang paling mungkin sebagai alternatif bagi pemerintah dengan sebuah pendekatan ‘pusat masyarakat’ guna menjadi solusi persoalan lokal menyangkut peningkatan ekonomi dan keadilan sosial. Pada konteks ini, mungkin saja dalam proses pemerintahan lokal terjadi berseberangan kewenangan dengan pemerintahan pusat, bahkan dapat pula merusak kebijakan publik yang dirancang untuk kebaikan masyarakat luas. Oleh sebab itu, desentralisasi bukan sekedar melemahkan pemerintahan pusat, namun dapat pula menjamin stabilitas pemerintahan dan meniadakan sifat birokrasi kolonial guna menjamin adanya perbedaan agama, etnisitas, dan minoritas.³⁵

Selanjutnya, daerah memiliki pemerintahan sendiri dan memiliki kemampuan untuk mengarahkan potensi lokal untuk melakukan promosi pembangunan pada tataran terbawah. Inilah yang harus dipunyai pemerintahan lokal yang dibentuk oleh otoritas pusat. Akan tetapi terjadi kegagalan dalam memahami desentralisasi ketika munculnya fenomena mafia dalam pemerintahan lokal yang melemahkan proses politik dari pusat kekuasaan. Dengan demikian

³⁴M.A. Muttalib dan Mohd. Akbar Ali Khan. *Theory of Local Government*, New Delhi: Sterling Publishers Private Limited, 1983, hal. 29-30.

³⁵S.N Jha dan P.C Mathur. *Decentralization and Local Politics*, California: Sage Publication Inc, Thousand Oaks, 1999, hal. 48.

dapat dikatakan makna filosofi dari desentralisasi menjadi sia-sia belaka.³⁶

Maswadi Rauf berpendapat otonomi daerah adalah salah satu bentuk nyata dari praktek demokrasi. Dalam tataran masyarakat, demokrasi berbicara tentang kebebasan individu dan kelompok-kelompok di dalam masyarakat, sedangkan dalam tataran hubungan pusat-daerah, demokrasi menuntut adanya kebebasan daerah untuk mengatur dirinya sendiri (otonomi daerah)³⁷.

Adapun ujung dari hubungan pusat dan daerah adalah kesetiaan nasional. Kesetiaan nasional menurut Myron Weiner dapat dicapai dengan mengurangi atau menghilangkan kesetiaan primordial.³⁸ Namun menurut Nazaruddin Syamsudin, pandangan tersebut dapat dikritik sebab terlalu melihat persoalannya dari sudut pandang nasional, yang dalam hal ini dari puncak struktur politik.³⁹ Apabila pandangan tersebut dilihat dari struktur bawah, maka masalahnya menjadi lain. Bagaimana negara atau struktur politik dapat menampung kesetiaan primordial itu dan menyalurkannya dalam suatu ikatan yang terpadu. Pandangan tersebut di atas, menunjukkan bahwa perkembangan dinamika demokrasi di Indonesia, akan tergantung bagaimana pusat memiliki kepekaan terhadap perkembangan daerah, karena respon daerah merupakan bentuk respon terhadap kesetiaan nasional yang dibangun pemerintah.

Desentralisasi juga dapat dipakai sebagai alat untuk memobilisasi dukungan terhadap kebijakan pembangunan nasional dengan menginformasikannya kepada masyarakat daerah untuk menggalang partisipasi didalam perencanaan pembangunan dan pelaksanaannya di daerah. Partisipasi lokal dapat digalang melalui keterlibatan dari berbagai kepentingan seperti kepentingan-kepentingan politik, agama,

³⁶*Ibid*, hal. 50-51.

³⁷Maswadi Rauf dalam Roy T Pakpahan, *Konflik Elit Pusat dan Daerah Studi Kasus Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur provinsi Lampung 2003-2008*, Jakarta: FISIP UI, 2005, hal 32.

³⁸Nazaruddin Syamsudin, *Integrasi Politik di Indonesia*, Jakarta: Gramedia, 1989, hal 7.

³⁹*Ibid*, hal 8.

suku, kelompok-kelompok profesi didalam proses pembuatan kebijakan pembangunan. Dengan demikian desentralisasi sering dianggap sebagai jawaban atas kecenderungan-kecenderungan centrifugal yang disebabkan oleh rasa kesukuan, kedaerahan, bahasa, agama dan kelompok-kelompok ekonomi tertentu.

Secara politis, keberadaan pemerintah daerah sangat penting untuk mengakomodasikan kebutuhan-kebutuhan daerah. Pemerintah merasakan adanya kebutuhan akan kesadaran berbangsa dan kebutuhan akan kedewasaan politik dalam masyarakat agar program-program pemerintah di daerah mendapatkan dukungan secara entusias dari masyarakat sehingga penggunaan paksaan dan kekerasan dapat dihindari. Meluasnya kesadaran politik dapat ditempuh melalui partisipasi masyarakat dan adanya pemerintahan yang tanggap untuk mengartikulasikan kebutuhan daerah kedalam kebijakan pembangunan dan adanya akuntabilitas kepada masyarakat dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Dengan demikian secara politis desentralisasi akan memperkuat akuntabilitas, ketrampilan politik dan integrasi nasional. Desentralisasi akan membawa pemerintah lebih dekat kepada rakyat, memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat, dan menciptakan rasa kebebasan, persamaan dan kesejahteraan. Dengan adanya wakil-wakil rakyat di pemerintahan daerah yang dipilih, akan terdapat jaminan yang lebih baik bahwa tuntutan-tuntutan masyarakat luas untuk ikut dipertimbangkan didalam pembuatan kebijakan lokal. Keputusan-keputusan yang dibuat akan lebih terinformasikan sehingga akan lebih sesuai dengan kondisi setempat, dan dapat diterima masyarakat yang pada gilirannya akan lebih efektif.

Konsep otonomi terkait erat dengan hubungan pusat dan daerah. Menurut SH Sarundajang,⁴⁰ untuk menjelaskan hubungan pusat dan daerah dua tipe yaitu: *Pertama*, disebut sentralis, yaitu segala urusan, tugas, fungsi dan wewenang penyelenggaraan pemerintahan pusat

⁴⁰Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Sinar Harapan, 1999, hal. 81.

yang pelaksanaannya dilakukan secara dekonsentrasi. *Kedua*, disebut dengan desentralisasi, dimana urusan, tugas, dan wewenang pelaksanaan pemerintahan diserahkan seluas-luasnya kepada daerah. Dalam realitanya hubungan pemerintah pusat dan daerah tidak selalu berjalan harmonis. Penyebabnya bisa karena distribusi kekuasaan yang dilakukan antara pemerintah pusat dan daerah yang berjalan seimbang dan tidak adil. Distribusi kekuasaan yang dilakukan dalam bentuk mandat, jelas membatasi ruang gerak pemerintah daerah. Konflik kekuasaan itu semakin jelas terasa di era reformasi dan otonomi daerah.

Desentralisasi sebagai sebuah kebijakan dari negara atau pemerintah memiliki konsep yang bervariasi. Nilai yang bersifat universal (global) hingga lokal. Kebijakan desentralisasi, baik di negara federal maupun unitarisme sangat tergantung pada faktor sejarah dan budaya yang dihadapi setiap negara. Sehingga kebijakan desentralisasi di tiap negara sangat berbeda dan sangat dipengaruhi oleh latar belakang politik dan kondisi sosial ekonomi masyarakat serta pengaruh globalisasi yang disponsori oleh negara-negara maju dan lembaga-lembaga internasional, khususnya mengenai isu-isu pembangunan, integrasi pasar domestik dengan pasar internasional, dan peningkatan otonomi daerah.⁴¹

Secara tradisional, argumen keberadaan pemerintah daerah lebih dititikberatkan pada kepentingan untuk mengetahui kondisi daerah untuk menangani persoalan-persoalan daerah secara lebih efektif. Tujuan lainnya adalah bahwa dengan adanya pemerintah daerah akan memungkinkan adanya interaksi yang efektif antara rakyat dengan wakil-wakilnya ataupun dengan birokrasi pemerintah daerah. Pada sisi lain adanya pemerintah daerah akan bermanfaat sebagai sarana pendidikan politik baik bagi masyarakat pemilih maupun bagi wakil-wakil mereka yang ada di pemerintahan dalam usaha membangun demokrasi di tingkat daerah. Suatu pemerintahan daerah yang

⁴¹John Harriss, Kristian Stokke, dan Olle Tornquist, *Politicsing Democracy : The New Local Politics of the democratisation*, New York: Palgrave Macmillan, 2005, hal. 2-3.

representatif mengandung nilai-nilai demokrasi didalamnya yaitu: kemerdekaan, persamaan, kemasyarakatan, tanggung jawab politis, dan partisipasi. Terkandung juga adanya harapan bahwa pemerintah daerah akan mendukung terwujudnya kelembagaan-kelembagaan nasional yang demokratis.

Dalam kaitannya dengan pembangunan, terdapat kebutuhan yang mendesak untuk melibatkan masyarakat secara efektif dalam kegiatan pembangunan. Peranan rakyat daerah perlu dilepaskan dari dominasi oleh sekelompok elite daerah atau paksaan akan konsensus untuk mengarah kepada dinamika masyarakat yang demokratis didalam pembuatan keputusan-keputusan pembangunan. Keterlibatan masyarakat dalam menyatakan kebutuhan-kebutuhannya dan mengawasi kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh wakil-wakil mereka di pemerintahan daerah akan merupakan alat yang sangat penting dalam mengoreksi penyelewengan dan penyalahgunaan kekuasaan.

Secara ekonomis desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi yang terlihat dari terpenuhinya kebutuhan rakyat daerah melalui pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah. Desentralisasi merupakan alat untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang beragam atas barang dan jasa publik sesuai dengan kekhususan wilayahnya. Sebagai contoh, pemerintah daerah menyediakan fasilitas-fasilitas pariwisata untuk daerah dengan karakter pariwisata yang dominan. Secara ekonomis desentralisasi dapat mengurangi biaya dan meningkatkan pelayanan pemerintah karena mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, dan secara efektif memanfaatkan sumber daya manusia.

Hicks menyatakan bahwa rakyat perlu tahu hubungan antara pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan sumber-sumber pembiayaannya. Ini berarti adanya kewajiban dari rakyat untuk membayar pajak untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah daerah tersebut. Salah satu tanggung jawab yang dapat diajarkan melalui pemerintah daerah adalah tanggung jawab rakyat

terhadap pembiayaan pemerintah. Hubungan antara pembayaran pajak daerah dengan pelayanan-pelayanan pemerintah kepada masyarakat sangat jelas nampak dan langsung sifatnya. Karena itu akan lebih meyakinkan masyarakat sebagai pembayar pajak dan akan lebih merangsang kepentingannya untuk membayar pajak daerah dibandingkan keuntungan yang diperoleh pembayar pajak kepada pemerintah nasional yang sering kurang nampak langsung hubungannya.

Keberadaan pemerintah daerah tidaklah semata-mata untuk memberikan pelayanan masyarakat, tapi juga untuk memberikan kesempatan kepada rakyat untuk terlibat langsung dalam kegiatan pemerintah daerah guna mengembangkan kreativitas dan bakat-bakat mereka. Pemerintah daerah telah menjadi sarana pendidikan politik yang berhasil baik di negara maju maupun di negara berkembang. Disamping itu, secara ekonomis dan administratif, pemerintah daerah dapat membantu Pemerintah Pusat dalam menjalankan strategi di bidang pembangunan.

Pada sisi lain, gejala berubahnya struktur masyarakat dari agraris dengan karakter sosial yang relatif homogen ke arah masyarakat industri yang heterogen telah menyebabkan menipisnya ikatan-ikatan primordial yang umumnya menjadi benang perekat munculnya ikatan regional. Kebijakan desentralisasi dalam bentuk pemberian otonomi sebagai respon dari sentimen regional tersebut menjadi semakin kehilangan basis dalam masyarakat yang berubah ke arah perkotaan. Makin kuat gejala perkotaan yang timbul, akan makin lemah ikatan atas basis primordialisme, karena masyarakat akan cenderung diikat oleh kepentingan yang rasional. Keadaan ini diperkuat lagi dengan menggejalanya anonimitas pada masyarakat perkotaan yaitu masyarakat yang anonim yang ditandai dengan renggangnya ikatan-ikatan sosial. Namun perubahan dari gejala primordial ke gejala rasional pada masyarakat perkotaan bukan berarti pemerintah daerah dapat mengabaikan unsur akuntabilitas.

Bentuk akuntabilitas yang dituntut oleh masyarakat perkotaan akan berbeda dengan masyarakat pedesaan yang homogen. Reaksi masyarakat yang heterogen akan lebih bertumpu kepada kualitas pelayanan yang dirasakan oleh mereka. Masyarakat perkotaan akan kurang tertarik pada pembagian unit pemerintahan yang berlandaskan pembagian geografis, namun akan lebih memusatkan perhatian pada jenis dan kualitas pelayanan yang mereka peroleh dari pemerintah daerah. Kalau pada masyarakat yang homogen lebih menekankan pada format desentralisasi dalam arti bahwa eksistensi mereka diakui, maka masyarakat kota akan lebih menekankan pada substansi atau isi dari desentralisasi tanpa terlalu memperhatikan format desentralisasi tersebut dalam struktur pemerintahan.

4. Otonomi Daerah di Indonesia

Desentralisasi menurut Smith mengharuskan adanya pelibatan berbagai macam hubungan hirarki yang menggabungkan berbagai institusi dan fungsi-fungsi baik pada tingkatan negara federal maupun unitari yang mendelegasikan kekuasaan kepada pemerintahan yang berada dibawahnya. Konsep dasar desentralisasi menurut Smith merujuk pada tiga unsur yaitu tuntutan untuk desentralisasi (*the demand for decentralization*), nilai desentralisasi (*the value of decentralization*), dan elemen desentralisasi (*the elements of decentralization*).⁴²

Otto Bauer dan Ernest Renan yang pendapatnya dikutip oleh Sukarno dalam bukunya "*Di Bawah Bendera Revolusi*" menyatakan bahwa suatu bangsa lahir karena adanya penderitaan yang sama. Itulah sebabnya ketika suku-suku bangsa yang ada di nusantara yang sama-sama di bawah satu penderitaan yaitu dijajah oleh Belanda, mereka pada tanggal 28 Oktober 1928 bersumpah berbangsa satu, bertanah air satu dan berbahasa satu yaitu Indonesia. Peristiwa ini yang kita ingat dan peringati setiap tahunnya sebagai hari Sumpah Pemuda. Inilah cikal bakal yang membentuk bangsa Indonesia.

⁴²Brian C. Smith, *Opcit*, hal. 2.

Bangsa Indonesia yang kemudian di bawah pimpinan Sukarno dan Hatta yang menyatakan kemerdekaan bangsa Indonesia tanggal 17 Agustus 1945. Pada tanggal 18 Agustus 1945 disahkanlah UUD NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia. Konstitusi adalah “*Grondwet*” atau hukum dasar dimana bangunan kehidupan berbangsa dan bernegara diatur. Dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 mengatur bangsa Indonesia yang merdeka tersebut untuk pertama kalinya membentuk pemerintah negara Indonesia. Ini yang kemudian menjiwai Pasal 1 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan (*unitary country*) yang berbentuk republik (*res publica*) yang berarti kekuasaan ada ditangan rakyat. Tugas pemerintah negara Indonesia adalah melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut perdamaian dunia yang dilandasi oleh semangat sila-sila Pancasila.

Apa yang diatur dalam pembukaan konstitusi oleh pendiri bangsa Indonesia adalah sejalan dengan pemikiran besar dari Jean Jaques Rousseau, ahli filsafat dari Perancis dalam teorinya *Du Contract Social* dan John Locke dari Inggris yang menyatakan bahwa untuk mencegah terjadinya kekacauan, maka suatu bangsa sepakat membuat institusi yang namanya pemerintah. Jadi tugas pertama pemerintah adalah menciptakan “*Law and Order*”. Tugas kedua pemerintah adalah menciptakan kesejahteraan atau “*Welfare*” bagi warganya. Dari pemikiran tersebut lahir cikal bakal konsep “*welfare state*” atau negara kesejahteraan.

Dalam menciptakan kesejahteraan, bangsa Indonesia sebagaimana diatur dalam pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan menganut kebijakan desentralisasi dengan membagi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam provinsi-provinsi dan setiap provinsi dibagi dalam kabupaten/kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Dengan demikian, ada dua susunan pemerintahan daerah otonom di Indonesia yaitu daerah provinsi dan daerah

kabupaten/kota. Kemudian dalam ayat (5) Pasal yang sama mengatur bahwa daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang dinyatakan sebagai urusan pemerintahan pusat. Ketentuan tersebut yang kemudian melahirkan berbagai kebijakan otonomi daerah dari masa ke masa sejak kemerdekaan Indonesia.

Apabila otonomi daerah dipersepsikan sebagai hak daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, maka kebijakan otonomi daerah di Indonesia diwarnai dengan pasang surut yang ditandai dengan perubahan berbagai peraturan perundang-undangan yang melatar belakangnya. Masa pasang otonomi ditandai dengan diberikannya diskresi (*discretionary power*) yang luas bagi daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, maka masa surut ditandai dengan tingginya campur tangan Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Secara ringkas, implementasi otonomi di Indonesia diwarnai dengan gejala pasang surut dilihat dari latar belakang undang-undang otonomi daerah sejak kemerdekaan Indonesia. Setelah kemerdekaan kita memakai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945. Pelaksanaan otonomi sangat diwarnai oleh warna sentralisasi. Hal ini dapat dimaklumi pada awal kemerdekaan, karena terbatasnya sumber dana dan sumber daya akan memaksa pemerintah untuk lebih memilih pendekatan sentralistik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Namun tiga tahun kemudian lahir Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dengan nuansa desentralisasi yang kuat. Suasana politik waktu itu sangat dipengaruhi oleh semangat partisan sebagai bentuk euforia pasca kemerdekaan dengan dianutnya kabinet parlementer yang ditandai dengan jatuh bangunnya kabinet pemegang kekuasaan pemerintahan. Kemudian lahir Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 yang sangat desentralistik diwarnai dengan adanya pemisahan antara pejabat daerah dengan pejabat pusat. Hal ini tidak terlepas dari pemilu pertama tahun 1955 yang demokratis. Bahkan pada waktu itu

sebagaimana diungkapkan oleh Bayu Suryaningrat, timbul dualisme struktural antara pejabat pusat yang ditugaskan di daerah dengan pejabat daerah otonom (*split model*) mengambil istilah Leemans.

Kemudian pasca Dekrit Presiden Soekarno 5 Juli 1959, dikeluarkanlah Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 yang bernuansa sentralistik. Hampir semua jabatan bupati dan walikota diambil dari pamong praja yang berasal dari Pemerintah Pusat. Kondisi ini timbul sebagai refleksi dari dibubarkannya DPR dan MPR melalui Dekrit Presiden dan dibentuklah DPRS dan MPRS. Era tahun 1960an partai politik bangkit kembali ditandai dengan lahirnya poros nasakom. Dalam konteks otonomi daerah lahirlah Undang-Undang 18 Tahun 1965. Bahkan waktu itu muncul tuntutan agar dibentuk daerah tingkat III berbasis di kecamatan. Setelah G 30S/PKI tahun 1965, lahir Orde Baru yang dalam konteks otonomi daerah melahirkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang bernuansa sentralistik.

Pada waktu Orde Baru, kepala daerah menjalankan fungsi ganda (*dual roles*). Kepala daerah tidak hanya sebagai kepala daerah otonom tapi sekaligus juga berperan sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah (*fused model* memakai istilah Leemans). Akhirnya terjadi krisis moneter yang kemudian memicu krisis multi dimensi yang ditandai dengan runtuhnya rezim Orde Baru dan melahirkan reformasi dengan agenda utama demokratisasi.

Dalam konteks otonomi daerah lahirlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemda Tahun 1999) yang merupakan kebalikan arah dari sentralisasi menuju ke ekstrim yang berlawanan yaitu otonomi seluas-luasnya. Hubungan Pusat dan daerah bukan lagi sinerjik bahkan sering bernuansa bertentangan secara diametrik. Pokok persoalannya terletak pada belum siapnya, baik Pusat maupun Daerah dalam menyikapi otonomi daerah dengan prinsip otonomi yang seluas luasnya. Pusat yang secara empiris belum siap untuk kehilangan perannya sebagai pengatur dan pengurus yang sering dipraktikkan di era orde baru yang sentralistik. Sedangkan Daerah yang sangat antusias pada

kebebasan dengan kapasitas yang terbatas serta belum siap untuk menjalankan otonomi yang seluas-luasnya tersebut.

Ketidakharmonisan hubungan Pusat dan Daerah yang terbentuk semasa diberlakukannya UU tentang Pemda Tahun 1999 dicoba diakhiri dengan mengubah Undang-Undang tersebut menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemda Tahun 2004). Undang-Undang ini mencoba membentuk keseimbangan baru antara hubungan Pusat dan Daerah. Kewenangan Daerah mulai ditata dengan melakukan pembagian urusan pemerintahan antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota secara tegas yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007. Namun, dalam praktik pembagian kewenangan tersebut sering dianulir oleh pengaturan kewenangan dalam undang-undang sektor yang sering bertentangan dengan pembagian kewenangan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007. Hal ini dikarenakan dalam hierarki peraturan perundang-undangan posisi peraturan pemerintah adalah lebih rendah dari undang-undang, maka tetap saja masih terjadi tumpang tindih kewenangan antara Pusat dan Daerah. Pusat akan bertahan pada Undang-Undang Sektor yang mengaturnya. Sedangkan Pemerintah Daerah berpedoman pada UU tentang Pemda Tahun 2004 *jo.* Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007. Kondisi tersebut yang kemudian menjadi salah satu pemicu diubahnya UU tentang Pemda Tahun 2004 menjadi UU tentang Pemda Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas UU tentang Pemda Tahun 2014 (UU tentang Pemda Tahun 2015) yang mengatur pemerintahan daerah sampai sekarang ini.

Perubahan berbagai Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut sangat diwarnai oleh perubahan suasana politik pada waktu undang-undang tersebut dibuat. Perubahan suasana politik akan mempengaruhi suasana kebatinan penyusunan undang-undang otonomi daerah. Namun demikian pelajaran yang dapat kita ambil adalah perubahan tersebut sangat diwarnai dua hal yaitu aspek

“diskresi” (*the degree of discretion of local government*) dan aspek “intervensi” (*the degree of intervention of central government toward local government*) yang kemudian akan mewarnai pelaksanaan otonomi daerah. Ini merupakan suatu “*continuum*” antara sentralisasi dan desentralisasi. Tidak ada suatu negara yang dapat melakukan segregasi secara absolut antara sentralisasi dan desentralisasi. Ini adalah pencarian keseimbangan antara kepentingan nasional (sentralisasi) dan kepentingan daerah (desentralisasi). Hal ini juga membuktikan selalu ada upaya mencari keseimbangan antara sentralisasi dengan desentralisasi sesuai perkembangan kondisi sosial politik, ekonomi, dan tingkat kesejahteraan masyarakat yang terjadi pada waktu undang-undang otonomi daerah tersebut disusun.

Ada beberapa isu strategis dalam UU tentang Pemda Tahun 2014 dan UU tentang Pemda Tahun 2015, yaitu:

a. Isu Penegasan Hubungan Pusat dan Daerah

Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 memang memberikan otonomi yang seluas-luasnya ke daerah. Namun konstitusi tidak mengatur kekuasaan siapa yang diotonomikan seluas-luasnya ke daerah. Masalahnya setelah reformasi yang ditandai dengan amendemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang telah dilakukan empat kali, konstitusi Indonesia tidak diikuti penjelasan karena sejak reformasi penjelasan konstitusi dihapus. Untuk itu maka tergantung interpretasi dari pembentuk undang-undang untuk menafsirkannya. Koreksi akan dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi manakala terjadi *judicial review* atas undang-undang terhadap konstitusi.

UU tentang Pemda Tahun 2014 secara jelas dan tegas menyatakan bahwa kewenangan eksekutif yang dipegang oleh Presiden yang diotonomikan seluas-luasnya ke daerah. Undang-Undang tersebut juga menegaskan bahwa tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden sebagai konsekuensi kita berotonomi di negara kesatuan (*unitary state*). Itu juga sebabnya kenapa DPRD dijadikan pejabat daerah untuk menciptakan

kejelasan dan ketegasan serta menghilangkan ambivalensi posisi mereka dalam sistem pemerintahan di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berbeda halnya dengan di negara federal dimana fungsi legislatif sebagai pembuat undang-undang ada di tingkat negara bagian dan di tingkat negara federal. Di Indonesia sebagai negara kesatuan, lembaga legislatif sebagai pembuat undang-undang hanya ada di tingkat nasional. Sedangkan DPRD adalah pembuat Peraturan Daerah. Itulah argumen yang dibangun bahwa DPRD adalah pejabat daerah.

Mengingat posisi Presiden sebagai penanggung jawab akhir pemerintahan, maka Presiden mempunyai hak untuk mengatur daerah melalui berbagai regulasi dibawah undang-undang seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri dan lain-lainnya. Hal ini pula yang menyebabkan terciptanya hubungan yang hierarkis antara Pusat dan Daerah.

Daerah otonom yang dibentuk dengan undang-undang tersebut kemudian masyarakatnya diberikan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Masalahnya adalah tidak mungkin rakyat memerintah beramai-ramai. Maka melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Pemilihan Umum dipilihlah wakil-wakil mereka, baik yang berperan sebagai kepala daerah hasil dari Pemilihan Kepala Daerah maupun yang berperan selaku DPRD sebagai hasil Pemilihan Umum. Dua lembaga inilah yang kemudian mendapat mandat dari warganya untuk memimpin pelaksanaan otonomi daerah. Itulah sebabnya definisi pemerintahan daerah dalam UU tentang Pemda Tahun 2014 adalah "*penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh kepala daerah dan DPRD*".

b. Isu Pembagian Urusan Pemerintahan

Dalam konteks otonomi daerah lahirlah UU tentang Pemda Tahun 1999 yang merupakan kebalikan arah dari sentralisasi menuju ke ekstrim yang berlawanan yaitu otonomi seluas-luasnya. Hubungan Pusat dan daerah bukan lagi sinerjik bahkan sering

bernuansa bertentangan secara diametrik. Pokok persoalannya terletak pada belum siapnya, baik Pusat maupun Daerah dalam menyikapi otonomi daerah dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya. Pusat yang secara empiris belum siap untuk kehilangan perannya sebagai pengatur dan pengurus yang sering dipraktikkan di era Orde Baru yang sentralistik. Sedangkan Daerah yang sangat antusias pada kebebasan dengan kapasitas yang terbatas serta belum siap untuk menjalankan otonomi yang seluas-luasnya tersebut.

Ketidakharmonisan hubungan Pusat dan Daerah yang terbentuk semasa diberlakukannya UU tentang Pemda Tahun 1999 dicoba diakhiri dengan mengubah Undang-Undang tersebut menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemda Tahun 2004). Undang-Undang ini mencoba membentuk keseimbangan baru antara hubungan Pusat dan Daerah. Kewenangan Daerah mulai ditata dengan melakukan pembagian urusan pemerintahan antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota secara tegas yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007. Namun dalam praktik pembagian kewenangan tersebut sering dianulir oleh pengaturan kewenangan dalam undang-undang sektor yang sering bertentangan dengan pembagian kewenangan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007. Karena dalam hierarki peraturan perundang-undangan posisi peraturan pemerintah adalah lebih rendah dari undang-undang, maka tetap saja masih terjadi tumpang tindih kewenangan antara Pusat dan Daerah. Pusat akan bertahan pada Undang-Undang Sektor yang mengaturnya. Sedangkan Pemerintah Daerah berpedoman pada UU tentang Pemda Tahun 2004 *jo.* Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007. Kondisi tersebut yang kemudian menjadi salah satu pemicu diubahnya UU tentang Pemda Tahun 2004 menjadi UU tentang Pemda Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua

Atas UU tentang Pemda Tahun 2014 (UU tentang Pemda Tahun 2015) yang mengatur pemerintahan daerah sampai sekarang ini.

Perubahan berbagai Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut sangat diwarnai oleh perubahan suasana politik pada waktu undang-undang tersebut dibuat. Perubahan suasana politik akan mempengaruhi suasana kebatinan penyusunan undang-undang otonomi daerah. Namun demikian, pelajaran yang dapat kita ambil adalah perubahan tersebut sangat diwarnai dua hal yaitu aspek “diskresi” (*the degree of discretion of local government*) dan aspek “intervensi” (*the degree of intervention of central government toward local government*) yang kemudian akan mewarnai pelaksanaan otonomi daerah. Ini merupakan suatu “continuum” antara sentralisasi dan desentralisasi. Tidak ada suatu negara yang dapat melakukan segregasi secara absolut antara sentralisasi dan desentralisasi. Ini adalah pencarian keseimbangan antara kepentingan nasional (sentralisasi) dan kepentingan daerah (desentralisasi). Hal ini juga membuktikan selalu ada upaya mencari keseimbangan antara sentralisasi dengan desentralisasi sesuai perkembangan kondisi sosial politik, ekonomi, dan tingkat kesejahteraan masyarakat yang terjadi pada waktu undang-undang otonomi daerah tersebut disusun.

Namun demikian, menurut Vedi R. Hadiz mengemukakan bahwa kebijakan desentralisasi di Indonesia kurang berhasil sebagaimana dipahami bersama tujuan awal desentralisasi untuk memajukan demokrasi dan pemerintahan yang baik (*good governance*). Hal itu terjadi, karena desentralisasi yang seharusnya upaya untuk melokalisasi kekuasaan yang disesuaikan dengan kebutuhan lokal dalam menentukan kebijakan pembangunan, sebaliknya dalam prosesnya telah dibelokkan oleh kepentingan-kepentingan elite-elite lokal untuk menguasai sumber-sumber pendapatan daerah.

Di Indonesia, reformasi pemerintahan neo-liberal dalam bentuk desentralisasi telah dibajak' pada tahun-lahun pertama

penerapannya oleh bermacam-macam kepentingan predator (perampok/pencuri) lokal. Sesungguhnya, desentralisasi memberikan tali hidup bagi mereka ketika otoritarianisme tempat dimana mereka diinkubasi telah lama tidak dapat dipercaya lagi.⁴³

Senada dengan pendapat Hadiz tersebut, Denden Alicias dan Djorina Velasco menyatakan bahwa fenomena kuatnya *elite capture* dari elit lokal telah melemahkan tujuan awal desentralisasi. Karena elit-elit tersebut mempengaruhi terlalu dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan desentralisasi di negara-negara di Asia Tenggara. Selanjutnya kedua faktor tersebut di atas, baik *elite capture* dan *old predatory relations* menjadi salah satu faktor penghalang mengapa desentralisasi tidak menghasilkan demokrasi dan tidak mampu mendekatkan pemerintah dengan rakyat (*to bring government close to the people*).⁴⁴ Oleh karena itu, Michael S. Malley memberikan pendapat yang sama bahwa kebijakan desentralisasi merupakan bentuk baru namun tidak menghapus struktur-struktur kekuasaan lama (Orde Baru).⁴⁵

Namun demikian, menurut Michael S. Malley berpendapat bahwa kebijakan desentralisasi di Indonesia hanya menghasilkan pemerintahan lokal yang telah diambilalih (*capture*) oleh elite-elite lokal. Mereka berpendapat bahwa penguasaan (*capture*) lebih memungkinkan di mana kompetisi pemilihan (kepala daerah) yang efektif tidak cukup, kelompok elit yang lebih kohesif, dan tingkatan rata-rata kesadaran para pemilih rendah. Mereka menghipotesis bahwa elit dapat mengorganisasikan lebih kohesif pada tingkat lokal dikarenakan kepentingan mereka lebih homogen dan biaya

⁴³Vedi R. Hadiz, *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia : A Southeast Asia Perspective*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2011, hal. 27.

⁴⁴Denden Alicias and Djorina Velasco, *Decentralization and Deepening Democracy, Studies from Cambodia, Indonesia, Philippines and Thailand*, 2007. Dalam Tri Ratnawati, *Satu Dasa Warsa Pemekaran Daerah Era Reformasi: Kegagalan Otonomi Daerah?*, Jurnal Ilmu Politik, Edisi 21, 2010, hal 130.

⁴⁵Michael S. Malley, *New Rules. Old Structures and The Limits of Democratic Decentralisation*, dalam Edward Aspinal dan Greg Fealy, *Local Power and Politics in Indonesia : Desentralisation and Demoralisation*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003, hal. 102.

informasi dan organisasi lebih rendah daripada pada tingkatan nasional. Di samping itu, para pemilih juga tidak mendapatkan informasi yang cukup mengenai perilaku politisi lokal selain itu media massa juga kurang meliput pemiasalahan-permasalahan lokal daripada pemberitaan permasalahan nasional. Dengan kondisi seperti ini, warga masyarakat kurang dapat mengawasi perilaku politisi lokal mereka, yang tentunya akan menghilangkan kemampuan mereka untuk meminta pertanggungjawaban para poltisi lokal. dan tentunya ini akan meningkatkan resiko *elite capture*.⁴⁶

Isu ini akan berimplikasi pada kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan. Pembagian urusan pemerintahan dituangkan dalam lampiran UU tentang Pemda Tahun 2014 sebagai bagian tak terpisahkan dari batang tubuh undang-undang tersebut. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya tumpang tindih dalam penanganan urusan pemerintahan tersebut. Telah diatur secara tegas dan jelas mengenai 32 (tiga puluh dua) urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.

Agar urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah berjalan sesuai dengan yang diharapkan oleh Pusat, maka Kementerian/Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (selanjutnya disingkat K/L) yang sebagian urusannya didesentralisasikan wajib untuk membuat pedoman pelaksanaannya yang dikenal dengan istilah Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK). Daerah wajib menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya dalam koridor NSPK yang dibuat Pusat dalam hal ini K/L. Agar K/L tidak sewenang-wenang dalam membuat NSPK maka Kemendagri berperan sebagai “*Clearing House*” yang mempertemukan K/L dengan Daerah. Dengan demikian, akan terjadi interaksi Pusat dan Daerah dalam penyusunannya yang

⁴⁶*Ibid*, hal. 102.

difasilitasi oleh Kemendagri. Hal ini dilakukan untuk mencegah resistensi daerah dan sekaligus menegaskan “*compliance*” daerah dalam pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut. Pelanggaran terhadap NSPK akan bermuara pada dijatuhkannya sanksi terhadap kepala daerah sebagai pimpinan pemerintahan daerah.

Terdapat 32 (tiga puluh dua) urusan pemerintahan yang diotonomikan ke daerah. Sedangkan yang tidak diserahkan ada 6 (enam) urusan, karena menyangkut eksistensi bangsa dan negara sehingga sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat (urusan absolut). Mengingat tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden, maka prinsip yang dianut adalah seluas apapun otonomi yang diserahkan ke daerah, tetap Pemerintah Pusat masih ada di dalam pelaksanaan urusan tersebut. Peran Pemerintah Pusat adalah membuat NSPK, melakukan supervisi dan fasilitasi agar daerah mampu melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya secara sinerjik dengan kepentingan nasional.

Untuk itulah maka istilah yang dipakai adalah urusan pemerintahan konkuren yang berasal dari akar kata “*concurrere*” artinya bersama atau *overlap* yang melibatkan Pemerintah Pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Yang membedakannya adalah skala dari urusan tersebut yang pembagiannya memakai kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. Pembagian urusan konkuren tersebut kemudian dituangkan dalam lampiran UU tentang Pemda Tahun 2014.

Kriteria eksternalitas berangkat dari pemahaman bahwa yang berwenang mengurus suatu urusan pemerintahan adalah tingkatan pemerintahan yang terkena dampak dari urusan tersebut. Kriteria akuntabilitas didasarkan atas argumen bahwa tingkatan pemerintahan yang terdekat dengan dampak tersebut yang menangani urusan pemerintahan tersebut. Ini adalah refleksi dari reformasi yang beragendakan demokrasi yaitu bagaimana agar pemerintah akuntabel pada rakyatnya. Namun karena demokrasi

sering menciptakan inefisiensi dan juga pengedepanan efisiensi sering menegasikan demokrasi, maka kriteria efisiensi dijadikan kriteria yang ketiga. Penekanan pada aspek efisiensi adalah mengingat lingkungan strategis globalisasi pada era milenium dewasa ini. Setiap urusan pemerintahan akan bermuara pada pelayanan publik. Pelayanan publik harus efisien dan tidak boleh menciptakan “*high cost economy*”. Globalisasi telah menciptakan era persaingan bebas. Suatu bangsa akan “*survive*” di era globalisasi dewasa ini apabila bangsa tersebut mempunyai kemampuan untuk mengedepankan keunggulan kompetitif dan keunggulan komparatif. Untuk itulah setiap pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah baik pusat maupun daerah harus mampu lebih efisien. Sedangkan efisiensi pelayanan publik baru bisa tercapai kalau terjadi “*economies of scale*” terhadap pelayanan tersebut. Disisi lain *economies of scale* akan ditentukan oleh seberapa besar dan seberapa luas pelayanan tersebut diberikan. Dari sudut pemerintahan, *economies of scale* akan ditentukan oleh “*catchment area*” atau wilayah tangkapan pelayanan yang harus dilayani oleh pemerintah.

Dari situasi diametrik antara akuntabilitas sebagai refleksi dari *value* demokrasi dan efisiensi sebagai refleksi dari *value economy* kita harus mampu menetapkan tingkatan pemerintahan mana (pusat, provinsi atau kabupaten/kota) yang paling optimal memberikan pelayanan publik tersebut. Pemahaman ini akan bermuara pada siapa yang paling optimal untuk disertai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tersebut. Untuk itulah luasan wilayah pemerintahan menjadi pertimbangan utama serta aksesibilitas wilayah tersebut. Aksesibilitas akan sangat ditentukan oleh kondisi infrastruktur yang ada. Makin aksesibel suatu wilayah akan makin fisibel untuk menerapkan konsep *economies of scale* dalam pemberian pelayanan. Sebaliknya walaupun luasan wilayah sempit namun aksesibilitas bermasalah, maka konsep *economies of scale* sulit

diterapkan sampai dengan terbangunnya infrastruktur pendukung aksesibilitas wilayah yang bersangkutan.

Karena tujuan dari pemerintah adalah untuk menyejahterakan rakyat (*welfare*) maka urusan konkuren dibagi atas urusan yang menyangkut pelayanan dasar (*basic services*) seperti pendidikan, kesehatan, lingkungan, pekerjaan umum, sosial dan lain-lainnya yang diberi label dengan istilah urusan wajib. Agar pelayanan dasar dapat diberikan secara efektif sesuai dengan kemampuan keuangan pusat dan daerah, maka disusunlah konsep Standard Pelayanan Minimal (SPM) yang merupakan tingkat pelayanan minimal yang harus disediakan oleh pemerintah daerah kepada warganya. Sedangkan untuk urusan pemerintahan yang terkait dengan peningkatan ekonomi untuk menambah pendapatan masyarakat seperti pertanian, perdagangan, pariwisata, kehutanan dan lain-lainnya diberi label dengan istilah urusan pilihan.

Ada 32 (tiga puluh dua) urusan pemerintahan konkuren yang diotonomikan ke daerah yaitu:

- 1) Pendidikan dan Kebudayaan
- 2) Kesehatan
- 3) Lingkungan Hidup
- 4) Pekerjaan Umum
- 5) Pertanian
- 6) Ketahanan Pangan
- 7) Administrasi Kependudukan dan Catatan Sipil
- 8) Kependudukan
- 9) Keluarga Berencana
- 10) Sosial
- 11) Nakertrans
- 12) Perumahan Rakyat
- 13) Ketentraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat
- 14) Perhubungan
- 15) Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak

- 16) Penataan Ruang
- 17) Pertanahan
- 18) Kehutanan
- 19) Kominfo
- 20) Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah
- 21) Penanaman Modal
- 22) Pemuda dan Olah Raga
- 23) Pemberdayaan Masyarakat Desa
- 24) Statistik
- 25) Persandian
- 26) Perpustakaan
- 27) Arsip
- 28) Kelautan dan Perikanan
- 29) Pariwisata dan Ekonomi Kreatif
- 30) Energi dan Sumber Daya Mineral
- 31) Perdagangan
- 32) Perindustrian

Langkah berikutnya setelah pembagian urusan tersebut adalah pemetaan urusan pemerintahan untuk efisiensi kelembagaan dan efektivitasnya untuk mencapai target pembangunan nasional. Setiap daerah wajib memetakan urusan wajib non-biaya dasar yang sangat penting untuk diurus karena terkait kondisi setempat. Sebagai ilustrasi, dalam hal urusan kominfo belum begitu urgen, maka fungsinya tetap ada namun kelembagaannya dilekatkan pada lembaga serumpun yang ada. Dengan cara demikian akan tersusun lembaga yang berbasis “*right sizing*” dengan semangat ramping struktur namun kaya fungsi. Ini tujuannya untuk menekan *overhead cost* serendah mungkin tanpa mengabaikan fungsi pemerintahan yang harus dilaksanakan dalam koridor otonomi luas.

Secara empirik *overhead cost* penyelenggaraan pemerintahan khususnya di tingkat kabupaten/kota di Indonesia sangat tinggi hampir mendekati 70%. Dengan demikian hanya menyisakan 30%

anggaran untuk pelayanan publik. Sedangkan pada sisi lain posisi kabupaten/kota merupakan lini terdepan untuk menciptakan kesejahteraan ketika tingkat kesejahteraan tersebut dihitung dari capaian Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Tiga komponen utama IPM yaitu Kesehatan, Pendidikan dan Pendapatan sebagian besar menjadi kewenangan kabupaten/kota untuk menanganinya. Konstitusi dan Undang-Undang Pendidikan mengamanatkan 20% anggaran untuk pendidikan, dan Undang-Undang Kesehatan mengamanatkan 10% anggaran daerah untuk biaya kesehatan, maka dengan sisa anggaran 30% tidak ada lagi tersisa anggaran untuk membiayai pelayanan publik lainnya.

Untuk itulah pemetaan urusan pemerintahan baik yang terkait urusan wajib dan urusan pilihan merupakan strategi yang harus ditempuh untuk mengurangi *overhead cost* serta meningkatkan alokasi anggaran untuk urusan lainnya yang dirasa urgen untuk dibiayai. Apabila kondisi tersebut tidak dibenahi maka kabupaten/kota sebagai lini terdepan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui peningkatan IPM akan terbatas sekali kontribusinya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat akibat terserapnya sebagian besar APBD untuk *overhead cost*.

Kondisi tersebut juga yang menjadi salah satu penyebab kenapa IPM Indonesia sejak reformasi hampir 20 (dua puluh) tahun kurang meningkat. Ini salah satu kekhawatiran kita, Indonesia kalau kurang cerdas dan cermat manajemen pemerintahannya akan terperangkap dalam perangkap negara kelas menengah bawah (*low middle income countries' trap*).

c. Isu Pembinaan dan Pengawasan (Binwas)

Salah satu penyebab munculnya “raja-raja kecil” dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah lemahnya pengawasan dan pembinaan terhadap pemerintah daerah. Sumber dari kewenangan daerah adalah dari Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Demikian juga tanggung jawab akhir pemerintahan ada di tangan Presiden sebagai konsekuensi otonomi

di negara kesatuan. Dengan demikian, sangat logis jika kewenangan untuk mengawasi serta membina (Binwas) menjadi tanggung jawab Presiden. Presiden sebagai kepala pemerintahan di tingkat pusat mempunyai tanggung jawab agar otonomi daerah berjalan secara optimal.

Pemerintah Pusat berkewajiban untuk mengawasi dan membina daerah. Untuk tingkatan provinsi maka Binwasnya dilakukan oleh Kementerian/Lembaga (K/L) yang sebagian kewenangannya diserahkan ke daerah. K/L bisa langsung melakukan Binwas ke tingkat provinsi mengingat jumlah provinsi yang relatif sedikit (34 provinsi) dan transportasi yang relatif mudah ke ibukota provinsi di seluruh Indonesia. Semua ibukota provinsi sebagai pusat pemerintahan provinsi dapat dijangkau dalam satu hari.

Binwas terhadap kabupaten/kota juga seyogyanya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Namun karena jumlah kabupaten/kota sebanyak 515 (lima ratus lima belas) kabupaten/kota dan dengan lokasi kabupaten/kota yang sering belum terjangkau oleh transportasi umum. Kondisi tersebutlah yang menyebabkan dilakukannya rekayasa pemerintahan dengan menugaskan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat (GWPP). Selaku GWPP, maka gubernur adalah representasi Pemerintah Pusat di daerah. Untuk itulah hubungan GWPP menjadi hierarkis dengan kabupaten/kota sebagai refleksi hubungan hierarkis antara pusat dengan daerah. GWPP yang bertugas untuk melakukan Binwas terhadap kabupaten/kota yang ada di wilayahnya.

Memang sebagai daerah otonom antara daerah otonom provinsi tidak bersifat hierarkis dengan daerah otonom kabupaten/kota. Ilustrasinya adalah ketika pusat menyerahkan pengurusan SLTA untuk menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota disertai kewenangan mengurus SD dan SLTP. Maka pengurusan SD dan SLTP oleh kabupaten/kota bukanlah

hierarkinya lebih rendah dari provinsi yang mengurus SLTA. Ini untuk menggambarkan tidak adanya hierarki atau jalur komando antara provinsi dengan kabupaten/kota dalam menjalankan otonominya. Kedua susunan pemerintahan daerah tersebut dibawah komando Pemerintah Pusat. Pemerintah Pusat melalui Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan yang membuat Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) yang mengatur hubungan antara kabupaten/kota yang mengurus SD dan SLTP dengan provinsi yang mengurus SLTA. Jadi hubungan pusat dan daerah dalam konteks otonomi adalah hierarkis. Disamping itu daerah otonom juga dapat dihapus dengan jalan digabung dengan daerah lainnya oleh pusat ketika daerah tersebut tidak mampu menjalankan otonominya.

5. Pembangunan Daerah

Menurut Soekartawi konsep umum tentang perencanaan pembangunan adalah bahwa perencanaan pembangunan sebenarnya merupakan suatu proses yang berkesinambungan dari waktu ke waktu dengan melibatkan kebijaksanaan (*policy*) dari pembuat keputusan berdasarkan sumber daya yang tersedia dan disusun secara sistematis.⁴⁷ Riyadi dan Bratakusuma berpendapat, perencanaan pembangunan dapat diartikan proses atau tahap dalam merumuskan pilihan-pilihan pengambilan kebijakan yang tepat, dimana dalam tahapan ini dibutuhkan data dan fakta yang relevan sebagai dasar atau landasan bagi serangkaian alur yang sistematis yang bertujuan untuk terwujudnya kesejahteraan masyarakat umum baik secara fisik maupun non fisik.⁴⁸

Dalam pembangunan daerah, ada yang disebut sebagai Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah (Simrenda). Simrenda ini dirancang untuk dapat meningkatkan kualitas perencanaan

⁴⁷Soekartawi, *Prinsip-prinsip Perencanaan Pembangunan*, Jakarta: Rajawali Press, 1990, Hal. 3.

⁴⁸Riyadi dan Bratakusumah, *Perencanaan Pembangunan Daerah*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005, Hal. 7.

pembangunan daerah melalui data-data pembangunan yang relevan dan akurat. Simrenda dapat membantu semua tahapan dalam perencanaan pembangunan daerah. Hal tersebut menandakan bahwa keberadaan Simrenda akan sangat membantu mewujudkan pembangunan daerah yang lebih maksimal. Melalui beberapa rangkaian simulasi kegiatan, penentuan arah kebijakan pembangunan dapat lebih dimaksimalkan, sehingga upaya-upaya penanganan permasalahan dan hambatan dalam pembangunan daerah mampu diatasi sejak awal.⁴⁹

Pembangunan daerah dapat dilihat dari beberapa segi, yaitu pembangunan sektoral, pembangunan wilayah, dan pembangunan pemerintahan. Dari segi pembangunan sektoral, pembangunan daerah merupakan pencapaian sasaran pembangunan nasional, dilakukan melalui berbagai kegiatan atau pembangunan sektoral seperti pertanian, industri, dan jasa yang dilaksanakan daerah. Pembangunan sektoral dilakukan di daerah disesuaikan dengan kondisi dan potensinya. Dari segi pembangunan wilayah yang meliputi perkotaan dan pedesaan sebagai pusat dan lokasi kegiatan sosial-ekonomi dari wilayah tersebut. Desa dan kota saling terkait dan membentuk suatu sistem, karenanya, pembangunan wilayah meliputi pembangunan wilayah perkotaan dan pedesaan yang terpadu dan saling mengisi. Dari segi pemerintahan, pembangunan daerah merupakan usaha untuk mengembangkan dan memperkuat pemerintahan daerah untuk makin mantapnya otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab.⁵⁰

Pembangunan daerah di Indonesia memiliki dua aspek, yaitu: 1) bertujuan memacu pertumbuhan ekonomi dan sosial di daerah yang relatif terbelakang; dan 2) untuk lebih memperbaiki dan meningkatkan kemampuan daerah dalam melaksanakan pembangunan melalui

⁴⁹*Ibid.* Hal. 9.

⁵⁰Sugijanto Soegijoko, *Strategi Pengembangan Wilayah dalam Pengentasan Kemiskinan*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1997, Hal. 49.

kemampuan menyusun perencanaan sendiri dan pelaksanaan program serta proyek secara efektif.⁵¹

Pembangunan daerah dalam teori pembangunan disebut sebagai pertumbuhan wilayah. Oleh karena itu, pembangunan daerah adalah mewujudkan pertumbuhan wilayah. Pandangan teori *resource endowment* dari suatu wilayah menyatakan bahwa pengembangan ekonomi wilayah bergantung pada sumber daya alam yang dimiliki dan permintaan terhadap komoditas yang dihasilkan dari sumber daya itu.⁵² Sementara pandangan lain, teori *export base* atau teori *economic base* menyatakan bahwa pertumbuhan wilayah jangka panjang bergantung pada kegiatan ekspornya. Kekuatan utama dalam pertumbuhan wilayah adalah permintaan eksternal akan barang dan jasa, yang dihasilkan dan diekspor oleh wilayah itu. Permintaan eksternal ini mempengaruhi penggunaan modal, tenaga kerja, dan teknologi untuk menghasilkan komoditas ekspor.⁵³

Teori lain tentang pertumbuhan wilayah yang dikembangkan dengan asumsi-asumsi ilmu ekonomi neo-klasik menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi wilayah sangat berhubungan dengan tiga faktor penting, yaitu 1) tenaga kerja; 2) ketersediaan modal; dan 3) kemajuan teknologi. Tingkat dan pertumbuhan faktor-faktor itu akan menentukan tingkat pendapatan dan pertumbuhan ekonomi wilayah.⁵⁴ Dalam teori ini ditekankan pentingnya perpindahan faktor-faktor ekonomi, khususnya modal dan tenaga kerja antar wilayah. Perpindahan faktor modal dan tenaga kerja antar wilayah dalam suatu negara lebih mudah terjadi dan dapat menghilangkan perbedaan faktor harga diantara wilayah-wilayah itu yang bermuara pada penyeragaman pendapatan per kapita wilayah.⁵⁵

⁵¹Syafuruddin A. Tumenggung, *Paradigma Ekonomi Wilayah: Tinjauan Teori dan Praksis Ekonomi Wilayah dan Implikasi Kebijakan Pembangunan*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1997, Hal. 144.

⁵²*Ibid.* Hal.145.

⁵³*Ibid.*

⁵⁴*Ibid.* Hal.147.

⁵⁵Gunawan Sumodiningrat, *Membangun Perekonomian Rakyat; Seri Ekonomika Pembangunan*, Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar dan IDEA, 1998, Hal. 23.

Sementara itu, teori ketidakseimbangan pertumbuhan wilayah muncul terutama sebagai reaksi terhadap konsep kestabilan dan keseimbangan pertumbuhan seperti diungkap dalam teori Neo-klasik. Tesis utama teori ini adalah bahwa kekuatan pasar sendiri tidak dapat menghilangkan perbedaan-perbedaan antar wilayah dalam suatu negara; bahkan sebaliknya kekuatan-kekuatan ini cenderung akan menciptakan dan bahkan memperburuk perbedaan-perbedaan itu. Perubahan-perubahan dalam suatu sistem sosial ternyata tidak diikuti oleh penggantian perubahan-perubahan pada arah yang berlawanan.⁵⁶

Oleh karena itu, intervensi negara diperlukan sebatas mengarahkan kembali kekuatan-kekuatan itu dalam pasar agar perbedaan yang muncul tidak membesar, sehingga pertumbuhan wilayah tetap dapat diwujudkan. Pertumbuhan keluaran (*output*) wilayah ditentukan oleh adanya peningkatan skala pengembalian, terutama dalam kegiatan manufaktur. Hal ini berarti bahwa wilayah dengan kegiatan utama sektor industri pengolahan akan mendapat keuntungan produktivitas yang lebih besar dibandingkan wilayah yang bergantung pada sektor primer, sehingga dapat disimpulkan bahwa wilayah dengan sektor industri akan tumbuh lebih cepat dibandingkan wilayah yang bergantung pada sektor primer.⁵⁷

Dengan demikian, suatu kawasan yang mempunyai keunggulan di sektor pertanian perlu menempatkan sektor pertanian sebagai basis utama dalam menggerakkan sektor industri agar pertumbuhan wilayah dapat dipercepat dengan tetap melibatkan partisipasi masyarakat lokal. Untuk itu, diperlukan upaya khusus untuk pengembangan sumber daya manusia lokal sebagai penggerak utama pertumbuhan wilayah. Teori ini dikembangkan sebagai jawaban atas akselerasi pertumbuhan wilayah yang beriringan dengan peningkatan kesejahteraan sosial riil masyarakat lokal. Hal ini berarti bahwa investasi pada sumber daya manusia akan menyebabkan peningkatan

⁵⁶*Ibid.* Hal. 24.

⁵⁷*Ibid.* Hal. 24-25.

skala pengembalian. Oleh karena itu, hal tersebut akan meningkatkan pertumbuhan wilayah dalam jangka panjang.⁵⁸

Suatu kelompok manusia dalam suatu lingkungan tertentu (*community*) atau masyarakat dalam suatu wilayah, tempat, atau daerah, dihubungkan dengan unit daerah (tempat atau wilayah) lain oleh faktor maupun keadaan-keadaan ekonomi, fisik, dan sosialnya. Dengan demikian, pembangunan dalam suatu tempat tertentu membutuhkan koordinasi proyek pembangunan lokalnya dengan rencana regional dan nasional. Dari segi pembangunan, *region* sebetulnya adalah penghubung (*link*) antara masyarakat lokal dan nasional. Suatu *peng-regional-an* memungkinkan identifikasi tujuan nasional ke dalam pelaksanaan lokal yang lebih jelas dan tajam. Dengan perkataan lain, *regional planning* memberikan rangka dasar untuk mempertemukan proyek pembangunan, baik nasional maupun lokal secara berimbang (*balanced*) dan dapat menempati kedudukan yang sebenarnya dalam suatu rangkaian pembangunan yang menyeluruh.⁵⁹

6. Pelayanan Publik Berkualitas

Terdapat beberapa alasan mengapa dimensi kualitas pelayanan publik dan kepuasan pelanggan (para pengguna jasa) di sektor publik sangat penting untuk diperhatikan oleh para birokrat. *Pertama*, para pengguna jasa sektor publik secara langsung atau tidak langsung telah mengeluarkan uangnya untuk jasa yang diterima atau dibutuhkan, sehingga wajar masyarakat menuntut kepuasan sebagai haknya. *Kedua*, aparatur sebagai *public servant* telah menerima gaji dalam memberikan jasa pelayanan, dengan demikian dituntut

⁵⁸Gunawan Sumodiningrat, *Pembangunan Daerah dan Pengembangan Kecamatan (dalam Perspektif Teori dan Implementasi)*, Jurnal PWK Vol. 10 No.3/November 1999, Hal. 147.

⁵⁹Ginandjar Kartasasmita, *Power dan Empowerment: Sebuah Telaah Mengenai Konsep Pemberdayaan Masyarakat: Makalah Pidato Kebudayaan Menteri PPN/Ketua Bappenas*, Jakarta: TIM, 1996.

kewajibannya untuk mencari cara-cara dalam memberikan kepuasan kepada pelanggan.⁶⁰

Pemenuhan kepuasan masyarakat dan penyesuaian waktu kerja aparat pemerintah dengan faktor penekannya, yaitu kondisi pandemi covid-19 yang masih harus dihadapi, menjadikan ketiganya berlangsung sebagai sebuah sistem kompetisi dalam “arena” pelayanan publik. Menurut David Osborne dan Ted Gaebler, bahwa terdapat manfaat yang dapat diperoleh organisasi publik apabila berorientasi pada sistem kompetisi, yaitu 1) kompetisi mendatangkan efisiensi dan mendapatkan banyak uang, Kompetisi memaksa monopoli pemerintah untuk merespon segala kebutuhan pelanggan. 2) Kompetisi memaksa organisasi publik untuk melakukan perbaikan mendasar dalam kualitas dan pelayanan publik, 3) Kompetisi menghargai inovasi. Kompetisi memaksa organisasi publik untuk menemukan pola-pola baru dalam memberikan pelayanan prima kepada publik, 4) Kompetisi mampu membangkitkan rasa harga diri dan semangat juang pegawai publik. Kompetisi memaksa aparatur untuk bekerja keras, sehingga dapat meningkatkan harga diri para pegawai negeri.⁶¹

Inovasi diartikan proses dan/atau hasil pengembangan pengetahuan, pengalaman, keterampilan menciptakan atau memperbaiki produk baik jasa maupun barang, proses, metode yang memberikan *value* secara signifikan. Inovasi bidang pelayanan publik diartikan sebagai cara baru atau ide kreatif teknologi pelayanan bisa juga memperbaharui teknologi pelayanan yang sudah ada atau menciptakan penyederhanaan, terobosan dalam hal prosedur, metode, pendekatan, maupun struktur organisasi dan manfaatnya mempunyai nilai tambah kualitas maupun kuantitas pelayanan. Inovasi tidak mengharuskan penemuan baru dalam pelayanan publik, tetapi merupakan pendekatan baru sifatnya kontekstual, tidak terbatas

⁶⁰Chalid Sahuri, *Membangun Kepercayaan Publik Melalui Pelayanan Publik Berkualitas*, Jurnal Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Riau Volume 9, Nomor 1, Januari 2009, hal. 53.

⁶¹*Ibid.*, hal. 54.

gagasan dan praktik, dapat juga berupa hasil perluasan maupun kualitas yang meningkat pada inovasi sebelumnya.⁶²

Pelayanan publik berkualitas tidak hanya membutuhkan inovasi di bidang layanan berbasis IT kepada masyarakat, namun juga ditunjang dengan ketersediaan data yang valid dan otentik. Tersedianya data yang valid dan otentik, menjadi salah satu indikator utama dari kepuasan masyarakat mendapatkan pelayanan publik di era new normal. Kepastian informasi yang di dasari kepastian data, menyebabkan masyarakat merasa yakin dan tidak berada dalam kondisi ketidakpastian.

Kemutakhiran dan ketersediaan data dan informasi juga akan menjadi kunci keberhasilan di birokrasi baru. Data dan informasi (yang dapat disajikan) perlu secara *real time* tersedia dan lengkap sehingga publik dapat mengetahui kondisi daerahnya dan dapat turut berpartisipasi atau bahkan berkontribusi nyata dalam kerangka *co-production*. Jika mengacu pada teori perubahan Kurt Lewin, era new normal telah menjembatani kondisi *unfreezing* dengan tatanan perubahan tata kelola birokrasi yang patut dimanfaatkan momentumnya untuk mencapai birokrasi baru atau tahap *freezing*. Kultur baru berupa digital melayani patut dilaksanakan dan dikembangkan di semua saluran birokrasi.⁶³

Untuk memenuhi harapan masyarakat terhadap pelayanan public yang baik, pemerintah diharapkan mampu menyajikan akurasi data kependudukan. Bila data tersebut tidak akurat maka akan menimbulkan kecemburuan dan potensi konflik sosial. Untuk akurasi data kependudukan harus bersifat *bottom up* dan bukan *top down*. Pelayanan publik dalam memberikan data kependudukan secara aktual, dapat mendorong terciptanya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahnya. Pelayanan publik yang berkualitas perlu

⁶²Riki Satia Muharam dan Fitri Melawati, *Inovasi Pelayanan Publik Dalam Menghadapi Era Revolusi Industri 4.0 Di Kota Bandung*, DECISION: Jurnal Administrasi Publik STIA Cimahi, Vol. 1, No. 1, Maret 2019, hal. 42.

⁶³Rustan Amarullah, "Birokrasi Baru untuk "New Normal", <https://news.detik.com/kolom/d-5046303/birokrasi-baru-untuk-new-normal>, dipublikasikan tanggal 9-Juni 2020, diakses tanggal 1-Agustus 2020.

didukung dengan kejelian dan empati ASN, serta menyosialisasikannya kepada publik agar mereka memahami dan konflik sosial tidak muncul.

7. Pemerintahan Elektronik (*e-Government*)

Pemerintahan adalah proses perubahan. Proses itu bekerja dalam lingkungan yang juga berubah. Tetapi berbeda dengan teknologi yang baik cara, alat, maupun lingkungannya berubah atau mudah diubah, pemerintahan memiliki komponen atau nilai yang sukar berubah atau sulit diubah, yakni kekuasaan, kepentingan, monopoli, dan kenikmatan. Pada segmen ini, nilai pemerintahan bisa bertabrakan atau berkonflik dengan nilai teknologi seperti teknokrasi, profesionalisme, meritokrasi. Namun ada juga segmen pemerintahan yang nilai-nilainya justru memerlukan perubahan dan pembedaan terus-menerus karena sasarannya berubah dan unik satu dibanding dengan yang lain. Di sini pemerintahan dengan seni dan teknik bersentuhan. Sentuhan dengan seni membuahkan seni pemerintahan. Untuk melayani perubahan dan keunikan itu mutlak diperlukan sentuhan teknologi.⁶⁴

Sentuhan teknologi setidaknya bisa dijadikan solusi dari realita mengenai seringnya terjadi ketidakmerataan layanan publik. Karena, pada realitanya menentukan suatu distribusi pelayanan yang adil dan merata bagi masyarakat adalah pekerjaan yang sulit dilakukan. Karena kesulitan inilah maka pemerataan pelayanan pada masyarakat merupakan fenomena yang sering muncul dalam kaitannya dengan distribusi yang acapkali dikaitkan pula pada kinerja organisasi penyedia jasa pelayanan tersebut.⁶⁵

Menurut UNDP, *e-government* adalah sebuah aplikasi dari teknologi informasi dan komunikasi yang dilaksanakan oleh pemerintah. Pemerintahan menjajikan efektifitas dan efisiensi dalam

⁶⁴Taliziduhu Ndraha, *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 2003, hal. 539.

⁶⁵Gatot Pramuka, *E-Government dan Reformasi Layanan Publik*, dalam Falih Suaedi (ed), *Revitalisasi Administrasi Negara Reformasi Birokrasi dan E-Governance*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010, hal. 75.

bidang pemerintahan serta menjalin hubungan dengan masyarakat. Hal senada juga diungkapkan oleh World Bank, dimana *e-government* lebih kepada penggunaan teknologi informasi dan komunikasi untuk menciptakan efisiensi, efektifitas, transparansi dan akuntabilitas pada pemerintah⁶⁶.

E-government tidak hanya memberikan pelayanan publik tetapi juga membangun hubungan antara pemerintah dan masyarakat. *E-government* memang menggunakan internet berbasis teknologi untuk menjalankan bisnis dan transaksi yang dilakukan oleh pemerintah. Pada level pelayanan, *e-government* menjanjikan pelayanan 24 jam dan seminggu penuh serta kemudahan akses. Selain itu *e-government* juga berfungsi sebagai alat demokrasi yang dilakukan secara *online* dengan memberikan laporan dan informasi pemerintah yang kadang kala hal tersebut sulit untuk didapatkan dan juga bisa mengadakan debat secara *online*⁶⁷.

Model-model yang terkait dengan *e-government*, menurut Arie Halachmi sebagaimana dikutip oleh Rino A. Nugroho, yaitu:

1. *The broadcasting model* yaitu siaran informasi pemerintah yang disiarkan dalam area publik yang menggunakan ICT dan media yang sesuai. Keunggulannya adalah berdasarkan menyajikan fakta sehingga dapat memberikan informasi pada masyarakat serta memberikan opini.
2. *The critical flow model* yaitu pemberian informasi berupa kritik-kritik yang dikeluarkan oleh media atau partai oposisi terhadap suatu masalah. Kekuatannya yaitu dapat mempersingkat jarak dan waktu sehingga informasi dapat diakses dengan cepat dan bebas oleh masyarakat.
3. *Comparative analysis* model biasanya dipakai pada negara berkembang. Model ini digunakan untuk memberdayakan masyarakat dengan mencocokkan pemerintahan yang baik dan yang buruk dan kemudian menganalisis perbedaan aspek yang

⁶⁶Rino A Nugroho, *Peluang dan Tantangan Electronic Government Procurement di Indonesia*, dalam Falih Suaedi (ed), hal. 91.

⁶⁷*Ibid.*

membuat pemerintah menjadi buruk dan dampaknya terhadap masyarakat,

4. *The e-advocacy/mobilization and lobbying model* yaitu model digital yang sering digunakan biasanya untuk membantu masyarakat sipil secara global yang berdampak pada proses pembuatan keputusan secara global. Kekuatan model ini adanya komunitas virtual yang banyak sekali dengan berbagai macam ide serta mengumpulkan sumber daya menjadi bentuk jaringan kerja.
5. *The interactive service model* yaitu model digital yang membuka kesempatan kepada individu masyarakat untuk berpartisipasi secara langsung terhadap pemerintah. Pada dasarnya ICT mempunyai potensi untuk membawa setiap individu ke dalam jaringan kerja digital dan dapat berinteraksi secara dua arah serta mendapatkan informasi yang ada.

Dua ciri atau kriteria utama yang harus terdapat pada sistem *e-government* menurut Sami sebagaimana dikutip Darmawan yakni ketersediaan (*availability*) dan aksesibilitas (*accessibility*). Pertama, layanan dan transaksi *e-government* harus tersedia 24 jam sehari, 7 hari seminggu (*non-stop*). Pengguna bebas memilih kapan saja yang bersangkutan ingin berhubungan dengan pemerintah untuk melakukan berbagai transaksi atau mekanisme interaksi. Hal ini memungkinkan masyarakat dan pelaku bisnis dengan fleksibilitas untuk mengakses layanan diluar jam kerja pemerintah. Yang kedua, *e-government* sangat tergantung pada aksesibilitas layanan yang tersedia pada *website*.⁶⁸

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Berkaitan Dengan RUU Provinsi Riau

Pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Riau berlandaskan pada asas-asas sebagai berikut:

⁶⁸Darmawan Napitupulu, *Kajian Faktor Sukses Implementasi E-Government Studi Kasus: Pemerintah Kota Bogor*, Jurnal Sistem Informasi, Volume 5, Nomor 3, Maret 2015, 229-236, hal. 230.

1. Asas Demokrasi

Asas demokrasi dimaksudkan agar dalam penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Riau dilaksanakan berdasarkan prinsip musyawarah dan mufakat.

2. Asas Kepentingan Nasional

Asas kepentingan nasional dimaksudkan penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Riau dilaksanakan berdasarkan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan mengutamakan kepentingan nasional dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

3. Asas Keadilan

Asas keadilan dimaksudkan agar pemerintah Provinsi Riau dalam menyelenggarakan pembangunan memperhatikan keadilan secara proporsional bagi setiap penduduk melalui pemerataan kesejahteraan serta memperhatikan pemerataan pembangunan antarwilayah kabupaten/kota di Provinsi Riau.

4. Asas Keseimbangan

Asas keseimbangan dimaksudkan agar dalam penyelenggaraan pembangunan di Provinsi Riau memperhatikan keseimbangan pembangunan antarwilayah Kabupaten/Kota di Provinsi Riau secara terencana, terarah, dan terintegrasi dalam satu kesatuan wilayah Riau sehingga dapat mempercepat terwujudnya pemerataan pembangunan.

5. Asas Pelestarian Kebudayaan

Asas pelestarian Kebudayaan dimaksudkan agar pemerintah Provinsi Riau dalam menyelenggarakan pembangunan harus menjaga dan mengintegrasikan nilai-nilai adat, tradisi, seni dan budaya, serta kearifan lokal Provinsi Riau sebagai satu kesatuan kehidupan sehingga terwujud keseimbangan dan keharmonisan.

6. Asas Pembangunan Berkelanjutan

Asas pembangunan berkelanjutan dimaksudkan agar pemerintah Provinsi Riau dalam menyelenggarakan pembangunan memperhatikan keselarasan alam dan daya dukung lingkungan hidup agar potensi sumber daya alam Provinsi Riau dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan.

7. Asas Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Riau dijalankan secara tertib dan taat asas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab.

8. Asas Dayaguna dan Hasilguna

Asas dayaguna dan hasilguna dimaksudkan agar pemerintah Provinsi Riau dalam menyelenggarakan pembangunan dengan mendayagunakan potensi keunggulan alam dan budaya Riau secara efektif dan efisien untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

9. Asas Peningkatan Daya Saing

Asas peningkatan daya saing dimaksudkan agar pemerintah Provinsi Riau dalam menyelenggarakan pembangunan melakukan upaya untuk meningkatkan daya saing sumber daya manusia Riau pada tingkat lokal, nasional, regional, dan internasional.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat

Bagian ini berisi kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, dan permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat yang merupakan gambaran fakta empiris mengenai Provinsi Riau. Fakta empiris ini diperoleh antara lain dari data primer melalui pengumpulan data lapangan dan diskusi dengan berbagai *stakeholder* terkait.

1. Sejarah Kerajaan Melayu Siak Sri Indrapura Mendukung Kemerdekaan Indonesia

Riau secara historis merupakan penggabungan dari kerajaan Melayu yang pernah berjaya di wilayah ini, yaitu Kerajaan Indragiri (1298-1838), Kerajaan Siak Sri Indrapura (1723-1858), Kerajaan Pelalawan (1530-1879), Kerajaan Riau-Lingga (1824-1913) dan

beberapa kerajaan kecil lainnya, seperti Tambusai, Rantau Binuang Sakti, Rambah, Kampar dan Kandis.⁶⁹

Kesultanan Siak adalah kerajaan yang tumbuh dan berkembang di Negara Indonesia semenjak tahun 1723 sebelum dan sesudah masuknya kolonial Belanda dan Inggris sampai Indonesia Merdeka pada tahun 1945. Kesultanan Siak Sri Inderapura didirikan oleh Raja Kecil pada tahun 1723. Raja Kecil putra Sultan Mahmud Syah II Sultan Johor ke-10 dari isterinya yang bernama Cik Ipung, saat terjadi perselisihan di pemerintahan Kerajaan Johor, Sultan Mahmud Syah II yaitu Sultan Johor yang merupakan ayahanda Raja Kecil dibunuh oleh *Megat Sri Rama* sewaktu pulang dari sholat Jum'at dan ada cerita melayu yang lain menceritakan bahwa Sultan Mahmud di bunuh pada saat menuju ke mesjid.

Kesultanan Siak merupakan salah satu kerajaan Melayu yang terbilang di nusantara. Siak segera saja menjadi sebuah kekuatan besar yang dominan di wilayah Riau. Di akhir abad ke-18, Siak telah menjelma menjadi kekuatan yang dominan di pesisir timur Sumatra.⁷⁰

Peranan Sungai Siak sebagai bagian kawasan inti dari kerajaan ini, berpengaruh besar terhadap kemajuan perekonomian Siak Sri Inderapura. Sungai Siak merupakan kawasan pengumpulan berbagai produk perdagangan, mulai dari kapur barus, benzoar, timah, dan emas. Sementara pada saat bersamaan masyarakat Siak juga telah menjadi eksportir kayu yang utama di Selat Malaka, serta salah satu kawasan industri kayu untuk pembuatan kapal maupun bangunan. Dengan cadangan kayu yang berlimpah, pada tahun 1775 Belanda mengizinkan kapal-kapal Siak mendapat akses langsung kepada sumber beras dan garam di Pulau Jawa, tanpa harus membayar kompensasi kepada VOC. Namun tentu dengan syarat Belanda juga

⁶⁹Chaidir, *Pokok Pikiran Forum Komunikasi Pemuka Masyarakat Riau (FKPMR) dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Riau*, disampaikan dalam Diskusi dengan Tim Penyusun RUU tentang Provinsi Riau di Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI, Kamis, 15 Oktober 2020.

⁷⁰*Ibid.*

diberikan akses langsung kepada sumber kayu di Siak, yang mereka sebut sebagai kawasan hutan hujan yang tidak berujung.

Dominasi Kesultanan Siak terhadap wilayah pesisir pantai timur Sumatra dan Semenanjung Malaya cukup signifikan. Mereka mampu menggantikan pengaruh Johor sebelumnya atas penguasaan jalur perdagangan. Selain itu Kesultanan Siak juga muncul sebagai pemegang kunci ke dataran tinggi Minangkabau, melalui tiga sungai utama yaitu Siak, Kampar, dan Kuantan, yang mana sebelumnya telah menjadi kunci bagi kejayaan Malaka. Namun demikian kemajuan perekonomian Siak memudar seiring dengan munculnya gejolak di pedalaman Minangkabau yang dikenal dengan Perang Padri.

Sultan Assyaidis Syarif Kasim Sari Abdul Jalil Syaifuddin Baalawiy atau yang dikenal sebagai Sultan Syarif Kasim II sudah menempatkan diri sebagai penentang kaum penjajah. Sultan Syarif Kasim II dengan cerdas memaksimalkan perannya agar rakyat Siak Sri Inderapura tidak tertinggal jauh dalam menyongsong zaman modern di era Pergerakan Nasional yang sudah bangkit. Sultan Syarif Kasim II memang sosok yang berpikiran modern. Setelah dinobatkan menjadi sultan pada 1915, ia menggalakkan pembangunan di wilayahnya. Sultan Syarif Kasim II juga berupaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia rakyat Siak Sri Inderapura melalui pendidikan demi mengejar ketertinggalan dari orang-orang Belanda.⁷¹

Seiring dengan kemerdekaan Indonesia, Sultan Syarif Kasim II dengan gelar Sultan Assyaidis Syarif Kasim Abdul Djalil Syaifuddin menyatakan kerajaannya bergabung secara sukarela dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Beberapa pekan setelah Proklamasi Kemerdekaan RI pada 17 Agustus 1945, Sultan Syarif Kasim II mengirimkan kawat kepada Presiden Sukarno. Kawat tertanggal 28 November 1945 itu menyatakan bahwa Kesultanan Siak Sri Inderapura berdiri teguh di belakang Republik Indonesia.⁷²

⁷¹*Ibid.*

⁷²*Ibid.*

Mardanas Safwan dalam buku *Sultan Syarif Kasim II: Riwayat Hidup dan Perjuangannya 1893-1968* menyebutkan bahwa kawat tersebut dikirimkan bersama dengan kesediaan sultan menyumbangkan uang sebesar 13 juta gulden untuk mendukung berdirinya Republik Indonesia. Tak hanya itu, Sultan Syarif Kasim II juga tidak segan-segan menyerahkan mahkota dan nyaris seluruh kekayaannya. Ini dilakukan sebagai penegas bahwa Kesultanan Siak Sri Inderapura yang dipimpinnya meleburkan diri ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).⁷³

Pada Oktober 1945, Sultan Syarif Kasim II memprakarsai dibentuknya Tentara Keamanan Rakyat (TKR) dan Barisan Pemuda Republik di Siak Sri Inderapura. Pembentukan badan-badan perjuangan itu disertai dengan rapat umum yang digelar di lapangan istana dengan mengibarkan bendera Merah Putih. Dalam rapat besar itu, Syarif Kasim II bersama segenap rakyat Siak Sri Inderapura dan tokoh-tokoh Riau mengucapkan iktidar setia untuk mempertahankan kemerdekaan Republik Indonesia sampai titik darah penghabisan. Pengorbanan Sultan Syarif Kasim II untuk Republik Indonesia amat besar. Namun pemerintah Republik Indonesia baru memberinya gelar Pahlawan Nasional pada 6 November 1998.

2. Sejarah Pembentukan Provinsi Riau

Riau merupakan satu di antara daerah yang telah mengalami beberapa kali perubahan status pemerintahan. Berakhirnya masa pemerintahan kerajaan Melayu di Kepulauan Riau pada tahun 1813, Pemerintah kolonial Belanda menjadikan Kepulauan Riau bagian utama dari Keresidenan Riau yang wilayahnya meliputi sebagian besar Sumatera Bagian Timur dengan ibu kotanya di Tanjung Pinang. Melalui Besluit Gubernur Jenderal Hindia Belanda 15 Maret 1873 (Stb11873 No. 881) Keresidenan Riau dipecahkan menjadi Keresidenan Riau dengan ibu kotanya Tanjung Pinang dan Keresidenan Sumatera Timur dengan pusat pemerintahannya di

⁷³*Ibid.*

Medan. Keadaan seperti ini berlangsung hingga ke masa pendudukan Jepang.

Pada awal kemerdekaan, Riau menjadi sebuah residen dalam pemerintahan Sumatera Tengah. Provinsi Riau merupakan bagian dari Provinsi Sumatera Tengah bersama Sumatera Barat dan Jambi. Penggabungan ini ternyata tidak banyak manfaatnya untuk pembangunan dan rakyat Riau, sehingga timbul keinginan mendirikan provinsi sendiri.

Gerakan ini dipelopori beberapa pemuka masyarakat Riau yang menginginkan daerah otonomi sendiri. Gerakan ini ditandai dengan diadakannya Kongres Pemuda Riau (KRR) pada tanggal 17 Oktober 1954 di Pekanbaru. Selanjutnya kongres membentuk Badan Kongres Pemuda Riau (BKPR) pada tanggal 27 Desember 1954, dengan mengirim utusan kepada Menteri Dalam Negeri (Mendagri) di Jakarta. Keinginan rakyat Riau untuk memiliki daerah otonomi sendiri didukung tekad pemuda dan Rakyat Riau secara serentak. Konferensi Pemuda dan Pelajar Riau se-Sumatera Barat pada tanggal 23 Oktober 1954 di Bukit Tinggi juga sangat menentukan dan penting. Lalu diperkuat lagi oleh Kongres Pemuda Riau Komisariat Indragiri di Rengas.⁷⁴

Kemudian diselenggarakan Kongres Komisariat Pemuda Riau dan Kepulauan pada tanggal 22 Maret 1955. Pada sidang pleno DPRDS Bengkalis tanggal 25 Februari 1955, dirumuskan bahan-bahan untuk konferensi Desentralisasi/DPRDS/DPDS se-Indonesia, di Bandung pada 10-14 Maret 1955. Keputusannya, Riau mutlak dijadikan satu Provinsi tersendiri, diterima oleh kabupaten lainnya di Keresidenan Riau lewat pertemuan Ketua DPRDS I antar empat kabupaten dalam keresidenan Riau di Bengkalis pada tanggal 7 Agustus 1957.

⁷⁴Arsyadjuliandi Rachman, *Pandangan terhadap RUU Penyesuaian tentang Provinsi Riau*, disampaikan dalam Diskusi dengan Tim Penyusun RUU tentang Provinsi Riau di Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI, Rabu, 16 September 2020.

Pada tanggal 1-9 September 1957, delegasi DPRDS empat kabupaten mengadakan pertemuan dengan pemuka-pemuka masyarakat Riau menghadap Menteri Dalam Negeri, Mr. R. Soenaryo. Pertemuan ini menghasilkan keterangan Nomor De/44/12/13/7, ditandatangani oleh Menteri Dalam Negeri. Isinya: *Persoalan itu akan diberi perhatian seperlunya dan pembagian wilayah RI dalam daerah yang baru sedang direncanakan.* Saat itu di Jakarta juga dibentuk Badan Penghubung Persiapan Provinsi Riau dengan Wan Ghalib sebagai tokoh sentralnya.

Perkembangan selanjutnya, dilangsungkan Kongres Rakyat Riau (KRR) pada tanggal 31 Januari hingga 2 Februari 1958. Hasil KRR I memberikan beberapa keputusan penting, yaitu:⁷⁵

- a. Menuntut supaya daerah Riau yang meliputi Kabupaten Kampar, Bengkalis, Indragiri, dan Kepulauan Riau segera dijadikan daerah otonom tingkat I Riau (Provinsi);
- b. Menyatakan bahwa yang dimaksud rakyat Riau adalah bangsa Indonesia tinggal dan mencari nafkah di Riau tanpa memandang suku;
- c. Usaha untuk melaksanakan tujuan tersebut:
 - 1) Membuat dan mengirimkan resolusi kepada pemerintah dan DPR.
 - 2) Kongres menugaskan kepada panitia persiapan Provinsi untuk membuat nota penjelasan mengenai keputusan tersebut.
 - 3) Kongres menugaskan kepada Panitia Persiapan Provinsi untuk menyelenggarakan dan melaksanakan segala pekerjaan guna mencapai tujuan tersebut.
 - 4) Panitia persiapan Provinsi Riau diharuskan menambah anggotanya.
- d. Tuntutan melalui parlemen, agar pembentukan Provinsi Riau dapat disamakan dengan pembentukan provinsi-provinsi di Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara, Maluku, dan Aceh.

⁷⁵Zuhdi Febriyanto, *Inilah Sejarah Berdirinya Provinsi Riau*, dimuat dalam <https://www.riauonline.co.id/nasional/read/2015/08/08/inilah-sejarah-berdirinya-provinsi-riau>, diakses tanggal 2 Agustus 2020.

Akhirnya, sidang Kabinet pada tanggal 1 Juli 1957 menyetujui Riau menjadi Provinsi dengan disahkan Undang-Undang Darurat Nomor 19 Tahun 1957, dan kemudian diundangkan dalam Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958. Undang-Undang tersebut menetapkan pembentukan daerah swatantra tingkat I Sumatera Barat, Jambi, dan Riau. Daerah swatantra tingkat I Riau meliputi daerah-daerah swatantra tingkat II Bengkalis, Kampar, Inderagiri, Kepulauan Riau, dan Kotapraja Pekanbaru.

Selanjutnya, dengan Surat Keputusan Presiden tanggal 27 Februari 1958 No 258/M/1958, maka diangkatlah seorang Gubernur pertama dan diemban oleh Mr. SM. Amin. Pelantikan Gubernur KDH Provinsi Riau ini dilakukan pada 5 Maret 1958 di Kota Tanjung Pinang (Provinsi Kepulauan Riau kini) oleh Mendagri diwakili Sekjen Mr. Sumarman.

Setelah Riau memperoleh status sebagai sebuah provinsi baru, ibu kota Provinsi Riau adalah Tanjung Pinang yang terletak Kabupaten Kepulauan Riau. Pertimbangan penetapan Tanjung Pinang sebagai ibukota provinsi hanya bersifat sementara sampai ditetapkan ibukota Provinsi Riau secara definitif. Berdasarkan hasil angket yang dilaksanakan oleh Panitia Penyelidik Penetapan Ibukota Daerah Swatantra Tingkat I Riau, maka pada tanggal 20 Januari 1959 dikeluarkan Surat Keputusan No. Des.52/1/44-25 yang menetapkan Pekanbaru sebagai Ibukota Provinsi Riau.

3. Gambaran Geografis dan Demografis Provinsi Riau

Provinsi Riau secara geografis, geoekonomi, dan geopolitik terletak pada jalur yang sangat strategis baik pada masa kini maupun masa yang akan datang terkait wilayah jalur perdagangan Regional maupun Internasional di Kawasan ASEAN melalui kerjasama IMT-GT dan IMS-GT. Secara geografis, wilayah Provinsi Riau terletak pada posisi 01°05'00" Lintang Selatan sampai 02°25'00" Lintang Utara dan antara 100°00'00" Bujur Timur hingga 105°05'00"

Bujur Timur yang membentang dari lereng bukit barisan hingga selat malaka.

Adapun batas-batas wilayah Provinsi Riau adalah sebagai berikut:

- 1) sebelah utara berbatasan dengan Selat Malaka;
- 2) sebelah timur berbatasan dengan Selat Malaka;
- 3) sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Tanjung Jabung Barat dan Kabupaten Tebo Provinsi Jambi; dan
- 4) sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Dharmasraya, Kabupaten Sijunjung, Kabupaten Limapuluh Koto, Kabupaten Pasaman Provinsi Sumatera Barat, Kabupaten Padang Lawas, Kabupaten Padang Lawas Utara, Kabupaten Labuhan Batu Selatan dan Kabupaten Labuhanbatu Provinsi Sumatera Utara.⁷⁶

Letak wilayah Provinsi Riau membentang dari lereng Bukit Barisan hingga Selat Malaka dengan luas wilayah 90.128,761 Km². Luas daratan 89.083,57 Km² (98,84%) dan luas lautan 1.045,19 Km² (1,16%) dengan panjang garis pantai 2.078,15 Km.⁷⁷ Selain itu, di wilayah daratan Provinsi Riau terdapat 15 sungai yang dianggap penting dan 4 sungai yang penting untuk prasarana yang membelah dari bukit tinggi Bukit Barisan dan bermuara ke Selat Malaka dan Laut Cina Selatan, yaitu:

- 1) Sungai Siak (300 Km) dengan kedalaman 8 - 12 m;
- 2) Sungai Rokan (400 Km) dengan kedalaman 6 - 8 m;
- 3) Sungai Kampar (400 Km) dengan kedalaman lebih kurang 6 m; dan
- 4) Sungai Indragiri (500 Km) dengan kedalaman 6 - 8 m.

Provinsi Riau merupakan wilayah yang beriklim tropis dengan suhu udara maksimum antara 35,1^oC dan suhu minimum antara 21,8^oC. Wilayah Provinsi Riau tergolong dalam kelompok tidak

⁷⁶Badan Informasi Geospasial, *Diskusi RUU 12 Provinsi*, disampaikan dalam Diskusi dengan Tim Penyusun RUU Pembentukan Daerah di Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI, Selasa, 9 Februari 2021.

⁷⁷Pemerintah Provinsi Riau, *Paparan Wakil Gubernur Provinsi Riau, Membangun Riau Lebih Baik*, disampaikan dalam diskusi Pengumpulan Data RUU Provinsi Riau di Pekanbaru, Selasa, 24 November 2020.

mudah terbakar dengan Indeks potensi membara api hanya 0 - 330 (rendah - tinggi). Oleh karena itu, wilayah provinsi Riau pada setiap triwulan selalu ditemukan banyak titik api yang terjadi pada saat bencana terjadi di seluruh wilayah Provinsi Riau. Sementara itu, intensitas Hujan Curah 1700 mm - 4000 mm/Tahun.⁷⁸

Secara umum Provinsi Riau beriklim tropis basah yang dipengaruhi dua musim, yaitu musim penghujan dan musim kemarau. Curah hujan rata-rata yang diterima wilayah Provinsi Riau antara 2.000 – 3.000 mm/ tahun dengan rata-rata hujan per tahun sebanyak 160 hari. Daerah yang paling banyak menerima hujan yaitu Kabupaten Rokan Hulu dan Kota Pekanbaru. Sementara itu, daerah yang paling sedikit menerima hujan adalah Kabupaten Siak. Suhu udara rata-rata Provinsi Riau sebesar 23,9°C dengan suhu maksimum mencapai 34,4°C dan suhu minimum mencapai 20,1° C. Adapun Suhu tertinggi terjadi pada wilayah perkotaan di pesisir pantai. Sebaliknya, suhu terendah meliputi wilayah gunung dan pegunungan yang tinggi. Kelembapan udara rata-rata dapat mencapai angka 75%. Sedikit berbeda untuk wilayah kepulauan di wilayah bagian timur yang dipengaruhi juga sifat-sifat iklim laut.

Adapun terkait pembagian wilayah Provinsi Riau, secara administratif Provinsi Riau mempunyai 12 daerah administrasi yang terdiri atas 10 kabupaten dan 2 kota, yang di dalamnya terdiri atas 169 kecamatan, dan 1.876 desa/kelurahan.⁷⁹ Adapun rincian kabupaten/kota, yaitu:

- 1) Kota Pekanbaru (ibu kota provinsi);
- 2) Kota Dumai;
- 3) Kabupaten Kampar;
- 4) Kabupaten Rokan Hulu;
- 5) Kabupaten Rokan Hilir;

⁷⁸Informasi Umum Provinsi Riau, dimuat dalam <https://www.riau.go.id/home/content/61/data-umum#>, diakses tanggal 2 Agustus 2020.

⁷⁹Pemerintah Provinsi Riau, *Paparan Wakil Gubernur Provinsi Riau, Membangun Riau Lebih Baik*, disampaikan dalam diskusi Pengumpulan Data RUU Provinsi Riau di Pekanbaru, Selasa, 24 November 2020.

sebanyak 6.971.745 penduduk, dengan komposisi laki-laki sebanyak 3.574.942 jiwa dan perempuan sebanyak 3.396.803 jiwa.⁸⁰ Berdasarkan Sensus Penduduk tahun 2010 menunjukkan bahwa Suku Melayu merupakan masyarakat terbesar dengan komposisi 33.20% dari seluruh penduduk Riau. Mereka umumnya berasal dari daerah pesisir di Rokan Hilir, Dumai, Bengkalis, Kepulauan Meranti, hingga ke Pelalawan, Siak, Indragiri Hulu dan Indragiri Hilir.

Suku bangsa lainnya, yaitu Jawa (29.20%), Batak (12.55%), Minangkabau (12.29%), Banjar (4.13%), Bugis (1.94%), Tionghoa (1.85%), Suku Sunda (1.41%), Nias (1.29%) dan suku lainnya (2.14%). Ada juga masyarakat asli Riau bersuku rumpun Minangkabau terutama yang berasal dari daerah Rokan Hulu, Kampar, Kuantan Singingi, dan sebagian Indragiri Hulu. Juga masyarakat Mandailing di Rokan Hulu yang lebih mengaku sebagai melayu daripada sebagai minangkabau atau batak.⁸¹

4. Visi dan Misi Pembangunan Provinsi Riau

Visi pembangunan jangka panjang Provinsi Riau yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Provinsi Riau Tahun 2005-2025 adalah “Terwujudnya Provinsi Riau sebagai Pusat Perekonomian dan Kebudayaan Melayu dalam Lingkungan Masyarakat yang Agamis, Sejahtera Lahir dan Bathin, di Asia Tenggara Tahun 2025”. Sedangkan visi pembangunan Provinsi Riau tahun 2019-2024, yaitu: “Terwujudnya Riau yang Berdaya Saing, Sejahtera, Bermartabat, dan Unggul di Indonesia”.

- a) Berdaya Saing: Kondisi kemampuan daerah yang mapan didukung pertumbuhan ekonomi, infrastruktur, dan sumber daya manusia yang handal dan lingkungan hidup yang lestari.
- b) Sejahtera: kondisi kemakmuran masyarakat Riau yang dicirikan dengan meningkatnya pendapatan masyarakat, berkurangnya ketimpangan sosial, menurunnya kemiskinan dan pengangguran.

⁸⁰*Ibid.*

⁸¹*Ibid.*

- c) Bermartabat: mengangkat marwah Provinsi Riau menjadi yang terdepan dan berintegritas melalui pengamalan nilai-nilai agama serta penerapan falsafah melayu dalam sendi kehidupan bermasyarakat.
- d) Unggul: menjadikan Riau berprestasi di bidang keagamaan, budaya, seni dan olahraga serta terbaik dan terdepan dalam inovasi, pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan.

Adapun Misi Pembangunan Jangka Menengah Provinsi Riau tahun 2019-2024 adalah sebagai berikut:

- a) Mewujudkan Sumber daya manusia yang beriman, berkualitas dan berdaya saing melalui pembangunan manusia seutuhnya.
- b) Mewujudkan pembangunan infrastruktur daerah yang merata dan berwawasan lingkungan.
- c) Mewujudkan Pembangunan ekonomi yang inklusif, mandiri dan berdaya saing.
- d) Mewujudkan Budaya Melayu sebagai Payung Negeri dan mengembangkan pariwisata yang berdaya saing.
- e) Mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan pelayanan publik yang prima berbasis Teknologi Informasi.

5. Karakteristik dan Identitas Provinsi Riau

Sejarah mencatat bahwa Bumi Riau telah menjadi pusat kebudayaan Melayu sejak berabad-abad yang silam. Dari sekian banyak daerah Melayu di nusantara, Riau ternyata sebagai sentral dari perkembangan kebudayaan Melayu tersebut, sehingga tidak salah bila ada yang berkesimpulan bahwa Melayu adalah Riau, atau Riau adalah Melayu yang sesungguhnya. Terkait dengan hal itu, di daerah ini telah dicanangkan semboyan baru, yaitu: *“Riau, the Homeland of Melayu”* sebagai salah satu langkah untuk mewujudkan Visi Riau 2020, yaitu *“Terwujudnya Provinsi Riau sebagai Pusat Perekonomian dan Kebudayaan Melayu dalam Lingkungan Masyarakat yang Agamis,*

Sejahtera Lahir Batin di Asia Tenggara Tahun 2020”, yang diperpanjang lagi menjadi tahun 2025.⁸²

Sebelum kedatangan Islam, budaya Melayu adalah budaya tempatan yang berlatar belakang kepercayaan lokal dan Hindu. Hal ini dibuktikan dengan wujud beberapa kerajaan Melayu seperti Kerajaan Melayu Palembang dan Kerajaan Melayu Singapura. Budaya Melayu Islam dikenal dalam sejarah ketika sebuah kerajaan kecil telah berkembang menjadi sebuah kerajaan yang besar dan berkuasa di sekitar perairan Selat Melaka, yang dikenal sebagai Kerajaan Melaka. Kedatangan pada ulama dari Parsi, India dan Arab telah mengembangkan Islam di Istana dan diikuti kemudian oleh rakyatnya. Selanjutnya upaya tersebut memunculkan budaya Melayu baru, yaitu budaya Melayu Islam yang merupakan suatu bentuk budaya tempatan yang disesuaikan dengan Islam.⁸³

Bagi masyarakat Melayu Riau, Melayu adalah identik dengan Islam. Bagi mereka, masuk Melayu berarti masuk Islam. Masuk Islam berarti masuk Melayu. Melayu dan Islam sudah menjadi darah daging mereka. Bagi orang Riau, Islam sudah menjadi jati diri mereka. Negara perlu memberikan apresiasi khusus dalam bidang ini, untuk dijadikan prioritas dalam membangun Provinsi Riau ke depan agar suasana kebatinan masyarakat di daerah ini tetap merasa dihargai dan partisipasi mereka akan meningkat dalam ikut serta membangun Indonesia yang berkemajuan di masa datang.⁸⁴

Masyarakat Melayu Riau identik dengan Islam yang menjadi fondasi dari sumber adat istiadatnya. Oleh karena itu, adat istiadat Melayu Riau “*bersendikan syara’* dan *syara’ bersendikan Kitabullah*”. Pada masa Kesultanan Melayu Riau sebagaimana disebut dalam buku *Sulalatus Salatin* atau yang dikenal sebagai *Sejarah Melayu* karya Tun

⁸²Alaidin Koto, *Untuk Riau yang Lebih Baik, Sebuah Sumbang Saran dalam Rangka Penyusunan Draft Undang-Undang Provinsi Riau yang Baru*, disampaikan dalam Diskusi dengan Tim Penyusun RUU tentang Provinsi Riau di Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI, Senin, 19 Oktober 2020.

⁸³Dinas Kebudayaan Provinsi Riau, *Pokok-Pokok Kebudayaan Daerah Provinsi Riau*, Riau: TP 2018, hal. 19.

⁸⁴*Ibid.*

Sri Lanang pada tahun 1612, banyak elemen dari hukum Islam, termasuk ilmu politik, ekonomi dan administrasi dimasukkan ke dalam hukum kesultanan. Rule model hukum ketatanegaraan yang diberlakukan di kerajaan Melayu Riau ini akhirnya banyak dipakai oleh kerajaan-kerajaan di Nusantara.⁸⁵

Kekentalan antara adat dengan budaya tercermin dalam ungkapan adat yang menyebutkan:

*“adat bersendi syarak dan syarak bersendikan kitabullah,
adat ialah syarak semata
adat semata Quran dan sunnah
adat sebenar adat ialah Kitabullah dan sunnah Nabi
syarak mengata, adat memaknai
ya kata syarak, benar kata adat
adat tumbuh dari syarak, syarak tumbuh dari kitabullah
berdiri adat karena syarak.”⁸⁶*

Bahasa Melayu Riau juga sudah dikenal sejak lama dan sudah banyak dipublikasikan, berupa buku-buku sastra, buku-buku sejarah dan agama mulai dari era sastra Melayu klasik pada abad-19. Bahasa Melayu Riau inilah kemudian yang dijadikan sebagai *lingua franca* di Nusantara. Sebagai *lingua franca*, bahasa Melayu membantu penyebaran kebudayaan Melayu dengan segala tunjuk ajarnya ke seluruh nusantara. Maka tidak heran mengapa kebudayaan Melayu menjadi memori kolektif bangsa.

Butir-butir tunjuk ajar Melayu mengajarkan agar setiap anggota masyarakat selalu berprasangka baik terhadap sesama makhluk. Orang tua-tua mengatakan, *adat orang baik-baik selalu berprasangka baik*. Dengan berprasangka baik persatuan dan kesatuan masyarakat dan bangsa serta kerukunan dalam kehidupan sehari-hari akan terpelihara. Sebaliknya bila hidup penuh dengan kecurigaan dan berprasangka buruk hanya akan menumbuhkan fitnah memfitnah, iri-

⁸⁵Chaidir, *Pokok Pikiran Forum Komunikasi Pemuka Masyarakat Riau (FKPMR) dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Riau*, disampaikan dalam Diskusi dengan Tim Penyusun RUU tentang Provinsi Riau di Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI, Kamis, 15 Oktober 2020.

⁸⁶Tenas Effendy, *Tunjuk Ajar Melayu (Butir-butir Budaya Melayu Riau)*, Balai Kajian dan Pengembangan Melayu Bekerjasama dengan Penerbit AdiCita Yogyakarta, 2004, hal. 31-32

mengiri, dengki mendengki, bahkan banyak menimbulkan ujaran kebencian yang dapat menimbulkan perpecahan dan permusuhan.

Selain pertimbangan nilai dan budaya, Provinsi Riau juga memiliki Pahlawan Nasional bernama Sultan Syarif Kasim II⁸⁷ yang pernah berdaulat dan berkuasa di Kesultanan Siak Sri Indrapura. Sultan dilantik menjadi Sultan Kerajaan Siak pada 3 Maret 1915 dan menjadi raja ke-12 dengan gelar Sultan Asyasyaidis Syarif Kasim Abdul Djalil Syaifuddin, kemudian bergabung secara sukarela dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia setelah menyerahkan kekayaannya sebesar 13 Juta Gulden. Mahkotanya bertahtakan emas dan berlian juga pedang keras dan harta bernilai lainnya diserahkan kepada Republik ini.

Selanjutnya mengenai seni budaya, kesenian di Provinsi Riau berkembang, tumbuh dan hidup di desa dan di kota. Kesenian tradisional yang basisnya di pedesaan atau tempat-tempat sentral budaya di masa lampau melahirkan kesenian sederhana, kesenian rakyat, dan kesenian klasik. Sedangkan kesenian kontemporer yang di kota-kota menghasilkan kesenian kreasi baru yang menyadap kesenian nasional atau memodifikasikannya di atas landasan warisan budaya setempat. Terjadinya keanekaragaman juga disebabkan karena pengaruh kehidupan sosial budaya orang Melayu dalam menghadapi lingkungannya.

Secara garis besar terdapat dua variasi mendasar yaitu kesenian di wilayah Riau daratan dan wilayah kepulauan yang masing-masing memiliki corak tersendiri. Bentuk-bentuk seni yang ada di Riau daratan dan kepulauan secara garis besar sama, dengan seni sastra, seni rupa, seni musik, seni tari, seni teater ditambah dengan upacara-upacara adat dan permainan-permainan.

Adapun objek pemajuan kebudayaan yang terdapat di Provinsi Riau, yakni sebagai berikut:

⁸⁷Nama Sultan Syarif Qasim II diabadikan menjadi nama Bandara dan Universitas Islam Negeri di Pekanbaru.

a. tradisi lisan

Tradisi lisan adalah tuturan yang diwariskan secara turun-temurun oleh masyarakat. Tradisi lisan di Provinsi Riau antara lain sejarah lisan, dongeng, rapalan, pantun, cerita rakyat, dan senandung/ratapan.

b. manuskrip

Manuskrip adalah naskah beserta segala informasi yang terkandung di dalamnya, yang memiliki nilai budaya dan sejarah. Manuskrip yang ada di Provinsi Riau antara lain hikayat, serat, dan kitab.

c. adat istiadat

Adat istiadat adalah kebiasaan yang didasarkan pada nilai tertentu dan dilakukan oleh kelompok masyarakat secara terus-menerus dan diwariskan pada generasi berikutnya. Adat istiadat yang ada di Provinsi Riau yaitu adat istiadat yang berkaitan dengan lingkungan dan adat istiadat yang berkaitan dengan sosial kemasyarakatan.

d. ritus

Ritus adalah tata cara pelaksanaan upacara atau kegiatan yang didasarkan pada nilai tertentu dan dilakukan oleh kelompok masyarakat secara terus menerus dan diwariskan pada generasi berikutnya. Ritus yang terdapat di Provinsi Riau antara lain peringatan kelahiran, upacara perkawinan, upacara kematian, dan ritual kepercayaan.

e. pengetahuan tradisional

Pengetahuan tradisional adalah seluruh ide dan gagasan dalam masyarakat, yang mengandung nilai setempat sebagai hasil pengalaman nyata dalam berinteraksi dengan lingkungan, dikembangkan secara terus-menerus, dan diwariskan pada generasi berikutnya. Pengetahuan tradisional yang ada di Provinsi Riau antara lain kerajinan, busana/pakaian, metode penyehatan, jamu/ramuan tradisional, makanan dan minuman tradisional, dan pengetahuan tentang alam semesta.

f. teknologi tradisional

Teknologi tradisional adalah keseluruhan sarana untuk menyediakan barang-barang atau cara yang diperlukan bagi kelangsungan atau kenyamanan hidup manusia dalam bentuk produk, kemahiran, dan keterampilan masyarakat sebagai hasil pengalaman nyata dalam berinteraksi dengan lingkungan, dikembangkan secara terus-menerus, dan diwariskan pada generasi berikutnya. Teknologi tradisional yang ada di Provinsi Riau antara lain alam tangkap, arsitektur/ornamen, perkakas pertanian, alat transportasi, sistem irigasi, dan perantaraan rumah tangga.

g. kesenian

Kesenian adalah ekspresi artistik individu, kolektif, atau komunal, yang berbasis warisan budaya maupun berbasis kreativitas penciptaan baru, yang terwujud dalam berbagai bentuk kegiatan dan/atau medium kesenian yang ada di Provinsi Riau antara lain seni musik, seni tari, seni rupa, seni sastra, seni teater, dan seni pertunjukkan.

h. bahasa

Bahasa adalah sarana komunikasi antarmanusia, baik berbentuk lisan, tulisan, maupun isyarat. Secara umum seluruh daerah di Provinsi Riau menggunakan bahasa Melayu meskipun antara satu daerah dengan daerah lain terkadang memiliki dialek yang berbeda-beda.

i. permainan rakyat

Permainan rakyat adalah berbagai permainan yang didasarkan pada nilai tertentu dan dilakukan oleh kelompok masyarakat secara terus menerus dan diwariskan pada generasi berikutnya.

j. olah raga tradisional

Olah raga tradisional adalah berbagai aktivitas fisik dan/ atau mental yang bertujuan untuk menyehatkan diri, peningkatan daya tahan tubuh, didasarkan pada nilai tertentu, dilakukan oleh

kelompok masyarakat secara terus-menerus, dan diwariskan pada generasi berikutnya.

Selanjutnya, terdapat beberapa permasalahan yang dihadapi oleh Provinsi Riau dalam memajukan kebudayaan melayu, antara lain:⁸⁸

- a. pengaruh budaya global yang dipicu oleh perkembangan teknologi informasi (TI) yang dapat menyebabkan menurunnya pengamalan adat istiadat Melayu, dan perubahan sifat dan perilaku generasi muda;
- b. nilai-nilai luhur dalam budaya Melayu semakin tidak dikenal oleh masyarakat terutama generasi muda;
- c. kerja sama antara pelaku seni budaya dan jalinan budaya dengan pemerintah belum terpadu, sehingga upaya pelestarian dan pemanfaatan seni budaya dalam diplomasi budaya, kunjungan kebudayaan dan pariwisata belum optimal;
- d. terbatasnya dokumentasi, kajian sejarah lokal, kelengkapan data kebudayaan dan tradisi baik yang bersifat warisan budaya, situs dan warisan budaya tak benda, sehingga apresiasi budaya dalam masyarakat belum optimal;
- e. urusan kebudayaan belum menjadi agenda prioritas Kepala Daerah di Kabupaten/Kota;
- f. kepercayaan masyarakat kepada pemerintah masih rendah dalam upaya pelestarian kebudayaan; dan
- g. sumber daya manusia kebudayaan sebagai penggiat, pelaku dan pemerhati budaya sudah ada namun jumlah serta kualifikasinya masih minim.

Adapun untuk mengakomodasi dan mewujudkan Provinsi Riau sebagai pusat budaya melayu, Lembaga Adat Melayu Riau (LAM Riau)

⁸⁸Dinas Kebudayaan Provinsi Riau, *Pokok-Pokok Kebudayaan Daerah Provinsi Riau*, Riau: TP 2018, hal. 164.

menyatakan bahwa dalam wacana pembangunan Provinsi Riau harus ditakrifkan sebagai berikut:⁸⁹

- a. bahwa Provinsi Riau menjadi pusat pelestarian budaya Melayu dan jaringannya; dan
- b. bahwa perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di Provinsi Riau berlandaskan kebudayaan Melayu dengan segenap keragamannya.

Dengan takrif dan tujuan yang demikian, pengembangan kuantitatif dan kualitatif sumber daya budaya Melayu menjadi salah satu program prioritas di Provinsi Riau, yang penerapannya antara lain dapat dilakukan dengan menekankan pendidikan budaya Melayu Riau (BMR) di sekolah-sekolah dan pembangunan institusi formal pendidikan seni-budaya tingkat menengah dan tinggi, serta pusat-pusat riset dan pelestarian budaya Melayu yang unggul, baik yang terintegrasi dengan lembaga pendidikan tinggi di Riau, maupun yang independen.⁹⁰

6. Peluang dan Tantangan Pembangunan Provinsi Riau

Dua dari banyak problem kedaerahan yang dihadapi Provinsi Riau sejak Tanah Melayu ini berdiri berdasarkan Undang Undang Darurat Nomor 19 Tahun 1957 tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Sumatera Barat, Jambi dan Riau adalah masalah kemiskinan dan infrastruktur. Dua problem ini tak semata menjadi diskursus menarik antarsesama anak negeri, sebaliknya memunculkan pandangan skeptis terhadap Pemerintah Pusat yang seakan ‘menganaktirikan’ Riau sebagai daerah penyumbang devisa pembangunan nasional.⁹¹ Menurut Gubernur Riau Drs. H. Syamsuar, M.Si, penduduk miskin di

⁸⁹Lembaga Adat Melayu Riau, *Pokok-Pokok Pikiran LAM Riau Mengenai RUU tentang Provinsi Riau*, disampaikan dalam diskusi Pengumpulan Data RUU Provinsi Riau di Pekanbaru, Rabu, 25 November 2020.

⁹⁰*Ibid.*

⁹¹Menurut Gubernur Riau Drs. H. Syamsuar alokasi APBN tahun anggaran tahun 2020 sebesar Rp8,08 triliun atau hanya 0,47 persen dari total belanja Pemerintah Pusat tahun anggaran 2020 sebesar Rp 1.683,5 triliun, <https://mediacenter.riau.go.id/read/56411/kontribusi-sda-riau-terhadap-nasional-cukup-s.html>.

Riau pada September 2018 berjumlah 494,26 ribu jiwa atau 7,21 persen, kemudian turun menjadi 483,92 ribu (6,90 persen) pada bulan yang sama di tahun 2019.

Ekonom alm. Prof. Mubyarto pernah mengkualifikasikan masyarakat Riau ke dalam tiga strata ekonomi. Yakni masyarakat ekonomi modern, masyarakat desa tradisional, dan masyarakat terasing.⁹² Dalam penelitiannya di daerah-daerah pesisir Riau, ekonom dari Universitas Gajah Mada itu mengkritik model pembangunan yang bertumpu pada pertumbuhan ekonomi akan tetapi mengabaikan program-program kongkrit untuk ketiga strata masyarakat yang harusnya berbeda pola penanganan dan kebijakannya. Sejak reformasi tahun 1998 hingga sekarang angka kemiskinan berdinamika seperti air laut. Dalam kurun waktu tertentu pasang, di lain waktu pun surut. Selisih antara pasang dengan surut pun tak terlalu signifikan.

Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang diharapkan menjadi solusi mengurai benang kusut kemiskinan, karena terdapat pembagian yang proporsional bagi daerah-daerah pemilik sumberdaya alam, ternyata tidak mampu berbuat banyak menyelesaikan masalah kemiskinan di daerah. Hal tersebut disebabkan karena tidak transparannya pola pembagian keuangan dan pengelolaan sumber daya alam serta regulasi yang berbeda normanya dengan kebijakan.

a. Pengelolaan Sumber Daya Alam

Sejak dahulu, Riau merupakan provinsi yang dikenal sebagai daerah kaya. Mubyarto mencatat, bersama Aceh, Kalimantan Timur, dan Papua, Riau menjadi penyumbang devisa terbesar untuk perekonomian nasional. Provinsi Riau memiliki potensi/cadangan bahan tambang sebagai sumber energi primer, yaitu minyak bumi, gas bumi, batubara, bitumin dan gambut.

Cadangan minyak bumi di Provinsi Riau diperkirakan sebesar 4,27 MMSTB (*million metric stock tanks barrels*). Adapun

⁹²P3PK UGM, *Riau dalam Kancah Perubahan Ekonomi Global*, Yogyakarta: Penerbit Aditya Media, 1999, hal. 5.

potensi/cadangan gas bumi sebesar 7,75 TSCF (*triliun standart cubic feet*), potensi/cadangan batubara sebesar 2,37 milyar ton, potensi/cadangan bitumin (*oil shale*) sebesar 52,8 juta ton, dan potensi/cadangan gambut sebesar 12,88 milyar ton. Cadangan minyak bumi terdapat di Kabupaten Bengkalis, Siak, Rokan Hilir, Rokan Hulu, Kampar, Pelalawan, dan Indragiri Hulu. Potensi/Cadangan gas bumi terdapat di Kabupaten Pelalawan, Siak, Pekanbaru dan Bengkalis. Potensi/Cadangan Batubara berada di Kabupaten Kuantan Singingi, Rokan Hulu, Rokan Hilir, Indragiri Hulu dan Kampar. Adapun potensi/cadangan bitumen berada di Kabupaten Kuantan Singingi. Sedangkan potensi cadangan gambut berada di Kabupaten Siak, Bengkalis dan Indragiri Hilir.⁹³

Berdasarkan data per-januari 2019, Provinsi Riau termasuk menjadi salah satu provinsi penyumbang terbesar produksi minyak mentah dan kondebat secara nasional. Dari target lifting 775 ribu barel per hari, Riau menyumbangkan 30% atau sekitar 222.330 barel per hari.⁹⁴ Sementara itu, produksi pertambangan gas bumi dan batubara selama periode 2013-2017 memiliki tren meningkat dengan rata-rata pertumbuhan produksi meningkat masing-masing sebesar 12,07% dan 53,00% per tahun.

Produksi minyak dari perut bumi Riau yang siap jual (*lifting*) dalam kurun waktu 18 tahun terakhir terus mengalami penurunan. Rata-rata berada pada kisaran persen pertahun. Menurunnya lifting tersebut sangat dipengaruhi oleh berkurangnya produksi minyak PT. Chevron Pacific Indonesia jelang terjadinya peralihan Blok Rokan ke Pertamina. Berikut data lifting produksi minyak Riau dalam 19 tahun terakhir.⁹⁵

⁹³Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Riau Tahun 2019-2024, hal. II-289.

⁹⁴Diakses dari <https://www.riauonline.co.id/bisnis/read/2019/02/25/riau-sumbang-30-persen-produksi-minyak-nasional-di-januari-2019> pada 2 Agustus 2020.

⁹⁵<https://riaupos.jawapos.com/riau/25/07/2020/235464/lifting-minyak-bumi-riau-terus-menurun.html>

Gambar II. Lifting Minyak Bumi Riau dalam 19 Tahun Terakhir



b. Pengelolaan Perkebunan

Selain kaya dengan minyak, Riau juga memiliki areal perkebunan yang luas, khususnya perkebunan sawit. Tanaman kelapa sawit merupakan tanaman terluas yang diusahakan di Provinsi Riau. Provinsi Riau merupakan provinsi dengan areal perkebunan kelapa sawit terluas di Indonesia, yaitu 2,21 juta hektar pada tahun 2017 atau 17,84% dari total luas areal perkebunan kelapa sawit di Indonesia. Adapun produksi minyak sawit/*crude palm oil* (CPO) di Provinsi Riau tahun 2017 merupakan yang terbesar di Indonesia, yaitu sebesar 7,59 juta ton atau sekitar

21,73 persen dari total produksi CPO Indonesia.⁹⁶ Selanjutnya, tanaman perkebunan terluas kedua setelah kelapa sawit adalah tanaman kelapa. Pada tahun 2013 luas areal tanaman kelapa di Provinsi Riau adalah 515.646 ha. dan merupakan yang terluas di Indonesia dengan persentase 13,78% dari total luas areal kelapa nasional (3,78 juta hektar).⁹⁷

Menurut Azharudin, peningkatan penggunaan luas lahan dan produksi kelapa sawit semestinya berkorelasi positif terhadap pendapatan daerah, namun hal tersebut tidak terjadi. Oleh karena itu diperlukan kebijakan yang mendorong peningkatan penerimaan pendapatan daerah akibat peningkatan penggunaan luas lahan, dimana pada tahun 2019 seluas 2,800 juta hektar dengan produksi 9,127 juta ton CPO. Seandainya satu hektar lahan sawit senilai Rp. 50 juta maka diperoleh nilai kebun sebesar 140,435 Triliun. Pada tanaman kelapa 422.600 hektar dengan produksi 391.600 ton. Seandainya satu hektar lahan senilai Rp. 30 Juta maka nilai kebun menjadi Rp. 12,678 Triliun. Selain itu, erlu diupayakan untuk meningkatkan pendapatan dari sub sektor perkebunan mengingat karena rasio pendapatan terhadap PDRB sector pertanian terus mengalami penurunan setiap tahunnya sebesar -0,74% per tahun.⁹⁸

Potensi ketersediaan bahan baku CPO, kelapa, dan minyak mentah yang tersedia dalam jumlah yang besar di Provinsi Riau selama ini sebagian besar di ekspor dalam bentuk bahan mentah. Pengembangan industri hilir pengolahan kelapa sawit dan kelapa perlu dilakukan agar nilai tambah dapat diperoleh Provinsi Riau. Selain itu, pengolahan minyak mentah seharusnya dapat dikembangkan dengan meningkatkan jumlah dan/atau kapasitas

⁹⁶Badan Pusat Statistik Republik Indonesia, *Statistik Kelapa Sawit Indonesia 2018*, Jakarta: BPS, 2019, hal. 10-11.

⁹⁷Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Riau Tahun 2014-2019, hal. 21.

⁹⁸Azharudin M Amin, *Perkembangan Subsektor Perkebunan di Provinsi Riau untuk Kesejahteraan Masyarakat*, disampaikan dalam Diskusi dengan Tim Penyusun RUU tentang Provinsi Riau di Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI, Kamis, 17 September 2020.

terpasang pabrik pengolahan minyak mentah yang ada di Provinsi Riau. Pengembangan industri pengolahan ini tidak saja akan meningkatkan devisa negara dan PDRB Provinsi Riau, tetapi juga akan membuka lapangan kerja dan menggerakkan industri pendukung lainnya.

Menurut Chaidir, Kelapa sawit telah menjadi primadona perekonomian Provinsi Riau, tetapi sekaligus menghadirkan banyak masalah, seperti perkebunan ilegal yang menimbulkan ketidakadilan, penguasaan lahan yang semena-mena, kesenjangan kesejahteraan ekonomi masyarakat, masalah lingkungan hidup, tidak tertibnya administrasi, bahkan konflik lahan.⁹⁹

Adapun terkait dengan maraknya perkebunan kelapa sawit ilegal. Menurut Forum Dialog Peta Jalan Perbaikan Tata Kelola Perkebunan Kelapa Sawit di Provinsi Riau yang diselenggarakan oleh FITRA Riau bekerjasama dengan Mitra Insani dan The Asia Foundation merumuskan isu yang sangat memprihatinkan, bahwa terdapat perkebunan ilegal seluas 1,8 Juta hektar di dalam kawasan dan luar kawasan hutan (temuan PANSUS DPRD Riau Tahun 2017) yang telah diverifikasi oleh KPK. Dialog tersebut menginventarisir terdapat seluas 1,2 Juta hektar sawit di kawasan hutan (korporasi & masyarakat), dengan klasifikasi antara lain:

- 1) perkebunan kelapa sawit dalam kawasan hutan yang tidak memiliki izin pelepasan;
- 2) perkebunan di kawasan hutan yang ternyata memiliki IUP dan HGU;
- 3) perkebunan masyarakat dengan pola KKPA di kawasan hutan; dan
- 4) perkebunan masyarakat yang masuk dalam kawasan hutan, bahkan ada yang memiliki sertifikat hak atas tanah.

⁹⁹Chaidir, *Pokok Pikiran Forum Komunikasi Pemuka Masyarakat Riau (FKPMR) dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Riau*, disampaikan dalam Diskusi dengan Tim Penyusun RUU tentang Provinsi Riau di Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI, Kamis, 15 Oktober 2020.

c. Kebakaran Hutan dan Lahan

Provinsi Riau dianugerahi sumber daya hutan seluas 4.182.358,99 Ha yang terdiri dari hutan lindung (22.793,82 Ha), hutan suaka alam (531.852,65 Ha), hutan produksi terbatas (1.815.949,74 Ha) dan hutan produksi tetap (1.605.762,78 Ha). Namun, sumber daya hutan yang menjadi nadi kehidupan ini belum dikelola secara optimal. Permasalahan kehutanan di Provinsi Riau saat ini telah bergeser dari semula berupa pencurian hasil hutan illegal (*illegal logging*), menjadi perambahan kawasan hutan dan penguasaan lahan. Kegiatan ini menimbulkan kerusakan hutan, menyebabkan lahan kritis, dan selama hampir 18 tahun Provinsi Riau menghadapi kebakaran hutan yang menyebabkan bencana kabut asap setiap tahunnya.¹⁰⁰

Setiap kali terjadi musibah karhutla (yang kabut asapnya sampai mengganggu negara tetangga Malaysia dan Singapura), Riau selalu disebut sebagai biang keladi yang menjadi penyumbang kabut asap terbesar. Pada kenyataannya, sejak 1997 kejadian karhutla terus terjadi hingga 2019 lalu. Setiap kali terjadi karhutla kualitas lingkungan hidup (*environment*) di Provinsi Riau menurun dan setiap kali pula ratusan ribu rakyat Riau menderita terpapar kabut asap.

Kondisi alam Riau yang semula penuh dengan vegetasi hutan, flora dan fauna, akibat karhutla yang terjadi setiap tahun kini porak poranda dan luluh lantak. Tahun 2020 ini karhutla jauh berkurang. Namun sedikit saja pemerintah dan aparat keamanan lengah, karhutla akan kembali terjadi.

Direktur Eksekutif Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi), Nur Hidayati, mengungkapkan akar masalah kebakaran hutan dan lahan yang terus berulang di Provinsi Riau diakibatkan karena terlalu luasnya izin konsesi yang diberikan pemerintah kepada perusahaan. Ini terjadi baik di sektor kehutanan maupun perkebunan.

¹⁰⁰*Ibid.*

Aktivitas yang dilakukan perusahaan tersebut kemudian mengakibatkan terjadinya perubahan ekosistem. Kondisi hutan atau lahan yang sudah terbakar akan sulit dikembalikan seperti semula. Butuh waktu sangat lama, bahkan bisa puluhan tahun. Oleh karena itu, Pemerintah hendaknya mengendalikan izin konsesi, baik di sektor kehutanan maupun perkebunan dan sungguh-sungguh melaksakannya dengan menunjukkan keberpihakan kepada daerah.

d. Tantangan Pembangunan Provinsi Riau

Setelah reformasi bergulir selama 22 tahun, Provinsi Riau telah banyak mengalami perubahan dan kemajuan. Bahkan, jalan tol pun sudah dibangun oleh pemerintah pusat, khususnya dari ibu kota provinsi, Pekanbaru, ke Dumai, sebagai kota kedua terbesar dan penting di Riau. Namun, dibanding masyarakat yang ada di daerah tetangga, tingkat pendidikan atau sumber daya manusia masyarakat Riau masih tergolong tertinggal dari provinsi tetangga. Bila dilihat di perbatasan, perkembangan pendidikan formal di Riau cukup menggembirakan. Akan tetapi di pedesaan banyak gedung sekolah yang tidak layak untuk dijadikan sebagai tempat belajar bagi anak-anak. Begitu juga dengan akses jalan yang akan ditempuh oleh murid-murid pergi sekolah.¹⁰¹

Menurut Chaidir, beberapa permasalahan di Provinsi Riau antara lain, tingkat kemiskinan di Provinsi Riau masih tinggi (7 persen lebih), terdapat kesenjangan pendapatan masyarakat yang sangat mencolok, angka pengangguran yang tinggi, masih tertinggalnya pembangunan infrastruktur, kerusakan lingkungan dan pencemaran lingkungan yang semakin meluas, serta didera pula oleh abrasi pantai di pulau-pulau terluar yang semakin parah.

Adapun terkait pembangunan sumber daya manusia Provinsi Riau, khususnya pendidikan dan kesehatan, menurut

¹⁰¹Alaidin Koto, *Untuk Riau yang Lebih Baik, Sebuah Sumbang Saran dalam Rangka Penyusunan Draft Undang-Undang Provinsi Riau yang Baru*, disampaikan dalam Diskusi dengan Tim Penyusun RUU tentang Provinsi Riau di Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI, Senin, 19 Oktober 2020.

Pemerintah Provinsi Riau terdapat beberapa permasalahan antara lain:¹⁰²

- 1) masih rendahnya akses masyarakat terhadap pelayanan pendidikan (APM SMP/MTs (72,87), APM SMA/MA/SMK (63,81) dan masih rendahnya kualitas pendidikan;
- 2) rasio ketersediaan sekolah masih belum memenuhi standar menurut Permendikbud Nomor 17 Tahun 2017 (SMP/MTs, SPM: 32 org/kls, realisasi:38,09 org/kelas, dan untuk SMA/MA/SMK SPM: 36 org/kls, realisasi:40,62 org/kelas);
- 3) belum 100% Guru yang berkualifikasi S-1/Di tingkat SD (85,31%), SMP (91,17%), dan SMA/SMK (95,67%);
- 4) masih terdapat usia sekolah pada jenjang pendidikan untuk disabilitas yang belum atau tidak bersekolah;
- 5) masih rendahnya tingkat aksesibilitas masyarakat terhadap layanan kesehatan Rasio Puskesmas/Penduduk dimana SPM 1 PKM/16000 org, kondisi saat ini 1 PKM/30.067 org;
- 6) prevalensi Balita Gigi Buruk masih tinggi (Riau 1,64 (830 balita)); dan
- 7) meningkatnya kasus penyakit menular tuberculosis (87 Kasus).

Adapun terkait infrastruktur, terdapat beberapa permasalahan antara lain:¹⁰³

- 1) dari total panjang jalan provinsi 2.799 km, memiliki kondisi kerusakan sedang sampai rusak berat mencapai 55,18% tahun 2017 dan masih terdapatnya jenis konstruksi perkerasan jalan yang masih substandard (kerikil, tanah atau belum tembus) sebesar 34,58%;
- 2) belum berkembangnya sistem transportasi massal dan integrasi antar moda angkutan dengan terbatasnya trayek dan volume bus angkutan massal yang tersedia;

¹⁰²Pemerintah Provinsi Riau, *Paparan Wakil Gubernur Provinsi Riau, Membangun Riau Lebih Baik*, disampaikan dalam diskusi Pengumpulan Data RUU Provinsi Riau di Pekanbaru, Selasa, 24 November 2020.

¹⁰³*Ibid.*

- 3) belum mencukupinya kesediaan rambu-rambu lalu lintas; dan
- 4) belum optimalnya pelabuhan yang ada dalam melayani pergerakan orang dan barang antar pulau dalam Provinsi Riau dan antar Provinsi dengan Provinsi lainnya.

Khusus mengenai sarana jalan. Masih sangat banyak daerah yang sulit dijangkau karena kondisi jalan yang jauh dari baik, dan dengan sendirinya juga perkembangan ekonomi masyarakat tidak dapat berkembang dengan baik. Bahkan, tidak hanya di desa, di perkotaan pun, sarana dan prasarana jalan masih banyak yang rusak, bahkan sampai bertahun-tahun tidak kunjung diperbaiki. Menurut Gubernur Riau Drs. H. Syamsuar, M.Si, kondisi infrastruktur di negeri ini, terutama jalan, tingkat kemantapannya (jalan nasional) hanya 84,68 persen di tahun 2019 atau lebih rendah dibandingkan rata-rata tingkat kemantapan jalan nasional 94 persen. Sementara tingkat kemantapan jalan provinsi sepanjang 2.799,81 km pada tahun yang sama hanya 58,63 persen atau masih dibawah rata-rata kemantapan jalan provinsi secara nasional 68 persen. Sementara kondisi beraspal hanya 47,09 persen, jalan beton 15,45 persen. Kemantapan rata-rata tingkat kemantapan jalan kabupaten/kota se Provinsi Riau sebesar 54,24 persen atau dibawah rata-rata kemantapan jalan kabupaten/kota secara nasional 57 persen.¹⁰⁴

Pada akhir September 2020, Presiden Joko Widodo meresmikan beroperasinya jalan tol Perman Pekanbaru-Dumai sepanjang 131 km.¹⁰⁵ Inilah tol pertama sejak negeri dibentuk tahun 1952. Jalan ini tidak saja memperpendek jarak tempuh Pekanbaru-Dumai menjadi 1,5 jam akan tetapi diharapkan dapat pula mendongkrak perekonomian daerah, menambah investasi dan meningkatnya mobilisasi barang dan jasa. Namun patut juga

¹⁰⁴<https://mediacenter.riau.go.id/read/56411/kontribusi-sda-riau-terhadap-nasional-cukup-s.html>, diakses pada 2 Agustus 2020.

¹⁰⁵<https://properti.kompas.com/read/2020/09/24/125117421/jumat-besok-tol-pekanbaru-dumai-131-kilometer-diresmikan-jokowi?page=all>, diakses pada 2 Agustus 2020.

dicermati, pengoperasian jalan tol ini akan menambah angka kemiskinan pada masyarakat yang hidup di sepanjang jalan Pekanbaru-Dumai lintasan lama karena mobilisasi barang dan jasa di kawasan tersebut semakin menurun. Kondisi serupa juga akan dialami oleh masyarakat setelah selesainya dibangun jalan tol Pekanbaru-Bangkinang-Padang, serta jalan tol Pekanbaru, Rengat dan Jambi.

Isu strategis pembangunan Provinsi Riau selanjutnya adalah terkait dengan pengembangan industri, pertanian, pariwisata, pengembangan SDM yang beriman, berkualitas dan berdaya saing serta pembangunan infrastruktur dan pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan.

Secara umum, pertumbuhan ekonomi Riau tahun 2019 lebih baik dibandingkan tahun 2018. Di tahun lalu, pertumbuhan ekonomi Provinsi Riau sebesar 2,84 persen lebih baik daripada tahun 2018 yang hanya 2,34 persen. Untuk indikator pembangunan lainnya pada tahun 2019 juga menunjukkan trend lebih baik. Dimana tingkat kemiskinan menurun 0,31 persen dibandingkan tahun 2018. Untuk tahun 2021, Gubernur Riau menargetkan pencapaian sebesar 6,62 persen. Tingkat pengangguran terbuka tahun 2019 sebesar 5,97 persen, yang mana lebih baik 0,23 persen dibandingkan tahun 2018. Sementara target tingkat pengangguran terbuka tahun 2021 adalah sebesar 5,96 persen.

Pada sektor industri, terdapat permasalahan yaitu belum berkembangnya industri hilir dan stagnansi pengembangan kawasan industri, Investasi (PMA dan PMDN) berfluktuasi. Di sektor pertanian, penyebabnya adalah karena rendahnya produktivitas sektor pertanian, belum optimalnya pengembangan potensi pangan lokal. Kemudian, sejalan dengan rendahnya pengawasan terhadap mutu dan keamanan pangan segar, belum optimalnya pengelolaan cadangan pangan daerah.

Pada sektor pariwisata, permasalahannya adalah pada pelestarian budaya melayu belum optimal. Karya seni budaya yang direvitalisasi dan dinventarisasi masih rendah, belum terinternalisasinya nilai-nilai, tradisi dan hasil karya budaya Melayu. Selanjutnya mengenai infrastruktur, penyebabnya adalah kerusakan jalan dan sistem transportasi belum berkembang, serta pelayanan pelabuhan belum optimal. Kemudian, keterbatasan akses air bersih dan air minum.

Sektor selanjutnya adalah kurangnya Sumber Daya Manusia (SDM). Akses pelayanan pendidikan, ketersediaan sekolah belum memenuhi standar, guru belum berkualifikasi S-1/D-IV dan penyandang disabilitas, belum atau tidak bersekolah, masih rendahnya aksesibilitas layanan kesehatan, prevalensi Balita Gizi Buruk masih tinggi dan meningkatnya kasus penyakit menular, dan ketersediaan SDM belum memenuhi standar.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan diatur dalam Undang-Undang Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara

Pembentukan Provinsi Riau menjadi daerah Swatantra Tingkat I ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat No. 19 Tahun 1957 Tentang Pembentukan Daerah-Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi dan Riau (Lembaran-Negara Tahun 1957 No. 75). Aturan tersebut telah mengatur beberapa aspek, termasuk di dalamnya adalah pertimbangan mengenai keadaan keuangan negara yang dijelaskan dalam Bab IV Tentang Keuangan Daerah. Mengacu pada aturan tersebut, ketentuan keuangan daerah Provinsi Riau mengikuti Pasal-Pasal 56 sampai dengan 61 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah dan menurut Undang-undang No. 32 tahun 1956 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta aturan-aturan kelanjutan dan pelaksanaannya.

Dasar hukum di atas beserta aturan turunannya menjadi acuan pelaksanaan dan pengelolaan keuangan di Provinsi Riau. Aturan tersebut telah memuat berbagai aspek keuangan daerah sehingga penyesuaian dalam RUU tentang Provinsi Riau tidak terlalu berpengaruh pada aspek beban keuangan negara. Namun, pelaksanaan dan pengelolaan keuangan Provinsi Riau tetap harus dicermati agar sejalan dengan tujuan Provinsi Riau sebagai daerah otonom yang mandiri.

Sebagai konsekuensi pelimpahan beberapa wewenang terhadap daerah, Pemerintah perlu memberikan dukungan dalam bentuk anggaran yang disesuaikan dengan kebutuhan daerah secara garis besar, dasar hukum terkait penyelenggaraan keuangan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Dalam UU tersebut dinyatakan bahwa sumber-sumber penerimaan daerah meliputi Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan Lain-lain Penerimaan yang sah. Untuk mewujudkan desentralisasi serta mendanai pelaksanaan otonomi daerah, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk menghimpun PAD sesuai dengan potensi daerah. Sementara itu, tujuan alokasi dana perimbangan bagi daerah ialah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah dan antara-Pemerintah Daerah.

Salah satu tolak ukur kemandirian suatu daerah dari sisi anggaran dapat dilihat dari Indeks Kemandirian Fiskal (IKF). Indeks ini merupakan salah satu bentuk evaluasi atas transparansi dan akuntabilitas Pemerintah Daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah. Indeks ini bertujuan untuk melihat tingkat kemandirian suatu daerah terhadap bantuan pihak eksternal, baik yang bersumber dari Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah lain. Indeks ini ditunjukkan oleh rasio PAD terhadap total pendapatan daerah (DJPK, 2019)¹⁰⁶. Semakin tinggi angka rasio, maka semakin tinggi kemandirian daerah dalam menghimpun pendapatannya. Oleh karena

¹⁰⁶Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2019, *Ringkasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2018*.

itu, sangat penting bagi Pemerintah Daerah untuk memiliki kapabilitas dalam menghimpun PAD serta menjalankan roda pemerintahan secara mandiri.

Untuk melihat kemampuan Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan asas otonomi dari segi pendanaan, maka perlu dilihat komposisi jenis pendapatan daerah tersebut. Adapun komposisi pendapatan Provinsi Riau dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1. Komposisi Pendapatan Provinsi Riau (dalam juta rupiah)

Jenis Pendapatan Daerah	Tahun							
	2017		2018		2019		2020*	
	Realisasi	%	Realisasi	%	Realisasi	%	Realisasi	%
PAD	6.299.532	98,08	6.112.337	86,60	6.176.293	93,61	2.735.262	38,51
Hasil Pajak Daerah	3.855.941	88,91	4.264.739	88,88	4.402.479	92,85	2.011.059	39,72
Hasil Retribusi Daerah	178.552	46,36	168.737	47,03	152.778.295	47,30	63.436	21,13
Pengelolaan Kekayaan Daerah	295.712	75,22	328.109	78,92	311.636	87,09	17.594	4,65
Lain-Lain	1.969.325	150,57	1.350.750	90,97	1.309.399	111,42	643.171	47,26
Dana Perimbangan	18.994.908	89,59	20.789.349	100,37	22.843.547	99,99	10.067.940	43,35
Bagi Hasil	7.176.270	79,68	7.449.819	87,65	8.972.236	95,11	4.076.959	43,74
DAU	8.094.865	99,73	9.554.066	113,92	8.997.865	100,49	5.052.022	53,40
DAK	3.723.772	91,30	3.785.464	98,89	4.873.445	109,30	938.957	21,14
Lain-Lain	3.226.931	118,66	3.282.204	117,10	4.037.877	128,12	1.035.275	28,31
Jumlah	28.521.371	93,99	30.183.891	98,72	33.057.718	101,42	13.838.478	40,72

Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

*) Realisasi sampai dengan 30 Juni 2020

Berdasarkan data di atas, secara nominal dalam periode 2017 sampai dengan 2019, PAD Provinsi Riau cenderung berfluktuatif. Berdasarkan nilainya, seluruh komponen PAD relatif menurun di tahun 2018, namun kembali meningkat di tahun 2019. Sementara itu, pendapatan daerah Provinsi Riau masih bergantung pada dana perimbangan yang ditandai dengan peningkatan sepanjang 2017 hingga 2019. Pada 2019, terdapat perubahan komposisi dimana persentase realisasi PAD menurun, sementara besaran dana perimbangan justru meningkat dan tercatat mencapai 69,1 persen terhadap total pendapatan daerah. Hal ini disebabkan adanya peningkatan pada komponen dana alokasi khusus dengan pertumbuhan mencapai 28,74 persen. Hal ini mengindikasikan bahwa Provinsi Riau masih bergantung pada alokasi

dana perimbangan dari Pemerintah Pusat untuk menjalankan fungsi pemerintahan setiap tahunnya.

Dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP), IKF Provinsi Riau tahun 2019 baru mencapai 0,4088, atau menurun dibandingkan tahun sebelumnya yang telah mencapai 0,4292.¹⁰⁷ Angka ini menempatkan Provinsi Riau masih di bawah kategori mandiri dengan batas minimal 0,50. Sementara itu, realisasi PAD tahun anggaran 2017 dan 2018 masih berkisar 90 persen dari target menandakan masih terdapat ruang optimalisasi penerimaan melalui PAD. Untuk itu, Pemerintah Provinsi Riau diharapkan dapat meningkatkan kemampuan dalam pemungutan PAD guna mewujudkan kemandirian daerah yang sesuai dengan amanat undang-undang.

Meskipun secara umum dengan adanya RUU Provinsi Riau ini tidak memberikan implikasi terhadap beban keuangan Negara, namun masih terdapat potensi adanya penambahan beban keuangan Negara sebagai akibat dari RUU ini, antara lain:

1. Hasil Perkebunan Kelapa Sawit

Sebagai daerah kaya akan sumber daya alam khususnya di sektor perkebunan kelapa sawit, Provinsi Riau memiliki sumbangsih besar terhadap perekonomian nasional. Pada tahun 2019, produksi *crude palm oil* (CPO) mencapai 9,127 juta ton atau hampir setara 20 persen terhadap kontribusi nasional.¹⁰⁸ Namun hingga saat ini, Provinsi Riau belum mendapatkan bagian pendapatan yang setimpal dari Pemerintah Pusat akibat belum dikategorikannya sektor perkebunan sebagai bagian dana bagi hasil. Padahal, Provinsi Riau harus menanggung dampak lingkungan yang ditimbulkan selama kegiatan produksi dan membiayai infrastruktur dari APBD. Guna meningkatkan PAD dan kapasitas fiskal daerah, maka Pemerintah Daerah diperkenankan memungut hasil produksi kelapa sawit, baik berupa pajak daerah maupun retribusi daerah.

¹⁰⁷ Berdasarkan Laporan Hasil Reviu atas Kemandirian Fiskal Pemerintah Daerah Tahun Anggaran 2018 dan 2019 LKPP.

¹⁰⁸ Disampaikan dalam Diskusi Pakar dengan Narasumber Bapak Azharuddin M. Amin pada tanggal 17 September 2020

2. Dana Pemajuan Kebudayaan

Provinsi Riau cukup dikenal dengan sejarah peradaban kerajaan Melayu di Indonesia. Hal ini memperkuat landasan sosiologis dan filosofis Provinsi Riau sebagai pusat kebudayaan dan bahasa Melayu di Indonesia. Untuk itu, misi terkait pelestarian kebudayaan Melayu dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Provinsi Riau Tahun 2005-2025, yaitu menjadikan Kebudayaan Melayu sebagai Payung Kebudayaan. Adapun strategi yang dijalankan melalui peningkatan pengelolaan dan pengembangan pemajuan kebudayaan Melayu Riau. Namun, kondisi saat ini masih jauh dari harapan, dimana pemajuan kebudayaan Melayu masih kurang mendapatkan perhatian dan belum dikembangkan dengan maksimal. Permasalahan yang terjadi antara lain masih belum optimalnya pelestarian budaya melayu, seperti kurang terawatnya objek pemajuan kebudayaan, rendahnya jumlah karya seni budaya yang direvitalisasi dan diinventarisasi, serta belum terinternalisasinya nilai-nilai, tradisi dan hasil karya Budaya Melayu Riau di lingkungan sekolah (ekstrakurikuler) dan ruang umum (publik). Untuk meningkatkan nilai kebudayaan Melayu seperti yang tertuang dalam RPJPD tersebut, maka perlu dilakukan antara lain dengan mengoptimalkan objek pemajuan kebudayaan. Selain itu, perlu menginternalisasi nilai kebudayaan dari sektor pendidikan baik secara formal maupun melalui pusat-pusat riset kebudayaan. Dalam penerapannya, tentu diperlukan tidak hanya penambahan alokasi dana pemajuan kebudayaan, tetapi juga ketentuan khusus yang dapat mengatur pengelolaan dana pemajuan kebudayaan Melayu. Harapannya, RUU tentang Provinsi Riau hendak mengatur ketentuan dana pemajuan kebudayaan.

3. Penyesuaian dalam Pengelolaan Dana Tanggung Jawab Sosial Perusahaan

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pungutannya yang bersifat tertutup maka

tidak memberi ruang pungutan khususnya pada Perusahaan skala besar. Demikian pula halnya dengan dana tanggung jawab sosial perusahaan (*Corporate Social Responsibility/CSR*), dimana pengelolaan dan pelaksanaannya saat ini masih dikelola langsung oleh perusahaan yang bersangkutan. Setiap perusahaan melaksanakan programnya masing-masing sehingga efektivitas program tersebut sangat bergantung pada komitmen dari perusahaan tersebut. Pada praktik di Provinsi Riau, kegiatan program CSR juga dijalankan oleh perusahaan yang bersangkutan sehingga hasil kegiatan kurang memberikan dampak signifikan terhadap lingkungan ataupun masyarakat di Riau. Oleh karena itu, agar program kegiatan melalui CSR lebih tepat sasaran, maka perlu melibatkan Pemerintah Provinsi Riau untuk mengoordinasikan dan mengarahkan dana CSR perusahaan. Untuk itu, harapannya RUU tentang Provinsi Riau mengatur ketentuan Pemerintah Provinsi Riau untuk dapat mengoordinasikan penggunaan dana CSR untuk membiayai program prioritas daerah.

4. Dana Penanggulangan Bencana Karhutla dan Lingkungan

Provinsi Riau merupakan salah satu daerah rawan bencana Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla) sejak tahun 1997. Sepanjang tahun 2017 hingga 2019, luas hutan dan lahan yang terbakar terus meningkat. Menurut catatan Pemerintah Provinsi Riau, luas area karhutla tahun 2017 mencapai 6.886 hektar, sementara pada 2019 mencapai 65.551 hektar yang tersebar di beberapa titik. Efek berupa kabut asap ini tentunya berdampak buruk terhadap kualitas kesehatan penduduk maupun lingkungan hidup. Oleh karena itu, tindakan penanggulangan bencana karhutla menjadi sangat krusial di Provinsi Riau.

Penanganan kasus bencana karhutla menjadi tantangan besar bagi Pemerintah Provinsi Riau kedepannya, termasuk beberapa faktor alam yang tidak dapat dihindari. Pemerintah seringkali menghadapi kendala yang diakibatkan faktor khusus seperti cuaca panas dan

jenis tanah. Provinsi Riau cukup dikenal dengan jenis lahannya yang sebagian besar merupakan tanah gambut. Berdasarkan kasus tahun 2019 lalu, luas lahan gambut yang terbakar mencapai 95 persen dari keseluruhan. Dengan karakteristik lahan gambut yang mudah terbakar khususnya pada musim panas, maka dibutuhkan pengawasan dan penanganan khusus berupa tindakan preventif maupun penanggulangannya.

Pada praktik di Provinsi Riau, selama ini pembiayaan program penanggulangan bencana karhutla dialokasikan dalam dana Pemerintah Daerah dan beberapa diantaranya melalui Pemerintah Pusat. Penyelenggaraan penanggulangan bencana di daerah utamanya menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah, yang mana alokasi pembiayaannya dianggarkan dalam dana penanggulangan bencana alam dan dana siap pakai di APBD. Namun adanya keterbatasan kapasitas keuangan daerah menyebabkan dana penanggulangan bencana di Provinsi Riau belum mencukupi kebutuhan seiring dengan peningkatan kasus karhutla. Sementara itu, bantuan penanganan bencana karhutla dari Pemerintah Pusat yang dialokasikan dalam dana siap pakai hanya dapat digunakan pada saat status tanggap darurat bencana sampai dengan batas waktu tanggap darurat berakhir. Hal ini menyebabkan upaya mitigasi karhutla belum bisa dilakukan dengan maksimal. Harapannya, RUU tentang Provinsi Riau turut memperkuat ketentuan terkait dana penanggulangan bencana alam dan dana siap pakai dalam APBD agar penanganan bencana diatasi secara cepat dan tepat.

5. Penyelenggaraan Pemerintahan Elektronik (e-Government)

Menindaklanjuti Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan e-Government Indonesia, Provinsi Riau turut berkomitmen dalam memberikan akses informasi kepada publik melalui pendayagunaan *website* di lingkungan Pemerintah Daerah. Adapun ketentuan sistem ini telah dituangkan dalam Perda Provinsi Riau No. 6 Tahun 2016

tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Teknologi Informasi dan Keterbukaan. Dalam aturan ini, Pemerintah Daerah wajib menjamin penyediaan pelayanan informasi publik meliputi rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses serta alasan pengambilan keputusan publik. Tujuan dari sistem *e-Government* untuk memenuhi asas transparansi kinerja daerah guna mewujudkan sistem pemerintahan yang lebih baik.

Perkembangan kondisi dan kebijakan daerah setiap tahun tentunya perlu diinformasikan kepada publik secara cepat. Guna mewujudkan asas transparansi tersebut, penyampaian informasi yang aktual dan *valid* menjadi sangat penting untuk dilakukan. Namun pada praktiknya, layanan *e-Government* di Provinsi Riau belum diimplementasikan dengan maksimal yang ditandai dengan lambannya pembaruan informasi yang disediakan dalam beberapa sistem perangkat daerah. Oleh karenanya, RUU tentang Provinsi Riau hendaknya turut membuat ketentuan bagi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) untuk lebih berkomitmen dalam menjalankan sistem *e-Government*.

Pusat PUU BKDPRRI

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Riau sebagai berikut:

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dinyatakan bahwa *“Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”*. Secara teoretis, negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk, yaitu negara kesatuan dengan sistem sentralisasi dan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, segala urusan diatur dan diurus oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonomi.¹⁰⁹

Negara Indonesia berdasarkan ketentuan dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 merupakan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa *“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”*. Selanjutnya sistem desentralisasi tersebut ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan dalam Pasal 18 ayat (2) menyatakan bahwa *“Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”*. Adapun ketentuan dalam Pasal 18 ayat (5) menyatakan bahwa *“Pemerintahan daerah menjalankan otonomi*

¹⁰⁹Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI (Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus)*, Bandung: Nusa Media, 2014, hal. 2.

seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat”.

Selanjutnya UUD NRI Tahun 1945 juga mengatur hubungan wewenang dalam melaksanakan desentralisasi tersebut. Dalam Pasal 18A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan 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”*. Frasa *“dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”* dalam Pasal 18A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 ini mengindikasikan bahwa konstitusi menghendaki adanya pengaturan yang berbeda bagi tiap-tiap daerah yang mempunyai corak khusus dan beragam.¹¹⁰ Selanjutnya Pasal 18A ayat (2) menyatakan diperlukan adanya pengaturan mengenai hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya agar dilaksanakan secara adil dan selaras untuk kesejahteraan masyarakat di daerah.

Selanjutnya ketentuan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 memperkuat adanya pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat. Ketentuan Pasal 18B ayat (2) menyatakan bahwa *“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masing-masing hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”*.

Dengan demikian, UUD NRI Tahun 1945 telah memberikan peluang kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi daerah seluas-luasnya sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan, kecuali yang menjadi urusan pemerintah pusat. Mengenai pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tersebut, saat ini ketentuannya diatur dalam

¹¹⁰Gunawan A. Tauda, *Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jurnal *Administrative Law & Governance*, Vol. 1, No. 4, November 2018, hal. 414.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu, penyusunan RUU tentang Provinsi Riau harus merujuk dan berdasarkan pada UUD NRI Tahun 1945, khususnya Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Selain itu, perlu juga memperhatikan pembagian kewenangan yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, agar kewenangan pemerintah daerah yang akan diatur tidak saling tumpang tindih.

B. Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 19 Tahun 1957 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi dan Riau.

Berdasarkan Pasal 96 ayat 1 Undang-Undang Dasar Sementara telah menetapkan Undang-Undang Darurat Nomor 19 Tahun 1957 tentang Pembentukan Daerah-daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi, dan Riau. Kemudian diaman Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958 tentang penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 19 Tahun 1957 tentang Pembentukan Daerah-daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi, dan Riau (UU tentang Pembentukan Sumbar, Jambi, dan Riau).

Pembentukan UU tentang Pembentukan Sumbar, Jambi, dan Riau didasarkan pada tuntutan masyarakat di daerah Riau dan Jambi mengenai sulitnya berhubungan antara Daerah Tingkat II kabupaten dengan ibukota Daerah Tingkat I Sumatera Tengah di Bukittinggi. Dengan jauhnya jarak dan sulitnya berhubungan antara daerah kabupaten dengan provinsi mengakibatkan daerah kabupaten tidak mendapatkan pelayanan yang baik. Selain itu, masyarakat di daerah Riau dan Jambi juga ingin berhubungan langsung dengan Pemerintah Pusat.

UU tentang Pembentukan Sumbar, Jambi, dan Riau terdiri dari VI BAB dan 14 Pasal. Dalam ketentuan Pasal 1 UU tentang Pembentukan Sumbar, Jambi, dan Riau, mengatur pembubaran daerah swatantra

tingkat I Sumatera Tengah dan pembentukan tiga daerah swatantra tingkat I dengan nama dan batas-batas sebagai berikut:

1. Daerah swatantra Tingkat I Sumatera Barat, meliputi: Agam; Padang/Pariaman; Solok; Pasaman; Sawahlunto/Sijunjung; Limapuluh Kota; Pesisir Selatan/Kerinci; Tanah Datar, Bukittinggi; Padang; Sawahlunto; Padang Panjang; Solok; dan Payakumbuh.
2. Daerah Swatantra Tingkat I Jambi, meliputi: Batanghari; Merangin, dan wilayah kecamatan: kerinci hulu, kerinci tengah, kerinci hilir, dan kotapraja Jambi.
3. Daerah Swatantra Tingkat I Riau, meliputi: Bengkalis; Kampar; Inderagiri; Kepulauan Riau; dan Kotapraja Pekanbaru.

Pemerintah Daerah Swatantra Tingkat I Riau berkedudukan di Tanjung Pinang, Daerah Swatantra Tingkat I Jambi di Jambi, dan Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat di Bukittinggi. Namun dalam perkembangan keadaan daerah menghendaknya, maka tempat kedudukan pemerintah daerah dapat dipindahkan ke lain tempat dalam wilayah daerahnya (Pasal 2 UU tentang Pembentukan Sumbar, Jambi, dan Riau).

Kewenangan daerah swatantra diatur dalam BAB II meliputi: urusan tata usaha daerah; hak menguasai benda-benda tambang; penangkapan ikan di pantai; izin yang menimbulkan gangguan; pembuatan sumbu bor; dan hal penguburan mayat. Kemudian, dalam BAB III mengatur tentang Hal-hal yang bersangkutan dengan penyerahan, kekuasaan, campur tangan dan pekerjaan-pekerjaan yang diserahkan kepada daerah. BAB IV berisi ketentuan yang mengatur keuangan daerah. Selanjutnya, BAB V Ketentuan Peralihan yang masih berlaku, yang dapat dicabut, ditambah, atau diubah oleh masing-masing daerah.

UU tentang Pembentukan Sumbar, Jambi, dan Riau sudah tidak sesuai lagi dengan perubahan ketatanegaraan setelah Indonesia kembali ke UUD NRI Tahun 1945 sejak 5 Juli 1959. Lebih lagi pasca reformasi, karena jiwa dan semangat serta materi muatan UU tentang

Pembentukan Sumbar, Jambi, dan Riau bertentangan dengan amanat UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana beberapa kali diubah pada era reformasi, terakhir diubah pada tanggal 10 Agustus 2002. UU tentang Pembentukan Sumbar, Jambi, dan Riau dirasa sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat khususnya masyarakat Riau. Dinamika sosial masyarakat Riau telah menghasilkan berbagai macam tuntutan kebutuhan yang oleh UU tentang Pembentukan Sumbar, Jambi, dan Riau tidak dapat diakomodir. Sehubungan dengan itu, UU tentang Pembentukan Sumbar, Jambi, dan Riau harus segera disesuaikan, karena telah kehilangan dasar legitimasinya dan tidak sesuai lagi dengan dinamika masyarakat Riau dalam menatap masa depannya di era milenial yang penuh tantangan.

C. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau

Pada awalnya, Kepulauan Riau (Kepri) adalah salah satu kabupaten dari provinsi induk yaitu Provinsi Riau. Ibukota Provinsi waktu itu adalah Tanjung Pinang. Pindahannya ibukota Provinsi Riau dari Tanjung Pinang ke Pekanbaru mendasari suatu perubahan penting dalam sejarah perkembangan sosial, ekonomi, dan politik di Kepri. Tanjung Pinang yang awalnya adalah pusat perdagangan, budaya dan sejarah selama berabad-abad berubah menjadi kawasan pinggiran dari Provinsi Riau sehingga menyebabkan Kepri tidak lagi menjadi penting dan berkurang dalam kejayaan di jalur pelayaran dagang di Selat Malaka.

Dengan perpindahan ibukota Provinsi Riau ke Pekanbaru, yang semula berorientasi kemaritiman beralih ke daratan. Kondisi Kepri yang semakin tertinggal kesejahteraannya karena secara bersamaan semakin terkonsentrasinya pembangunan hanya di Riau daratan. Kepri yang terdiri dari 96 persen perairan dan hanya 4 persen daratan, serta jauh dari pusat pemerintahan menjadi hambatan besar dalam berbagai urusan masyarakat dan layanan dari pemerintah provinsi. Melalui Musyawarah Rakyat Kepulauan Riau pada tanggal 15 Mei 1999

mendeklarasikan untuk membentuk Provinsi Kepulauan Riau, sehingga November 1999 dibentuklah Badan Pekerja Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau (BP3KR).

Pesatnya perkembangan dan kemajuan Provinsi Riau, terutama di wilayah Kepulauan Riau yang letaknya sangat strategis serta adanya aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, dipandang perlu meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan guna menjamin perkembangan dan kemajuan tersebut sehingga perlu dibentuk Provinsi Kepulauan Riau.

Pada tanggal 25 Oktober 2002 disahkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau (UU Pembentukan Provinsi Kepri). UU tersebut terdiri dari 6 bab dan 20 pasal. Materi muatan dalam UU Pembentukan Provinsi Kepri mengatur pembentukan, batas wilayah, dan ibukota Provinsi Kepri. Kemudian dengan terbentuknya Provinsi Kepri kewenangan daerah dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Adapun keterkaitan UU Pembentukan Provinsi Kepri dengan RUU Provinsi Riau yakni adanya penyesuaian terkait batas wilayah antara Provinsi Riau dan Provinsi Kepri dan kewenangan di wilayah perbatasan tersebut. RUU Provinsi Riau akan memperjelas batas wilayah Provinsi Riau, baik dengan Provinsi Sumatera Barat, Sumatera Utara, Jambi, maupun dengan Provinsi Kepulauan Riau.

D. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah) lahir dalam rangka mendukung penyelenggaraan otonomi daerah, melalui penyediaan sumber-sumber pendanaan berdasarkan kewenangan Pemerintah Pusat, desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Di dalam UU tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah pada prinsipnya bahwa perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Perihal dana perimbangan yang merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, terdapat 3 penggolongan dana perimbangan yaitu dana bagi hasil, dana alokasi umum; dan dana alokasi khusus. Dana bagi hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Selanjutnya, Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

Dengan demikian antara UU tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dengan RUU tentang Provinsi Riau terdapat pada pengaturan mengenai dana perimbangan yang spesifik diatur dalam lampiran UU tentang Pemda. Lampiran yang berjudul Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota di UU tentang Pemda Tahun 2014 perlu diaplikasikan secara riil terhadap Provinsi Riau. Hal-hal seperti misalnya itu hubungan keuangan, pelayanan

umum, pemanfaatan sumber daya air (SDA) perlu dioptimalkan selaras dengan pengaturan yang ada menurut UU tentang Pemda.

Selanjutnya keterkaitan antara UU tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dengan RUU tentang Provinsi Riau terletak pada perlunya pengaturan terkait jenis dana bagi hasil yang bersumber dari sumber daya alam. Sesuai dengan Pasal 11 ayat (3), jenis dana bagi hasil sumber daya alam terdiri dari kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi. Dalam peraturan ini belum diatur jenis dana bagi hasil yang bersumber dari komoditi perkebunan, khususnya perkebunan kelapa sawit. Namun hingga saat ini, Pemerintah Provinsi Riau belum mendapatkan alokasi dana bagi hasil komoditi perkebunan yang disebabkan belum diperhitungkannya komoditi perkebunan sebagai bagian dana bagi hasil sumber daya alam. Hal ini bersinggungan dengan tujuan UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang menyebutkan bahwa hubungan keuangan serta pemanfaatan sumber daya alam perlu diatur secara adil dan selaras.

Oleh karena itu, ketentuan mengenai perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang terdapat dalam UU tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang disesuaikan dengan pembaharuan menurut UU tentang Pemda Tahun 2014 perlu menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan RUU tentang Provinsi Riau.

E. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

Negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Penataan ruang merupakan suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Dalam Pasal 7 ayat (2) disebutkan bahwa dalam menyelenggarakan penataan ruang, negara memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah. Ketentuan mengenai wewenang Pemerintah Daerah Provinsi dalam menyelenggarakan penataan ruang diatur dalam

Pasal 10 ayat (1) yang meliputi: pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi dan kabupaten/kota; pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi; pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi; dan kerja sama penataan ruang antarprovinsi dan pemfasilitasan kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota.

Selanjutnya dalam UU ini mengatur mengenai rencana rinci tata ruang. Dalam Pasal 14 ayat (3) disebutkan bahwa rencana rinci tata ruang disusun sebagai perangkat operasional rencana umum tata ruang. Rencana rinci tata ruang tersebut disusun apabila rencana umum tata ruang belum dapat dijadikan dasar dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang dan/atau rencana umum tata ruang mencakup wilayah perencanaan yang luas dan skala peta dalam rencana umum tata ruang tersebut memerlukan perincian sebelum dioperasionalkan.

Selanjutnya pada tahun 2020 telah ditetapkan Peraturan Presiden Nomor 43 Tahun 2020 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perbatasan Negara di Provinsi Riau dan Kepulauan Riau. Dalam ketentuan tersebut mengatur bahwa rencana tata ruang kawasan perbatasan negara berperan sebagai alat operasionalisasi rencana tata ruang wilayah nasional dan sebagai alat koordinasi pelaksanaan pembangunan di kawasan perbatasan negara dan kawasan pendukung. Sedangkan Rencana Tata Ruang Kawasan Perbatasan Negara berfungsi antara lain sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan di Kawasan Perbatasan Negara; perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di Kawasan Perbatasan Negara; perwujudan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antarwilayah kabupaten/kota, serta keserasian antarsektor di kawasan perbatasan negara; penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi di Kawasan Perbatasan Negara; dan penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota di Kawasan Perbatasan Negara.

Tujuan penataan ruang kawasan perbatasan negara tersebut untuk mewujudkan kawasan yang berfungsi sebagai pertahanan dan keamanan negara untuk menjamin keutuhan, kedaulatan, dan ketertiban Wilayah Negara yang berbatasan dengan Negara Malaysia, Singapura, dan Vietnam; kawasan budi daya yang mandiri dan berdaya saing; dan kawasan berfungsi lindung yang lestari. Kebijakan untuk mewujudkan kawasan berfungsi lindung lestari berupa pemertahanan kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahan, pemertahanan kawasan perlindungan setempat, pemertahanan kawasan konservasi, pemertahanan kawasan lindung geologi, pemertahanan kawasan lindung lainnya, dan pengendalian perkembangan kawasan budi daya terbangun di kawasan rawan bencana.¹¹¹

Dengan demikian dalam penyelenggaraan penataan ruang, pengaturan dalam RUU tentang Provinsi Riau perlu memperhatikan ketentuan mengenai kewenangan pemerintah daerah yang diatur dalam UU Penataan Ruang ini. Beberapa kewenangan tersebut yaitu kewenangan melakukan pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi/kabupaten/kota, pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi dan kabupaten/kota, pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, serta kerja sama penataan ruang antarprovinsi dan pemfasilitasian kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota.

F. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata

Kondaan alam, flora, dan fauna, peninggalan purbakala, peninggalan sejarah, seni, serta beragam budaya yang dimiliki bangsa Indonesia merupakan aset pembangunan kepariwisataan yang ditujukan untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Kepariwisataan merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang dilakukan secara sistematis, terencana, terpadu, berkelanjutan, dan bertanggung jawab. Pembangunan kepariwisataan yang dilakukan

¹¹¹Pasal 7 ayat (3) Perpres No. 43 Tahun 2020 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perbatasan Negara di Provinsi Riau dan Kepulauan Riau.

harus tetap memberikan perlindungan terhadap nilai agama, budaya yang hidup dalam masyarakat, kelestarian dan mutu lingkungan hidup, serta kepentingan nasional. Selain itu, pembangunan kepariwisataan diupayakan mendorong pemerataan kesempatan berusaha, memperoleh manfaat, serta mampu menghadapi tantangan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global.

Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata (UU tentang Kepariwisata) mendefinisikan kepariwisataan adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan pengusaha. Berdasarkan definisi tersebut, pemerintah daerah menjadi salah satu unsur pemangku kepentingan dalam kepariwisataan. Pasal 29 UU tentang Kepariwisata mengatur bahwa Pemerintah provinsi berwenang:

1. menyusun dan menetapkan rencana induk pembangunan kepariwisataan provinsi;
2. mengoordinasikan penyelenggaraan kepariwisataan di wilayahnya;
3. melaksanakan pendaftaran, pencatatan, dan pendataan pendaftaran usaha pariwisata;
4. menetapkan destinasi pariwisata provinsi;
5. menetapkan daya tarik wisata provinsi;
6. memfasilitasi promosi destinasi pariwisata dan produk pariwisata yang berada di wilayahnya;
7. memelihara aset provinsi yang menjadi daya tarik wisata provinsi; dan
8. mengalokasikan anggaran kepariwisataan.

Adapun kewenangan pemerintah daerah berdasarkan Pasal 30 yaitu:

1. menyusun dan menetapkan rencana induk pembangunan kepariwisataan kabupaten/kota;

2. menetapkan destinasi pariwisata kabupaten/kota;
3. menetapkan daya tarik wisata kabupaten/kota;
4. melaksanakan pendaftaran, pencatatan, dan pendataan pendaftaran usaha pariwisata;
5. mengatur penyelenggaraan dan pengelolaan kepariwisataan di wilayahnya;
6. memfasilitasi dan melakukan promosi destinasi pariwisata dan produk pariwisata yang berada di wilayahnya;
7. memfasilitasi pengembangan daya tarik wisata baru;
8. menyelenggarakan pelatihan dan penelitian kepariwisataan dalam lingkup kabupaten/kota;
9. memelihara dan melestarikan daya tarik wisata yang berada di wilayahnya;
10. menyelenggarakan bimbingan masyarakat sadar wisata; dan
11. mengalokasikan anggaran kepariwisataan.

Berdasarkan kedua pasal tersebut, terdapat rencana induk pembangunan kepariwisataan provinsi dan rencana induk pembangunan kepariwisataan kabupaten/kota. Rencana induk daerah tersebut menjadi dasar pembangunan kepariwisataan dan merupakan bagian integral dari pembangunan jangka panjang nasional. Berkaitan dengan penyusunan RUU tentang Provinsi Riau, RUU tersebut perlu mempertimbangkan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Provinsi Riau yang memuat arah pembangunan kepariwisataan Provinsi Riau untuk diintegrasikan ke dalam RUU tentang Provinsi Riau terkait dengan aspek kepariwisataan.

G. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Ketentuan mengenai pajak daerah dan retribusi daerah dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU tentang PDRD) dilakukan antara lain dengan cara memperluas objek pajak daerah dan retribusi daerah, menambah jenis pajak daerah dan retribusi daerah, mengalihkan pajak pusat ke daerah,

memberikan kewenangan kepada daerah untuk menetapkan tarif pajak daerah, dan mengubah tata cara pengawasan terhadap kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah dari semula hanya represif menjadi preventif dan represif. Perluasan objek pajak daerah dilakukan dengan cara memperluas objek pajak kendaraan bermotor dan bea balik nama kendaraan bermotor sampai mencakup kendaraan pemerintah, objek pajak hotel sampai mencakup seluruh persewaan di hotel, dan objek pajak restoran sampai mencakup pelayanan catering.

Sementara untuk retribusi daerah, mengacu pada ketentuan Pasal 108 ayat (2) sampai dengan ayat (4) UU tentang PDRD, retribusi yang dikenakan atas jasa umum digolongkan sebagai retribusi jasa umum, retribusi yang dikenakan atas jasa usaha digolongkan sebagai retribusi jasa usaha, dan retribusi yang dikenakan atas perizinan tertentu digolongkan sebagai retribusi perizinan tertentu. Subjek retribusi daerah yang diatur dalam undang-undang ini berbeda-beda sesuai dengan golongan retribusinya. Subjek retribusi daerah terdiri atas subjek retribusi jasa umum, subjek retribusi jasa usaha, dan subjek retribusi perizinan tertentu. Adapun perluasan objek retribusi daerah dilakukan dengan cara memperluas objek retribusi izin gangguan sampai mencakup pengawasan dan pengendalian kegiatan usaha secara terus-menerus untuk mencegah terjadinya gangguan ketertiban, keselamatan, atau kesehatan umum, memelihara ketertiban lingkungan, dan memenuhi norma keselamatan dan kesehatan kerja.

UU tentang PDRD terdiri atas 18 bab dan 185 pasal. Undang-undang tersebut antara lain mengatur mengenai pajak daerah, bagi hasil pajak provinsi, penetapan dan muatan yang diatur dalam peraturan daerah tentang pajak, pemungutan pajak, retribusi, penetapan dan muatan yang diatur dalam peraturan daerah tentang retribusi, pengawasan dan pembatalan peraturan daerah tentang pajak dan retribusi, pemungutan retribusi, pengembalian kelebihan pembayaran, kedaluwarsa penagihan, pembukuan dan pemeriksaan, dan insentif pemungutan.

Dalam bagian penjelasan atas UU tentang PDRD disebutkan bahwa perluasan basis pajak dan retribusi yang disertai dengan pemberian kewenangan dalam penetapan tarif tersebut, jenis pajak yang dapat dipungut oleh Daerah hanya yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Untuk retribusi, dengan peraturan pemerintah masih terdapat peluang untuk menambah jenis Retribusi selain yang telah ditetapkan dalam UU tentang PDRD selama memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dalam UU ini. Hal ini dimaksudkan untuk mengantisipasi penyerahan fungsi pelayanan dan perizinan dari Pemerintah kepada Daerah yang juga diatur dengan peraturan pemerintah. Oleh karenanya, peluang untuk menambah jenis Retribusi yang sesuai dengan potensi penerimaan daerah menjadi dimungkinkan dalam aturan ini.

Dalam praktik keuangan daerah, Provinsi Riau telah memberlakukan jenis pajak dan Retribusi yang sesuai dengan UU tentang PDRD. Namun, jumlah penerimaan dari jenis pajak dan Retribusi yang diberlakukan saat ini belum mampu mendorong Pendapatan Asli Daerah (PAD) secara signifikan. Hal ini disebabkan adanya keterbatasan jenis pajak dan Retribusi yang dapat dipungut oleh Daerah dalam UU tentang PDRD. Sementara itu, dalam UU ini disebutkan bahwa baik provinsi maupun kabupaten/kota diberi kewenangan untuk menetapkan jenis retribusi selain yang ditetapkan dalam peraturan pemerintah. Dalam UU ini juga disebutkan perluasan jenis Retribusi dapat diterapkan sesuai dengan potensi penerimaan Daerah.

Sebagai salah satu Daerah dengan penghasil kelapa sawit terbesar di Indonesia, Provinsi Riau seharusnya turut mendapatkan imbal hasil dari produksi hasil perkebunan tersebut. Namun hingga saat ini, Provinsi Riau belum mendapatkan imbal hasil tersebut yang dapat mendorong penerimaan Daerah dan kesejahteraan masyarakat. Sehingga agar hasil sektor perkebunan kelapa sawit dapat meningkatkan PAD Provinsi Riau, maka pungutan retribusi terhadap hasil sektor perkebunan kelapa sawit sebaiknya dapat diterapkan. Dengan demikian, ketentuan mengenai pajak dan retribusi daerah termasuk perluasan

jenis pajak dan Retribusi yang terdapat dalam UU tentang PDRD perlu menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan RUU tentang Provinsi Riau.

H. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Selanjutnya disebut UU tentang Desa) diatur bahwa Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan desa dan desa adat. Penataan desa tersebut dilakukan berdasarkan pada hasil evaluasi tingkat perkembangan pemerintah desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang bertujuan untuk mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Desa; mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa; mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik; meningkatkan kualitas tata kelola Pemerintahan Desa; dan meningkatkan daya saing Desa. Penataan desa meliputi pembentukan; penghapusan; pengalihan; perubahan status; dan penetapan Desa.

Pembentukan desa harus memenuhi beberapa syarat antara lain batas usia desa inisiasi paling sedikit lima tahun terhitung sejak pembentukan; kemudian untuk wilayah Sumatera paling sedikit terdapat 4.000 (empat ribu) jiwa atau 800 (delapan ratus) kepala keluarga; wilayah kerja yang memiliki akses transportasi antarwilayah; memiliki potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya ekonomi pendukung; batas wilayah desa yang dinyatakan dalam bentuk peta desa yang telah ditetapkan dalam peraturan Bupati/Walikota; dan tersedianya dana operasional, penghasilan tetap, dan tunjangan lainnya bagi perangkat pemerintah desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kekayaan milik Pemerintah dan Pemerintah Daerah berskala lokal desa yang ada di desa dapat dihibahkan kepemilikannya kepada desa, sedangkan kekayaan milik desa yang telah diambil alih oleh Pemerintah

Daerah Kabupaten/Kota dikembalikan kepada desa, kecuali yang sudah digunakan untuk fasilitas umum.

Selanjutnya, dalam hal pembangunan kawasan perdesaan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota, dan/atau pihak ketiga yang terkait dengan pemanfaatan aset desa dan tata ruang desa wajib melibatkan pemerintah desa. Perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan, dan pendayagunaan aset desa untuk pembangunan kawasan perdesaan merujuk pada hasil musyawarah desa. Kemudian, pembangunan kawasan perdesaan dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota melalui satuan kerja perangkat daerah, pemerintah desa, dan/atau Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) dengan mengikutsertakan masyarakat desa. Selain itu, pembangunan kawasan perdesaan yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota, dan pihak ketiga wajib mendayagunakan potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia serta mengikutsertakan pemerintah desa dan masyarakat desa.

Dalam rangka pembinaan dan pengawasan maka pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa. Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota dapat mendelegasikan pembinaan dan pengawasan kepada perangkat daerah.

Di dalam UU tentang Desa, selain pengaturan mengenai desa, UU tentang Desa juga mengakui adanya desa adat. Terhadap RUU tentang Provinsi Riau juga memiliki keterkaitan mengenai bahwa dalam hal ini Provinsi Riau juga memiliki masyarakat hukum adat yang hidup dan dapat ditemui di Provinsi Riau.

Di dalam UU tentang Desa, beberapa pengaturan yang dapat diadopsi di dalam RUU tentang Provinsi Riau terkait dengan Desa Adat ini adalah mengenai hal penetapan desa adat, Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi

Desa Adat. Syarat ditetapkan desa adat adalah bahwa kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya secara nyata masih hidup, baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional; kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat; dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya, pengaturan dan penyelenggaraan Pemerintahan desa adat dilaksanakan sesuai dengan hak asal usul dan hukum adat yang berlaku di Desa Adat yang masih hidup serta sesuai dengan perkembangan masyarakat dan tidak bertentangan dengan asas penyelenggaraan pemerintahan desa adat dalam prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain itu, Peraturan Desa Adat disesuaikan dengan hukum adat dan norma adat istiadat yang berlaku di Desa Adat sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu, RUU tentang Provinsi Riau ini diharapkan dapat mempertimbangkan beberapa pengaturan mengenai materi muatan di dalam UU tentang Desa antara lain pengaturan mengenai penetapan dan penataan desa dan desa adat. Dengan demikian RUU tentang Provinsi Riau dapat menjadi payung hukum mengenai pengakuan adanya desa adat yang hidup dan berkembang di Provinsi Riau.

I. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Keterkaitan antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemda) dengan RUU tentang Provinsi Riau terdapat pada pembagian urusan pemerintahan. Pemerintah Provinsi Riau dan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Riau berwenang untuk menyelenggarakan semua urusan pemerintahan (urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota) kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat (urusan pemerintahan absolut dan

urusan pemerintahan umum). Urusan pemerintahan absolut berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (2) UU tentang Pemda adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Selanjutnya, dalam Pasal 10 ayat (1) menyatakan bahwa urusan pemerintahan absolut terdiri atas politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Urusan Pemerintahan konkuren berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (3) UU tentang Pemda adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, provinsi, kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (1) yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.

Urusan pemerintahan umum berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (5) UU tentang Pemda adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan umum, sebagaimana diatur dalam Pasal 25 ayat (1) terdiri atas:

1. pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan NKRI;
2. pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
3. pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional;
4. penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan,

- keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
 7. pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal.

Berdasarkan uraian tersebut maka ketentuan mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam materi muatan RUU tentang Provinsi Riau perlu mengacu pada ketentuan dalam UU tentang Pemda.

J. UU Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan

Kebudayaan Nasional Indonesia adalah keseluruhan proses dan hasil interaksi antar-Kebudayaan yang hidup dan berkembang di Indonesia. Perkembangan tersebut bersifat dinamis, yang ditandai oleh adanya interaksi antar-Kebudayaan baik di dalam negeri maupun dengan budaya lain dari luar Indonesia dalam proses dinamika perubahan dunia. Dalam konteks tersebut, bangsa Indonesia menghadapi berbagai masalah, tantangan, dan peluang dalam memajukan Kebudayaan Nasional Indonesia. Untuk itu, diperlukan langkah strategis berupa upaya pemajuan kebudayaan melalui perlindungan, pengembangan, pemanfaatan, dan pembinaan.

Perencanaan pemajuan kebudayaan Indonesia ke depan dipengaruhi oleh kualitas strategi kebudayaan Indonesia. Strategi kebudayaan merupakan dokumen berisi arah pemajuan kebudayaan yang berlandaskan pada potensi, situasi, dan kondisi kebudayaan Indonesia untuk mewujudkan tujuan nasional. Selanjutnya, strategi kebudayaan digunakan sebagai dasar penyusunan Rencana Induk Pemajuan Kebudayaan (RIPK) yang akan menjadi dasar dan dimuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).

Pasal 9 dan 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan (UU tentang Pemajuan Kebudayaan) mengamanatkan bahwa penyusunan strategi kebudayaan harus

didahului oleh penyusunan pokok pikiran kebudayaan daerah (PPKD) yang dilakukan pemerintah daerah. Dokumen ini memuat kondisi faktual dan permasalahan yang dihadapi daerah dalam upaya pemajuan kebudayaan beserta usulan penyelesaiannya. Semakin banyak pemerintah daerah yang menyusun PPKD maka strategi kebudayaan yang dirumuskan akan semakin merepresentasikan kenyataan kebudayaan Indonesia. Dengan demikian, UU tentang Pemajuan Kebudayaan menempatkan pemerintah daerah sebagai ujung tombak penyusunan strategi kebudayaan yang demokratis.

Berkaitan dengan rencana pembantuan RUU tentang Provinsi Riau, dalam penyusunan RUU tersebut perlu mempertimbangkan Pokok-pokok Kebudayaan Daerah (PPKD) Provinsi Riau yang memuat permasalahan kebudayaan di Provinsi Riau dan rekomendasinya untuk diintegrasikan ke dalam RUU tentang Provinsi Riau terkait dengan aspek kebudayaan.

K. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU tentang Kehutanan) mengatur tentang kehutanan, yang di mulai dari penguasaan hutan oleh negara “*Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*”. Selanjutnya penguasaan hutan oleh negara memberi wewenang kepada pemerintah untuk:

1. mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan;
2. menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; dan
3. mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Hutan sebagai karunia dan amanah Tuhan Yang Maha Esa yang dianugerahkan kepada Bangsa Indonesia, merupakan kekayaan yang dikuasai oleh negara, memberikan manfaat serbaguna bagi umat

manusia, karenanya wajib disyukuri, diurus, dan dimanfaatkan secara optimal, serta dijaga kelestariannya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, bagi generasi sekarang maupun generasi mendatang. Hutan memiliki manfaat baik manfaat ekologi, sosial budaya maupun ekonomi, secara seimbang dan dinamis. Untuk itu hutan harus diurus dan dikelola, dilindungi dan dimanfaatkan secara berkesinambungan bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia, baik generasi sekarang maupun yang akan datang.

Sejalan dengan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 sebagai landasan konstitusional yang mewajibkan agar bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, maka penyelenggaraan kehutanan senantiasa mengandung jiwa dan semangat kerakyatan, berkeadilan dan berkelanjutan. Penyelenggaraan kehutanan harus dilakukan dengan asas manfaat dan lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan dan keterpaduan dengan dilandasi akhlak mulia dan bertanggung-gugat. Penguasaan hutan oleh negara bukan merupakan pemilikan, tetapi negara memberi wewenang kepada pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan; menetapkan kawasan hutan dan atau mengubah status kawasan hutan; mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang dengan hutan atau kawasan hutan dan hasil hutan, serta mengatur perbuatan hukum mengenai kehutanan. Selanjutnya pemerintah mempunyai wewenang untuk memberikan izin dan hak kepada pihak lain untuk melakukan kegiatan di bidang kehutanan.

Dalam Pasal 3 UU tentang Kehutanan diatur bahwa penyelenggaraan kehutanan bertujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan dengan:

1. menjamin keberadaan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional;
2. mengotimalkan aneka fungsi hutan yang meliputi fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi dan fungsi produksi untuk mencapai

- manfaat lingkungan, sosial, budaya dan ekonomi yang seimbang dan lestari;
3. meningkatkan daya dukung aliran sungai;
 4. meningkatkan kemampuan untuk pengembangan kapasitas dan keberdayaan masyarakat secara partisipatif, berkeadilan dan berwawasan lingkungan sehingga sehingga mampu menciptakan ketahanan sosial dan ekonomi serta ketahanan terhadap perubahan eksternal; dan
 5. menjamin distribusi yang bermanfaat dan beradilan.

Melihat tujuan dari UU tentang Kehutanan yang salah satunya optimalisasi fungsi hutan, maka UU tentang Kehutanan jelas terkait erat dengan konservasi sumber daya alam hutan baik berupa kawasan, tumbuhan, satwa, serta plasma nutfah yang ada di dalamnya.

BAB II UU tentang Kehutanan membagi hutan berdasarkan status dan fungsi hutan fungsi hutan. Dalam Pasal 5 UU tentang Kehutanan ditegaskan bahwa hutan berdasarkan statusnya di bagi 2 (dua) yaitu hutan negara dan hutan hak. Hutan negara adalah hutan yang berada pada tanah-tanah negara, termasuk di dalam hutan adat. Hutan hak adalah adalah hutan yang berada di atas tanah milik atau lazim disebut hutan rakyat. Dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2013, maka pembagian hutan berdasarkan statusnya menjadi 3 (tiga) yaitu Hutan Negara, Hutan Adat, dan Hutan Hak. Berubahnya rumusan definisi hutan adat pada Pasal 1 angka 6, berdasarkan Putusan MK, telah menyebabkan berubahnya struktur pembagian hutan berdasarkan statusnya. Putusan MK No. 35/PUU-XI/2013 terkait ketentuan Pasal 1 angka 6, Pasal 4 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) UU tentang Kehutanan. Rumusan “Hutan Adat” yang terdapat Pasal 1 angka 6, yang semula merupakan bagian dari hutan negara, menjadi entitas hukum tersendiri. Hal tersebut menyebabkan pembagian hutan berdasarkan statusnya pada Pasal 5 ayat (1) yang semula dibagi menjadi Hutan Negara dan Hutan Hak, maka berdasarkan putusan MK tersebut Hutan berdasarkan statusnya dibagi

menjadi 3 (tiga) yaitu : Hutan Hak, Hutan Adat, dan Hutan Negara. Pembagian hutan tersebut menjadi 3 menyebabkan ketentuan Pasal 5 ayat (2) kehilangan maknanya, sehingga dibatalkan oleh MK. Rumusan baru Hutan Adat tersebut juga menyebabkan perubahan kalimat pada Pasal 5 ayat (3), dengan menghilangkan frasa “dan ayat (2)” yang sudah dibatalkan oleh MK.

Selanjutnya di dalam Pasal 6, diatur bahwa pada dasarnya hutan mempunyai (3) fungsi, yaitu:

1. fungsi konservasi, untuk pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya dan satwa serta ekosistemnya
2. fungsi lindung, yaitu sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah, dan
3. fungsi produksi, yaitu untuk memproduksi hasil hutan baik kayu maupun nonkayu.

Selain itu, memahami ketentuan umum UU tentang Kehutanan tidak dapat dipisahkan dengan beberapa putusan Putusan MK No. 45/PUU-IX/2011 yang merubah rumusan Pasal 1 angka 3 dengan membatalkan frasa “ditunjuk dan atau”, yang semula berbunyi: Kawasan hutan adalah wilayah-wilayah tertentu yang ditunjuk atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai kawasan hutan tetap, menjadi: Kawasan hutan adalah wilayah-wilayah tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.

Adanya perbedaan rumusan harus dipahami agar tidak salah memahami dan menafsirkan pengertian kawasan hutan. Putusan MK Nomor 34/PUUX/2012 terkait rumusan Pasal 4 ayat (3) UU No. 41 Tahun 1999 yang semula berbunyi : “Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan Pemerintah”, yang oleh MK dianggap bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai: “Penguasaan

hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, dan hak atas tanah yang diperoleh berdasarkan peraturan perundang-undangan serta tidak bertentangan dengan kepentingan Pemerintah". Putusan MK No. 35/PUU-XI/2016 terkait ketentuan Pasal 1 angka 6, Pasal 4 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) UU tentang Kehutanan.

Terkait pengaturan mengenai kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi, BAB VII UU tentang Kehutanan memuat substansi mengenai penyerahan kewenangan. Ketentuan ini merupakan amanat dari UU 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, dimana sebagian urusan pemerintahan diserahkan pada daerah otonomi yaitu Propinsi dan Kabupaten/Kota, dengan maksud untuk meningkatkan efektifitas dalam pengurusan kehutanan. Namun dengan berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang menggantikan UU No. 22 Tahun 1999 maka urusan bidang kehutanan yang tadinya didesentralisasikan sampai ke Kabupaten/Kota maka berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 desentralisasi kewenangan urusan kehutanan hanya sampai tingkat Propinsi.

BAB IX UU mengatur mengenai hak-hak masyarakat hukum adat yang ada di dalam kawasan hutan yaitu:

1. melakukan pemanfaatan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan;
2. melakukan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang; dan
3. mendapat pemberdayaan untuk meningkatkan kesejahteraannya.

Keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat ditetapkan dengan Perda, berdasarkan adanya penelitian yang melibatkan *scientific authority*, pemerintah daerah, dan tokoh masyarakat.

L. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Indonesia berada pada posisi yang sangat rentan terhadap dampak perubahan iklim. Dampak tersebut meliputi turunnya produksi pangan,

terganggunya ketersediaan air, tersebarnya hama dan penyakit tanaman serta penyakit manusia, naiknya permukaan laut, tenggelamnya pulau-pulau kecil, dan punahnya keanekaragaman hayati.

Ketersediaan sumber daya alam secara kuantitas ataupun kualitas tidak merata, sedangkan kegiatan pembangunan membutuhkan sumber daya alam yang semakin meningkat. Kegiatan pembangunan juga mengandung risiko terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan. Kondisi ini dapat mengakibatkan daya dukung, daya tampung, dan produktivitas lingkungan hidup menurun yang pada akhirnya menjadi beban sosial. Selain itu pemanfaatan lahan untuk kepentingan berbagai sektor lain, tidak selalu memperhitungkan akibat yang terjadi pada lingkungan hidup.

Oleh karena itu, lingkungan hidup Indonesia harus dilindungi dan dikelola dengan baik berdasarkan asas tanggung jawab negara, asas keberlanjutan, dan asas keadilan. Pasal 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Perlindungan serta Pengelolaan lingkungan hidup bertujuan untuk:

1. melindungi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
2. menjamin keselamatan, kesehatan, dan kehidupan manusia;
3. menjamin kelangsungan kehidupan makhluk hidup dan kelestarian ekosistem;
4. menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup;
5. mencapai keserasian, keselarasan, dan keseimbangan lingkungan hidup;
6. menjamin terpenuhinya keadilan generasi masa kini dan generasi masa depan;
7. menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia;
8. mengendalikan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana;
9. mewujudkan pembangunan berkelanjutan; dan
10. mengantisipasi isu lingkungan global.

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menuntut dikembangkannya suatu sistem yang terpadu berupa suatu kebijakan nasional perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang harus dilaksanakan secara taat asas dan konsekuen dari pusat sampai ke daerah.

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah perlu melakukan Upaya preventif dalam rangka pengendalian dampak lingkungan hidup perlu dilaksanakan dengan mendayagunakan secara maksimal instrumen pengawasan dan perizinan. Dalam hal pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup sudah terjadi, perlu dilakukan upaya represif berupa penegakan hukum yang efektif, konsekuen, dan konsisten terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang sudah terjadi.

Di Indonesia, kebakaran hutan dan lahan menjadi hal yang biasa terjadi karena memang sebagian besar wilayahnya terdiri dari hutan-hutan. Penyebab kebakaran hutan yang paling sering terjadi adalah karena pembakaran yang secara sengaja dilakukan baik oleh perusahaan ataupun perseorangan. Ada banyak peraturan yang mengatur tentang pengelolaan lingkungan akan tetapi kebanyakan hanya mengabaikannya. Hal tersebut dikarenakan penegakan hukum dan kesadaran diri manusianya sendiri yang rendah. Terjadi disfungsi dari komponen-komponen seperti masyarakat, pengusaha, dan pemerintah. Mereka tidak melakukan peran mereka dengan baik sehingga masih banyak terjadi masalah pembakaran hutan dan lahan di Indonesia secara illegal. Oleh karena itu dibutuhkan kerja sama berbagai komponen tersebut dalam upaya melestarikan dan menjaga lingkungan agar tidak terjadi lagi pelanggaran-pelanggaran seperti pembakaran hutan dan sebagainya.

Dampak yang ditimbulkan sangatlah besar bagi masyarakat di daerah tersebut karena terjadinya kabut asap akibat pembakaran hutan. Tetapi masyarakat juga memiliki inisiatif tindakan yaitu dengan membentuk sebuah gerakan. Salah satunya di Riau terdapat Gerakan Riau Melawan Asap. Selain masyarakat, Pemerintah sangat diharapkan bisa mencari solusi dalam mengatasi banyaknya pembakaran hutan dan

lahan yang menyebabkan banyak masalah. Pemerintah Daerah tersebut tentunya mengerti kondisi masyarakat dan daerahnya sehingga sudah seharusnya pemerintah memiliki solusi dan penyelesaian dari masalah tersebut.

M. Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 9 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Provinsi Riau Tahun 2005-2025

Untuk mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah, disusun dokumen perencanaan pembangunan daerah oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan kewenangannya. Rencana pembangunan Daerah yang disusun merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Perencanaan pembangunan daerah tersebut, disusun secara berjenjang meliputi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

RPJPD Provinsi Riau ditetapkan melalui Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 9 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Provinsi Riau Tahun 2005-2025. Penyusunan RPJP dimaksud sebagai acuan daerah dalam penyusunan dokumen RPJM Provinsi agar mekanisme perencanaan dan pembangunan daerah dapat berjalan lancar, terpadu, sinkron, dan sinergi sesuai dengan kondisi dan karakteristik Provinsi Riau.

Tujuan Pembangunan Jangka Panjang Provinsi Riau Tahun 2005 - 2025 pada hakekatnya untuk mewujudkan Provinsi Riau sebagai pusat perekonomian dan kebudayaan Melayu dalam lingkungan masyarakat yang agamis dan sejahtera sebagai landasan pembangunan daerah menuju masyarakat yang adil dan makmur dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

N. Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 3 Tahun 2019 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Provinsi Riau Tahun 2019-2024

RPJM Provinsi Riau ditetapkan melalui Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 3 Tahun 2019 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Provinsi Riau Tahun 2019-2024. RPJMD adalah dokumen Perencanaan Daerah Provinsi Riau untuk periode 5 (lima) tahun terhitung sejak tahun 2019 sampai dengan tahun 2024.

RPJMD merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) yang memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum dan program Perangkat Daerah (PD) dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Pusat PUU BK DPRD RI

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).¹¹²

Alinea keempat pembukaan UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa tujuan Pemerintah Negara Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Tanggung jawab untuk mewujudkan tujuan negara yang kompleks dan luas cakupannya tersebut bukan saja menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat semata, tetapi juga memerlukan peran dan kerja sama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Negara Indonesia merupakan Negara kesatuan yang berbentuk republik sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Dalam bingkai Negara kesatuan, kekuasaan yang ada pada pemerintahan daerah merupakan hasil pendelegasian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah melalui desentralisasi. Kekuasaan paling tinggi tetap berada pada Pemerintah Pusat. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang*".

¹¹²Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234.

Prinsip desentralisasi tersebut semakin dipertegas dalam Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945. Adapun ketentuan Pasal 18 ayat (2) menyatakan bahwa “*Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*”. Sedangkan Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan “*Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.*”

Adapun mengenai hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, UUD NRI Tahun 1945 dalam Pasal 18A ayat (1) 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*”. Selanjutnya Pasal 18A ayat (2) menyatakan diperlukan adanya pengaturan mengenai hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya agar dilaksanakan secara adil dan selaras untuk kesejahteraan masyarakat di daerah.

Ketentuan dalam Pasal 18A ini mengindikasikan bahwa UUD NRI Tahun 1945 menghendaki adanya pengaturan yang berbeda bagi tiap-tiap daerah yang mempunyai corak khusus dan beragam. Pemberlakuan otonomi daerah di Indonesia seharusnya memberikan kesempatan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri daerahnya sesuai dengan nilai, budaya, tata kelola kehidupan, dan karakteristik daerah setempat.

Dalam konteks pengaturan Provinsi Riau berdasarkan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 19 Tahun 1957 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi dan Riau, saat ini dasar hukumnya masih mengacu pada Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia Tahun 1950 sehingga perlu disesuaikan agar selaras dengan UUD NRI Tahun 1945. Selain itu, substansi pengaturannya masih belum mengakomodasi kekhasan budaya melayu Riau dan

keragaman potensi daerah Riau. Oleh karena itu, diperlukan penyesuaian pengaturan dasar hukum Provinsi Riau yang mengakomodasi kekhasan dan keragaman potensi, kondisi, budaya, dan karakteristik daerah Riau yang dilakukan secara adil untuk kesejahteraan masyarakat Provinsi Riau.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Selama 6 (enam) dekade berlakunya Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958 tentang Penetapan UU Darurat No. 19 Tahun 1957 tentang Pembentukan Daerah-daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi, dan Riau, bangsa Indonesia telah banyak mengalami perubahan di bidang politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Perubahan tersebut dipacu oleh kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi khususnya kemajuan teknologi informasi yang telah mengubah hubungan antar individu, hubungan antara warga negara dengan pemerintah, hubungan antara pemerintah dengan dunia usaha, hubungan antara warga masyarakat, baik di suatu daerah maupun dengan daerah lainnya.

Provinsi Riau merupakan tanah tumpah melayu yang menyimpan ragam kekayaan warisan budaya melayu, baik berupa peninggalan fisik maupun nonfisik seperti bahasa, kesenian, adat istiadat, dan sebagainya. Bahkan kosakata bahasa Indonesia mayoritas lahir dari bahasa Melayu. Berdasarkan visi pembangunan Provinsi Riau yaitu "Terwujudnya Provinsi Riau sebagai Pusat Perekonomian dan Kebudayaan Melayu dalam lingkungan masyarakat yang agamis, sejahtera lahir dan bathin di Asia Tenggara".

Namun, untuk mewujudkan visi pembangunan Provinsi Riau masih belum didukung sepenuhnya dari elemen-elemen pembangunan yang ada. Lemahnya sinergisitas pembangunan ekonomi dan budaya

menjadi salah satu pemicu terhadap rendahnya pencapaian pembangunan provinsi Riau. Perwujudan Provinsi Riau sebagai pusat kebudayaan melayu sangat tergantung dengan kemampuan pembangunan ekonomi dan budaya. Semakin banyaknya partisipasi generasi muda dalam pembangunan ekonomi dan budaya maka semakin cepat terwujudnya visi pembangunan provinsi Riau.

Di samping itu, perlu juga pengakuan dan pengembangan budaya melayu Riau termasuk perlindungan terhadap Komunitas Adat Terpencil (KAT) di Provinsi Riau. Secara geografis dan demografis, KAT di Provinsi Riau dikelompokkan dalam 5 (lima) suku asli, yaitu: Suku Sakai, Suku Akit, Suku Talang Mamak, Suku Bonai, dan Suku Laut (Duano). Pada umumnya masih tertinggal secara sosial dan ekonomi dan belum mendapat pelayanan sosial dasar, dikarenakan geografis yang pada umumnya masih sulit dijangkau. Dengan menyadari bahwa masih adanya KAT di Provinsi Riau, maka perlu mendapatkan perlindungan hukum dan pelayanan sosial dasar dari Pemerintah Daerah Provinsi Riau.

Selanjutnya, terkait sumber daya alam, Provinsi Riau memiliki potensi yang besar karena wilayahnya yang terdiri dari daerah daratan, perairan, dan lautan. Namun, pada saat ini potensi tersebut sudah menurun, baik jumlah depositnya maupun kualitasnya karena adanya kegiatan eksploitasi dan eksplorasi yang relatif lebih tinggi terutama di bidang pertambangan dan kehutanan. Pada daerah daratan, dampak yang ditimbulkan adalah terjadinya kerusakan hutan sehingga semakin berkurangnya daerah resapan air yang akan mengendalikan permukaan air tanah dan erosi yang mengakibatkan bencana banjir di Provinsi Riau bahkan dampaknya juga mengakibatkan kerusakan sarana dan prasarana seperti infrastruktur jalan. Disamping itu, pada daerah perairan dan lautan juga mengalami gangguan lingkungan seperti abrasi dan pencemaran laut. Kegiatan eksploitasi dan eksplorasi sumber daya alam yang cukup tinggi ternyata belum mampu memberikan dampak yang nyata dan seimbang untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat Provinsi Riau.

Secara keseluruhan, permasalahan kesejahteraan sosial juga masih ditandai oleh capaian pendidikan yang masih belum mencapai tingkat pendidikan 9 (sembilan) tahun, partisipasi sekolah masih rendah pada tingkat pendidikan menengah dan tinggi. Akses wilayah yang terbatas pada pelayanan dasar kesehatan dan pendidikan, pemerataan ketersediaan pelayanan dasar pendidikan dan kesehatan antar wilayah kabupaten/kota yang belum merata, dan ketersediaan tenaga pendidikan dan kesehatan yang masih belum merata antar wilayah kabupaten/kota telah menjadi pemicu terhadap kualitas kesejahteraan sosial penduduk di Provinsi Riau.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru. Pembentukan suatu Undang-Undang juga harus dilakukan upaya penelusuran peraturan perundang-undangan terkait (aspek harmonisasi dan sinkronisasi), khususnya pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (secara vertikal) dan/atau peraturan perundang-undangan yang sederajat (secara horizontal).

Provinsi Riau dahulu merupakan bagian dari Provinsi Sumatera Tengah bersama Sumatera Barat dan Jambi. Riau resmi menjadi provinsi dengan disahkannya Undang-Undang Darurat Nomor 19 Tahun 1957 dan kemudian diundangkan dalam Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958 tentang Penetapan UU Darurat No. 19 Tahun 1957 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi, dan Riau. Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958 tersebut menetapkan pembentukan daerah swatantra tingkat I Sumatera Barat,

Jambi, dan Riau. Daerah swatantra tingkat I Riau meliputi daerah-daerah swatantra tingkat II Bengkalis, Kampar, Inderagiri, Kepulauan Riau, dan Kotapraja Pekanbaru. Provinsi Riau diatur bersama-sama dengan Sumatera Barat dan Jambi dikarenakan pada awal kemerdekaan Indonesia, daerah-daerah tersebut masih tergabung dalam Sumatera Tengah yang beribu kota di Bukittinggi.

Sumatera Barat, Jambi, dan Riau saat ini sudah bukan merupakan daerah swatantra tingkat I, melainkan merupakan provinsi tersendiri, sebagaimana ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa *“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.”* Namun demikian, pembentukan Provinsi Riau sampai dengan saat ini masih diatur bersama dengan Provinsi Sumatera Barat dan Jambi, belum diatur berdasarkan undang-undang tersendiri untuk setiap provinsinya. Selain itu, dasar hukum pengaturan Provinsi Riau ketika itu masih dalam penguasaan belakunya Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950. Oleh karena itu, pengaturan Provinsi Riau yang terbentuk melalui Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958 terhitung sejak tanggal 31 Juli 1958 hingga saat ini tidak sesuai lagi dengan UUD NRI Tahun 1945.

Selanjutnya, otonomi daerah yang berlaku pada saat Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958 dibentuk masih berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Konsep otonomi daerah berdasarkan UU nomor 1 Tahun 1957 tersebut sudah berbeda dan banyak yang tidak sejalan dengan konsep otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain nomenklatur penyebutan daerah swatantra tingkat I, sistem sentralistik yang berubah menjadi desentralisasi, pola relasi, pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta adanya perubahan batas wilayah akibat pemekaran Provinsi Kepulauan Riau.

Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958 yang mendasari pembentukan Provinsi Riau sudah tidak sesuai lagi dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini, sehingga perlu penyesuaian dengan menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Riau tersendiri yang terpisah dengan Provinsi Sumatera Barat dan Jambi. Selain itu, materi muatan dalam UU tentang Pemerintahan Daerah perlu dijadikan landasan dalam menyusun ketentuan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Riau agar Provinsi Riau dapat dikelola dengan baik sesuai dengan prinsip otonomi daerah yang mengakomodasi potensi daerah, perkembangan hukum, ekonomi, sosial, dan budaya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat Provinsi Riau.

Pusat PUU BK DPR RI

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG

A. Sasaran

Sasaran yang ingin diwujudkan dalam penyusunan RUU ini dilakukan dalam rangka penyesuaian terhadap dasar hukum Provinsi Riau, yaitu Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat No. 19 Tahun 1957 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi, dan Riau sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat Riau secara adil dan merata.

B. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Adapun jangkauan dari RUU ini sebagai pedoman bagi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan pemangku kepentingan terkait dalam pelaksanaan pembangunan di wilayah Provinsi Riau dan kabupaten/kota di Provinsi Riau guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat Provinsi Riau.

Selanjutnya arah pengaturan dari RUU ini, antara lain akan mengatur posisi, batas wilayah, dan pembagian kabupaten/kota di Provinsi Riau serta akan mengakomodasi budaya melayu sebagai identitas Provinsi Riau yang perlu diakui, dilindungi, dan dikembangkan. Selain itu, RUU ini juga mengatur pendekatan pembangunan dan prioritas pembangunan di Provinsi Riau, kewenangan pemerintah daerah Provinsi Riau, pedoman penyusunan dokumen perencanaan pembangunan, dan pendanaan.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang

1. Ketentuan Umum

Dalam ketentuan umum memuat batasan pengertian atau definisi, singkatan/akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi, dan atau hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya, antara lain

ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab. Pemberian batasan pengertian atau pendefinisian dari suatu istilah dalam suatu undang-undang dimaksudkan untuk membatasi pengertian atau untuk memberikan suatu makna bagi istilah yang digunakan dalam undang-undang.

Istilah dan batasan pengertian atau definisi yang perlu diatur dalam RUU tentang Provinsi Riau yaitu:

- a. Provinsi Riau adalah bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki batas wilayah, penduduk, dan otonomi sesuai dengan karakter dan budaya masyarakat Riau yang khas sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.
- b. Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dibantu Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- c. Pemerintahan Provinsi Riau adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah Provinsi Riau dan dewan perwakilan rakyat daerah Provinsi Riau menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- d. Pemerintah Provinsi Riau adalah Gubernur Provinsi Riau sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah Provinsi Riau.
- e. Kebudayaan Melayu Riau adalah hasil cipta, rasa, dan karsa masyarakat yang berbahasa melayu, beradat istiadat melayu dan beragama Islam, serta suku asli yang sesuai dengan karakter, identitas, dan jati diri orang melayu yang secara geografis menempati wilayah Provinsi Riau.

- f. Desa Adat adalah desa adat atau yang disebut dengan nama lain yang merupakan kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki wilayah, kedudukan, susunan asli, hak tradisional, harta kekayaan sendiri, tradisi, tata krama pergaulan hidup masyarakat secara turun temurun dalam ikatan tempat suci tugas dan kewenangan serta hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
- g. Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah Pusat, dan Pemerintah Provinsi Riau.
- h. Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik adalah penyelenggaraan pemerintahan yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk memberikan layanan kepada pengguna SPBE.
- i. Peraturan Daerah Provinsi Riau adalah peraturan daerah yang disetujui bersama antara Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau untuk mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi Riau.

Pengaturan dalam RUU tentang Provinsi Riau didasarkan pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan *Bhinneka Tunggal Ika*. Adapun pengaturan Provinsi Riau berasaskan:

- a. demokrasi;

Yang dimaksud dengan asas “demokrasi” adalah bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Riau dilaksanakan berdasarkan prinsip musyawarah dan mufakat.

- b. kepentingan nasional;

Yang dimaksud dengan asas “kepentingan nasional” adalah bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Riau dilaksanakan berdasarkan prinsip Negara Kesatuan Republik

Indonesia dengan mengutamakan kepentingan nasional dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

- c. keadilan dan pemerataan kesejahteraan;

Yang dimaksud dengan dengan asas “keadilan dan pemerataan kesejahteraan” adalah bahwa pemerintah Provinsi Riau dalam menyelenggarakan pembangunan memperhatikan keadilan secara proporsional bagi setiap penduduk melalui pemerataan kesejahteraan serta memperhatikan pemerataan pembangunan antarwilayah kabupaten/kota di Provinsi Riau.

- d. keseimbangan wilayah;

Yang dimaksud dengan asas “keseimbangan wilayah” adalah bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Riau dilaksanakan untuk menyeimbangkan pembangunan antarwilayah kabupaten/kota di Provinsi Riau dilaksanakan untuk menyeimbangkan pembangunan dalam rangka mempercepat terwujudnya pemerataan pembangunan dengan memperhatikan potensi antarwilayah kabupaten/kota.

- e. pelestarian kebudayaan;

Yang dimaksud dengan asas “pelestarian kebudayaan” adalah bahwa pemerintah Provinsi Riau dalam menyelenggarakan pembangunan harus menjaga dan mengintegrasikan nilai-nilai adat, tradisi, seni dan budaya, serta kearifan lokal Provinsi Riau sebagai satu kesatuan kehidupan sehingga terwujud keseimbangan dan keharmonisan.

- f. pembangunan berkelanjutan;

Yang dimaksud dengan asas “pembangunan berkelanjutan” adalah bahwa pemerintah Provinsi Riau dalam menyelenggarakan pembangunan memperhatikan keselarasan alam dan daya dukung lingkungan hidup agar potensi sumber daya alam Provinsi Riau dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan.

- g. kepastian hukum;

Yang dimaksud dengan asas “kepastian hukum” adalah bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Riau dijalankan secara

tertib dan taat asas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab.

h. dayaguna dan hasilguna; dan

Yang dimaksud dengan asas “dayaguna dan hasilguna” adalah bahwa pemerintah Provinsi Riau dalam menyelenggarakan pembangunan dengan mendayagunakan potensi keunggulan alam dan budaya Riau secara efektif dan efisien untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

i. peningkatan daya saing.

Yang dimaksud dengan asas “peningkatan daya saing” adalah bahwa pemerintah Provinsi Riau dalam menyelenggarakan pembangunan melakukan upaya untuk meningkatkan daya saing sumber daya manusia Riau pada tingkat lokal, nasional, regional, dan internasional.

Sedangkan tujuan pengaturan Provinsi Riau adalah untuk:

- a. mewujudkan Pemerintahan Provinsi Riau yang efektif dan efisien berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan *Bhinneka Tunggal Ika*;
- b. mewujudkan pemerintahan yang berkomitmen kuat untuk memaksimalkan kewenangan yang dimiliki sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan untuk menyejahterakan masyarakat;
- c. mewujudkan tata kelola pemerintahan dan pelayanan publik yang baik;
- d. mewujudkan pengelolaan sumber daya alam yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan;
- e. meningkatkan kualitas lingkungan hidup yang berkelanjutan;
- f. meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang berkarakter, berkualitas, dan berdaya saing;

- g. meningkatkan pelayanan di bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan;
- h. mengakui, melindungi, mengembangkan, memanfaatkan, dan membina Kebudayaan Melayu Riau; dan
- i. meningkatkan kemampuan dalam pemanfaatan potensi daerah.

2. Posisi, Batas Wilayah, Pembagian Wilayah Provinsi, dan Ibukota

Adapun pengaturan dalam bagian ini mencakup pengaturan mengenai letak geografis/posisi Provinsi Riau, batas wilayah Provinsi Riau yang tercantum dalam lampiran UU, pembagian wilayah Provinsi Riau, dan penegasan ibukota Provinsi Riau. Provinsi Riau terletak pada:

- a. $01^{\circ} 05' 00''$ (satu derajat lima menit) Lintang Selatan - $02^{\circ} 25' 00''$ (dua derajat dua puluh lima menit) Lintang Utara; dan
- b. $100^{\circ} 00' 00''$ (seratus derajat nol menit) Bujur Timur - $105^{\circ} 05' 00''$ (seratus lima derajat lima menit) Bujur Timur

Adapun batas wilayah Provinsi Riau adalah sebagai berikut:

- a. sebelah utara berbatasan dengan Selat Malaka;
- b. sebelah timur berbatasan dengan Selat Malaka;
- c. sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Tanjung Jabung Barat dan Kabupaten Tebo Provinsi Jambi; dan
- d. sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Dharmasraya, Kabupaten Sijunjung, Kabupaten Limapuluh Koto, dan Kabupaten Pasaman di Provinsi Sumatera Barat serta Kabupaten Padang Lawas, Kabupaten Padang Lawas Utara, Kabupaten Labuhan Batu Selatan, dan Kabupaten Labuhanbatu di Provinsi Sumatera Utara.

Selanjutnya mengenai pembagian wilayah, Provinsi Riau terdiri atas 12 kabupaten/kota, yaitu:

- a. Kota Pekanbaru;
- b. Kota Dumai;
- c. Kabupaten Kuantan Singingi;
- d. Kabupaten Indragiri Hulu;

- e. Kabupaten Indragiri Hilir;
- f. Kabupaten Pelalawan;
- g. Kabupaten Siak;
- h. Kabupaten Kampar;
- i. Kabupaten Rokan Hulu;
- j. Kabupaten Rokan Hilir;
- k. Kabupaten Bengkalis; dan
- l. Kabupaten Kepulauan Meranti.

Daerah kabupaten/kota tersebut terdiri atas kecamatan dan kecamatan terdiri atas desa dan/atau kelurahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, ibu kota Provinsi Riau berkedudukan di Kota Pekanbaru.

3. Karakteristik Provinsi Riau

Provinsi Riau memiliki karakteristik Kebudayaan Melayu yang berlandaskan pada nilai keislaman serta bersumbu pada ekosistem air, tanah, dan hutan. Nilai keislaman tersebut sesuai dengan yang terkandung dalam nilai Pancasila dan dalam rangka mewujudkan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya untuk menghargai, mengakui, dan/atau melindungi sejarah dan warisan Kebudayaan Melayu, Pemerintah Pusat memberikan pengakuan khusus kepada Provinsi Riau sebagai pusat pengembangan kebudayaan Melayu. Sebagai pusat pengembangan Kebudayaan Melayu, Pemerintah Pusat perlu membentuk balai yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pelestarian nilai budaya, cagar budaya, dan arkeologi di Provinsi Riau. Selain itu, Pemerintah Provinsi Riau juga perlu mendorong dan memfasilitasi perguruan tinggi di Provinsi Riau membentuk pusat riset dan pelestarian Kebudayaan Melayu.

Selanjutnya dalam melaksanakan pembangunan di bidang kebudayaan Melayu Pemerintah Provinsi Riau bertanggung jawab untuk melindungi, mengembangkan, memanfaatkan, dan membina

Kebudayaan Melayu Riau. Kebudayaan Melayu Riau tersebut meliputi: tradisi lisan, manuskrip melayu, adat istiadat, ritus, pengetahuan tradisional, teknologi tradisional, seni melayu, bahasa dan huruf Melayu, permainan rakyat, dan olahraga tradisional.

Dalam rangka optimalisasi pembangunan bidang kebudayaan melayu, diatur juga substansi mengenai Lembaga Adat Melayu Riau. Lembaga Adat tersebut bertugas:

- a. melakukan usaha penemuan, pengumpulan, dan pengelolaan bahan dan data Kebudayaan Melayu yang terdapat di Provinsi Riau;
- b. menanamkan dan memperluas pengetahuan masyarakat Provinsi Riau terhadap Kebudayaan Melayu;
- c. mengupayakan pengembalian dan pemulihan hak masyarakat adat melayu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d. melakukan kerja sama dengan instansi pemerintah terkait dan semua golongan masyarakat, dan
- e. memberikan saran dan pendapat, baik diminta maupun tidak diminta kepada pemerintah daerah dalam meningkatkan peran serta masyarakat adat dalam pelaksanaan pembangunan daerah Riau dan pelestarian Kebudayaan Melayu.

Lembaga Adat Melayu Riau tersebut dalam melakukan tugasnya berkoordinasi dengan Pemerintah Provinsi Riau. Koordinasi tersebut dilaksanakan dalam hal melakukan usaha penemuan, pengumpulan, dan pengelolaan bahan dan data kebudayaan Melayu; menanamkan dan memperluas pengetahuan masyarakat Provinsi Riau terhadap kebudayaan Melayu; dan dalam mengupayakan pengembalian dan pemulihan hak masyarakat adat melayu.

Selain itu, dalam Rancangan Undang-Undang ini juga mengatur mengenai desa adat. Desa adat di Provinsi Riau berfungsi mengembangkan kesejahteraan masyarakat desa adat dan identitas sosial budaya melayu. Untuk menjalankan fungsi tersebut desa adat berwenang:

- a. mengatur dan melaksanakan pemerintahan berdasarkan susunan asli;
- b. mengatur dan mengurus ulayat atau wilayah adat;
- c. melestarikan nilai sosial kebudayaan Melayu;
- d. menyelesaikan sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di desa adat dalam wilayah yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia dengan mengutamakan penyelesaian secara musyawarah;
- e. menyelenggarakan sidang perdamaian peradilan desa adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di desa adat; dan
- g. mengembangkan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya melayu.

Kemudian untuk menjalankan fungsi dan wewenang desa adat, desa adat memiliki susunan kelembagaan yang terdiri atas: pemerintah desa adat, badan permusyawaratan desa adat, lembaga adat; dan/atau lembaga kemasyarakatan desa adat.

Dalam karakteristik ini juga diatur mengenai hak ulayat yang merupakan hak masyarakat desa adat atas sebidang tanah, lahan, wilayah, daerah, atau kawasan tertentu dan apa yang terkandung di dalam dan di atasnya. Ketentuan mengenai kepemilikan, tata cara pengelolaan, dan pemanfaatan hak ulayat diatur berdasarkan hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hak ulayat ini dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran masyarakat desa adat.

4. Urusan Pemerintahan Provinsi Riau

Pemerintah Provinsi Riau dan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Riau mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya,

Pemerintahan kabupaten/kota di Provinsi Riau berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, Pemerintah Provinsi Riau juga memiliki kewenangan untuk melakukan koordinasi pembangunan daerah. Berkaitan dengan koordinasi urusan, Pemerintah Pusat berwenang mengoordinasikan urusan Pemerintah Pusat yang berada di wilayah Pemerintahan Provinsi Riau kepada Pemerintah Provinsi Riau. Pemerintah Provinsi Riau wajib melaksanakan hasil arahan koordinasi Pemerintah Pusat. Pemerintah Provinsi Riau berwenang mengoordinasikan urusan Pemerintahan Provinsi Riau yang berkaitan dengan Pemerintahan Kabupaten/Kota. Pemerintah Kabupaten/Kota wajib untuk melaksanakan hasil arahan koordinasi Pemerintah Provinsi Riau. Koordinasi urusan pemerintahan tersebut dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

5. Pola dan Arah Pembangunan Provinsi Riau

Pembangunan Provinsi Riau dilaksanakan melalui pola pembangunan:

a. holistik;

Pola pembangunan holistik dilaksanakan secara terpola, terencana, dan terarah untuk memastikan adanya keseimbangan, pemerataan, dan keadilan pembangunan antarwilayah kabupaten/kota di Provinsi Riau.

b. integratif;

Pola pembangunan integratif dilaksanakan melalui proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi pembangunan yang sinergis dan terintegrasi oleh Pemerintah Provinsi Riau dengan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Riau.

c. berbasis kebudayaan Melayu; dan

Pola pembangunan berbasis Kebudayaan Melayu ini dilaksanakan melalui pengarusutamaan Kebudayaan Melayu dalam seluruh aspek pembangunan di Provinsi Riau dan setiap kabupaten/kota.

d. berkelanjutan.

Pola pembangunan berkelanjutan dimaksud dilaksanakan untuk memastikan pengelolaan sumber daya alam di Provinsi Riau dilakukan secara bertanggung jawab dan memperhatikan pelestarian lingkungan hidup.

Adapun arah pembangunan Provinsi Riau meliputi pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat, peningkatan daya saing, pemajuan Kebudayaan Melayu Riau, pengembangan tata kehidupan masyarakat, pembangunan yang berkelanjutan, pengelolaan lingkungan hidup, dan manajemen risiko kehidupan.

Arah pembangunan Provinsi Riau digunakan sebagai dasar dalam penyusunan perencanaan pembangunan dan penetapan rencana strategis daerah Provinsi Riau. Arah pembangunan Provinsi Riau tersebut juga dapat mengalami perubahan sesuai dengan dinamika kebutuhan masyarakat dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

6. Prioritas Pembangunan Provinsi Riau

Adapun Pembangunan di Provinsi Riau diprioritaskan pada beberapa bidang, yaitu: sumber daya manusia, kebudayaan, penanggulangan bencana, lingkungan hidup, pariwisata, pertanian, pertambangan, dan industri.

Pembangunan bidang sumber daya manusia meliputi pemenuhan kebutuhan pangan, sandang, perumahan, pendidikan, dan kesehatan. Pembangunan bidang sumber daya manusia tersebut diarahkan dengan menitikberatkan pada aspek agama, pendidikan, kesehatan, sosial budaya, ilmu pengetahuan dan teknologi, serta kearifan lokal yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan

masyarakat. Upaya pemenuhan tersebut dilaksanakan antara lain melalui:

- a. peningkatan produksi kebutuhan pangan pokok;
- b. pengembangan pangan alternatif;
- c. pelaksanaan program pembangunan rumah layak huni bagi keluarga miskin;
- d. peningkatan sarana dan prasarana pendidikan;
- e. peningkatan kualitas dan persebaran pendidik;
- f. peningkatan fasilitas pelayanan kesehatan dan jumlah sumber daya manusia kesehatan;

Adapun Pembangunan bidang kebudayaan diarahkan untuk mengembangkan nilai-nilai luhur budaya Melayu Riau, memperkaya keberagaman budaya daerah, dan melestarikan warisan budaya Melayu Riau. Upaya pembangunan bidang kebudayaan tersebut dilaksanakan melalui:

- a. penginventarisasian, pengamanan, pemeliharaan, penyelamatan, dan publikasi kebudayaan Melayu Riau;
- b. pembangunan dan pengembangan produk industri yang berbasis kebudayaan Melayu Riau;
- c. pemantapan ekosistem kebudayaan Melayu Riau;
- d. peningkatan pemahaman masyarakat terhadap Kebudayaan Melayu Riau;
- e. penyebaran Kebudayaan Melayu Riau;
- f. pengembangan Kebudayaan Melayu Riau;
- g. peningkatan kualitas sumber daya manusia kebudayaan;
- h. pelestarian kampung adat; dan
- i. pengintegrasian Kebudayaan Melayu Riau dalam kurikulum muatan lokal di institusi pendidikan.

Selanjutnya karena Provinsi Riau memiliki kondisi geografis lahan gambut yang berpotensi terjadinya kebakaran hutan dan lahan, maka untuk menanggulangi kebakaran hutan dan lahan, pembangunan bidang penanggulangan bencana diarahkan pada upaya mitigasi yang bertujuan memperkuat kesiapsiagaan dan

mengurangi risiko bencana. Upaya mitigasi tersebut dilaksanakan paling sedikit melalui:

- a. penyelenggaraan pendidikan, penyuluhan, dan pelatihan mitigasi bencana kebakaran hutan dan lahan;
- b. pelaksanaan tata ruang berdasarkan kajian risiko bencana;
- c. penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi pencegahan bencana kebakaran hutan dan lahan;
- d. penyediaan sarana dan prasarana mitigasi bencana kebakaran hutan dan lahan yang memadai;
- e. penguatan kelembagaan penanggulangan bencana daerah; dan
- f. penguatan peran serta masyarakat dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan.

Sedangkan pembangunan bidang lingkungan hidup diarahkan pada upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang bertujuan meningkatkan kualitas lingkungan hidup yang berkelanjutan. Upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup tersebut dilaksanakan paling sedikit melalui:

- a. pengendalian penggunaan lahan dan sumber daya alam di lahan gambut untuk mengurangi deforestasi dan degradasi hutan serta pencemaran udara dan air;
- b. pelestarian ekosistem pesisir untuk mengantisipasi abrasi pantai, intrusi air laut, dan kerusakan hutan mangrove;
- c. pelestarian fungsi daerah aliran sungai dan keberadaan air tanah;
- d. peningkatan kapasitas lembaga dan aparat dalam pengendalian dan pengawasan terhadap usaha atau kegiatan yang berpotensi merusak lingkungan hidup;
- e. perlindungan dan pemeliharaan ekosistem kawasan lindung; dan
- f. penguatan peran serta masyarakat.

Selanjutnya pembangunan bidang pariwisata diarahkan pada pariwisata berbasis kebudayaan Melayu Riau. Selain pariwisata berbasis kebudayaan Melayu Riau, Pemerintah Provinsi Riau juga dapat mengembangkan pariwisata sesuai potensi, karakteristik, dan

keunggulan daerah. Adapun upaya pembangunan pariwisata Provinsi Riau dilaksanakan melalui:

- a. pengembangan destinasi pariwisata halal;
- b. peningkatan industri pariwisata;
- c. pemasaran pariwisata; dan
- d. penguatan kelembagaan kepariwisataan.

Pembangunan pariwisata Provinsi Riau dilaksanakan dengan memperhatikan keseimbangan wilayah serta sesuai dengan daya dukung lingkungan hidup dan rencana tata ruang wilayah. Pembangunan pariwisata dilaksanakan berdasarkan rencana induk pembangunan kepariwisataan daerah dengan memperhatikan rencana induk pembangunan kepariwisataan nasional.

Selanjutnya pembangunan bidang pertanian dilaksanakan secara holistik dan terintegrasi dari hulu sampai dengan hilir yang bertujuan untuk mewujudkan sistem budi daya pertanian yang berkelanjutan. Pembangunan bidang pertanian tersebut mencakup tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, dan/atau peternakan. Upaya pembangunan bidang pertanian tersebut dilaksanakan paling sedikit melalui:

- a. pemenuhan kebutuhan pangan Provinsi Riau, industri dalam negeri, dan memperbesar ekspor;
- b. pembinaan dan pengembangan sumber daya manusia bidang pertanian;
- c. penyediaan sarana budi daya pertanian yang memenuhi persyaratan keamanan dan standar mutu serta prasarana budi daya pertanian yang memenuhi persyaratan teknis;
- d. pembangunan dan pengembangan sistem informasi pertanian;
- e. fasilitasi pembiayaan dan permodalan usaha budi daya pertanian kepada petani kecil;
- f. pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup akibat kegiatan pertanian; dan
- g. penerapan sistem mitigasi bencana dalam kegiatan pertanian.

Pemerintah Provinsi Riau juga dapat mengarahkan dan memfasilitasi pengembangan komoditas unggulan pertanian di Provinsi Riau sesuai dengan potensi masing-masing wilayah

Adapun pembangunan bidang pertambangan diarahkan pada pengelolaan pertambangan secara efisien dan berkelanjutan. Terakhir, pembangunan bidang industri diarahkan pada peningkatan nilai tambah sumber daya alam di Provinsi Riau dan pembangunan industri hijau. Upaya pembangunan bidang pertambangan dilaksanakan paling sedikit melalui:

- a. pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup akibat kegiatan pertambangan;
- b. penerapan sistem mitigasi bencana dalam kegiatan pertambangan;
- c. pengembangan dan pemanfaatan sumber energi baru dan terbarukan sebagai alternatif sumber energi fosil;
- d. perluasan dan pemerataan kesempatan berusaha di bidang pertambangan bagi badan usaha milik daerah Provinsi Riau; dan
- e. perluasan kesempatan kerja di bidang pertambangan kepada masyarakat Provinsi Riau.

Pembangunan sektor pertambangan tersebut harus dilaksanakan sesuai rencana tata ruang wilayah Provinsi Riau dan memperhatikan rencana tata ruang wilayah nasional.

Selanjutnya pembangunan bidang industri yang diarahkan pada peningkatan nilai tambah sumber daya alam di Provinsi Riau dan pembangunan industri hijau. Pembangunan bidang industri tersebut dikembangkan sesuai dengan potensi wilayah, ketersediaan bahan baku, dan memperhatikan keseimbangan antarwilayah kabupaten/kota di Provinsi Riau. Upaya pembangunan bidang industri dilaksanakan paling sedikit melalui:

- a. peningkatan kompetensi sumber daya manusia industri;
- b. pengoptimalan pemanfaatan teknologi dan informasi;
- c. pembangunan dan pengembangan kawasan industri secara terintegrasi;

- d. fasilitasi pengembangan produk, promosi, dan pemasaran produk industri kecil dan menengah;
- e. pembangunan dan pengembangan industri ekonomi kreatif; dan
- f. pengendalian dan pengawasan kegiatan industri yang berpotensi mencemari lingkungan hidup.

Terakhir, pembangunan bidang kehutanan yang diarahkan dengan menitikberatkan pada pengelolaan, pemanfaatan, dan pelestarian hutan yang bertujuan untuk pemberdayaan dan kesejahteraan masyarakat yang dalam hal ini dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

7. Pembangunan Provinsi Riau

Pembangunan Provinsi Riau dilaksanakan sesuai dengan karakteristik Provinsi Riau dengan memperhatikan pola dan arah pembangunan serta prioritas pembangunan Provinsi Riau. Pembangunan tersebut dilaksanakan secara terencana, terarah, terpadu, dan terintegrasi berdasarkan tata ruang wilayah serta menjamin adanya keseimbangan, pemerataan, dan keadilan pembangunan antarwilayah kabupaten/kota di Provinsi Riau.

Pembangunan kabupaten/kota di Provinsi Riau dilaksanakan sesuai rencana tata ruang wilayah dengan memperhatikan rencana tata ruang wilayah nasional. Selain memperhatikan prioritas pembangunan Provinsi Riau sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pembangunan Provinsi Riau dilakukan sesuai dengan potensi dan kebutuhan wilayah kabupaten/kota di Provinsi Riau.

8. Perencanaan Pembangunan Provinsi Riau

Perencanaan pembangunan Provinsi Riau terdiri atas rencana pembangunan jangka panjang daerah, rencana pembangunan jangka menengah daerah, dan rencana kerja pembangunan daerah. Penyusunan dokumen perencanaan Provinsi Riau dan kabupaten/kota di Provinsi Riau harus mengacu dan berpedoman

pada Pendekatan pembangunan Provinsi Riau dan prioritas pembangunan Provinsi Riau.

Selain itu, penyusunan dokumen perencanaan pembangunan Provinsi Riau juga berpedoman pada rencana pembangunan jangka panjang nasional, rencana pembangunan jangka menengah nasional, rencana kerja pemerintah, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

9. Personel, Aset, dan Dokumen

Personel Pemerintahan Provinsi Riau meliputi aparatur sipil negara yang karena tugas dan kemampuannya diperlukan untuk mendukung penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi Riau. Gaji dan tunjangan aparatur sipil negara tersebut dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah Provinsi Riau sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun aset dan dokumen Pemerintahan Provinsi Riau meliputi:

- a. barang milik Provinsi Riau yang bergerak dan tidak bergerak yang berada dalam wilayah Provinsi Riau;
- b. Badan Usaha Milik Daerah Provinsi Riau yang kedudukan, kegiatan, dan lokasinya berada di Provinsi Riau;
- c. utang piutang Provinsi Riau; dan
- d. dokumen dan arsip yang karena sifatnya diperlukan oleh Provinsi Riau.

10. Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik

Pembangunan Provinsi Riau perlu mengembangkan dan menerapkan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) di setiap satuan kerja pemerintahan daerah. SPBE tersebut bertujuan untuk:

- a. meningkatkan akses masyarakat terhadap layanan publik pemerintahan daerah;
- b. mengoptimalkan akses masyarakat terhadap sumber informasi pemerintahan daerah guna menguatkan partisipasi dalam

- pembangunan daerah;
- c. meningkatkan produktivitas dan kualitas layanan publik secara efektif dan efisien;
- d. mendukung pelaksanaan reformasi birokrasi;
- e. membangun komunikasi antara pemerintah, masyarakat, dunia usaha, dan pihak lain yang berkepentingan untuk memberikan pelayanan secara cepat dan tepat;
- f. melakukan transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan;
- g. mengintegrasikan berbagai layanan antarlembaga pemerintahan; dan
- h. mengoptimalkan satu data di Provinsi Riau.

Penerapan SPBE di Provinsi Riau dilakukan secara sistematis, terintegrasi, dan taat asas yang disusun dalam rencana induk teknologi informasi dan komunikasi Provinsi Riau. Penggunaan dan pengembangan teknologi informasi dan komunikasi mengatur:

- a. pembangunan dan pengelolaan aplikasi di setiap organisasi perangkat daerah;
- b. interoperabilitas aplikasi internal dan eksternal Provinsi Riau;
- c. sifat dan inovasi layanan aplikasi;
- d. jaminan keamanan jaringan dan tempat penyimpanan data; dan
- e. pemutakhiran maha data.

Pemerintah Provinsi Riau dalam menerapkan SPBE perlu menyiapkan sumber daya berupa pendanaan, infrastruktur teknologi informasi dan komunikasi yang memadai, dan sumber daya manusia yang memiliki kompetensi dan keahlian.

11. Pendapatan dan Alokasi Dana Perimbangan

Pemerintah Provinsi Riau memperoleh sumber pendapatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Provinsi Riau juga berhak mendapatkan alokasi dana perimbangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam dana perimbangan tersebut, Pemerintah Pusat mengalokasikan dana

alokasi khusus prasarana pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemerintah Provinsi Riau juga dapat memperoleh sumber pendapatan dari dana bagi hasil penerimaan negara dari sektor perkebunan kelapa sawit. Penerimaan negara dari sektor perkebunan kelapa sawit tersebut hanya penerimaan yang bersumber dari kelapa sawit yang dihasilkan oleh perusahaan yang berkedudukan di Provinsi Riau. Selanjutnya, dana bagi hasil dari sektor perkebunan kelapa sawit dimanfaatkan untuk pelestarian lingkungan hidup, penanggulangan bencana, dan perbaikan sarana dan prasarana umum akibat kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit.

Pemerintah Pusat perlu mengalokasikan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk pemajuan kebudayaan dan Desa Adat di Provinsi Riau sesuai dengan kemampuan keuangan negara. Anggaran pemajuan kebudayaan tersebut digunakan untuk perlindungan, pengembangan, pemanfaatan, dan pembinaan Kebudayaan Melayu Riau sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi Riau juga perlu mengalokasikan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk prioritas pembangunan Provinsi Riau sesuai dengan kemampuan keuangan negara dan keuangan daerah. Selain itu, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi Riau mengalokasikan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk pengembangan SPBE sesuai dengan kemampuan keuangan negara dan keuangan daerah.

Berkaitan dengan tanggung jawab sosial, Pemerintah Provinsi Riau dapat mengoordinasikan penyelenggaraan tanggung jawab sosial perusahaan yang melakukan kegiatan usaha di Provinsi Riau. Penyelenggaraan tanggung jawab sosial perusahaan tersebut diarahkan untuk disinergikan dengan program prioritas

pembangunan daerah Provinsi Riau dan kabupaten/kota di Provinsi Riau.

12. Partisipasi Masyarakat

Pemerintah Provinsi Riau dan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Riau mendorong partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Upaya mendorong partisipasi masyarakat tersebut dilakukan melalui:

- a. penyampaian informasi mengenai penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat;
- b. pelibatan kelompok dan organisasi masyarakat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah melalui dukungan pengembangan kapasitas masyarakat; dan/atau
- c. kegiatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Partisipasi masyarakat tersebut mencakup:

- a. penyusunan Perda dan kebijakan daerah Provinsi Riau dan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Riau;
- b. perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan pengevaluasian pembangunan Provinsi Riau; dan/atau
- c. pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik.

Partisipasi masyarakat dilakukan dalam bentuk, antara lain melalui konsultasi publik, musyawarah, kemitraan, penyampaian aspirasi, pengawasan, sosialisasi, seminar, lokakarya dan/atau diskusi.

13. Ketentuan Penutup

Di dalam ketentuan penutup memuat pengaturan mengenai status ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Provinsi Riau yang masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang tentang ini. Peraturan perundang-undangan tersebut yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 1958 Tentang Penetapan Undang-Undang Darurat No. 19 Tahun 1957 Tentang Pembentukan Daerah-Daerah

Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi Dan Riau (Lembaran Negara Tahun 1957 Nomor 75), Sebagai Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1958 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1958 Nomor 1646) dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur mengenai Provinsi Riau.

Pusat PUU BK DPR RI

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian pada bab sebelumnya, diperoleh beberapa simpulan sebagai berikut:

1. Kebijakan desentralisasi Indonesia sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 adalah dengan membagi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam provinsi-provinsi dan setiap provinsi dibagi dalam kabupaten/kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Permasalahan dasar hukum pembentukan Provinsi Riau masih diatur bersama dalam satu payung hukum dengan Provinsi Sumatera Barat dan Jambi dalam Undang-Undang Darurat Nomor 19 Tahun 1957 dan kemudian diundangkan dalam Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958 tentang Penetapan UU Darurat No 19 Tahun 1957 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi, dan Riau. Dengan demikian, Provinsi Riau belum diatur berdasarkan UU tersendiri untuk setiap provinsi sesuai dengan semangat sistem desentralisasi dan konsep otonomi seluas-luasnya.
2. Dalam evaluasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Provinsi Riau ditemukan beberapa permasalahan, baik secara substantif maupun teknis perundang-undangan. Oleh karena itu diperlukan penyesuaian pengaturan terhadap Provinsi Riau agar sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945, perkembangan ekonomi, sosial, dan budaya, serta mengakomodasi kebutuhan masyarakat Provinsi Riau.
3. Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis RUU tentang Provinsi Riau
 - a. Landasan Filosofis

Dasar hukum pengaturan Provinsi Riau berdasarkan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 19 Tahun 1957 tentang Pembentukan Daerah-

Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi dan Riau, saat ini dasar hukumnya masih mengacu pada Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia Tahun 1950 sehingga perlu disesuaikan agar selaras dengan UUD NRI Tahun 1945. Selain itu, substansi pengaturannya masih belum mengakomodasi kekhasan budaya melayu Riau dan keragaman potensi daerah Riau.

b. Landasan Sosiologis

Permasalahan sosiologis yang terjadi di Provinsi Riau di antaranya: *pertama*, Provinsi Riau sebagai pusat kebudayaan melayu sesuai dengan visi dan misi Pemerintah Provinsi Riau memerlukan pengakuan serta upaya perlindungan dan pengembangan budaya melayu di Provinsi Riau; *kedua*, Provinsi Riau merupakan daerah dengan potensi hasil perkebunan yang besar, khususnya kelapa sawit dan kelapa. Namun, Pemerintah Daerah belum memperoleh banyak manfaat dari pengelolaan perkebunan tersebut; *ketiga*, pengelolaan sumber daya alam di Provinsi Riau juga menimbulkan kerusakan lingkungan seperti kebakaran hutan, banjir, dan kekurangan sumber air serta mengakibatkan kerusakan sarana dan prasarana umum.

c. Landasan Yuridis

Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958 yang mendasari pembentukan Provinsi Riau sudah tidak sesuai lagi dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini, sehingga perlu penyesuaian dengan menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Riau tersendiri yang terpisah dengan Provinsi Sumatera Barat dan Jambi. Selain itu, materi muatan dalam UU tentang Pemerintahan Daerah perlu dijadikan landasan dalam menyusun ketentuan Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Riau agar Provinsi Riau dapat dikelola dengan baik sesuai dengan prinsip otonomi daerah yang mengakomodasi potensi daerah, perkembangan hukum, ekonomi, sosial, dan budaya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat Provinsi Riau.

4. Materi Muatan RUU tentang Provinsi Riau

Materi muatan yang diatur dalam RUU ini, antara lain akan mengatur mengenai posisi, batas wilayah, dan pembagian kabupaten/kota di Provinsi Riau serta akan mengakomodasi budaya melayu sebagai identitas Provinsi Riau yang perlu diakui, dilindungi, dan dikembangkan. Selain itu, RUU ini juga mengatur urusan pemerintahan Provinsi Riau; pola dan arah pembangunan Provinsi Riau; prioritas pembangunan di Provinsi Riau; perencanaan pembangunan Provinsi Riau; personel, aset, dan dokumen; sistem pemerintahan berbasis elektronik; pendapatan dan alokasi dana perimbangan; dan partisipasi masyarakat.

B. Saran

Undang-Undang tentang Provinsi Riau perlu dibentuk dengan melakukan penyesuaian terhadap dasar hukum Provinsi Riau, yaitu Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat No. 19 Tahun 1957 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi, dan Riau serta mengakomodasi karakteristik daerah Provinsi Riau sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat Riau secara adil dan merata.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Agustinus, Leo, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Aspinal, Edwar, dan Greg Fealy, *Local Power and Politics in Indonesia: Desentralisation and Demoralisation*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003.
- Assiddiqie, Jimly, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Budiharjo, Mariam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik. Cet.XIII*. Jakarta: Gramedia Pustaka Umum, 1992.
- Effendy, Tenas, *Tunjuk Ajar Melayu (Butir-butir Budaya Melayu Riau)*, Yogyakarta: Balai Kajian dan Pengembangan Melayu Bekerjasama dengan Penerbit AdiCita Yogyakarta, 2004.
- Falih Suaedi, *Revitalisasi Administrasi Negara, Reformasi Birokrasi dan E-Governance*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010.
- Hadiz, Vedi R., *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia : A Southeast Asia Perspective*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2011.
- Halim, Abdul, *Politik Lokal; Pola, Actor dan Alur Dramatikalnya (Perspektif Teori Powercube, Modal dan Panggung)*, Yogyakarta: LP2B, 2014.
- Harriss, John, dkk, *Politicising Democracy: The New Local Politics of the democratisation*, New York: Palgrave Macmillan, 2005.
- Huda, Ni'matul, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI (kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Daerah Otonomi Khusus)*, Bandung: Nusa Media, 2014.
- Huda, Ni'matul, *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Grafindo Persada, 2005.
- Jha, S.N., dan P.C Mathur. *Decentralization and Local Politics*, California: Sage Publication Inc, Thousand Oaks, 1999.
- Kalsen, Hans, *General Theory of Law and State, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Nusa Media, 2014.
- Kansil, C.S.T., *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia, cetakan kedua*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.

- Karim, Gaffar, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.
- Mandasari, Zayanti, *Politik Hukum Pemerintahan Desa; Studi Perkembangan Pemerintahan Desa Di masa Orde Lama, Orde Baru, Dan Reformasi*, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2015.
- Mertokusumo, Sudikno, *Teori Hukum*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2011.
- Mukhlis, *Fungsi dan Kedudukan Mukim Sebagai Lembaga Pemerintahan dan Lembaga Adat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh*, Bandung: Universitas Padjajaran, 2014.
- Muttalib, M.A., dan Mohd. Akbar Ali Khan. *Theory of Local Government*, New Delhi: Sterling Publishers Private Limited, 1983.
- Ndraha, Taliziduh, *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 2003.
- P3PK UGM, *Riau Dalam Kancah Perubahan Ekonomi Global*, Yogyakarta: Penerbit Aditya Media, 1999.
- Pakpahan, Roy T., *Konflik Elit Pusat dan Daerah Studi Kasus Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Lampung 2003-2008*, Jakarta: FISIP UI, 2005.
- Piliang, Yasraf A., *Transpolitika; Dinamika Politik di dalam Era Virtualitas*, Yogyakarta: Jalasutra, 2005.
- Prang, Amrizal J, *Pemerintahan Daerah: Konteks Otonomi Simetris dan Asimetris*, Lhokseumawe: Biena Edukasi, 2015.
- Ramanathan, K., *Asas sains politik*, Selangor: Fajar Bakti Sdn. Bhd., 2003.
- Asshiddiqie, Imly, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, Jakarta: the Habibie Center, 2001.
- Riyadi dan Bratakusumah, Deddy Supriyadi, *Perencanaan Pembangunan Daerah*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005.
- Rondinelli, Dennis A., dan G. Shabbir Cheema. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills: Sage Publication, 1983.
- Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Sinar Harapan, 1999.
- Smith, Brian C., *Decentralization: The Territorial Dimention of The State*, London: George Allen & Unwin, 1985.

Soegijoko, Sugijanto, *Strategi Pengembangan Wilayah dalam Pengentasan Kemiskinan*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1997.

Soekartawi, *Prinsip-prinsip Perencanaan Pembangunan*, Jakarta: Rajawali Press, 1990.

Soemantri, Sri, *Pengantar Perbandingan Antara Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Press.

Sukardja, Ahmad, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.

Sumodiningrat, Gunawan, *Membangun Perekonomian Rakyat; Seri Ekonomika Pembangunan*, Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar dan IDEA, 1998.

Syamsudin, Nazaruddin, *Integrasi Politik di Indonesia*, Jakarta: Gramedia, 1989.

Tumenggung, Syafruddin A., *Paradigma Ekonomi Wilayah: Tinjauan Teori dan Praksis Ekonomi Wilayah dan Implikasi Kebijakan Pembangunan*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1997.

Yamin, M., *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 1951.

JURNAL

Muharam, Riki Satia, dan Fitri Melawati, *Inovasi Pelayanan Publik Dalam Menghadapi Era Revolusi Industri 4.0 Di Kota Bandung*, DECISION: Jurnal Administrasi Publik STIA Cimahi, Volume 1 Nomor 1 Maret 2019.

Napitupulu, Darmawan, *Kajian Faktor Sukses Implementasi E-Government Studi Kasus: Pemerintah Kota Bogor*, Jurnal Sistem Informasi, Volume 5, Nomor 3, Maret 2015, 229-236.

Ratnawati, Tri, *Satu Dasa Warsa Pemekaran Daerah Era Reformasi: Kegagalan Otonomi Daerah?*, Jurnal Ilmu Politik, Edisi 21, 2010.

Sahuri, Chalid, *Membangun Kepercayaan Publik Melalui Pelayanan Publik Berkualitas*, Jurnal Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Riau Volume 9, Nomor 1, Januari 2009.

Sumodiningrat, Gunawan, *Pembangunan Daerah dan Pengembangan Kecamatan (dalam Perspektif Teori dan Implementasi)*, Jurnal PWK, Vol.10 No.3/November 1999.

Tauda, Gunawan A., *Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, *Jurnal Administrative Law & Governance*, Vol. 1, No. 4, November 2018.

WEBSITE

Rustan Amarullah, "Birokrasi Baru untuk "New Normal", <https://news.detik.com/kolom/d-5046303/birokrasi-baru-untuk-new-normal>, diakses tanggal 1 Agustus 2020.

<https://riaupos.jawapos.com/riau/25/07/2020/235464/lifting-minyak-bumi-riau-terus-menurun.html>, diakses tanggal 1 Agustus 2020.

<https://www.lpp.co.id/news/kebun-sawit-di-indonesia-capai-1482-juta-ha-riau-peringkat-pertama-paling-luas>, diakses tanggal 1 Agustus 2020.

<https://www.bi.go.id/id/publikasi/kajian-ekonomi-regional/riau/Pages/LPP-Riau-Agt-20.aspx>, diakses tanggal 1 Agustus 2020.

<https://mediacenter.riau.go.id/read/56411/kontribusi-sda-riau-terhadap-nasional-cukup-s.html>, diakses tanggal 1 Agustus 2020.

<https://properti.kompas.com/read/2020/08/24/125117421/jumat-besok-tol-pekanbaru-dumai-131-kilometer-diresmikan-jokowi?page=all>, diakses tanggal 1 Agustus 2020.

<https://nasional.tempo.co/read/90991/riau-tuntut-otonomi-khusus>, diakses tanggal 1 Agustus 2020.

Realisasi Investasi Di Riau Tahun 2019 Capai Rp41 Triliun, <https://www.riauonline.co.id/riau/read/2020/02/05/realisasi-investasi-di-riau-tahun-2019-capai-rp41-triliun>, diakses tanggal 10 September 2020.

Pemprov Riau Sudah Menjalankan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik, <https://gagasanriau.com/news/detail/35270/pemprov-riau-sudah-menjalankan-sistem-pemerintahan-berbasis-elektronik>, diakses tanggal 10 September 2020.

Cindy Aftasia Yusri, Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Tingkat Kemiskinan di Provinsi Riau, *dimuat dalam* <https://dspace.uir.ac.id/bitstream/handle/123456789/13331/JURNAL%20CINDY%20AFTASIA%20YUSRI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, diakses pada tanggal 19 Oktober 2020.