

NA RUU tentang Kab. Bintan di Prov. Kepulauan Riau – 12 Juni 2023  
Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI



**NASKAH AKADEMIK**  
**RANCANGAN UNDANG-UNDANG**  
**TENTANG**  
**KABUPATEN BINTAN DI PROVINSI KEPULAUAN RIAU**

**PUSAT PERANCANGAN UNDANG-UNDANG**  
**BADAN KEAHLIAN**  
**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**  
**2023**

**SUSUNAN TIM KERJA**  
**PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK DAN**  
**RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG KABUPATEN BINTAN**  
**DI PROVINSI KEPULAUAN RIAU**

- Pengarah : Dr. Inosentius Samsul. S.H., M.Hum.  
(Kepala Badan Keahlian DPR RI)
- Penanggung Jawab : Dr. Lidya Suryani Widayati, S.H., M.H.  
(Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI)
- Ketua : Arrista Trimaya, S.H., M.H  
(Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Madya)
- Wakil Ketua : Chairul Umam, S.H., M.H.  
(Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Madya)
- Sekretaris : Nur Ghenasyarifa Albany Tanjung, S.H., M.H.  
(Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Pertama)
- Anggota : 1. Ihsan Badruni Nasution, S.Sy, S.H.  
(Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Muda)
2. Bella Putri Nugraha, S.IP.  
(Sekretaris Bidang Kesejahteraan Rakyat)
3. Dewi Wuryandani, S.T., M.M.  
(Analisis Legislatif Ahli Madya)
4. Salman Nasution, S.T, M.AP  
(Tenaga Ahli Komisi II DPR RI)

## **KATA SAMBUTAN**

Puji dan syukur senantiasa kita panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, karena atas rahmat dan karunia-Nya maka kami dapat menyelesaikan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau.

Badan Keahlian DPR RI memberikan dukungan keahlian di bidang legislasi kepada DPR RI diantaranya adalah membantu penyiapan Program Legislasi Nasional, penyiapan dan penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang sesuai dengan standar penyusunan Rancangan Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau masuk dalam daftar Program Legislasi Nasional Kumulatif Terbuka dengan pengusul dari Dewan Perwakilan Rakyat. Komisi II DPR RI meminta kepada Badan Keahlian DPR RI untuk menyiapkan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tersebut.

Dalam proses penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau, Tim Penyusun telah mendapatkan pandangan dan masukan dari pemangku kepentingan yang terkait. Penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan melalui studi kepustakaan/literatur dengan menelaah berbagai data sekunder, seperti peraturan perundang-undangan terkait, baik di tingkat undang-undang maupun peraturan pelaksanaan, buku, jurnal, atau laporan/penelitian ilmiah, dan berbagai dokumen hukum terkait. Guna melengkapi studi kepustakaan dan literatur dilakukan pula diskusi dan wawancara serta kegiatan uji konsep dengan berbagai pihak berkepentingan atau *stakeholders* terkait Kabupaten Bintan dan para pakar atau akademisi.

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.

Akhir kata, kami menyampaikan ucapan terima kasih kepada seluruh Tim Penyusun Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau yang telah menyelesaikan tugasnya. Kami berharap agar isi dari Naskah Akademik ini dapat menjadi salah satu acuan yang penting dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau yang akan dilakukan oleh DPR RI dan Pemerintah sehingga dapat menjadi dasar hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Bintan.

Jakarta, 12 Juni 2023

Kepala Badan Keahlian DPR RI

Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum.

NIP. 19650710 199003 1 007

## **KATA PENGANTAR**

Puji dan syukur kami panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, karena atas rahmat dan karunia-Nya maka kami dapat menyelesaikan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau. Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang ini disusun berdasarkan standar operasional yang telah diberlakukan oleh Badan Keahlian DPR RI, yang dilakukan oleh sebuah tim yang terdiri dari Perancang Undang-Undang, Analisis Legislatif, dan Tenaga Ahli.

Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau merupakan bentuk pelaksanaan tugas yang diberikan oleh Komisi II DPR RI kepada Badan Keahlian DPR RI. Di samping itu, Naskah Akademik ini disusun sebagai dasar pertanggungjawaban ilmiah terhadap penyusunan Rancangan Undang-Undang sekaligus guna memenuhi persyaratan dalam pengajuan RUU sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam proses penyusunan Naskah Akademik ini, Tim Penyusun telah mendapatkan pandangan dan masukan dari pemangku kepentingan terkait Kabupaten Bintan yang dilakukan melalui studi kepustakaan/literatur dengan menelaah berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan terkait, baik di tingkat undang-undang maupun peraturan pelaksanaan dan berbagai dokumen hukum terkait. Guna melengkapi studi kepustakaan dan literatur, dilakukan pula diskusi dan wawancara dalam kegiatan pengumpulan data serta uji konsep dengan berbagai pihak berkepentingan atau *stakeholders* terkait dengan Kabupaten Bintan.

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.

Akhir kata, kami menyampaikan ucapan terima kasih kepada seluruh Tim Penyusun yang telah menyelesaikan tugasnya. Kami berharap isi dari Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau ini dapat menjadi salah satu acuan yang penting dalam pembahasan RUU tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau yang akan dilakukan oleh DPR RI dan Pemerintah.

Jakarta, 12 Juni 2023

Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang  
Badan Keahlian DPR RI

Dr. Lidya Suryani Widayati, S.H., M.H.

NIP. 19700429 199803 2 001

## DAFTAR ISI

SUSUNAN TIM KERJA .....	ii
KATA SAMBUTAN .....	iii
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vii
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah .....	6
C. Tujuan dan Kegunaan .....	6
D. Metode .....	7
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....	8
A. Kajian Teoretis .....	8
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Berkaitan dengan Penyusunan Norma .....	17
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat, dan Perbandingan dengan Negara Lain.....	20
D. Kajian Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur Dalam Undang-Undang terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Negara .....	41
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT .....	44
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	44
B. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah .....	45
C. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau .....	48

D. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional .....	53
E. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang .....	56
F. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil .....	60
G. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.....	62
H. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang .....	66
I. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.....	69
J. Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2006 tentang Perubahan Nama Kabupaten Kepulauan Riau Menjadi Kabupaten Bintan Provinsi Kepulauan Riau .....	71
<b>BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS.....</b>	<b>74</b>
A. Landasan Filosofis .....	74
B. Landasan Sosiologis .....	76
C. Landasan Yuridis .....	79

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG .....	81
A. Jangkauan dan Arah Pengaturan .....	81
B. Ruang Lingkup Materi Muatan .....	82
BAB VI PENUTUP.....	85
A. Simpulan.....	85
B. Saran .....	89
DAFTAR PUSTAKA .....	90
LAMPIRAN DAFTAR NARASUMBER DAN PEMANGKU KEPENTINGAN.....	94

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) menyebutkan “*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.*” Selanjutnya, Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan “*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.*” Kemudian Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan “*Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*” Ketentuan tersebut menjadi dasar untuk pembagian wilayah negara menjadi daerah provinsi dan di dalam daerah provinsi terdiri dari daerah kabupaten/kota, sekaligus sebagai pemerintahan daerah.

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan mengenai pembagian wilayah yang terdapat dalam konstitusi tersebut, ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU tentang Pemerintahan Daerah) mendefinisikan otonomi daerah sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah pada dasarnya bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di daerah melalui efektivitas pemerintahan, peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan individu dan komunitas, serta peran serta masyarakat

dalam pembangunan daerah. Selain itu melalui pemberian otonomi luas, daerah juga diharapkan mampu meningkatkan daya saing, baik secara nasional maupun global dengan mengoptimalkan potensi, karakteristik, serta keanekaragaman daerah, namun tetap dalam koridor sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sistem ketatanegaraan dan pemerintahan Indonesia mengalami dinamika yang bergerak secara dinamis sejalan dengan upaya bangsa Indonesia dalam menemukan jati dirinya sebagai bangsa yang maju dan beradab. Sejak Indonesia merdeka pada 17 Agustus 1945 telah terjadi beberapa perubahan mendasar yang sangat memengaruhi berbagai sendi kehidupan bernegara. Pada awal kemerdekaan, Indonesia pernah mengalami perubahan bentuk negara dari negara kesatuan menjadi negara federal berdasarkan hasil Konferensi Meja Bundar yang ditandai dengan pengakuan kedaulatan Republik Indonesia Serikat di Belanda, Jakarta, dan Yogyakarta pada tanggal 27 Desember 1949. Bentuk negara federal ini berakhir pada tanggal 17 Agustus 1950 dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia (UU No. 7 Tahun 1950).<sup>1</sup> Pada intinya melalui UU No. 7 Tahun 1950 tersebut terjadi perubahan konstitusi Negara Republik Indonesia dari Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat (Konstitusi Sementara RIS) menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia (UUDS). Selanjutnya berdasarkan dekrit Presiden 5 Juli 1959, konstitusi Indonesia kembali ke Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945).

Berkaitan dengan pembagian wilayah negara menjadi daerah provinsi dan kabupaten/kota, sampai saat ini beberapa dasar hukum pembentukan daerah kabupaten/kota di Indonesia masih didasarkan

---

<sup>1</sup>Halilul Khairi, *Tanggapan terhadap Rencana Penyusunan RUU Pembentukan Daerah Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Sumatra Barat, Jambi, Riau, Kalimantan Selatan, dan Kalimantan Tengah*, makalah disampaikan dalam acara diskusi pakar dengan Tim Penyusun RUU Pembentukan Daerah Provinsi, Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian DPR RI, Senin, 27 Juli 2020.

pada Konstitusi Sementara RIS dan UUDS, sehingga perlu dilakukan penyesuaian alas hukum pembentukannya berdasarkan ketentuan UUD NRI Tahun 1945. Salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah (UU No. 12 Tahun 1956) yang pembentukannya masih mendasarkan pada ketentuan Pasal 89, Pasal 131, dan Pasal 142 UUDS dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri (UU No. 22 Tahun 1948).

Berdasarkan UU No. 12 Tahun 1956, dinyatakan bahwa Kepulauan Riau merupakan salah satu kabupaten di Propinsi Sumatera Tengah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kabupaten Kepulauan Riau (nomor 12) dengan batas-batas sebagaimana dimaksud dalam Surat Ketetapan Gubernur Militer Sumatera Tengah, 8 Mei 1950 No. 9/dper/ket/50 berkedudukan di Tanjung Pinang.

Kemudian, pada tahun 2002 diundangkan Undang-Undang 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau (UU No. 25 Tahun 2002). Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau dilatarbelakangi oleh pesatnya perkembangan dan kemajuan Provinsi Riau, terutama di wilayah Kepulauan Riau yang letaknya sangat strategis. Selain itu, terdapat aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, bahwa dengan adanya provinsi baru dapat mendorong peningkatan pelayanan di bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan, memberikan kemampuan dalam pemanfaatan potensi daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah, serta dapat memperpendek rentang kendali dan meningkatkan stabilitas nasional.<sup>2</sup>

Inti pengaturan UU No. 25 Tahun 2002 terdapat dalam Pasal 3 yang menyatakan bahwa Provinsi Kepulauan Riau berasal dari

---

<sup>2</sup>Penjelasan Umum Undang-Undang 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau.

sebagian wilayah Provinsi Riau yang terdiri atas: 1) Kabupaten Kepulauan Riau; 2) Kabupaten Karimun; 3) Kabupaten Natuna; 4) Kota Batam; dan 5) Kota Tanjung Pinang. Lebih lanjut dalam Pasal 4 UU No. 25 Tahun 2002 dinyatakan bahwa dengan dibentuknya Provinsi Kepulauan Riau, wilayah Provinsi Riau dikurangi dengan wilayah Provinsi Kepulauan Riau sebagaimana yang telah disebutkan. Kemudian dalam Pasal 17 UU No. 25 Tahun 2002 ditegaskan bahwa semua peraturan perundang-undangan yang saat ini berlaku bagi Provinsi Riau tetap berlaku bagi Provinsi Kepulauan Riau, sebelum peraturan perundang-undangan dimaksud diubah, diganti, atau dicabut berdasarkan UU No. 25 Tahun 2002.

Selanjutnya pada tahun 2006, diundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2006 tentang Perubahan Nama Kabupaten Kepulauan Riau Menjadi Kabupaten Bintan Provinsi Kepulauan Riau (PP No. 5 Tahun 2006). Inti pengaturan dalam PP No. 5 Tahun 2006 sebagaimana diatur dalam Pasal 2 yaitu adanya nama Kabupaten Kepulauan Riau sebagai Daerah Otonom dalam wilayah Provinsi Kepulauan Riau diubah menjadi Kabupaten Bintan tanpa perubahan batas wilayah.

Sehubungan dengan pembentukan provinsi baru tersebut dan sesuai dengan kebijakan pemerataan pembangunan nasional dan keseimbangan pembangunan antarwilayah di Kabupaten Kepulauan Riau, perubahan nama Kabupaten Kepulauan Riau menjadi Kabupaten Bintan merupakan wujud aspirasi masyarakat yang telah mendapatkan persetujuan dari Bupati Kepulauan Riau melalui surat Nomor 100/Pem/348 tanggal 5 Desember 2005 perihal Usulan Perubahan Nama Kabupaten Kepulauan Riau menjadi Kabupaten Bintan dan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kepulauan Riau Nomor 33/KPTS/DPRD-KEPRI/2005 tanggal 3 Desember 2005 tentang Perubahan Nama Kabupaten Kepulauan Riau menjadi Kabupaten Bintan, serta Rekomendasi Gubernur Kepulauan Riau Nomor 0817/UM/XII/2005 tanggal 10 Desember 2005 perihal

Usulan Perubahan Nama Kabupaten Kepulauan Riau menjadi Kabupaten Bintan.<sup>3</sup>

Dari beberapa uraian tersebut, dengan diundangkannya UU No. 25 Tahun 2002 dan PP No. 5 Tahun 2006, telah terjadi perubahan nama Kabupaten Kepulauan Riau menjadi Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau. Namun, ketentuan mengenai Kabupaten Kepulauan Riau yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 1956 masih belum dicabut dan tetap berlaku, serta menjadi alas hukum dalam pembentukan Kabupaten Bintan.

Seiring dengan perkembangan sistem ketatanagaraan dan sistem pemerintahan daerah, pengaturan mengenai Kabupaten Kepulauan Riau dalam UU No. 12 Tahun 1956 yang saat ini sudah berubah menjadi Kabupaten Bintan perlu dilakukan penyesuaian. Penyesuaian perlu dilakukan mengingat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pemerintahan daerah, serta untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, harus berdasarkan prinsip otonomi dan tugas pembantuan sesuai dengan ketentuan UUD NRI Tahun 1945. Jika dihubungkan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, pembentukan Kabupaten Kepulauan Riau yang saat ini sudah berubah menjadi Kabupaten Bintan perlu diatur dengan undang-undang tersendiri agar pengakuan negara dalam konteks penerapan otonomi semakin kuat terhadap pemerintahan daerah dimaksud, terutama terkait dengan pengakuan terhadap karakteristik daerah, kekhasan budaya, serta nilai kearifan lokal yang menjadi khazanah potensi daerah.

Berdasarkan hal tersebut Komisi II DPR RI akan melakukan pembentukan RUU tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau untuk melakukan penyesuaian dasar hukum undang-undang pembentukan Kabupaten Bintan yang dibentuk berdasarkan UUDS. Komisi II DPR RI menugaskan Badan Keahlian DPR RI untuk

---

<sup>3</sup>Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2006 tentang Perubahan Nama Kabupaten Kepulauan Riau Menjadi Kabupaten Bintan Provinsi Kepulauan Riau.

menyusun Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi untuk kebutuhan penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau (RUU tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau), yaitu:

1. bagaimana perkembangan teori dan praktik pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah di Kabupaten di Kabupaten Bintan?
2. bagaimana pengaturan dan implementasi peraturan perundang-undangan terkait penyelenggaraan otonomi daerah di Kabupaten Bintan?
3. apa yang menjadi dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari pembentukan RUU tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau?
4. apa sasaran yang akan diwujudkan, jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan yang perlu diatur dalam RUU tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau?

## **C. Tujuan dan Kegunaan**

Sesuai dengan identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau, yaitu:

1. mengetahui perkembangan teori dan praktik pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah di Kabupaten di Kabupaten Bintan;
2. mengetahui pengaturan dan implementasi peraturan perundang-undangan terkait penyelenggaraan otonomi daerah di Kabupaten Bintan;

3. merumuskan dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari pembentukan RUU tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau; dan
4. merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan yang perlu diatur dalam RUU tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau.

Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi penyusunan draf RUU tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau.

#### **D. Metode**

Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau dilakukan melalui studi kepustakaan/literatur dengan menelaah berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan terkait, baik di tingkat undang-undang maupun peraturan pelaksanaannya serta berbagai dokumen hukum terkait.

Guna melengkapi studi kepustakaan dan literatur, dilakukan pula pengumpulan data dengan berbagai pemangku kepentingan atau *stakeholders*, yaitu Pemerintah Daerah Kabupaten Bintan, Universitas Maritim Raja Ali Haji dan perwakilan masyarakat Kabupaten Bintan

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

#### **A. Kajian Teoretis**

##### **1. Negara Kesatuan**

Negara kesatuan merupakan bentuk negara yang merdeka, berdaulat, dengan satu pemerintah pusat yang berkuasa dan mengatur seluruh daerah. Prinsip dari Negara Kesatuan ialah bahwa yang memegang kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintahan pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah. Dalam Negara Kesatuan terdapat asas 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 merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara tersebut ialah Pemerintah Pusat.<sup>4</sup>

Negara Kesatuan, menurut C.S.T. Kansil adalah 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.<sup>5</sup>

M. Yamin berpendapat, Negara Kesatuan adalah bentuk dari unitarisme yang menghendaki agar suatu negara bersatu atas

---

<sup>4</sup>Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Grafindo Persada, 2005, hal. 92.

<sup>5</sup>C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, cetakan kedua, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985, hal. 71-72.

dasar kesatuan. Negara Kesatuan membuang *federalisme* dan dijalankan secara otonomi di daerah-daerah untuk kepentingan daerah. Pembagian kekuasaan dan kemerdekaan harus pula dijalankan secara adil menurut keharusan administrasi dan kepentingan'.<sup>6</sup>

Menurut Ateng Safrudin Negara Kesatuan adalah negara yang mempunyai konstitusi yang memberikan hak dan kewajiban menjalankan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan kepada Pemerintah Pusat.<sup>7</sup> Konstitusi memberikan kewenangan pemerintahan 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 kemajuan masyarakat dan negara, perbedaan antara yang satu dengan yang lain sukar diketahui dan sukar diatur secara memusat. Jika keadaan daerah sudah memungkinkan, maka pusat menyerahkan kepada daerah untuk mengurus dan menyelenggarakan sendiri kebutuhan khusus dari daerah.<sup>8</sup>

Pilihan Negara Kesatuan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang didominasi oleh Pemerintah Pusat, adalah salah satu alasan untuk tetap menjaga Negara Kesatuan dan integritas bangsa.<sup>9</sup> Dalam hal ini syarat dari Negara Kesatuan haruslah berdaulat, dan tidak ada lembaga atau pemerintahan lain yang berdaulat di atas kedaulatan Pemerintah (Pusat).<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup>M. Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 1951, hal. 81.

<sup>7</sup>Mukhlis, *Fungsi dan Kedudukan Mukim Sebagai Lembaga Pemerintahan dan Lembaga Adat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh*, Disertasi, pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjajaran, Bandung: Hukum Universitas Padjajaran, 2014, hal. 50.

<sup>8</sup>*Ibid.*

<sup>9</sup>Zayanti 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.

<sup>10</sup>*Ibid.*

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.<sup>11</sup>

Dengan demikian 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.<sup>12</sup>

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 terhadap daerah. Ketiga, tidak boleh adanya daerah yang menyuarakan haknya berbeda dengan daerah-daerah

---

<sup>11</sup>Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hal. 114.

<sup>12</sup>Amrizal J Prang, *Pemerintahan Daerah: Konteks Otonomi Simetris dan Asimetris*, Lhokseumawe: Biena Edukasi, 2015, hal. 3.

lainnya, atas alasan sentralisasi semua pelayanan harus sama. Konsekuensinya, maka sering terjadi perlawanan dan konflik dengan daerah.<sup>13</sup>

Jimly Asshiddiqie (2001) menyatakan bahwa 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.<sup>14</sup> Namun meskipun daerah-daerah bagian dari negara kesatuan itu bukan 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".<sup>15</sup>

## **2. Otonomi Daerah**

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda-perda), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W. Van Der Pot memahami konsep

---

<sup>13</sup>K. Ramanathan, *Asas Sains Politik*, Selongor, Malaysia: Fajar Bakti Sdn. Bhd., 2003, hal. 342.

<sup>14</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, Jakarta: The Habibie Center, 2001, hal. 26.

<sup>15</sup>Jimly Assiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Jakarta: Yarsif Watampane, 2005, hal. 33.

otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).<sup>16</sup>

Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: pertama, urusan urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. Kedua, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Ketiga, sistem hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini sesuai dengan Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Penyerahan urusan tersebut dimaksudkan membawa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan

---

<sup>16</sup>M. Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hal. 161.

pemerintahan negara. Selain itu penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>17</sup>

### 3. Desentralisasi

Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari Bahasa Latin, yaitu *de* (lepas) dan *centrum* (pusat). Teori desentralisasi dipelopori oleh Van der Pot yang ditulis dalam bukunya *Hanboek van Netherlands Staatsrecht*, Van der Pot membedakan desentralisasi atas desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial menjelma dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah, berbentuk otonomi dan tugas pembantuan. Desentralisasi fungsional menjelma dalam bentuk badan-badan yang didasarkan pada tujuan tertentu.<sup>18</sup>

Pola desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah. Namun, penyerahan wewenang tersebut tidak mengubah esensi dasar negara kesatuan.<sup>19</sup> Desentralisasi melalui otonomi daerah menunjuk hanya kepada masalah-masalah tertentu menyangkut kepentingan khusus daerah. Selanjutnya lembaga administrasi (pemerintah daerah) yang terpilih, berkompeten untuk membuat norma-norma umum, bagi daerah (peraturan daerah), namun tetap dalam kerangka (*frame*) undang-undang pusat, yang dibuat oleh legislatif.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup>Septi Nur Wijayanti, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, Jurnal Media Hukum Vol. 23 No.2, Desember 2016, hal. 193.

<sup>18</sup>Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi, Bandung: Universitas Padjadjaran, 1990, hal. 29.

<sup>19</sup>Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Bandung: Fokusmedia, 2007, hal. 59-62.

<sup>20</sup>Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Terjemahan dari *General Theory of Law and State*, Bandung: Nusamedia dan Nuansa, 2006, hal. 445.

Menurut Bagir Manan, desentralisasi dalam rangka hubungan antara pusat dan daerah terjelma dalam empat asas pokok sebagai patokan, sebagaimana UUD NRI 1945, yaitu: *Pertama*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta (secara bebas) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sesuai dengan dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan atau dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara yang harus terselenggara sampai ketinggian pemerintahan daerah. *Kedua*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak (rakyat) daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa mengatur dan mengurus urusan-urusan yang dianggap penting bagi daerah. *Ketiga*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda-beda antara daerah yang satu dengan yang lain sesuai dengan keadaan khusus masing-masing daerah. *Keempat*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial daerah.<sup>21</sup>

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 hierarki secara geografis dalam negara.<sup>22</sup>

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.

---

<sup>21</sup>Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995, hal. 170.

<sup>22</sup>Brian C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*, London: George Allen & Unwin, 1985, hal.1.

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*), 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. Ketujuh, desentralisasi pada tingkat lokal akan mempercepat mobilisasi dukungan terhadap perencanaan pembangunan. Institusi lokal (pemerintah lokal) dapat memberikan data interpretasi kebutuhan lokal. Tujuan dari desentralisasi pembangunan pada tingkatan lokal akan dapat memperbaiki perekonomian dan kesejahteraan masyarakat.<sup>23</sup>

Desentralisasi 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 penjelasan bahwa Pemerintah Lokal, baik dalam bentuk asli dan kolonial, dengan pengecualian-kecualian tertentu memiliki satu kesamaan karakteristik.<sup>24</sup>

Dalam desentralisasi simetris, penting dipahami adanya dua mazhab desentralisasi sebagai instrumen pemerintahan dalam bernegara. Pertama, mazhab eropa kontinental; dan kedua, mazhab *anglo saxon*. Mazhab desentralisasi eropa *continental* mengakui

---

<sup>23</sup>*Ibid*, hal. 186-188.

<sup>24</sup>M.A. Muttalib dan Mohd. Akbar Ali Khan, *Theory of Local Government*, New Delhi: Sterling Publishers Private Limited, 1983, hal. 29-30.

desentralisasi secara tegas berbeda dari konsep dekonsentrasi meskipun keduanya dibutuhkan dalam sebuah negara bangsa yang menyelenggarakan desentralisasi. Mazhab *anglo saxon* mengakui dekonsentrasi sebagai bagian dari desentralisasi. Jika mazhab *anglo saxon* menyebut desentralisasi sebagaimana mazhab eropa *continental*, maka mazhab *anglo saxon* menyebutnya melalui istilah devolusi.<sup>25</sup>

Desentralisasi simetris adalah di mana level unit-unit pemerintahan yang lebih rendah diberikan derajat otonomi yang samabesarnya untuk melaksanakan peran dan fungsi yang telah didesentralisasikan tanpa mengaitkannya dengan kondisi fisik, etnis, dan budaya untuk pemerintahan tersebut. Istilah desentralisasi simetris, sebagaimana SS Meenakshisundaram, bahwa:

*“... relate to the devolution of power resulting from the creation of bodies separated by law from national centre in which local representatives are given formal power ... Decentralization, being the process of sharing power, especially for the decision making authority, has to be continuum from centralization to full autonomy ... Hence one can think of decentralization as a continuum of control of three variables: organizational tasks, finance, and human resources.”*<sup>26</sup>

Sementara itu, desentralisasi asimetris atau otonomi khusus baru dikenal dalam sistem pemerintahan negara Indonesia di era reformasi. Sebelumnya, hanya dikenal istilah daerah khusus dan daerah istimewa.<sup>27</sup> Pada masa lalu, daerah khusus adalah daerah yang memiliki struktur pemerintahan yang berbeda dengan daerah lain karena kedudukannya, sedangkan daerah istimewa adalah

---

<sup>25</sup>Bhenjamin Hoesein sebagaimana dikutip Irfan Ridwan Maksum, *Desentralisasi Asimetris dan Otonomi Khusus di Indonesia*, dalam Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi 42, 2013, hal. 69.

<sup>26</sup>SS. Meenakshisundaram dalam S.N Jha & P.C. Mathur, *Decentralization and Local Politics*, London: Sage Publication, 1999, hal. 56-57.

<sup>27</sup>Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 sebelum Perubahan menyatakan “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

daerah yang memiliki struktur pemerintahan berbeda karena perbedaan atau keistimewaan berupa susunan asli masyarakat.

Otonomi khusus secara resmi menjadi bagian dari sistem penyelenggaraan negara melalui Perubahan Kedua UUD NRI 1945. Keberadaan otonomi khusus merupakan salah satu bagian dari pemMalukukan politik penyelenggaraan negara yang semula bersifat sentralistis dan seragam menuju kepada desentralisasi dan penghargaan kepada keberagaman. Hal ini selaras dengan demokratisasi yang menjadi arus utama reformasi. Demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan menghendaki adanya desentralisasi dan penghormatan terhadap keberagaman daerah.<sup>28</sup>

Dengan penerapan kekhususan otonomi sebagai bentuk desentralisasi asimetris, daerah (provinsi) yang bersangkutan menjadi menerapkan ketentuan-ketentuan yang bersifat khusus (*lex specialist*), yang tidak berlaku di daerah-daerah yang lain.<sup>29</sup> Adanya pengukuhan daerah dengan status daerah otonomi khusus/daerah istimewa berimplikasi pada kedudukan keempat provinsi tersebut, yaitu sebagai daerah otonom diberikan kewenangan secara simetris melalui otonomi daerah dan asimetris melalui otonomi khusus dan/atau istimewa.

## **B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Berkaitan dengan Penyusunan Norma**

Sudikno Mertokusumo menyebutkan asas hukum bukan merupakan suatu peraturan hukum yang konkret, tetapi suatu pikiran dasar yang bersifat umum atau merupakan latar belakang dari peraturan konkret yang ada di dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang nampak dalam peraturan perundang-undangan dan

---

<sup>28</sup>Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.”

<sup>29</sup>Satya Arinanto, *Merumuskan Kekhususan Otonomi dalam Negara Kesatuan RI: Suatu Catatan Berdasarkan Pengalaman Empiris*, 9 Agustus 2012, dimuat dalam [http://id.iluni-fhui.com/index.php/sites/berita\\_detail/id/17](http://id.iluni-fhui.com/index.php/sites/berita_detail/id/17), diakses pada tanggal 20 Agustus 2020.

putusan hakim, yang merupakan hukum positif dan menemukannya dengan cara mencari sifat umum dari peraturan konkret tersebut.<sup>30</sup> Asas tersebut akan memberikan pedoman dalam penyusunan peraturan, ke dalam bentuk susunan yang sesuai, tepat dalam penggunaan metodenya, serta mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan. Sehingga, dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan membutuhkan prinsip dasar yang berasal dari latar belakang penyusunan peraturan tersebut yang dijadikan sebagai landasan atau pedoman agar pengaturan yang dibuat tidak melenceng dari prinsip dasar sebagaimana yang di harapkan.

Berdasarkan kajian terhadap substansi dalam otonomi daerah dan desentralisasi terkait pengembangan potensi kewilayahan dan sumber dayanya, maka di tingkat penyelenggaraannya harus berdasarakan asas-asas sebagai berikut:

1. Asas Demokrasi

Asas demokrasi dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Bintan dilaksanakan berdasarkan prinsip musyawarah mufakat.

2. Asas Kepentingan Nasional

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

3. Asas Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum dimaksudkan agar alas hukum pembentukan dan penyelenggaraan Kabupaten Bintan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini.

4. Asas Kejelasan Wilayah

---

<sup>30</sup>Sudikno Mertokusumo, *Menenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1996, hal. 5-6.

Asas kejelasan wilayah dimaksudkan untuk penegasan cakupan wilayah di Kabupaten Bintan yang telah berubah dengan adanya pembentukan kecamatan, batas wilayah, dan kedudukan ibukota kabupaten.

5. Asas Keadilan dan Pemerataan Kesejahteraan

Asas keadilan dan pemerataan kesejahteraan dimaksudkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Bintan dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya pemerataan kesejahteraan yang mencerminkan keadilan secara proporsional.

6. Asas Non Diskriminasi

Asas non diskriminasi dimaksudkan agar penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten Bintan dapat menghargai persamaan derajat dan tidak membeda-bedakan pihak-pihak berdasarkan agama, ras, etnis, suku bangsa, warna kulit, maupun status sosialnya.

7. Asas Peningkatan Daya Saing

Asas peningkatan daya saing dimaksudkan agar penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten Bintan bertujuan untuk meningkatkan daya saing Kabupaten Bintan sesuai dengan potensi sumber daya dan karakteristik yang dimiliki.

8. Asas Keharmonisan

Asas keharmonisan dimaksudkan dengan adanya kepastian hukum pembentukan Kabupaten Bintan dapat menciptakan hubungan yang harmonis dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik antardaerah maupun antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat.

9. Asas Daya Guna dan Hasil Guna

Asas daya guna dan hasil guna dimaksudkan dengan adanya kepastian hukum pembentukan Kabupaten Bintan dapat menciptakan penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Bintan dilaksanakan yang efektif dan efisien untuk meningkatkan potensi sumber daya Kabupaten Bintan.

#### 10. Asas Pelestarian Budaya dan Adat Istiadat

Asas pelestarian budaya dan adat istiadat dimaksudkan dengan adanya kepastian alas hukum pembentukan Kabupaten Bintan yang mengakomodasi karakteristik daerah dapat melestarikan budaya dan adat istiadat Kabupaten Bintan.

#### 11. Asas Kelestarian Lingkungan

Asas kelestarian lingkungan hidup dimaksudkan agar dalam pemanfaatan potensi sumber daya yang dimiliki Kabupaten Bintan memperhatikan kelestarian lingkungan guna mendukung pembangunan yang berkelanjutan.

#### 12. Asas Akuntabilitas

Asas akuntabilitas dimaksudkan agar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh Kabupaten Bintan dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat, dan Perbandingan dengan Negara Lain**

#### **1. Kondisi yang ada**

##### **a. Sejarah**

Nama Bentan atau Bintan berasal dari kata "*bantayan*" yang berarti tempat pembantaian atau penyembelihan. Sementara sumber lain juga menambahkan bahwa kata "*bantai-an*" yang merupakan asal-usul nama Bintan bermakna tempat pembantaian lanun-lanun. Ada yang menyebutnya "*berintan*" atau "*bai-intan*" untuk menyebut seorang pedagang atau saudagar yang terdampar disana. Selain itu ada yang menjelaskan bahwa kata Bintan bermakna kurang air, dan ada juga yang berpendapat bahwa kata "*bi-antam*" berasal dari Bahasa Persia, dan pendapat lainnya menyebutkan nama

sebuah gunung di pulau tersebut yang bernama Gunung Bintan.<sup>31</sup>

Kabupaten Bintan sebelumnya merupakan Kabupaten Kepulauan Riau. Pada kurun waktu 1722-1911, terdapat dua Kerajaan Melayu yang berkuasa dan berdaulat yaitu Kerajaan Riau Lingga yang pusat kerajaannya di Daik dan Kerajaan Melayu Riau di Pulau Bintan. Jauh sebelum ditandatanganinya *Treaty of London*, kedua Kerajaan Melayu tersebut dilebur menjadi satu sehingga menjadi semakin kuat. Wilayah kekuasaannya pun tidak hanya terbatas di Kepulauan Riau saja, tetapi telah meliputi daerah Johor dan Malaka (Malaysia), Singapura dan sebagian kecil wilayah Indragiri Hilir. Pusat kerajaannya terletak di Pulau Penyengat dan menjadi terkenal di Nusantara dan kawasan Semenanjung Malaka. Setelah Sultan Riau meninggal pada tahun 1911, Pemerintah Hindia Belanda menempatkan amir-amirnya sebagai *District Thoarden* untuk daerah yang besar dan *Onder District Thoarden* untuk daerah yang agak kecil. Pemerintah Hindia Belanda akhirnya menyatukan wilayah Riau Lingga dengan Indragiri untuk dijadikan sebuah keresidenan yang dibagi menjadi dua *Afdelling* yaitu:

1. *Afdelling* Tanjungpinang yang meliputi Kepulauan Riau-Lingga, Indragiri Hilir dan Kateman yang berkedudukan di Tanjungpinang dan sebagai penguasa ditunjuk seorang Residen.
2. *Afdelling* Indragiri yang berkedudukan di Rengat dan diperintah oleh Asisten Residen (dibawah) perintah Residen. Pada 1940 Keresidenan ini dijadikan Residente Riau dengan dicantumkan *Afdelling* Bengkalis (Sumatera Timur) dan sebelum tahun 1945-1949 berdasarkan Besluit Gubernur

---

<sup>31</sup>Endri Sanopaka, *Bandar Seri Bentan (Sebuah Sejarah Pemerintahan Kabupaten Bintan)*, Sukabumi: CV. Jejak, 2022, hal. 36.

General Hindia Belanda tanggal 17 Juli 1947 No. 9 dibentuk daerah Zelf Bestur (daerah Riau).<sup>32</sup>

Berdasarkan surat Keputusan delegasi Republik Indonesia, Provinsi Sumatera Tengah tanggal 18 Mei 1950 No.9/Deprt. menggabungkan diri ke dalam Republik Indonesia dan Kepulauan Riau diberi status daerah Otonom Tingkat II yang dikepalai oleh Bupati sebagai kepala daerah dengan membawahi empat kewedanan sebagai berikut:

1. Kewedanan Tanjungpinang meliputi wilayah kecamatan Bintan Selatan (termasuk kecamatan Bintan Timur, Galang, Tanjungpinang Barat dan Tanjungpinang Timur sekarang).
2. Kewedanan Karimun meliputi wilayah Kecamatan Karimun, Kundur dan Moro.
3. Kewedanan Lingga meliputi wilayah Kecamatan Lingga, Singkep dan Senayang.
4. Kewedanan Pulau Tujuh meliputi wilayah Kecamatan Jemaja, Siantan, Midai, Serasan, Tambelan, Bunguran Barat dan Bunguran Timur.<sup>33</sup>

Kemudian berdasarkan Surat Keputusan No. 26/K/1965 dengan mem-pedomani Instruksi Gubernur Riau tanggal 10 Februari 1964 No. 524/A/1964 dan Instruksi No. 16/V/1964 dan Surat Keputusan Gubernur Riau tanggal 9 Agustus 1964 No. UP/ 247/5/1965, tanggal 15 Nopember 1965 No. UP/256 /5/1965 menetapkan terhitung mulai 1 Januari 1966 semua daerah Administratif kewedanaan dalam Kabupaten Kepulauan Riau di hapuskan. Pada tahun 1983, sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 31 tahun 1983, telah dibentuk Kota Administratif Tan-jungpinang yang membawahi 2 (dua) kecamatan yaitu Kecamatan Tanjungpinang Barat dan Kecamatan Tanjungpinang Timur, dan pada tahun yang sama sesuai dengan peraturan pemerintah No. 34 tahun 1983 telah

---

<sup>32</sup>Pemerintah Daerah Kabupaten Bintan, *Sejarah Kabupaten Bintan*, dimuat dalam <https://bintankab.go.id/sejarah>, diakses pada tanggal 23 Februari 2023.

<sup>33</sup>*Ibid.*

pula dibentuk Kotamadya Batam. Dengan adanya pengembangan wilayah tersebut, maka Batam tidak lagi menjadi bagian Kabupaten Kepulauan Riau. Berdasarkan Undang-Undang No. 53 tahun 1999 dan UU No. 13 tahun 2000, Kabupaten Kepulauan Riau dimekarkan menjadi 3 kabupaten yang terdiri dari: Kabupaten Kepulauan Riau, Kabupaten Karimun dan Kabupaten Natuna. Wilayah kabupaten Kepulauan Riau hanya meliputi 9 kecamatan, yaitu: Singkep, Lingga, Senayang, Teluk Bintan, Bintan Utara, Bintan Timur, Tambelan, Tanjungpinang Barat dan Tanjungpinang Timur. Kecamatan Teluk Bintan merupakan hasil pemekaran dari Kecamatan Galang. Sebahagian wilayah Galang dicakup oleh Kota Batam. Kecamatan Teluk Bintan terdiri dari 5 desa yaitu Pangkil, Pengujan, Penaga, Tembeling dan Bintan Buyu. Kemudian dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 5 tahun 2001, Kota Administratif Tanjungpinang berubah menjadi Kota Tanjungpinang yang statusnya sama dengan kabupaten Sejalan dengan perubahan administrasi wilayah pada akhir tahun 2003, maka dilakukan pemekaran kecamatan yaitu Kecamatan Bintan Utara menjadi Kecamatan Teluk Sebong dan Bintan Utara. Kecamatan Lingga menjadi Kecamatan Lingga Utara dan Lingga. Pada akhir tahun 2003 dibentuk Kabupaten Lingga sesuai dengan UU No. 31/2003, maka dengan demikian wilayah Kabupaten Kepulauan Riau meliputi 6 Kecamatan yaitu Bintan Utara, Bintan Timur, Teluk Bintan, Gunung Kijang, Teluk Sebong dan Tambelan.<sup>34</sup>

Penetapan lokasi ibu kota Kabupaten Kepulauan Riau ini kemudian dilanjutkan dengan surat plt. Bupati Kepulauan Riau dengan nomor 188/PEM/ 300 tertanggal 6 April 2004 yang ditujukan kepada Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 tentang Pemindahan Ibu kota Kabupaten Kepulauan Riau dari

---

<sup>34</sup>*Ibid.*

wilayah Kota Tanjungpinang ke Bandar Seri Bentan di wilayah Kecamatan Teluk Bintan yang ditetapkan pada tanggal 18 Oktober 2004.<sup>35</sup>

Batas-batas Bandar Seri Bentan terdiri dari:<sup>36</sup>

- a. Sebelah utara dengan Desa Sri Bintan Kecamatan Teluk Sebong;
- b. sebelah timur dengan Desa Toa Paya Kecamatan Gunung Kijang;
- c. sebelah selatan dengan Desa Tembeling Kecamatan Teluk Bintan; dan
- d. sebelah barat dengan Desa Ekang Anculay Kecamatan Teluk Sebong dan Desa Penaga Kecamatan Teluk Bintan.

Dan berdasarkan PP No. 5 Tahun 2006 tanggal 23 Februari 2006, Kabupaten Kepulauan Riau berubah nama menjadi Kabupaten Bintan.<sup>37</sup>

Hari jadi Kabupaten Bintan dirayakan setiap tanggal 1 Desember, hal ini didasarkan pada Peraturan Daerah Kabupaten Bintan Nomor 3 Tahun 2022 tentang Hari Jadi Kabupaten Bintan yang menetapkan tanggal 1 Desember 1948 sebagai hari jadi Kabupaten Bintan. Penetapan ini mengacu pada diterbitkannya Peraturan Komisaris Pemerintah Pusat di Bukit Tinggi Nomor 81/Kom/U tentang Peraturan tentang Pembentukan Kabupaten dalam Propinsi Sumatera Tengah yang mulai berlaku pada tanggal 1 desember 1948 yang pertama kali menyebutkan Kabupaten Kepulauan Riau.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup>*Ibid.*

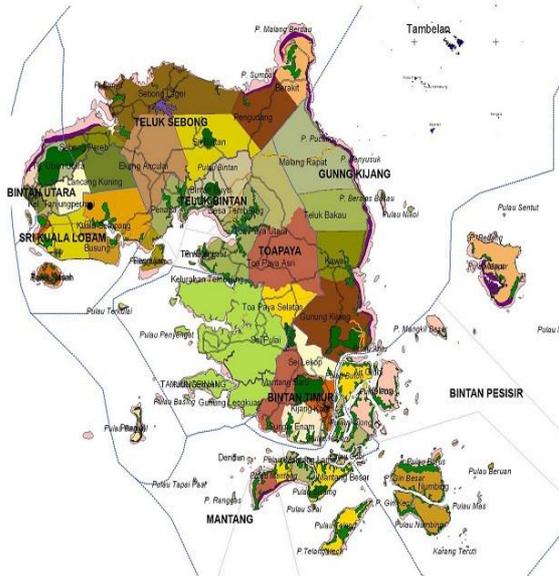
<sup>36</sup>Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 tentang Pemindahan Ibukota Kabupaten Kepulauan Riau dari Wilayah Kota Tanjung Pinang ke Bandar Seri Bentan di Wilayah Kecamatan Teluk Bintan Kabupaten Kepulauan Riau.

<sup>37</sup>Pemerintah Daerah Kabupaten Bintan, *Sejarah Kabupaten Bintan*, dimuat dalam <https://bintankab.go.id/sejarah>, diakses pada tanggal 23 Februari 2023.

<sup>38</sup>Berdasarkan diskusi dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Bintan dalam rangka penyusunan NA dan RUU tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau pada tanggal 15-18 Maret 2023.

## b. Kondisi Geografis dan Demografis

### 1) Kondisi Geografis



**Gambar 1. Peta Kabupaten Bintan<sup>39</sup>**

Kabupaten Bintan terletak antara  $1^{\circ} 05'03.94''$  Lintang Utara dan  $104^{\circ} 28'56.23''$  Bujur Timur. Daerah Kabupaten Bintan merupakan bagian dari paparan kontinental yang terkenal dengan nama "Paparan Sunda". Pulau-pulau yang tersebar di daerah ini merupakan sisa-sisa erosi atau pencetusan daerah daratan pra tersier, wilayahnya membentang dari Semenanjung Malaysia bagian Utara sampai Pulau Bangka dan Belitung di bagaian Selatan.<sup>40</sup>

Secara astronomis, wilayah Kabupaten Bintan terletak antara  $1^{\circ}05'03,94''$  Lintang Utara dan  $104^{\circ}28'56,23''$  Bujur Timur, dengan batas-batas wilayah sebagai berikut:

- Sebelah Utara : Kabupaten Natuna, Anambas dan Malaysia;
- Sebelah Selatan : Kabupaten Lingga;
- Sebelah Barat : Kota Batam dan Kota Tanjungpinang;

<sup>39</sup>Pemerintah Daerah Kabupaten Bintan, *Geografis Kabupaten Bintan*, dimuat dalam <https://bintankab.go.id/geografis>, diakses pada tanggal 23 Februari 2023.

<sup>40</sup>Badan Pusat Statistik Kabupaten Bintan, *Kabupaten Bintan Dalam Angka 2022*, Bintan: Badan Pusat Statistik Kabupaten Bintan, hal. 8.

Sebelah Timur : Provinsi Kalimantan Barat.<sup>41</sup>

Kecamatan Subdistrict	Ibukota Kecamatan Capital of Subdistrict	Luas <sup>1</sup> Total Area <sup>1</sup> (km <sup>2</sup> /sq.km)
(1)	(2)	(3)
Teluk Bintan	Tembeling Tanjung	125,44
Bintan Utara	Tanjung Uban Kota	43,26
Teluk Sebong	Sebong Lagoi	285,72
Seri Kuala Lobam	Teluk Lobam	123,50
Bintan Timur	Kijang Kota	100,18
Gunung Kijang	Gunung Kijang	192,89
Mantang	Mantang Lama	63,61
Bintan Pesisir	Kelong	116,11
Toapaya	Toapaya	176,48
Tambelan	Tambelan	91,02
<b>Bintan</b>	<b>Bintan Buyu</b>	<b>1 318,21</b>

**Tabel 1. Luas Daerah dan Jumlah Pulau Menurut Kecamatan di Kabupaten Bintan, 2021<sup>42</sup>**

Kecamatan Subdistrict	Persentase terhadap Luas Provinsi Percentage to Subdistrict's Area	Jumlah Pulau <sup>2</sup> Number of Islands <sup>2</sup>
(1)	(4)	(5)
Teluk Bintan	9,52	10
Bintan Utara	3,28	5
Teluk Sebong	21,67	42
Seri Kuala Lobam	9,37	8
Bintan Timur	7,60	-
Gunung Kijang	14,63	20
Mantang	4,83	33
Bintan Pesisir	8,81	77
Toapaya	13,39	-
Tambelan	6,90	77
<b>Bintan</b>	<b>100,00</b>	<b>272</b>

**Tabel 2. Persentase terhadap Luas Kabupaten dan Jumlah Pulau Menurut Kecamatan di Kabupaten Bintan, 2021<sup>43</sup>**

<sup>41</sup>Lampiran Peraturan Daerah Kabupaten Bintan Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2021-2026.

<sup>42</sup>Badan Pusat Statistik Kabupaten Bintan, *Kabupaten Bintan Dalam Angka 2022*, hal. 10.

## 2) Demografis

Kecamatan	Jumlah	Laju Pertumbuhan Penduduk (%)	Proporsi (%)	Kepadatan Penduduk (jiwa/km <sup>2</sup> )
Teluk Bintang	11.367	2,36	7,13	91
Bintan Utara	22.527	0,59	14,12	521
Teluk Sebong	18.234	1,26	11,43	64
Seri Kuala Lobam	17.912	0,15	11,23	145
Bintan Timur	45.929	1,59	28,79	458
Gunung Kijang	14.796	2,04	9,28	77
Mantang	4.162	0,64	2,61	65
Bintan Pesisir	6.857	-1,49	4,30	59
Toapaya	12.843	1,84	8,05	73
Tambelan	4.891	-0,16	3,07	54
<b>2020</b>	<b>159.518</b>	<b>1,11</b>	<b>100</b>	<b>121</b>

Sumber : BPS Kabupaten Bintan, Tahun 2021

**Tabel 3. Jumlah Penduduk, Laju Pertumbuhan Penduduk, Proporsi, dan Kepadatan Penduduk Berdasarkan Kecamatan<sup>44</sup>**

Dari Tabel. 3 di atas terlihat laju pertumbuhan penduduk yang paling tinggi terdapat di Kecamatan Teluk Bintang yaitu 2,36%, sedangkan di Kecamatan Bintan Pesisir merupakan kecamatan dengan laju pertumbuhan penduduk yang paling rendah, sampai dengan di bawah nol (-1,49%), hal ini bukan dikarenakan tingginya tingkat kematian, namun disebabkan semakin berkurangnya aktifitas yang berkaitan dengan kegiatan pertambangan yang tidak lagi aktif di kecamatan tersebut, yang mengakibatkan terjadinya perpindahan orang. Angka beban ketergantungan (*Dependency Ratio*) atau perbandingan antara penduduk yang belum produktif ataupun yang sudah tidak produktif lagi (usia 0-14 tahun ditambah penduduk usia 65 tahun ke atas) dibagi dengan penduduk usia produktif (usia 15-64 tahun) Kabupaten Bintan pada tahun 2020 mencapai 44,15, Artinya bahwa pada tahun 2020, untuk setiap 100 penduduk usia produktif di Kabupaten Bintan menanggung sekitar 44 penduduk usia

---

<sup>43</sup>*Ibid.*

<sup>44</sup>Lampiran Peraturan Daerah Kabupaten Bintan Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2021-2026, hal. 37.

belum/tidak produktif, Sedangkan jumlah penduduk lanjut usia (usia > 65 tahun) diketahui sebanyak 7.541 orang (4,73%) yang cenderung meningkat karena meningkatnya usia harapan hidup dan menurunnya angka kematian.<sup>45</sup>

No	Kelompok Umur	Jenis Kelamin		Jumlah
		Laki-laki	Perempuan	
1,	0-4	7.052	6.905	13.957
2,	5-9	7.225	6.819	14.044
3,	10-14	6.866	6.503	13.369
4,	15-19	7.370	6.902	14.272
5,	20-24	6.815	6.197	13.012
6,	25-29	6.148	5.975	12.123
7,	30-34	6.365	6.373	12.738
8,	35-39	6.719	6.679	13.398
9,	40-44	6.495	6.191	12.868
10,	45-49	5.916	5.240	11.156
11,	50-54	4.809	4.140	8.949
12,	55-59	3.398	3.400	7.338
13,	60-64	2.633	2.302	4.935
14,	65+	3.839	3.702	7.541
<b>Jumlah</b>		<b>82.190</b>	<b>77.495</b>	<b>159.518</b>
<b>Dependency Rasio</b>				<b>44,15</b>

Sumber : BPS Kabupaten Bintan, 2021

**Tabel. 4 Jumlah Penduduk Menurut Kelompok Umur dan Dependensi Rasio di Kabupaten Bintan Tahun 2020.**<sup>46</sup>

### c. Cakupan Wilayah

Secara administrasi, Kabupaten Bintan terdiri dari 10 kecamatan, 15 kelurahan, dan 36 desa, yaitu:<sup>47</sup>

- 1) Kecamatan Gunung Kijang
- 2) Kecamatan Bintan Timur
- 3) Kecamatan Bintan Utara
- 4) Kecamatan Teluk Bintan
- 5) Kecamatan Bintan Timur

<sup>45</sup>*Ibid*, hal. 37-38.

<sup>46</sup>*Ibid.*, hal. 38.

<sup>47</sup>Lampiran Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 050-145 Tahun 2022 tentang Pemberian dan Pemutakhiran Kode, Data Wilayah Administrasi Pemerintahan, dan Pulau Tahun 2021, hal. 1183-1185.

- 6) Kecamatan Tambelan
- 7) Kecamatan Toapaya
- 8) Kecamatan Mantang
- 9) Kecamatan Bintan Pesisir
- 10) Kecamatan Seri Kuala Lobam

#### **d. Karakteristik**

Wilayah Kabupaten Bintan merupakan bagian paparan kontinental yang dikenal dengan nama Paparan Sunda yang terdiri dari 272 pulau dengan luas lautan sebesar 98% dan daratan hanya 2%. Dari sejumlah pulau tersebut, hanya 48 pulau yang sudah dihuni, sedangkan sisanya walaupun belum berpenghuni namun sudah dimanfaatkan untuk kegiatan pertanian, khususnya usaha perkebunan. Dilihat dari topografinya, pulau-pulau di Kabupaten Bintan sangat bervariasi. Umumnya dibentuk oleh perbukitan rendah membundar yang dikelilingi oleh daerah rawa-rawa. Karakteristik daerah perbatasan yang berada pada Provinsi Kepulauan Riau pada umumnya merupakan kawasan perbatasan perairan dan lautan merupakan pulau pulau kecil. Pintu masuk lintas batas antara Indonesia – Singapura dan Indonesia – Malaysia terkonsentrasi pada Pulau Batam dan Karimun (untuk kawasan industri dan maritim) dan Pulau Bintan (untuk industri kepariwisataan).<sup>48</sup>

Salah satu ancaman yang paling mengemuka dari kondisi Kepulauan Riau yang berada pada kawasan perbatasan adalah keberadaan pulau-pulau terluar yang berpotensi hilang, karena penambangan pasir yang hampir menenggelamkan pulau-pulau tersebut. Penambangan pasir ini tentu akan memunculkan permasalahan lingkungan, yaitu terancamnya garis batas dan kaburnya titik koordinat antara ketiga negara (meliputi Indonesia, Singapura, dan Malaysia). Permasalahan lain adalah

---

<sup>48</sup>Berdasarkan diskusi dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Bintan dalam rangka penyusunan NA dan RUU tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau pada tanggal 15-18 Maret 2023.

adanya indikasi dijadikannya pulau-pulau ini sebagai sarang perompak kapal, basis penyelundupan barang, perdagangan ilegal, penyelundupan manusia untuk tenaga kerja ilegal di Malaysia dan Singapura.<sup>49</sup> Selain itu mengingat posisi Kabupaten Bintan yang berada di perbatasan terluar dengan negara lain sehingga secara geografis merupakan kawasan yang menjadi garda terdepan pertahanan dan keamanan negara.<sup>50</sup>

Dari sisi budaya, substansi budaya masyarakat perbatasan di Kepulauan Riau tercermin antara lain melalui sistem ilmu pengetahuannya yang kompleks, dengan berbagai macam aplikasi Iptek di tengah sistem sosial yang terbentuk. Substansi nilai didominasi oleh nilai etika dan estetika budaya Melayu. Nilai estetika tampak ketika etika kehidupan dijabarkan dalam bentuk unggahan karya sastra yang dikenal sebagai Gurindam Duabelas.<sup>51</sup>

#### **e. Potensi**

Adapun potensi daerah Kabupaten Bintan dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Pariwisata dengan justifikasi merupakan subsektor penyumbang PAD terbesar di Kabupaten Bintan;
- 2) Perindustrian dengan justifikasi sebagai sektor pembentuk PDRB tertinggi. Kabupaten Bintan telah mengusulkan agar penetapan *Free Trade Zone* FTZ di Kabupaten Bintan secara menyuluruh kepada Pemerintah Pusat dan mendorong Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau untuk mendukung usulan tersebut; dan

---

<sup>49</sup>Lampiran Peraturan Daerah Kabupaten Bintan Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2021-2026, hal. 39.

<sup>50</sup>Berdasarkan diskusi dengan Universitas Maritim Raja Ali Haji dalam rangka penyusunan NA dan RUU tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau pada tanggal 15-18 Maret 2023.

<sup>51</sup>Lampiran Peraturan Daerah Kabupaten Bintan Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2021-2026, hal. 39.

3) Perikanan dengan justifikasi luas wilayah dan mata pencaharian utama penduduk Bintan.<sup>52</sup>

#### **f. Kondisi Keuangan**

Laju pertumbuhan ekonomi Kabupaten Bintan pada tahun 2020 turun -4,28%, hal ini karena adanya Pandemi Covid 19, Sektor yang mengalami penurunan paling tajam adalah sektor penyediaan akomodasi dan makan minum yaitu -35,68%, selanjutnya yaitu sektor pertambangan dan penggalan turun -21,22%. Laju Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Bintan mengalami perlambatan dalam waktu 5 tahun terakhir. Sejak tahun 2016 pertumbuhan ekonomi Kabupaten Bintan mengalami perlambatan. Berbeda dengan pertumbuhan ekonomi Provinsi Kepulauan Riau dan Nasional yang mengalami fluktuasi.<sup>53</sup>

## **2. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat**

### **a. Praktik Penyelenggaraan Otonomi Daerah**

Praktik otonomi daerah di Kabupaten Bintan, seperti halnya di daerah lain di Indonesia, secara umum berjalan sesuai dengan norma yang ada. Sebagai kabupaten yang terletak di Provinsi Kepulauan Riau, Kabupaten Bintan memiliki sejumlah kewenangan yang diberikan oleh undang-undang untuk dapat dijalankan secara otonom. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Kabupaten Bintan, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan dan mengatur berbagai urusan pemerintahan seperti pelayanan pendidikan, kesehatan, pembangunan infrastruktur, dan lain sebagainya. Pemerintah daerah Kabupaten Bintan juga memiliki tanggung

---

<sup>52</sup>Berdasarkan diskusi dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Bintan dalam rangka penyusunan NA dan RUU tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau pada tanggal 15-18 Maret 2023.

<sup>53</sup>Lampiran Peraturan Daerah Kabupaten Bintan Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2021-2026, hal. 45.

jawab untuk mengelola keuangan daerah, mengatur sumber daya manusia, serta mengembangkan potensi daerah.

Kabupaten Bintan memiliki potensi yang besar untuk berkembang menjadi daerah yang maju dan berkembang secara ekonomi, budaya, serta hubungan internasional. Beberapa potensi besar yang dimiliki oleh Kabupaten Bintan, antara lain<sup>54</sup>;

- a) Lokasi strategis. Kabupaten Bintan sebagai daerah yang memiliki lokasi strategis dan menjadi gerbang utama masuk ke Indonesia karena wilayahnya yang berbatasan langsung dengan negara tetangga, Singapura dan Malaysia;
- b) Potensi ekonomi. Kehadiran negara tetangga, Singapura dan Malaysia, memberikan peluang bagi Kabupaten Bintan untuk mengembangkan potensinya. Bintan memiliki beberapa kawasan industri, pariwisata bahari dan perikanan yang menjadi daya tarik bagi investor dan wisatawan dari Singapura dan negara lainnya;
- c) Keanekaragaman budaya. Terdapat beberapa suku bangsa yang tinggal di Kabupaten Bintan, seperti Melayu, Bugis, dan Cina, yang menjadikan Kabupaten Bintan sebagai daerah yang kaya akan kebudayaan.

Beragam potensi daerah di atas dapat dimanfaatkan untuk mendukung pembangunan Kabupaten Bintan, baik dari segi ekonomi, pariwisata, maupun sektor lainnya. Potensi daerah di Kabupaten Bintan tersebut dikelola berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah) yang menjadi kewenangan daerah selama ini mulai dari pengelolaan pemerintahan, keuangan daerah, sumber daya alam, pengaturan

---

<sup>54</sup>Lampiran Peraturan Daerah Kabupaten Bintan Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2021-2026, hal. 313-320.

tata ruang dan pembangunan, hingga pengembangan dan pemberdayaan masyarakat. Selain itu, Kabupaten Bintan juga memiliki beberapa program yang dirancang untuk memperkuat praktik otonomi daerah, seperti program pembangunan infrastruktur, penguatan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil serta pengembangan pariwisata bahari.<sup>55</sup> Program-program ini bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan memperkuat posisi Kabupaten Bintan sebagai daerah yang mandiri dan berkembang secara berkelanjutan.

Dengan demikian, penyelenggaraan otonomi daerah di Kabupaten Bintan merupakan suatu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pengelolaan sumber daya dan potensi daerah secara lebih optimal, efektif dan efisien. Seperti dikemukakan Mardiasmo, tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah, yang pada intinya terkandung tiga misi utama yaitu: (1) meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, (2) menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, dan (3) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.<sup>56</sup>

Dalam konteks inilah, implementasi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1956 Nomor 25) telah berlangsung lama sehingga perlu dilakukan penyesuaian sehingga selaras dengan tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah saat ini. Dimana efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah sangat tergantung dari potensi dan keanekaragaman daerah, peluang serta tantangan

---

<sup>55</sup>*Ibid*, hal. 421-422.

<sup>56</sup>Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: ANDI, 2002, hal. 46.

persaingan global.<sup>57</sup>

Namun, seiring dengan perkembangan zaman dan tuntutan masyarakat yang semakin kompleks, terdapat beberapa kekurangan dan kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 yang perlu disesuaikan dengan kondisi yang ada saat ini. Khususnya, penyesuaian sejak Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mengalami beberapa kali amandemen, maka Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 perlu disesuaikan dengan perubahan-perubahan tersebut. Dan, terutama penyesuaian dengan tuntutan regulasi dan kebijakan otonomi daerah era pasca-reformasi, dimana tuntutan masyarakat akan kebijakan dan pelayanan publik yang lebih baik semakin meningkat. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 perlu disesuaikan dasar hukum pembentukannya, agar tercipta tata kelola pemerintahan dan pembangunan daerah yang lebih baik dan efektif ke depannya. Hal ini tentu saja dapat membawa dampak positif bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pertumbuhan ekonomi daerah di Kabupaten Bintan.

#### **b. Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat**

Kendati penerapan otonomi daerah di Kabupaten Bintan senantiasa berupaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, namun terdapat berbagai permasalahan yang dihadapi dalam penyelenggaraannya di tingkat lokal. Permasalahan tersebut tidak hanya muncul dalam tataran normatif namun juga dalam implementasinya karena luput dari pertimbangan berbagai faktor penting seperti potensi daerah, luas wilayah, karakteristik khas, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek ekonomi, sosial, budaya dan keamanan dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Berikut ini adalah beberapa permasalahan yang dihadapi masyarakat Kabupaten

---

<sup>57</sup>HAW Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia dalam Rangka Sosialisasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Rajawali Press, 2005, hal. 37.

Bintan yang dapat diidentifikasi, berdasarkan keterangan Pemerintah daerah Kabupaten Bintan maupun akademisi dalam pengumpulan data lapangan, antara lain:<sup>58</sup>

*Pertama*, pengelolaan wilayah perbatasan Kabupaten Bintan yang belum optimal. Padahal memiliki potensi yang cukup besar dalam berbagai sektor, seperti pariwisata, perikanan, pertanian, dan perdagangan. Namun, pengelolaan wilayah perbatasan memang tidak sederhana karena memiliki tantangan yang cukup besar, terutama dalam menjaga keamanan dan kedaulatan wilayah negara, serta menghindari konflik dengan negara tetangga. Secara umum karakteristik daerah perbatasan yang berada pada Provinsi Kepulauan Riau pada umumnya merupakan kawasan perbatasan perairan dan lautan yang merupakan pulau-pulau kecil. Pintu masuk lintas batas antara Indonesia–Singapura dan Indonesia–Malaysia yang terkonsentrasi pada Pulau Batam dan Karimun (untuk kawasan industri dan maritim) dan Pulau Bintan (untuk industri kepariwisataan). Ke depannya, diharapkan Pemerintah Kabupaten Bintan mampu melakukan berbagai upaya seperti dengan membangun infrastruktur yang memadai, mengembangkan potensi sumber daya alam dan pariwisata, serta meningkatkan pelayanan publik di wilayah perbatasan. Sehingga meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan memperkuat integrasi nasional, serta menjaga keamanan dan kedaulatan wilayah negara di wilayah perbatasan Kabupaten Bintan.

*Kedua*, keberadaan pulau-pulau terluar yang berpotensi hilang, karena penambangan pasir yang hampir menenggelamkan pulau-pulau tersebut. Penambangan pasir ini dilakukan untuk memenuhi kebutuhan konstruksi dan industri, namun tidak memperhatikan dampaknya terhadap lingkungan

---

<sup>58</sup>Berdasarkan diskusi dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Bintan dan Akademisi Universitas Maritim Raja Ali Haji dalam rangka penyusunan NA dan RUU tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau pada tanggal 15-18 Maret 2023.

dan keberlangsungan hidup masyarakat setempat, termasuk terancamnya garis batas dan kaburnya titik koordinat antara ketiga negara (meliputi Indonesia, Singapura, dan Malaysia). Untuk itu, perlu adanya upaya untuk menjaga kelestarian lingkungan dan keberlangsungan hidup masyarakat di pulau-pulau tersebut dengan melakukan penambangan pasir secara terkontrol dan berkelanjutan, serta melakukan rehabilitasi dan restorasi lingkungan di sekitar pulau.

*Ketiga*, adanya indikasi pulau-pulau terluar ini dijadikan sarang perompak kapal, basis penyelundupan barang, perdagangan ilegal, penyelundupan manusia untuk tenaga kerja ilegal di Malaysia dan Singapura. Meskipun Pemerintah Kabupaten Bintan telah melakukan berbagai upaya untuk mengatasi permasalahan ini, seperti meningkatkan pengawasan dan patroli di wilayah perairan, memperkuat kerjasama dengan pihak keamanan dari negara tetangga, serta meningkatkan kesadaran masyarakat tentang pentingnya menjaga keamanan di wilayah mereka. Namun, masih terdapat tantangan dalam mengatasi permasalahan ini, seperti keterbatasan sumber daya manusia dan teknologi, serta rentannya wilayah perbatasan terhadap tindakan kejahatan transnasional. Oleh karena itu, dibutuhkan kerjasama yang baik antara pemerintah, masyarakat, dan pihak keamanan untuk mengatasi permasalahan keamanan di Kabupaten Bintan.

*Keempat*, masalah kemiskinan yang masih tinggi. Sebagai contoh, pada tahun 2020, Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat bahwa angka kemiskinan di Kabupaten Bintan masih relatif tinggi. Selama tahun 2016 hingga tahun 2020 garis kemiskinan Kabupaten Bintan selalu mengalami peningkatan, yaitu pada tahun 2016 sebesar Rp341.812,- menjadi sebesar Rp417.654,- di Maret 2020. Untuk mengatasi masalah kemiskinan ini, pemerintah Kabupaten Bintan telah melakukan berbagai upaya seperti pembangunan infrastruktur, pemberian bantuan sosial

kepada masyarakat miskin, serta pengembangan usaha kecil dan menengah. Selain itu, juga dilakukan program-program pelatihan dan pendidikan untuk meningkatkan keterampilan dan kemampuan masyarakat dalam mengembangkan usaha. Namun, meskipun telah dilakukan berbagai upaya, masih terdapat beberapa kendala yang dihadapi dalam mengatasi masalah kemiskinan di Kabupaten Bintan.

*Kelima*, konektivitas antarwilayah (transportasi laut, transportasi umum maupun sinyal telekomunikasi) yang terbatas serta rentang kendali yang luas. Permasalahan ini akibat keterbatasan infrastruktur transportasi. Kondisi jalan di beberapa wilayah masih kurang baik, terutama di daerah yang jauh dari pusat kota. Selain itu, terdapat beberapa pulau kecil yang sulit dijangkau karena keterbatasan akses transportasi laut. Hal ini menghambat mobilitas dan pertumbuhan ekonomi di wilayah tersebut. Upaya pengembangan infrastruktur transportasi seperti pembangunan jalan dan pelabuhan yang lebih baik perlu terus dilakukan untuk meningkatkan konektivitas antarwilayah di Kabupaten Bintan.

*Keenam*, lemahnya resiliensi pulau-pulau kecil, terutama yang terkait dengan infrastruktur dasar (air bersih, sanitasi, dan pengelolaan air limbah rumah tangga). Untuk itu, diperlukan peningkatan resiliensi pulau-pulau kecil dengan melakukan pembangunan infrastruktur dasar yang massif di wilayah pesisir di Kabupaten Bintan seperti pembangunan sistem pengelolaan air bersih, pengelolaan air limbah rumah tangga, peningkatan kualitas sistem sanitasi, pembangunan jalan dan jembatan, peningkatan ketersediaan listrik dan peningkatan kualitas pelayanan kesehatan. Dengan adanya pembangunan infrastruktur dasar yang memadai di wilayah pesisir Kabupaten Bintan, diharapkan dapat meningkatkan resiliensi pulau-pulau kecil dalam menghadapi ancaman bencana dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

*Ketujuh, Free Trade Zone (FTZ) di Kabupaten Bintan masih bersifat enclave, sehingga belum sepenuhnya memberikan manfaat bagi masyarakat. Hal ini berarti bahwa wilayah FTZ terisolasi dari wilayah sekitarnya, sehingga keuntungan ekonomi yang dihasilkan dari FTZ belum dirasakan secara merata oleh seluruh masyarakat Kabupaten Bintan. Selain itu, meskipun FTZ di Kabupaten Bintan telah berjalan cukup lama, namun masih terdapat beberapa kendala yang perlu diatasi, seperti infrastruktur transportasi yang belum optimal, terbatasnya sumber daya manusia yang memiliki keterampilan dan kompetensi yang dibutuhkan di dalam FTZ, serta masih adanya peraturan dan regulasi yang membatasi kegiatan di dalam FTZ. Selain itu, FTZ di Kabupaten Bintan juga masih menghadapi masalah dalam pengembangan industri manufaktur yang berbasis teknologi tinggi. Hal ini karena terbatasnya investasi dalam riset dan pengembangan teknologi di Kabupaten Bintan, serta kurangnya ketersediaan sumber daya manusia yang terlatih di bidang teknologi tinggi.*

*Kedelapan, hambatan regulasi dalam pengelolaan wilayah pesisir sebagai potensi pariwisata bahari dan investasi. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil mengatur tentang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Indonesia, termasuk di Kabupaten Bintan. Undang-undang ini bertujuan untuk melindungi dan mengelola wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dengan mengintegrasikan kepentingan lingkungan, sosial, dan ekonomi. Namun, terkadang pelaksanaan undang-undang ini masih mengalami kendala, terutama dalam pengelolaan wilayah pesisir sebagai potensi pariwisata bahari dan investasi di Kabupaten Bintan. Untuk mengatasi permasalahan ini, diperlukan koordinasi dan sinergi antara pemerintah, masyarakat, dan investor dalam pengelolaan wilayah pesisir di Kabupaten Bintan.*

*Kesembilan*, pengembangan potensi perikanan masih terbatas karena terbatasnya keterampilan dan penguasaan teknologi serta rantai niaga. Pengembangan potensi perikanan di Kabupaten Bintan memang masih terbatas. Salah satu permasalahan utamanya adalah terbatasnya keterampilan dan penguasaan teknologi dalam bidang perikanan. Selain itu, rantai niaga juga masih kurang berkembang, sehingga produktivitas dan efisiensi perikanan masih belum optimal. Untuk mengatasi permasalahan ini, pemerintah Kabupaten Bintan perlu melakukan sejumlah upaya, antara lain meningkatkan keterampilan dan penguasaan teknologi bagi para pelaku usaha perikanan melalui pelatihan dan bimbingan teknis. Pemerintah juga perlu memfasilitasi pengembangan rantai niaga yang terintegrasi, mulai dari produksi, pengolahan, hingga pemasaran.

*Kesepuluh*, keterbatasan keterampilan sumber daya manusia tempatan, terutama para pencari kerja. Keterbatasan keterampilan ini menyebabkan ketidakmampuan para pencari kerja dalam memenuhi kebutuhan pasar kerja yang semakin meningkat. Oleh karena itu, diperlukan program-program pelatihan dan pengembangan keterampilan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia tempatan dan meningkatkan daya saing mereka di pasar kerja. Selain itu, kerja sama antara pemerintah, industri, dan lembaga pendidikan juga perlu ditingkatkan agar program-program pelatihan dan pengembangan keterampilan dapat disesuaikan dengan kebutuhan industri dan pasar kerja di daerah tersebut.

*Kesebelas*, keterbatasan sumber pendanaan pembangunan di Kabupaten Bintan. Terkait dengan keterbatasan anggaran yang dialokasikan dari pemerintah pusat dan pendapatan asli daerah yang masih terbatas, maka pemerintah daerah perlu memperkuat sumber-sumber pendanaan alternatif seperti swasta dan investasi untuk meningkatkan anggaran

pembangunan. Dan, pemerintah juga perlu meningkatkan pengelolaan keuangan daerah yang efektif dan efisien serta meningkatkan kualitas pelayanan publik agar dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Dalam hal ini, peran masyarakat dan pihak swasta sangat diperlukan untuk mendukung pembangunan di Kabupaten Bintan. Selain itu, Pemerintah Daerah Kabupaten Bintan juga mengharapkan adanya porsi dan perhatian pembangunan yang lebih besar dari pemerintah Pusat, terutama terkait dengan alokasi anggaran dengan mempertimbangkan kondisi geografis kepulauan dan perbatasan yang ada di Kabupaten Bintan.

*Keduabelas*, mulai berkurangnya minat masyarakat untuk melestarikan dan mengembangkan seni dan budaya Melayu sebagai identitas lokal akibat serbuan budaya asing.<sup>59</sup> Hal ini tampak dalam RPJMD Kabupaten Bintan 2021-2026, dimana masyarakat menurun minatnya pada pelestarian budaya Melayu, disamping juga diakui minimnya pengembangan dan promosi seni dan budaya Melayu sebagai daya tarik wisata di Kabupaten Bintan. Padahal, Kabupaten Bintan memiliki nilai etika dan estetika budaya Melayu yang kaya dan beragam. Nilai estetika tampak ketika etika kehidupan dijabarkan dalam bentuk ungkahan karya sastra yang dikenal sebagai Gurindam Dua Belas.<sup>60</sup> Untuk mengatasi permasalahan tersebut, Pemerintah Kabupaten Bintan ke depan diharapkan dapat meningkatkan kesadaran masyarakat tentang pentingnya melestarikan budaya Melayu, memperkuat identitas lokal, serta meningkatkan daya tarik wisata di Kabupaten Bintan.

---

<sup>59</sup>Lampiran Peraturan Daerah Kabupaten Bintan Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2021-2026, hal. 318-319.

<sup>60</sup>*Ibid.*, hal. 39.

#### **D. Kajian Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur Dalam Undang-Undang terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Negara**

Kabupaten Bintan yang dulunya bernama Kabupaten Kepulauan Riau dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Dalam UU No. 12 Tahun 1956 belum diatur mengenai aspek keuangan daerah, namun dalam dasar hukumnya undang-undang tersebut telah mengacu pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Dalam Bagian IV UU No. 22 Tahun 1948 tersebut mengatur mengenai keuangan daerah. Pada masa tersebut, UU No. 12 Tahun 1956 dan UU No. 22 Tahun 1948 beserta aturan turunannya menjadi dasar hukum dan acuan pelaksanaan dan pengelolaan keuangan di Kabupaten Kepulauan Riau.

Dalam perkembangannya, substansi mengenai keuangan daerah dalam UU No. 22 Tahun 1948 terus mengalami perubahan dan terakhir diatur secara detail dalam Bab XI UU tentang Pemerintahan Daerah. Selain dalam UU tentang Pemerintahan Daerah, substansi keuangan daerah juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang pada dasarnya merupakan penyempurnaan pelaksanaan Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Undang-Undang ini diperlukan dalam rangka menunjang penyelenggaraan otonomi daerah dan pelaksanaan desentralisasi berupa perimbangan pengaturan sistem keuangan berdasarkan pembagian kewenangan, tugas dan tanggung jawab yang jelas antarsusunan pemerintahan. Adanya pengaturan mengenai perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah ini juga merupakan suatu konsekuensi dari adanya pembagian tugas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Kabupaten Bintan dalam menyelenggarakan otonomi daerah, dapat menghimpun penerimaan daerah yang dapat bersumber dari pendapatan daerah dan pembiayaan. Pendapatan daerah dapat diperoleh dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, maupun pendapatan lain-lain. Pemerintah daerah Kabupaten Bintan juga dapat menghimpun PAD sesuai dengan potensi daerah masing-masing yang bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta lain-lain PAD yang sah. Sementara dana perimbangan terdiri dari dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus yang ditetapkan dalam APBN yang bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah dan pemerintah daerah dan antarpemerintah daerah.

Selain dana perimbangan dalam bentuk dana transfer ke daerah (TKD), terdapat juga Dana Desa yang dialokasikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Ketentuan mengenai alokasi dana desa ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa merupakan bentuk pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia serta memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Berdasarkan substansi mengenai keuangan daerah yang telah diatur dalam beberapa undang-undang di atas, serta melihat dari latar belakang serta urgensi dibentuknya Rancangan Undang-Undang tentang kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau yang lebih menitikberatkan pada penyesuaian dasar hukum serta pengakuan terhadap karakteristik daerah, maka materi muatan RUU tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau ini tidak berimplikasi pada aspek beban keuangan negara, baik yang meliputi alokasi dalam Dana Perimbangan (Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus), maupun melalui alokasi Dana Desa. Segala aspek keuangan negara yang berhubungan dengan daerah telah diatur sesuai

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. RUU tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau ini semakin menegaskan bahwa sumber pendanaan pembangunan di Kabupaten Inderagiri Hulu berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sesuai dengan kemampuan keuangan negara dan/atau kemampuan keuangan daerah serta sesuai dengan urusan yang dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah

**BAB III**  
**EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**  
**TERKAIT**

**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”*. 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) UUD NRI Tahun 1945 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) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa *“Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat”*.

UUD NRI Tahun 1945 juga mengatur hubungan wewenang dalam melaksanakan desentralisasi tersebut. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 18A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 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 dapat dimaknai

bahwa konstitusi menghendaki adanya pengaturan yang berbeda bagi tiap-tiap daerah yang mempunyai corak khusus dan beragam. Selanjutnya Pasal 18A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 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) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa:

*“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masing hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.*

Dengan demikian, Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 harus menjadi dasar dalam penyusunan RUU tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau terkait pelaksanaan otonomi daerah yang dilakukan dengan memperhatikan prinsip NKRI, karakteristik daerah, dan potensi daerah.

## **B. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah**

Keberadaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah (UU No. 12 Tahun 1956) dilatarbelakangi oleh adanya perkembangan ketatanegaraan. Untuk melancarkan Pemerintahan daerah otonom tersebut, dalam masing-masing daerah dibentuk menjadi daerah kabupaten yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri, dengan nama dan watas-watas lingkungan Propinsi Sumatera Tengah. Dasar hukum yang digunakan

oleh UU Daerah-daerah otonom tersebut adalah Pasal 89, Pasal 131, dan Pasal 142 UUDS serta Undang-undang Republik Indonesia No. 22 tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 22 Tahun 1948).

Sebagaimana dinyatakan dalam UU No. 12 Tahun 1956, Kabupaten Kepulauan Riau merupakan salah satu kabupaten di Propinsi Sumatera Tengah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga nya sendiri. Ketentuan Pasal 1 UU No. 12 Tahun 1956 menyebutkan Kepulauan Riau, dengan nama Kabupaten Kepulauan Riau, dengan watas-watas sebagai dimaksud dalam pasal 1 dari surat ketetapan Delegasi Republik Indonesia Propinsi Sumatera Tengah tanggal 8 Mei 1950 No. 9/dper/ket/50 (nomor12). Selanjutnya Pasal 2 menyebutkan Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Riau berkedudukan di Tanjung Pinang (nomor 12). Lebih lanjut disebutkan dalam Pasal 3 bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kepulauan Riau terdiri dari 20 orang (No. 12).

Terkait dengan urusan rumah tangga dan kewajiban daerah kabupaten, dalam Pasal 4 UU No. 12 Tahun 1956 disebutkan Pemerintah daerah Kabupaten menyelenggarakan segala sesuatu yang dipandang perlu untuk melancarkan jalannya Pemerintahan Daerahnya, antara lain:

- a. menyusun dan menyelenggarakan sekretariat daerah kabupaten serta bagian-bagian (dinas-dinas dan urusan-urusan); dan
- b. menyelenggarakan segala sesuatu yang berhubungan dengan urusan kepegawaian, perbendaharaan, pemeliharaan harta dan milik serta lain-lain hal yang dipandang masih perlu.

Terkait dengan Pasal 5 sampai dengan Pasal 9 UU No. 12 Tahun 1956 mengatur mengenai pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Kabupaten. Berkenaan dengan hal tersebut, Pemerintah Kabupaten diwajibkan menjalankan kekuasaan, hak, tugas dan kewajiban yang menurut ketentuan-ketentuan dalam peraturan lain ditugaskan kepada Pemerintah Daerah Otonom yang setingkat dengan Kabupaten. Secara rinci Pasal 5 UU No. 12 Tahun 1956 mengatur mengenai pelaksanaan penyerahan sebagian urusan

yang bersangkutan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom. Pasal 6 UU No. 12 Tahun 1956 mengatur mengenai Penyerahan urusan-urusan yang termasuk dalam rumah-tangga dan kewajiban daerah kabupaten, mengingat pertumbuhan dan kesanggupan Kabupaten dapat diserahkan pula sebagai hal-hal yang termasuk urusan rumah-tangga dan kewajiban Kabupaten.

Pasal 7 UU No. 12 Tahun 1956 mengatur mengenai semua peraturan mengenai hal-hal yang mengingat sifatnya dapat dipandang sebagai urusan rumah-tangga daerah Kabupaten, termasuk pula "*keuren en reglementen van politie*" sebagaimana dimaksud dalam Staatsblad 1938 No. 618 jo. No. 652, yang berlaku sebelum saat mulai berlakunya undang-undang ini, terus berlaku dalam daerah hukumnya semua sebagai Peraturan Kabupaten yang bersangkutan dan dapat diubah, ditambah atau dicabut oleh Kabupaten itu. Lebih lanjut Pasal 8 UU No. 12 Tahun 1956 mengatur mengenai Pemerintah Daerah Kabupaten berhak pula mengatur dan mengurus hal-hal, yang tidak diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah Propinsi Sumatera Tengah, kecuali apabila kemudian oleh peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya diadakan ketentuan lain.

Ketentuan Pasal 9 UU No. 12 Tahun 1956 mengatur mengenai peraturan-peraturan daerah Kabupaten, yang mengandung penetapan dan pemungutan pajak dan retribusi daerah tidak dapat berlaku sebelum disahkan oleh Dewan Pemerintah Daerah Propinsi Sumatera Tengah, terkecuali apabila undang-undang tentang peraturan umum pajak dan retribusi daerah seperti dimaksud dalam Pasal 32 Undang-Undang No. 22 tahun 1948, menunjuk penguasa lain untuk mengesahkannya. Dalam Pasal 10 UU No. 12 Tahun 1956, Pemerintah Daerah Kabupaten diwajibkan pula menjalankan kekuasaan, hak, tugas dan kewajiban yang menurut ketentuan-ketentuan dalam peraturan lain ditugaskan kepada Pemerintah Daerah Otonom yang setingkat dengan Kabupaten.

Pada tanggal 31 Juli 1958, dengan dibentuknya Provinsi Riau 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) Sebagai Undang-Undang, maka kedudukan Kabupaten Kepulauan Riau masuk ke dalam Provinsi Riau. Kemudian, pada tahun 2002 diundangkan Undang-Undang 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau (UU No. 25 Tahun 2002). Dengan dibentuknya Provinsi Kepulauan Riau, wilayah Provinsi Riau dikurangi dengan wilayah Provinsi Kepulauan Riau sebagaimana yang telah disebutkan dalam UU No. 12 Tahun 1956.

Dengan demikian, terdapat keterkaitan antara UU No. 12 Tahun 1956 dan pembentukan RUU Kabupataen Bintan. Mengingat dasar hukum pengaturan Kabupaten Bintan dalam UU No. 12 Tahun 1956 tersebut masih menggunakan UUDS Republik Indonesia, maka dasar hukum pengaturan Kabupaten Bintan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 perlu disesuaikan. Hal ini disebabkan terhitung sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 yang menyatakan kembali kepada Undang-Undang Dasar Tahun 1945, menyebabkan setiap Undang-Undang yang menggunakan dasar hukum UUDS sudah tidak sesuai lagi dengan konstitusi yang berlaku di Indonesia.

Selain itu, pengaturan mengenai otonomi daerah yang berlaku pada saat UU No. 12 Tahun 1956 dibentuk masih berdasarkan pada UU No. 22 Tahun 1948 sudah berbeda dan tidak sejalan dengan konsep otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. antara lain pengaturan mengenai sistem sentralistik yang berubah menjadi desentralisasi, pola relasi, serta pembagian urusan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

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

Dalam ketentuan menimbang UU 23 Tahun 2002 dijelaskan alasan-alasan yang menjadi pertimbangan pembentukan Provinsi

Kepulauan Riau yaitu 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 dimaksud pada masa mendatang.

Pertimbangan lainnya yaitu dengan memperhatikan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan lainnya di Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kepulauan Riau, Kota Batam, dan Kota Tanjung Pinang, serta meningkatnya beban tugas dan volume kerja di bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan di Provinsi Riau. Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau dinilai akan dapat mendorong peningkatan pelayanan di bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan, memberikan kemampuan dalam pemanfaatan potensi daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah dengan memperpendek rentang kendali dan meningkatkan stabilitas nasional serta untuk memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa dalam rangka memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam Pasal 2 ditegaskan bahwa dengan Undang-undang ini dibentuk Provinsi Kepulauan Riau dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Provinsi Kepulauan Riau dalam Pasal 3 dijelaskan berasal dari sebagian wilayah Provinsi Riau yang terdiri atas: 1. Kabupaten Kepulauan Riau; 2. Kabupaten Karimun; 3. Kabupaten Natuna; 4. Kota Batam; 5. Kota Tanjung Pinang. Kabupaten Kepulauan Riau itu sendiri dalam Pasal 1 angka 4 adalah Daerah Otonom sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah.

Selanjutnya Pasal 4 menyatakan bahwa dengan dibentuknya Provinsi Kepulauan Riau, wilayah Provinsi Riau dikurangi dengan

wilayah Provinsi Kepulauan Riau yang dalam Pasal 5 ayat (1) mempunyai batas wilayah: a. sebelah utara dengan Laut Cina Selatan; b. sebelah timur dengan Negara Malaysia dan Provinsi Kalimantan Barat; c. sebelah selatan dengan Provinsi Sumatera Selatan dan Provinsi Jambi; dan d. sebelah barat dengan Negara Singapura, Malaysia, dan Provinsi Riau. Batas wilayah tersebut dituangkan dalam peta yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-undang 25 Tahun 2002. Namun penentuan batas wilayah Provinsi Kepulauan Riau secara pasti di lapangan ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Dengan dibentuknya Provinsi Kepulauan Riau, yang wilayahnya dinyatakan dalam Pasal 3, Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau, wajib menetapkan Tata Ruang Wilayah Provinsi Kepulauan Riau, sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 6 (1)). Penetapan Tata Ruang Wilayah Provinsi Kepulauan Riau, dilakukan secara terpadu dan tidak terpisahkan dari Sistem Tata Ruang Wilayah Nasional, Provinsi, dan Kabupaten/Kota (Pasal 6 ayat 2). Adapun Ibukota Provinsi Kepulauan Riau ditetapkan berkedudukan di Tanjung Pinang (Pasal 7).

Dengan terbentuknya Provinsi Kepulauan Riau, kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom mencakup bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain, sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 8 (1)). Di samping kewenangan tersebut, Provinsi Kepulauan Riau juga mempunyai kewenangan pemerintahan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten dan kota (Pasal 8 (2)). (3) Kewenangan Provinsi Kepulauan Riau sebagai wilayah Administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur Kepulauan Riau selaku wakil Pemerintah (Pasal 8 (3)).

Kemudian untuk kelengkapan pemerintahan, dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kepulauan Riau sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 9). Untuk memimpin jalannya pemerintahan di Provinsi Kepulauan Riau, dipilih dan disahkan seorang

Gubernur dan Wakil Gubernur, sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 10). Begitu pun seterusnya untuk kelengkapan perangkat pemerintahan, di Provinsi Kepulauan Riau dibentuk Sekretariat Provinsi, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dinas-dinas Provinsi, dan lembaga teknis provinsi sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 11).

Pengisian keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kepulauan Riau, ditetapkan berdasarkan hasil pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 12 ayat (1)) dimana Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kepulauan Riau terdiri atas: a. anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang ditetapkan dari partai politik peserta pemilihan umum dan anggota Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Negara Republik Indonesia yang diangkat. Jumlah dan tata cara pengisian anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kepulauan Riau ditetapkan berdasarkan hasil pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Untuk pengisian keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kepulauan Riau untuk pertama kali ditetapkan berdasarkan hasil pemilihan umum 1999, yang dilaksanakan di daerah tersebut. Adapun jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan.

Pada saat terbentuknya Provinsi Kepulauan Riau, pejabat Gubernur Provinsi Kepulauan Riau untuk pertama kali diangkat oleh Presiden atas usul Menteri Dalam Negeri (Pasal 13 ayat (1)). Untuk sementara, pengendalian penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan Provinsi Kepulauan Riau berada di Kota Batam, sampai dilantiknya Gubernur definitive (Pasal 13 ayat (1)). Untuk kelancaran penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Kepulauan Riau, Gubernur Riau sesuai dengan wewenang dan tugasnya menginventarisasi dan mengatur penyerahan kepada Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau, sesuai dengan peraturan perundang-undangan, meliputi: a. pegawai yang karena tugasnya diperlukan oleh Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau; b. tanah, bangunan, barang bergerak, dan barang tidak bergerak

lainnya yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh Pemerintah Provinsi Riau, yang berada dalam Provinsi Kepulauan Riau; c. badan usaha milik daerah Provinsi Riau yang kedudukan dan sifatnya diperlukan serta kegiatannya berada di Provinsi Kepulauan Riau; d. utang piutang Provinsi Riau yang kegunaannya untuk Provinsi Kepulauan Riau; dan e. perlengkapan kantor, arsip, dokumen, dan perpustakaan yang karena sifatnya diperlukan oleh Provinsi Kepulauan Riau (Pasal 14 ayat (1)) selambat-lambatnya harus diselesaikan dalam waktu 1 (satu) tahun, terhitung sejak diresmikannya Provinsi Kepulauan Riau (Pasal 13 ayat (2).) Inventarisasi dan pelaksanaan penyerahan dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri (Pasal 13 ayat (3)).

Mengenai pembiayaan yang diperlukan akibat pembentukan Provinsi Kepulauan Riau, dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Kepulauan Riau (Pasal 15 ayat (1)). Selanjutnya untuk kelancaran penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan, terhitung sejak diresmikannya pembentukan Provinsi Kepulauan Riau, pembiayaan yang diperlukan pada tahun pertama sebelum dapat disusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Kepulauan Riau, dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Riau berdasarkan hasil pendapatan yang diperoleh dari Provinsi Kepulauan Riau, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota yang masuk dalam wilayah Provinsi Kepulauan Riau (Pasal 15 ayat (2)).

Untuk kelancaran penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan, Pemerintah memberikan bantuan pembiayaan sebagai akibat pembentukan Provinsi Kepulauan Riau selama 2 (dua) tahun berturut-turut terhitung sejak peresmiannya (Pasal 16). Semua peraturan perundang-undangan yang saat ini berlaku bagi Provinsi Riau tetap berlaku bagi Provinsi Kepulauan Riau, sebelum peraturan perundang-undangan dimaksud diubah, diganti, atau dicabut berdasarkan undang-undang ini (Pasal 17).

Dalam kaitannya UU Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau ini dengan Kabupaten Bintan adalah bahwa Kabupaten Bintan merupakan salah satu kabupaten yang menjadi bagian dari wilayah Provinsi Kepulauan Riau dengan nama semula Kabupaten Kepulauan Riau yang kemudian diubah namanya menjadi Kabupaten Bintan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2006 tentang Perubahan Nama Kabupaten Kepulauan Riau Menjadi Kabupaten Bintan Provinsi Kepulauan Riau.

#### **D. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional**

Ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU tentang SPPN) menyebutkan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional merupakan satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah. Terkait dengan kewenangan Pemerintah Daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 9 UU tentang SPPN, kepala daerah berwenang untuk membuat Rencana Pembangunan Tahunan Daerah atau yang dikenal dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), yaitu dokumen perencanaan daerah untuk periode 1 (satu) tahun.

Pengaturan mengenai ruang lingkup perencanaan pembangunan nasional tertuang dalam Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, dan Pasal 7 UU tentang SPPN. Perencanaan Pembangunan Nasional mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu dalam Wilayah Negara Republik Indonesia. Salah satu tujuan SPPN yaitu untuk menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi, baik antardaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara pusat dan daerah. SPPN juga dimaksudkan untuk mengoptimalkan potensi

daerah sekaligus mengurangi ketimpangan antardaerah yang satu dengan yang lainnya

Dalam Pasal 3 ayat (1) disebutkan bahwa perencanaan pembangunan nasional terdiri atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh Kementerian/Lembaga dan perencanaan pembangunan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya. Selanjutnya dalam Pasal 5 ayat (3) disebutkan RKPD merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan mengacu pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Perencanaan pembangunan daerah meliputi tahapan perencanaan mulai dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJP Daerah), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJM Daerah), Rencana Strategis Satuan Kerja Pemerintah Daerah (Renstra SKPD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), dan Rencana Kerja Satuan Kerja Pemerintah Daerah (Renja SKPD). Dalam otonomi daerah, berbagai aspek yang erat kaitannya dengan perencanaan pembangunan berkaitan dengan alokasi sumber daya, peningkatan peran masyarakat, potensi dan keanekaragaman daerah terintegrasi sebagai satu kesatuan dengan sistem pembangunan nasional.

Pada Pasal 8 UU tentang SPPN disebutkan bahwa perencanaan pembangunan terdiri dari empat (4) tahapan yaitu:

1. penyusunan rencana;
2. penetapan rencana;
3. pengendalian pelaksanaan rencana; dan
4. evaluasi pelaksanaan rencana.

Keempat tahapan tersebut diselenggarakan secara berkelanjutan sehingga terbentuk siklus perencanaan yang utuh secara keseluruhan sebagaimana diatur dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 27 UU tentang SPN. Selanjutnya dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 30 UU tentang

SPN diatur mengenai pencapaian kinerja dari satu tahap pelaksanaan dan dievaluasi untuk menjadi pertimbangan dalam penganggaran tahun berikutnya. Tujuannya agar dalam penganggaran pelaksanaan pembangunan menjadi wajar dan berbasis kinerja. Implementasi rencana pengendaliannya serta evaluasi pelaksanaan rencana merupakan bagian dari siklus perencanaan yang amat menentukan kebijakan penganggaran. Untuk itu, kedudukan perencanaan dan penganggaran dalam proses pembangunan merupakan kegiatan penting untuk mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan.

Kegiatan perencanaan dan penganggaran pemerintah daerah terjadi dalam rangkaian tahapan penyusunan rencana kerja disetiap tingkatan, baik jangka panjang, menengah, maupun tahunan. Prinsip utama dalam kegiatan perencanaan dan penganggaran daerah adalah menyusun dan menganggarkan prioritas kegiatan yang disepakati dengan tidak melebihi kapasitas fiskal daerah. Oleh karena itu, dalam rangka mencapai tujuan pembangunan daerah maka harus diminimalisir kesenjangan antara perencanaan dan penganggaran, sehingga dapat mendorong optimalisasi potensi dan mengurangi kesenjangan di daerah.

Pada dasarnya perencanaan pembangunan daerah merupakan suatu proses interaksi timbal balik antara lembaga perencanaan dan perencana dengan masyarakat daerah yang sangat pluralistik, baik sebagai subjek ataupun objek perencanaan. Setiap daerah pasti memiliki permasalahan spesifik yang sering kali berbeda antardaerah. Perbedaan inipun berakibat pada perbedaan rencana pembangunan yang akan dilakukan di daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu, perencanaan pembangunan daerah seharusnya bergantung pada permasalahan yang muncul di daerah tersebut. Namun, pada kenyataannya permasalahan suatu daerah sering kali tidak tercerminkan dalam struktur perencanaan dan anggaran pemerintah daerah. Bahkan, hal yang dianggap sebagai bukan masalah justru mendapat alokasi belanja yang lebih besar. Untuk itu, diperlukan

upaya-upaya baru guna meluruskan mekanisme perencanaan dan penganggaran.

Keterkaitan antara UU tentang SPPN dengan RUU tentang Kabupaten Bintan terdapat pada pengaturan mengenai perencanaan pembangunan dan penganggaran daerah. Perencanaan pembangunan dan penganggaran daerah Kabupaten Bintan harus merujuk kepada sistem pengaturan perencanaan pembangunan nasional dengan memperhatikan potensi serta kemampuan anggaran daerah. Oleh karena itu, perencanaan pembangunan Kabupaten Bintan diharapkan dapat menjadi instrumen dalam menjawab dan menuntaskan setiap persoalan daerah, terutama dalam mengurangi tingkat kesenjangan pembangunan daerahnya. Selain itu, UU tentang SPPN dapat menjadi pedoman bagi Kabupaten Bintan dalam merumuskan instrumen perencanaan pembangunan daerah dan pengelolaan anggaran.

**E. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang**

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memiliki kedaulatan dan yurisdiksi atas wilayah perairan Indonesia, serta kewenangan dalam rangka menetapkan ketentuan tentang pemanfaatan sumber daya ikan, baik untuk kegiatan penangkapan maupun pembudidayaan ikan sekaligus meningkatkan kemakmuran dan keadilan guna pemanfaatan yang sebesar-besarnya bagi kepentingan bangsa dan negara dengan tetap memperhatikan prinsip kelestarian sumber daya ikan dan lingkungannya serta kesinambungan pembangunan perikanan nasional.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan (UU No. 31 Tahun 2004) merupakan pembaharuan dan penyempurnaan pengaturan di bidang perikanan sebagai pengganti Undang-undang

Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan. Berdasarkan Ketentuan Pasal 1 angka 1 UU 31 Tahun 2004, perikanan adalah semua kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya ikan dan lingkungannya mulai dari praproduksi, produksi, pengolahan sampai dengan pemasaran, yang dilaksanakan dalam suatu sistem bisnis perikanan. Dalam Pasal 5 ayat (1) UU No. 31 Tahun 2004 disebutkan wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia untuk penangkapan ikan dan/atau pembudidayaan ikan meliputi: a. perairan Indonesia; b. ZEEI; dan c. sungai, danau, waduk, rawa, dan genangan air lainnya yang dapat diusahakan serta lahan pembudidayaan ikan yang potensial di wilayah Republik Indonesia.

Kemudian dalam Pasal 6 UU No. 31 Tahun 2004 disebutkan pengelolaan perikanan untuk kepentingan penangkapan ikan dan pembudidayaan ikan harus mempertimbangkan hukum adat dan/atau kearifan lokal serta memperhatikan peran serta masyarakat. Terkait dengan Peran Pemerintah, salah satunya diatur dalam Pasal 15 yang menyebutkan Pemerintah mengatur pemasukan dan/atau pengeluaran, jenis calon induk, induk, dan/atau benih ikan ke dalam dan dari wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia. Pasal 20 ayat (1) Proses pengolahan ikan dan produk perikanan wajib memenuhi persyaratan kelayakan pengolahan ikan, sistem jaminan mutu, dan keamanan hasil perikanan. Lebih lanjut dalam Pasal 20 ayat (2) dijelaskan bahwa sistem jaminan mutu keamanan hasil perikanan terdiri atas: a. pengawasan dan pengendalian mutu; b. pengembangan dan penerapan persyaratan atau standar bahan baku, persyaratan atau standar sanitasi dan teknik penanganan serta pengolahan, persyaratan atau standar mutu produk; persyaratan atau standar sarana dan prasarana, serta persyaratan atau metode pengujian; dan sertifikasi.

Namun pada kenyataannya, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan saat ini masih belum mampu mengantisipasi perkembangan teknologi serta perkembangan kebutuhan hukum dalam rangka pengelolaan dan pemanfaatan potensi sumber daya ikan dan belum dapat menjawab permasalahan tersebut. Oleh karena itu perlu

dilakukan perubahan terhadap beberapa substansi, baik menyangkut aspek manajemen, birokrasi, maupun aspek hukum. Kelemahan pada aspek manajemen pengelolaan perikanan antara lain belum terdapatnya mekanisme koordinasi antarinstansi yang terkait dengan pengelolaan perikanan. Sedangkan pada aspek birokrasi, antara lain terjadinya benturan kepentingan dalam pengelolaan perikanan. Kelemahan pada aspek hukum antara lain masalah penegakan hukum, rumusan sanksi, dan yurisdiksi atau kompetensi relatif pengadilan negeri terhadap tindak pidana di bidang perikanan yang terjadi di luar kewenangan pengadilan negeri tersebut.

Melihat beberapa kelemahan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan di atas, maka dirasa perlu untuk melakukan perubahan terhadap Undang-Undang tersebut melalui UU 45 Tahun 2009. Beberapa hal yang menjadi pokok materi muatan perubahan dalam UU yang baru yaitu: Pertama, mengenai pengawasan dan penegakan hukum menyangkut masalah mekanisme koordinasi antarinstansi penyidik dalam penanganan penyidikan tindak pidana di bidang perikanan, penerapan sanksi (pidana atau denda), hukum acara, terutama mengenai penentuan batas waktu pemeriksaan perkara, dan fasilitas dalam penegakan hukum di bidang perikanan, termasuk kemungkinan penerapan tindakan hukum berupa penenggelaman kapal asing yang beroperasi di wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia. Kedua, masalah pengelolaan perikanan antara lain kepelabuhanan perikanan, konservasi, perizinan, dan kesyahbandaran. Ketiga, diperlukan perluasan yurisdiksi pengadilan perikanan sehingga mencakup seluruh wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia. Selain itu, Perikanan juga mengarah pada keberpihakan kepada nelayan kecil dan pembudi dayakan kecil antara lain dalam aspek perizinan, kewajiban penerapan ketentuan mengenai sistem pemantauan kapal perikanan, pungutan perikanan, dan pengenaan sanksi pidana.

Pasal 25B (1) Pemerintah berkewajiban menyelenggarakan dan memfasilitasi kegiatan pemasaran usaha perikanan baik di dalam negeri maupun ke luar negeri.

(3) Pemerintah berkewajiban menciptakan iklim usaha perikanan yang sehat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 25C (1) Pemerintah membina dan memfasilitasi berkembangnya industri perikanan nasional dengan mengutamakan penggunaan bahan baku dan sumber daya manusia dalam negeri.

Pasal 41 (1) Pemerintah menyelenggarakan dan melakukan pembinaan pengelolaan pelabuhan perikanan. Pasal 41A (1) Pelabuhan perikanan mempunyai fungsi pemerintahan dan perusahaan guna mendukung kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya ikan dan lingkungannya mulai dari praproduksi, produksi, pengolahan sampai dengan pemasaran.

Kabupaten Bintan sebagai sebuah kabupaten yang mempunyai karakteristik wilayah kepulauan, sebagian besar wilayahnya terdiri dari laut, memiliki potensi perikanan yang sangat besar dan beragam. Potensi perikanan yang dimiliki merupakan salah satu potensi ekonomi yang dapat dimanfaatkan untuk dapat memenuhi kebutuhan penduduk Pulau Bintan sehari-hari. Pemanfaatan perikanan secara optimal diarahkan pada pendayagunaan sumber daya ikan dengan memperhatikan daya dukung yang ada dan kelestariannya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, meningkatkan taraf hidup nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil. Di samping itu, untuk menjamin kelestarian sumber daya yang ada, pemanfaatan sumber daya perikanan harus seimbang dengan daya dukungnya, sehingga diharapkan dapat memberikan manfaat secara terus menerus kepada masyarakat Kabupaten Bintan.

**F. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil**

Kabupaten Bintan merupakan salah satu daerah kepulauan serta daerah yang langsung berbatasan dengan negara lain. Pengaturan terkait kepulauan ini perlu memperhatikan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil). Sebagai salah satu daerah yang bercirikan kepulauan tentunya Kabupaten Bintan memiliki wilayah pesisir yang diatur juga dalam UU tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Berdasarkan Pasal 1 UU tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil diatur mengenai definisi dan batasan pengertian wilayah pesisir yakni daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut. Selanjutnya dalam Pasal 1 UU tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang dimaksud dengan pulau kecil adalah pulau dengan luas lebih kecil atau sama dengan 2.000 km<sup>2</sup> (dua ribu kilo meter persegi) beserta kesatuan ekosistemnya.

Berdasarkan Pasal 5 UU tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil meliputi kegiatan perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian terhadap interaksi manusia dalam memanfaatkan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil serta proses alamiah secara berkelanjutan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemudian, Pasal 6 mengatur bahwa pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil tersebut wajib dilakukan dengan cara

mengintegrasikan kegiatan antara pemerintah dan pemerintah daerah; antarpemerintah daerah; antarsektor; antara pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat; antara ekosistem darat dan ekosistem laut; dan antara ilmu pengetahuan dan prinsip-prinsip manajemen.

Pasal 23 UU tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil mengatur bahwa pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya dilakukan berdasarkan kesatuan ekologis dan ekonomis secara menyeluruh dan terpadu dengan pulau besar di dekatnya. Pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya diprioritaskan untuk kepentingan konservasi; pendidikan dan pelatihan; penelitian dan pengembangan; budi daya laut; pariwisata; usaha perikanan dan kelautan serta industri perikanan secara lestari; pertanian organik; peternakan; dan/atau pertahanan dan keamanan negara. Selanjutnya, kecuali untuk tujuan konservasi, pendidikan dan pelatihan serta penelitian dan pengembangan, pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya wajib memenuhi persyaratan pengelolaan lingkungan; memperhatikan kemampuan dan kelestarian sistem tata air setempat; dan menggunakan teknologi yang ramah lingkungan.

Salah satu potensi yang dimiliki Kabupaten Bintan berupa pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya pada bidang pariwisata harus memperhatikan ketentuan ini. Sehubungan dengan potensi di bidang pariwisata ini tentunya menarik banyak investor, apabila akan melakukan penanaman modal asing, pemanfaatan pulau-pulau kecil dan pemanfaatan perairan di sekitarnya harus memenuhi Perizinan Berusaha dari Pemerintah Pusat dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang penanaman modal sebagaimana yang daitur dalam Pasal 26 A UU tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

**G. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata  
sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun  
2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-  
Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-  
Undang**

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata (UU tentang Kepariwisata) diundangkan tanggal 16 Januari 2009 menggantikan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisata. Dalam konsideran menimbang UU tentang Kepariwisata dijelaskan bahwa kepariwisataan merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang dilakukan secara sistematis, terencana, terpadu, berkelanjutan, dan bertanggung jawab dengan tetap memberikan perlindungan terhadap nilai-nilai agama, budaya yang hidup dalam masyarakat, kelestarian dan mutu lingkungan hidup, serta kepentingan nasional. Pembangunan kepariwisataan diperlukan untuk mendorong pemerataan kesempatan berusaha dan memperoleh manfaat serta mampu menghadapi tantangan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global.

Dalam Pasal 1 angka 3, 5, 6, dan 10 UU tentang Kepariwisata secara berturut-turut dijelaskan definisi Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah. Sedangkan Daya Tarik Wisata adalah segala sesuatu yang memiliki keunikan, keindahan, dan nilai yang berupa keanekaragaman kekayaan alam, budaya, dan hasil buatan manusia yang menjadi sasaran atau tujuan kunjungan wisatawan. Daya tarik wisata terdapat di dalam Daerah tujuan pariwisata yang selanjutnya disebut Destinasi Pariwisata yaitu kawasan geografis yang berada dalam satu atau lebih wilayah administratif yang di dalamnya terdapat daya tarik wisata, fasilitas umum, fasilitas pariwisata, aksesibilitas, serta masyarakat yang saling terkait dan melengkapi terwujudnya kepariwisataan. Adapun Kawasan Strategis Pariwisata adalah kawasan yang memiliki fungsi utama pariwisata atau memiliki potensi untuk

pengembangan pariwisata yang mempunyai pengaruh penting dalam satu atau lebih aspek, seperti pertumbuhan ekonomi, sosial dan budaya, pemberdayaan sumber daya alam, daya dukung lingkungan hidup, serta pertahanan dan keamanan.

Dalam UU tentang Kepariwisataan disebutkan tentang adanya kawasan strategis pariwisata. Pasal 13 ayat (1) menyebutkan bahwa kawasan strategis pariwisata terdiri atas kawasan strategis pariwisata nasional, kawasan strategis pariwisata provinsi, dan kawasan strategis pariwisata kabupaten/kota. Selanjutnya dalam Pasal 13 ayat (3) dijabarkan bahwa kawasan strategis pariwisata nasional ditetapkan oleh Pemerintah, kawasan strategis pariwisata provinsi ditetapkan oleh Pemerintah Daerah provinsi, dan kawasan strategis pariwisata kabupaten/kota ditetapkan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota.

Selain itu, materi substantif mengenai peran pemerintah dan pemerintah daerah terdapat dalam Pasal 18 yang menyebutkan bahwa Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah mengatur dan mengelola urusan kepariwisataan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Juga terdapat kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah dalam kepariwisataan sebagaimana Pasal 23 yaitu:

- a. menyediakan informasi kepariwisataan, perlindungan hukum, serta keamanan dan keselamatan kepada wisatawan;
- b. menciptakan iklim yang kondusif untuk perkembangan usaha pariwisata yang meliputi terbukanya kesempatan yang sama dalam berusaha, memfasilitasi, dan memberikan kepastian hukum;
- c. memelihara, mengembangkan, dan melestarikan aset nasional yang menjadi daya tarik wisata dan aset potensial yang belum tergali; dan
- d. mengawasi dan mengendalikan kegiatan kepariwisataan dalam rangka mencegah dan menanggulangi berbagai dampak negatif bagi masyarakat luas.

Terkait dengan kewenangan Pemerintah Kabupaten/kota dalam kepariwisataan dijelaskan dalam Pasal 30 yaitu:

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

- b. menetapkan destinasi pariwisata kabupaten/kota;
- c. menetapkan daya tarik wisata kabupaten/kota;
- d. melaksanakan pendaftaran, pencatatan, dan pendataan pendaftaran usaha pariwisata;
- e. mengatur penyelenggaraan dan pengelolaan kepariwisataan di wilayahnya;
- f. memfasilitasi dan melakukan promosi destinasi pariwisata dan produk pariwisata yang berada di wilayahnya;
- g. memfasilitasi pengembangan daya tarik wisata baru;
- h. menyelenggarakan pelatihan dan penelitian kepariwisataan dalam lingkup kabupaten/kota;
- i. memelihara dan melestarikan daya tarik wisata yang berada di wilayahnya;
- j. menyelenggarakan bimbingan masyarakat sadar wisata; dan
- k. mengalokasikan anggaran kepariwisataan.

Dalam Pasal 32 UU tentang Kepariwisata menjelaskan peran lain Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin ketersediaan dan penyebarluasan informasi kepada masyarakat untuk kepentingan pengembangan kepariwisataan. Pemerintah Daerah dapat mengembangkan dan mengelola sistem informasi kepariwisataan sesuai dengan kemampuan dan kondisi daerah. Pasal 43 juga menjelaskan bahwa Pemerintah Daerah dapat memfasilitasi pembentukan Badan Promosi Pariwisata Daerah yang berkedudukan di ibu kota provinsi dan kabupaten/kota yang merupakan lembaga swasta dan bersifat mandiri dan pembentukannya ditetapkan dengan Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota.

Dikaitkan dengan UU tentang Kepariwisata, Kabupaten Bintan merupakan salah satu kabupaten di Kepulauan Riau yang merupakan destinasi Wisata kelas dunia yang mempunyai keindahan alam, keragaman hayati, keunikan wisata budaya, kearifan lokal yang terpelihara sehingga sangat menarik untuk dikunjungi. Banyak tempat wisata yang bisa ditemukan di kabupaten ini dan bahkan sudah tersohor hingga ke mancanegara. Kawasan wisata Lagoi merupakan

destinasi wisata dengan pantai indah dan deretan resort mewah yang jadi tujuan wisata wisawatan mancanegara. Kawasan wisata Lagoi dikatakan sebagai kawasan industri pariwisata internasional karena telah memiliki akomodasi yang memadai seperti terdapatnya hotel berbintang lima dengan perhotelan terkenal dan fasilitas lengkap yang berintegrasi. Selain itu, pada tahun 2022, juga telah diterbitkan Surat Keputusan (SK) Gubernur Kepri Nomor 1263 tahun 2022 tentang, Destinasi Pariwisata, Kawasan Strategis Pariwisata dan Daya Tarik Wisata Provinsi Kepulauan Riau. Penetapan kawasan strategis pariwisata di Kabupaten Bintan meliputi Desa Wisata Pengudang, Mangrove Desa Toapaya Selatan dan Eko Wisata Mapur. Penetapan tersebut bertujuan memajukan kesejahteraan masyarakat, meratakan kesempatan berusaha dan optimalisasi potensi ekonomi dan karakteristik daerah serta untuk mengangkat dan melindungi nilai-nilai budaya, agama, adat istiadat, dan menjaga kelestarian alam, juga dalam rangka pembangunan dan pengembangan pariwisata di Provinsi Kepulauan Riau.

Keterkaitan UU tentang Kepariwisata dengan Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau yaitu bahwa pemerintah kabupaten Bintan dalam menjalankan kewajiban dan kewenangan dalam Kepariwisata untuk menggali potensi pariwisata di kabupaten Bintan harus selaras dengan pengaturan yang terdapat dalam UU tentang Kepariwisata terutama pasal-pasal terkait yang telah disebutkan di atas, mengingat di kabupaten Bintan terdapat daya tarik wisata dan kawasan strategis pariwisata yang menjadi unggulan dan ciri khas daerah sehingga dapat dioptimalkan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan perekonomian daerah. Selain itu juga dengan implementasi UU tentang Kepariwisata yang baik diharapkan dapat menyelesaikan permasalahan terkait kepariwisataan di Kabupaten Bintan dengan mengatur lebih jelas peran pemerintah daerah, badan pengusaha Bintan, hak dan kewajiban masyarakat serta wisatawan dalam penyelenggaraan dan pembangunan kepariwisataan.

#### **H. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang**

Keterkaitan antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU tentang Pemda) dengan RUU tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau terdapat pada pembagian urusan pemerintahan. Pemerintah Kabupaten Bintan 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 konkuren berdasarkan Pasal 9 ayat (3) UU tentang Pemda merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan daerah kabupaten/kota. Selanjutnya, dalam Pasal 11 UU tentang Pemda diatur bahwa urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar.

Pasal 12 ayat (1) UU tentang Pemda mengatur mengenai urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar yang meliputi pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan sosial. Kemudian, Pasal 12

ayat (2) UU tentang Pemda mengatur mengenai urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar yang meliputi tenaga kerja; pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; pangan; pertanahan; lingkungan hidup; administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; pemberdayaan masyarakat dan desa; pengendalian penduduk dan keluarga berencana; perhubungan; komunikasi dan informatika; koperasi, usaha kecil, dan menengah; penanaman modal; kepemudaan dan olah raga; statistik; persandian; kebudayaan; perpustakaan; dan kearsipan. Urusan pemerintahan pilihan diatur dalam Pasal 12 ayat (3) yang meliputi kelautan dan perikanan; pariwisata; pertanian; kehutanan; energi dan sumber daya mineral; perdagangan; perindustrian; dan transmigrasi.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Berdasarkan prinsip tersebut pada Pasal 13 ayat (4) UU tentang Pemda diatur kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota adalah urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota; urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota; urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Kabupaten Bintan merupakan daerah kepulauan yang dikelilingi lautan, sehingga kelautan merupakan salah satu dari sumber daya utama yang dimiliki Kabupaten Bintan. Dalam UU tentang Pemda Pasal 14 ayat (1) diatur bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang kelautan dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi. Daerah kabupaten/kota penghasil dan bukan penghasil mendapatkan bagi hasil dari penyelenggaraan urusan pemerintahan. Pasal 14 ayat (6) mengatur bahwa penentuan daerah kabupaten/kota penghasil untuk penghitungan bagi hasil kelautan adalah hasil kelautan yang berada

dalam batas wilayah 4 (empat) mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Selanjutnya, dalam pasal 14 ayat (7) diatur bahwa dalam hal batas wilayah kabupaten/kota kurang dari 4 (empat) mil, batas wilayahnya dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari daerah yang berbatasan. Pemerintah Kabupaten Bintan perlu memperhatikan ketentuan ini terkait dengan pengelolaan kelautan serta daerah kabupaten penghasil.

Adapun lebih lanjut diatur dalam Pasal 15 UU tentang Pemda terkait dengan pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari UU tentang Pemda. Dalam hal urusan pemerintahan konkuren yang tidak tercantum dalam Lampiran UU tentang Pemda menjadi kewenangan tiap tingkatan atau susunan pemerintahan yang penentuannya menggunakan prinsip dan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 UU tentang Pemda, yang ditetapkan dengan peraturan presiden.

Berdasarkan Lampiran UU tentang Pemda, memang tidak diatur secara keseluruhan mengenai pembagian urusan bidang kelautan dan perikanan bagi pemerintah daerah kabupaten. Lampiran UU tentang Pemda tidak mengatur kewenangan pemerintah daerah kabupaten terkait sub urusan kelautan, karena kelautan merupakan urusan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya. Lampiran UU tentang Pemda hanya mengatur terkait dengan sub urusan perikanan saja, yakni sub urusan perikanan tangkap serta perikanan budidaya. Pada sub urusan perikanan tangkap Pemerintah Daerah Kabupaten mengatur mengenai pemberdayaan nelayan kecil dalam daerah kabupaten serta pengelolaan dan penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan (TPI). Pada sub urusan perikanan budidaya mengatur mengenai penerbitan IUP di bidang pembudidayaan ikan yang usahanya dalam satu daerah kabupaten; pemberdayaan usaha kecil pembudidayaan ikan; serta pengelolaan pembudidayaan ikan.

Dalam hal penyesuaian daerah, UU tentang Pemda mengatur dalam Pasal 31 bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi dilakukan penataan daerah yang dalam hal ini dapat dilakukan dengan cara penyesuaian daerah dengan berdasar pada pertimbangan kepentingan strategis nasional. Penataan daerah ini ditujukan untuk mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat; mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik; meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan; meningkatkan daya saing nasional dan daya saing Daerah; dan memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya Daerah.

Adapun dalam Pasal 48 UU tentang Pemda diatur bahwa penyesuaian daerah dapat berupa perubahan batas wilayah Daerah; perubahan nama Daerah; pemberian nama dan perubahan nama bagian rupa bumi; pemindahan ibu kota; dan/atau perubahan perubahan nama ibu kota. Dalam hal perubahan batas wilayah daerah harus ditetapkan dengan undang-undang.

Berdasarkan uraian tersebut maka pengaturan pembentukan RUU tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau perlu memperhatikan ketentuan dalam UU tentang Pemda yang telah diuraikan. Beberapa hal yang diuraikan terkait evaluasi UU tentang Pemda ini mengenai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten, kewenangan pemerintah terkait kelautan yang mana ini perlu diuraikan sehubungan dengan Kabupaten Bintan yang merupakan daerah kepulauan yang dikelilingi laut, serta pengaturan terkait penyesuaian daerah.

#### **I. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah**

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU tentang HKPD) dibentuk sebagai amanah dari Pasal 18A ayat (2) dan Pasal 23A UUD NRI Tahun 1945. UU tentang HKPD ini merupakan

undang-undang penggantian terhadap Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Selain itu, UU tentang HKPD juga mencabut beberapa ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

UU tentang HKPD pada pokoknya mengatur mengenai tata kelola hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagai konsekuensi adanya pembagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Adapun tata kelola hubungan keuangan ini menyangkut hak dan kewajiban keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya yang dilaksanakan secara adil, selaras, dan akuntabel demi terciptanya alokasi sumber daya nasional yang efektif dan efisien.

Selanjutnya untuk mewujudkan tujuan tersebut, di dalam penjelasan UU tentang HKPD dijelaskan bahwa hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah harus dilandaskan pada 4 (empat) pilar utama, yaitu: mengembangkan sistem Pajak yang mendukung alokasi sumber daya nasional yang efisien, mengembangkan hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam meminimalkan ketimpangan vertikal dan horizontal melalui kebijakan transfer ke daerah (TKD) dan pembiayaan utang daerah, mendorong peningkatan kualitas belanja daerah, serta harmonisasi kebijakan fiskal antara Pemerintah dan Daerah untuk penyelenggaraan layanan publik yang optimal dan menjaga kesinambungan fiskal.

Selain mengatur hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, UU tentang HKPD juga mengatur mengenai sistem pajak dan retribusi melalui pemberian kewenangan kepada daerah untuk memungut pajak dan retribusi dengan penguatan melalui restrukturisasi jenis pajak, pemberian sumber-sumber perpajakan daerah yang baru, dan penyederhanaan jenis Retribusi. UU tentang

HKPD juga mengatur mengenai Transfer Ke Daerah (TKD) sebagai salah satu sumber Pendapatan Daerah yang ditujukan untuk mengurangi ketimpangan fiskal antara pusat dan Daerah (vertikal) dan ketimpangan fiskal antardaerah (horizontal), sekaligus mendorong kinerja Daerah dalam mewujudkan pemerataan pelayanan publik di seluruh Daerah. Dalam UU tentang HKPD, Daerah juga diberikan akses kepada sumber pembiayaan utang daerah, pengelolaan belanja daerah yang berkualitas yang berorientasi pada layanan infrastruktur publik, serta perlunya sinergitas kebijakan fiskal di daerah dan kebijakan fiskal Pemerintah.

Berdasarkan UU tentang HKPD tersebut, bagi kabupaten Bintan sebagai daerah otonom berlaku pula segala ketentuan dalam UU tentang HKPD tersebut, baik ketentuan yang mengatur mengenai mekanisme hubungan keuangan, kewenangan dalam pungutan pajak dan retribusi daerah, hak untuk menerima TKD, maupun kemandirian akses pada sumber pembiayaan hutang. Namun, daerah juga dituntut untuk melakukan pengelolaan belanja yang berkualitas serta turut serta mewujudkan sinergitas kebijakan fiskal nasional.

#### **J. Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2006 tentang Perubahan Nama Kabupaten Kepulauan Riau Menjadi Kabupaten Bintan Provinsi Kepulauan Riau**

Dalam ketentuan menimbang (huruf a) dijelaskan bahwa salah satu alasan dilakukan perubahan nama Kabupaten Kepulauan Riau Menjadi Kabupaten Bintan yaitu untuk membedakan penyebutan nama Kabupaten Kepulauan Riau yang dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Kepulauan Riau dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah dengan nama Provinsi Kepulauan Riau yang dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau. Dalam ketentuan menimbang selanjutnya (huruf b) dijelaskan bahwa perubahan nama tersebut diusulkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Riau setelah memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kepulauan

Riau sebagaimana tertuang dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kepulauan Riau Nomor 33/KPTS/DPRD-KEPRI/2005 tanggal 3 Desember 2005 tentang Perubahan Nama Kabupaten Kepulauan Riau menjadi Kabupaten Bintan.

Dalam penjelasan umum PP 5 Tahun 2006 dijelaskan pula secara lebih detil alasan perubahan nama Kabupaten Kepulauan Riau menjadi Kabupaten Bintan yaitu bahwa gerak laju pembangunan di Kabupaten Kepulauan Riau tumbuh dan berkembang dengan cepat, baik fisik, perekonomian, sosial, budaya maupun jumlah penduduk. Berhubung dengan hal itu, untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan maka Ibukota Kabupaten Kepulauan Riau telah dipindahkan dari wilayah Kota Tanjung Pinang ke Bandar Seri Bentan di wilayah Kecamatan Teluk Bintan Kabupaten Kepulauan Riau. Perkembangan pembangunan perlu terus dipacu dengan menciptakan kondisi yang makin kondusif bagi pertumbuhan pusat-pusat perekonomian di seluruh wilayah tersebut, yang harus diimbangi pula dengan peningkatan pelayanan kepada masyarakat khususnya bagi Kabupaten Kepulauan Riau. Sebelum terbentuknya Provinsi Kepulauan Riau berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 dengan Ibukota Tanjung Pinang, Kepulauan Bintan menempati peran penting dan strategis di seluruh wilayah Kepulauan Riau. Sehubungan dengan pembentukan provinsi baru tersebut dan sesuai dengan kebijakan pemerataan pembangunan nasional dan keseimbangan pembangunan antarwilayah di Kabupaten Kepulauan Riau, perubahan nama Kabupaten Kepulauan Riau menjadi Kabupaten Bintan merupakan wujud aspirasi masyarakat yang telah mendapatkan persetujuan dari Bupati Kepulauan Riau melalui surat Nomor 100/Pem/348 tanggal 5 Desember 2005 perihal Usulan Perubahan Nama Kabupaten Kepulauan Riau menjadi Kabupaten Bintan, dan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kepulauan Riau Nomor 33/KPTS/DPRD-KEPRI/2005 tanggal 3 Desember 2005 tentang Perubahan Nama Kabupaten Kepulauan Riau menjadi Kabupaten Bintan, serta Rekomendasi Gubernur Kepulauan Riau Nomor 0817/UM/XII/2005

tanggal 10 Desember 2005 perihal Usulan Perubahan Nama Kabupaten Kepulauan Riau menjadi Kabupaten Bintan. Berdasarkan pertimbangan di atas maka perlu menetapkan perubahan nama Kabupaten Kepulauan Riau menjadi Kabupaten Bintan Provinsi Kepulauan Riau dengan Peraturan Pemerintah.

Dalam Pasal 2 PP 5 Tahun 2006 secara jelas ditegaskan bahwa nama Kabupaten Kepulauan Riau sebagai Daerah Otonom dalam wilayah Provinsi Kepulauan Riau diubah menjadi Kabupaten Bintan tanpa perubahan batas wilayah. Kemudian, tenggang waktu penyesuaian administratif perubahan nama ditentukan selama 1 (satu) tahun terhitung sejak Peraturan Pemerintah ini diundangkan (Pasal 3 ayat (1). Selama tenggang waktu penyesuaian administratif tersebut, nomenklatur Kabupaten Bintan dapat digunakan bersama-sama dengan nomenklatur Kabupaten Kepulauan Riau dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (Pasal 3 ayat (2). Kemudian Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Riau bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kepulauan Riau menyelenggarakan sosialisasi perubahan nama kabupaten (Pasal 3 ayat (3).

Dengan demikian maka keberadaan PP 5 Tahun 2006 ini sangat terkait erat dengan Kabupaten Bintan karena menjadi landasan atau dasar hukum nama Kabupaten Bintan yang sebelumnya bernama Kabupaten Kepulauan Riau dan diubah oleh PP 5 Tahun 2006 ini menjadi Kabupaten Bintan.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**

#### **A. Landasan Filosofis**

Landasan filosofis merupakan salah satu dasar pertimbangan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau. Landasan filosofis akan 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).<sup>61</sup>

Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau akan membenahi dasar hukum Undang-Undang Darurat Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Sumatera Tengah. Dengan melihat dari aspek falsafah hidup bangsa Indonesia pada umumnya dan filosofi masyarakat Kabupaten Bintan pada khususnya sebagai bagian integral dari masyarakat Indonesia yang *bhineka tunggal ika*. Landasan filosofis ini memuat renungan kritis, integral dan rasional yang mendalam sampai pada hakikat makna otonomi daerah Kabupaten Bintan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Bintan pada khususnya dan masyarakat Indonesia pada umumnya dalam wadah NKRI yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Dalam landasan filosofis ini dibahas nilai-nilai Pancasila yang menjadi ruh Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau. Materi muatan Rancangan Undang-Undang tersebut harus merupakan penjabaran normatif nilai-nilai Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara.

---

<sup>61</sup>Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

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 pemerintah 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”.*

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”*. Sementara 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.

Dengan demikian secara filosofis penyesuaian pengaturan terhadap Kabupaten Bintan dengan mendasarkan pada tujuan negara sebagaimana termaktub dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 serta dengan mengakomodasi karakteristik, keragaman potensi, kondisi yang khas di Kabupaten Bintan harus mencapai tujuan hukum yakni kepastian, keadilan, dan manfaat.

## **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.<sup>62</sup> Kabupaten Bintan merupakan salah satu Kabupaten yang terbentuk melalui UU No. 12 Tahun 1956. Mengingat Undang-Undang tentang pembentukan Kabupaten Bintan masih menggunakan dasar hukum UUDS dan UU

---

<sup>62</sup>Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

No. 22 Tahun 1948, untuk itu perlu dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Darurat tersebut. Perubahan dimaksudkan untuk melakukan penyesuaian terhadap dinamika perubahan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah, serta peraturan perundangan terkait lainnya.

Beberapa pertimbangan is sosiologis yang melandasi perlu disusunnya RUU tentang Kabupaten Bintan, yaitu:

*Pertama*, Kabupaten Bintan memiliki karakteristik daerah perbatasan yang berada pada Provinsi Kepulauan Riau, merupakan kawasan perbatasan perairan dan lautan yang dikelilingi pulau pulau kecil. Pintu masuk lintas batas antara Indonesia – Singapura dan Indonesia – Malaysia. Konsekuensi letak Kabupaten Bintan sebagai daerah kepulauan dan daerah perbatasan juga menimbulkan persoalan, seperti indikasi dijadikannya pulau-pulau kecil sebagai sarang perompak kapal, basis penyelundupan barang, perdagangan ilegal, penyelundupan manusia untuk tenaga kerja ilegal di Malaysia dan Singapura

*Kedua*, salah satu ancaman yang paling mengemuka dari kondisi Kepulauan Riau yang berada pada kawasan perbatasan adalah keberadaan pulau-pulau terluar yang berpotensi hilang, karena penambangan pasir yang hampir menenggelamkan pulau-pulau tersebut. Penambangan pasir tentu akan memunculkan permasalahan lingkungan, yaitu terancamnya garis batas dan kaburnya titik koordinat antara ketiga negara, meliputi Indonesia, Singapura, dan Malaysia.

*Ketiga*, Pengelolaan wilayah pesisir sebagai potensi pariwisata bahari dan investasi masih terhambat. Selain itu pengembangan potensi perikanan masih terbatas karena kurangnya pengetahuan, keterampilan dan penguasaan teknologi serta rantai niaga.

*Keempat*, Belum adanya pemberian kewenangan untuk wilayah prioritas perbatasan yang memiliki nilai ekonomis tinggi untuk pembangunan daerah, seperti labuh jangkar dan pengelolaan wilayah laut. Saat ini kewenangan dalam pengelolaan retribusi labuh jangkar yang masih simpang siur, pengelolaan wilayah laut dalam otoritas

terkait tata kelola di wilayah prioritas perbatasan, dan pengembangan wilayah pesisir perbatasan, belum serius dilakukan oleh Pemerintah Pusat Pusat.

*Kelima*, Pembangunan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah belum diselaraskan dengan beberapa kekhasan yang dimiliki Kabupaten Bintan, antara lain aspek geografis dengan karakteristik wilayah kepulauan yang dikelilingi oleh laut serta perbukitan rendah membundar yang dikelilingi oleh daerah rawa-rawa: ditinjau dari aspek ekonomi wilayah Bintan merupakan wilayah pertambangan, perdagangan dan industri, pertanian dan perkebunan, serta perikanan dan kelautan; dan aspek sosio-kultural berkaitan dengan heterogenitas etnis dan budaya masyarakat yang hidup di wilayah Kab. Bintan, mencakup etnis melayu dan etnis lainnya,

*Keenam*, Upaya pengakuan terhadap susunan dan kekerabatan masyarakat adat beserta adat istiadat dan hukum adat yang hidup di wilayah Kabupaten Bintan. Suku bangsa dan budaya yang mendominasi adalah Melayu dengan perpaduan komposisi suku bangsa yang lain, termasuk etnis Tionghoa. Terkait dengan substansi nilai budaya didominasi oleh nilai etika dan estetika budaya Melayu. Nilai estetika tampak ketika etika kehidupan dijabarkan dalam bentuk ungkahan karya sastra yang dikenal sebagai Gurindam Dua belas. Suku bangsa di Kabupaten Bintan heterogen, namun didominasi oleh suku, budaya, dan kekhasan adat istiadat melayu.

Dengan adanya upaya penyesuaian Undang-Undang Kabupaten Bintan, diharapkan akan ada porsi dan perhatian pembangunan yang lebih besar dari pemerintah Pusat, terutama terkait dengan alokasi anggaran dengan mempertimbangkan kondisi geografis kepulauan dan perbatasan yang sering kali disamaratakan dengan daerah-daerah di lainnya. Untuk itu, secara sosiologis, pembentukan RUU tentang Kabupaten Bintan harus disusun dengan berlandaskan pada realitas yang terjadi di masyarakat dengan mempertimbangkan Kabupaten Bintan dengan segala karakteristik, kekhasan, dan keberagamannya.

### **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.<sup>63</sup>

Kabupaten Bintan pada awalnya bernama Kabupaten Kepulauan Riau yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Kabupaten Kepulauan Riau pada saat itu berkedudukan di Tanjung Pinang. Pada tanggal 31 Juli 1958, dengan dibentuknya Provinsi Riau 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), Sebagai Undang-Undang maka kedudukan Kabupaten Kepulauan Riau masuk ke dalam Provinsi Riau.

Selanjutnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau, maka Kabupaten Kepulauan Riau dipisahkan dari Provinsi Riau dan masuk ke dalam wilayah Provinsi Kepulauan Riau. Pada tahun 2006, terjadi perubahan nama Kabupaten Kepulauan Riau menjadi Kabupaten Bintan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2006 tentang Perubahan Nama Kabupaten Kepulauan Riau Menjadi Kabupaten Bintan Provinsi Kepulauan Riau.

Meskipun kedudukan Kabupaten Bintan saat ini sudah diatur berdasarkan ketentuan UU No. 25 Tahun 2002 dan PP No. 5 Tahun 2006 serta telah terjadi perubahan nama dari Kabupaten Kepulauan Riau menjadi Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau. Namun,

---

<sup>63</sup>*Ibid.*

ketentuan mengenai Kabupaten Kepulauan Riau dalam UU No. 12 Tahun 1956 masih belum dicabut dan tetap berlaku, serta menjadi salah satu alas hukum dalam pembentukan Kabupaten Bintan.

Dasar hukum pengaturan Kabupaten Bintan dalam UU No. 12 Tahun 1956 tersebut masih dalam penguasaan berlakunya UUDS Republik Indonesia. Oleh karena itu, dasar hukum pengaturan Kabupaten Bintan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 terhitung sejak dikeluarkannya dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 yang menyatakan kembali kepada Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sudah tidak sesuai lagi dengan Konstitusi yang berlaku di Indonesia.

Selanjutnya, otonomi daerah yang berlaku pada saat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 dibentuk masih berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Konsep otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1948 tersebut sudah berbeda dan tidak sejalan dengan konsep otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain sistem sentralistik yang berubah menjadi desentralisasi, pola relasi, serta pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Berdasarkan hal tersebut, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 sebagai salah satu alas hukum pembentukan Kabupaten Bintan sudah tidak sesuai lagi dengan UUD NRI Tahun 1945 dan undang-undang mengenai pemerintahan daerah yang berlaku saat ini. Oleh karena itu, perlu dilakukan penyesuaian alas hukum dengan menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau secara tersendiri yang terpisah dengan kabupaten/kota lainnya.

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

**A. Jangkauan dan Arah Pengaturan**

Jangkauan dari RUU ini sebagai pedoman bagi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan pemangku kepentingan terkait dalam pelaksanaan pembangunan di wilayah Kabupaten Bintan guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat Kabupaten Bintan. Selanjutnya arah pengaturan dari RUU ini, antara lain akan mengatur mengenai batasan definisi; cakupan wilayah, ibukota, dan karakteristik Kabupaten Bintan; kemudian mengatur mengenai keberlakuan peraturan pelaksana; serta pencabutan undang-undang yang sudah dinyatakan tidak berlaku.

Sasaran yang ingin diwujudkan dalam penyusunan RUU ini dilakukan dalam rangka penyesuaian terhadap dasar hukum Kabupaten Bintan, yaitu Undang-Undang Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Undang-Undang Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah masih mendasarkan pada Pasal 89, Pasal 131, dan Pasal 142 UUDS Republik Indonesia. Penyesuaian ini dimaksudkan agar alas hukum pembentukan dan penyelenggaraan Kabupaten Bintan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini.

## **B. Ruang Lingkup Materi Muatan**

Adapun materi muatan yang diatur di dalam RUU tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau sebagai berikut:

### **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 yang perlu diatur dalam RUU tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau sebagai berikut:

- a. Provinsi Kepulauan Riau adalah bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau.
- b. Kabupaten Bintan adalah daerah kabupaten yang berada di wilayah Provinsi Kepulauan Riau yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah.
- c. Kecamatan adalah kecamatan yang ada di wilayah Kabupaten Bintan.

Adapun hal yang bersifat umum yang juga diatur dalam ketentuan umum yaitu tanggal pembentukan Kabupaten Bintan. Melalui RUU ini ditegaskan bahwa tanggal 29 Maret 1956 merupakan tanggal pembentukan Kabupaten Bintan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan

Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Adapun tanggal 1 Desember ditetapkan sebagai hari jadi Kabupaten Bintan.

Hari jadi Kabupaten Bintan ditetapkan pada tanggal 1 Desember 1948 berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bintan Nomor 3 Tahun 2022 tentang Hari Jadi Kabupaten Bintan yang menetapkan tanggal 1 Desember 1948 sebagai hari jadi Kabupaten Bintan. Penetapan ini mengacu pada diterbitkannya Peraturan Komisaris Pemerintah Pusat di Bukit Tinggi Nomor 81/Kom/U tentang Peraturan tentang Pembentukan Kabupaten dalam Propinsi Sumatera Tengah

## **2. Cakupan Wilayah, Ibu Kota, dan Karakteristik Kabupaten Bintan**

Kabupaten Bintan terdiri atas 10 (sepuluh) Kecamatan, yaitu Kecamatan Gunung Kijang; Kecamatan Bintan Timur; Kecamatan Bintan Utara; Kecamatan Teluk Bintan; Kecamatan Tambelan; Kecamatan Teluk Sebong; Kecamatan Toapaya; Kecamatan Mantang; Kecamatan Bintan Pesisir; dan Kecamatan Seri Kuala Lobam.

Adapun Ibu kota Kabupaten Bintan berkedudukan di Bandar Seri Bentan, Kecamatan Teluk Bintan.

Kabupaten Bintan memiliki karakteristik, yaitu kewilayahan dengan ciri geografis utama kawasan dataran rendah berupa pesisir dan pantai, kawasan kepulauan yang merupakan bagian dari potensi kewilayahan Kabupaten Bintan, dan kawasan perbatasan yang berbatasan langsung dengan Malaysia; kemudian potensi sumber daya alam berupa kelautan dan perikanan serta potensi kepariwisataan dan perindustrian, adapun potensi kepariwisataan dan perindustrian yang berada di sebagian wilayah Kabupaten Bintan yang ditetapkan sebagai kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas Bintan; dan selanjutnya suku bangsa dan budaya terdiri dari beragam etnis dengan mayoritas suku melayu yang memiliki karakter religius sekaligus menjunjung tinggi adat istiadat dan kelestarian lingkungan.

### **3. Ketentuan Penutup**

Dalam ketentuan penutup ini mengatur bahwa susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Bintan diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, dalam ketentuan penutup juga diatur mengenai status peraturan perundang-undangan terkait Kabupaten Bintan yang sudah ada. Dalam ketentuan penutup Undang-Undang ini dinyatakan bahwa semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah (Lembaran Negara Nomor 25 Tahun 1956), dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Selain itu, pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku maka ketentuan yang mengatur mengenai Kabupaten Bintan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah (Lembaran Negara Nomor 25 Tahun 1956), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Adapun pemberlakuan Undang-Undang ini yaitu dimulai pada tanggal diundangkan.

## **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. Kabupaten Bintan yang dahulunya merupakan Kabupaten Kepulauan Riau dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Alas hukum pembentukan Kabupaten Bintan ini sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum sehingga perlu diganti. Kabupaten Bintan juga belum diatur dengan undang-undang tersendiri sesuai dengan semangat sistem desentralisasi dan konsep otonomi seluas-luasnya.
2. Dalam evaluasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Kabupaten Bintan ditemukan beberapa permasalahan, baik secara substantif maupun teknis perundang-undangan. Oleh karena itu, diperlukan penyesuaian pengaturan terhadap Kabupaten Bintan agar sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945, perkembangan ekonomi, sosial, dan budaya, serta mengakomodasi karakteristik wilayah dan masyarakat Kabupaten Bintan.
3. Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis RUU
  - a. Landasan Filosofis

RUU tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau akan membenahi dasar hukum Undang Undang Darurat Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Sumatera Tengah. Dengan melihat dari aspek falsafah hidup bangsa

Indonesia pada umumnya dan filosofi masyarakat Kabupaten Bintan pada khususnya sebagai bagian integral dari masyarakat Indonesia yang *bhineka tunggal ika*. Landasan filosofis ini memuat renungan kritis, integral dan rasional yang mendalam sampai pada hakikat makna otonomi daerah Kabupaten Bintan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Bintan pada khususnya dan masyarakat Indonesia pada umumnya dalam wadah NKRI yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945.

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 pemerintah 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*”.

Prinsip desentralisasi tersebut semakin dipertegas dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “*Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*”. Sementara 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.*” Dengan demikian, secara filosofis penyesuaian pengaturan terhadap Kabupaten Bintan dengan mendasarkan pada tujuan negara sebagaimana termaktub dalam

pembukaan UUD NRI Tahun 1945 serta dengan mengakomodasi karakteristik, keragaman potensi, kondisi yang khas di Kabupaten Bintan harus mencapai tujuan hukum yakni kepastian, keadilan, dan manfaat.

b. Landasan Sosiologis

Pertimbangan sosiologis yang melandasi RUU tentang Kabupaten Bintan, yaitu: *pertama*, Kabupaten Bintan memiliki karakteristik daerah perbatasan perairan dan lautan yang dikelilingi pulau-pulau kecil yang berada pada Provinsi Kepulauan Riau, sehingga menjadi pintu masuk lintas batas antara Indonesia–Singapura dan Indonesia–Malaysia. *Kedua*, salah satu ancaman Kabupaten Bintan yang berada pada kawasan perbatasan adalah keberadaan pulau-pulau terluar yang berpotensi hilang, karena penambangan pasir yang hampir menenggelamkan pulau-pulau tersebut. *Ketiga*, pengelolaan wilayah pesisir sebagai potensi pariwisata bahari dan investasi masih terhambat. Selain itu pengembangan potensi perikanan masih terbatas karena kurangnya pengetahuan, keterampilan dan penguasaan teknologi serta rantai niaga.

*Keempat*, Belum adanya pemberian kewenangan untuk wilayah prioritas perbatasan yang memiliki nilai ekonomis tinggi untuk pembangunan daerah, seperti labuh jangkar dan pengelolaan wilayah laut. *Kelima*, pembangunan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah belum diselaraskan dengan beberapa kekhasan yang dimiliki Kabupaten Bintan, antara lain aspek geografis dengan karakteristik wilayah kepulauan yang dikelilingi oleh laut serta perbukitan rendah membundar yang dikelilingi oleh daerah rawa-rawa. *Keenam*, upaya pengakuan terhadap susunan dan kekerabatan masyarakat adat beserta adat istiadat dan hukum adat yang hidup di wilayah Kabupaten Bintan. Suku bangsa di Kabupaten Bintan heterogen, namun didominasi oleh suku, budaya, dan kekhasan adat istiadat melayu.

c. Landasan Yuridis

Kabupaten Bintan pada awalnya bernama Kabupaten Kepulauan Riau yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Provinsi Sumatera Tengah. Selanjutnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau, maka Kabupaten Kepulauan Riau dipisahkan dari Provinsi Riau dan masuk ke dalam wilayah Provinsi Kepulauan Riau. Pada tahun 2006, terjadi perubahan nama Kabupaten Kepulauan Riau menjadi Kabupaten Bintan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2006 tentang Perubahan Nama Kabupaten Kepulauan Riau Menjadi Kabupaten Bintan Provinsi Kepulauan Riau.

Meskipun kedudukan Kabupaten Bintan saat ini sudah diatur berdasarkan ketentuan UU No. 25 Tahun 2002 dan PP No. 5 Tahun 2006 serta telah terjadi perubahan nama dari Kabupaten Kepulauan Riau menjadi Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau. Namun, ketentuan mengenai Kabupaten Kepulauan Riau dalam UU No. 12 Tahun 1956 masih belum dicabut dan tetap berlaku, serta menjadi salah satu alas hukum dalam pembentukan Kabupaten Bintan.

Alas hukum pengaturan Kabupaten Bintan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 masih dalam penguasaan berlakunya UUDS dan sudah tidak sesuai lagi dengan Konstitusi yang berlaku di Indonesia saat ini. Selain itu, konsep otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1948 yang menjadi dasar hukum pembentukan Kabupaten Bintan sudah berbeda dan tidak sejalan dengan konsep otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain sistem sentralistik yang berubah menjadi desentralisasi, pola relasi, serta pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Oleh karena itu, perlu dilakukan penyesuaian alas hukum dengan menyusun Rancangan Undang-Undang

tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau secara tersendiri yang terpisah dengan kabupaten/kota lainnya.

4. Jangkauan dari RUU ini sebagai pedoman bagi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan pemangku kepentingan terkait dalam pelaksanaan pembangunan di wilayah Kabupaten Bintan guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat Kabupaten Bintan. Adapun arah pengaturan dari RUU ini, antara lain akan mengatur mengenai batasan definisi; cakupan wilayah, ibukota, dan karakteristik Kabupaten Bintan; kemudian mengatur mengenai keberlakuan peraturan pelaksana; serta pencabutan undang-undang yang sudah dinyatakan tidak berlaku. Selanjutnya sasaran yang ingin diwujudkan dalam penyusunan RUU ini, yaitu dalam rangka penyesuaian terhadap dasar hukum pembentukan Kabupaten Bintan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah masih mendasarkan pada Pasal 89, Pasal 131, dan Pasal 142 UUDS. Penyesuaian ini dimaksudkan agar alas hukum pembentukan dan penyelenggaraan Kabupaten Bintan sesuai dengan ketentuan UUD NRI Tahun 1945 dan UU tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku saat ini.

## **B. Saran**

Berdasarkan simpulan tersebut maka perlu dilakukan penyusunan RUU tentang Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau sebagai penyesuaian terhadap dasar hukum Kabupaten Bintan dan mengakomodasi karakteristik daerah Kabupaten Bintan. Dengan demikian RUU ini diharapkan dapat memberikan jaminan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Bintan secara adil dan merata.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*. Jakarta: The Habibie Center. 2001.
- . *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*. Jakarta: Yarsif Watampane. 2005.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Bintan. *Kabupaten Bintan Dalam Angka 2022*. Bintan: Badan Pusat Statistik Kabupaten Bintan.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Grafindo Persada. 2005.
- Jha, S.N dan P.C. Mathur. *Decentralization and Local Politics*. London: Sage Publication. 1999.
- Kansil, C.S.T. *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia, cetakan kedua*. Jakarta: Ghalia Indonesia. 1985.
- Kelsen, Hans. *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Terjemahan dari *General Theory of Law and State*. Bandung: Nusamedia dan Nuansa. 2006.
- Manan, Bagir. *Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*. Disertasi. Bandung: Universitas Padjadjaran. 1990.
- . *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. 1995.
- Mardiasmo. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: ANDI. 2002.
- Marzuki, M. Laica. *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. 2006.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty. 1996.
- Muttalib, M.A. dan Mohd. Akbar Ali Khan. *Theory of Local Government*. New Delhi: Sterling Publishers Private Limited. 1983.

- Prang, Amrizal J. *Pemerintahan Daerah: Konteks Otonomi Simetris dan Asimetris*. Lhokseumawe: Biena Edukasi. 2015.
- Ramanathan, K. *Asas Sains Politik*. Selongor: Fajar Bakti Sdn. Bhd. 2003.
- Ranadireksa, Hendarmin. *Arsitektur Konstitusi Demokratik*. Bandung: Fokusmedia. 2007.
- Sanopaka, Endri. *Bandar Seri Bentan (Sebuah Sejarah Pemerintahan Kabupaten Bintan)*. Sukabumi: CV. Jejak. 2022.
- Smith, Brian C. *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*. London: George Allen & Unwin. 1985.
- Sukardja, Ahmad. *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasa*. Jakarta: Sinar Grafika. 2012.
- Widjaja, HAW. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia dalam Rangka Sosialisasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Rajawali Press. 2005.
- Yamin, M. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Djambatan. 1951.

### **Jurnal, Makalah, Tesis, dan Disertasi**

- Khairi, Halilul. *Tanggapan terhadap Rencana Penyusunan RUU Pembentukan Daerah Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Sumatra Barat, Jambi, Riau, Kalimantan Selatan, dan Kalimantan Tengah*. Makalah disampaikan dalam acara diskusi pakar dengan Tim Penyusun RUU Pembentukan Daerah Provinsi, Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian DPR RI, Senin, 27 Juli 2020.
- Maksum, Irfan Ridwan. *Desentralisasi Asimetris dan Otonomi Khusus di Indonesia*. Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi 42, 2013.
- Mandasari, Zayanti. *Politik Hukum Pemerintahan Desa; Studi Perkembangan Pemerintahan Desa Di masa Orde Lama, Orde Baru, Dan Reformasi*, Tesis. Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia. 2015.
- Mukhlis. *Fungsi dan Kedudukan Mukim Sebagai Lembaga Pemerintahan dan Lembaga Adat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh*. Disertasi, pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjajaran. Bandung: Hukum Universitas Padjajaran. 2014.

Wijayanti, Septi Nur. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*. Jurnal Media Hukum Vol. 23 No.2, Desember 2016.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah.

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

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataannya sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2006 tentang Perubahan Nama Kabupaten Kepulauan Riau Menjadi Kabupaten Bintan Provinsi Kepulauan Riau.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 tentang Pemindahan Ibukota Kabupaten Kepulauan Riau dari Wilayah Kota Tanjung Pinang ke Bandar Seri Bentan di Wilayah Kecamatan Teluk Bintan Kabupaten Kepulauan Riau.

Peraturan Daerah Kabupaten Bintan Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2021-2026.

### **Website**

Pemerintah Daerah Kabupaten Bintan. *Geografis Kabupaten Bintan*. Dimuat dalam <https://bintankab.go.id/geografis>. Diakses pada tanggal 23 Februari 2023.

-----  
*Sejarah Kabupaten Bintan*. Dimuat dalam <https://bintankab.go.id/sejarah>. Diakses pada tanggal 23 Februari 2023.

Satya Arinanto, *Merumuskan Kekhususan Otonomi dalam Negara Kesatuan RI: Suatu Catatan Berdasarkan Pengalaman Empiris*, 9 Agustus 2012, dimuat dalam [http://id.iluni-fhui.com/index.php/sites/berita\\_detail/id/17](http://id.iluni-fhui.com/index.php/sites/berita_detail/id/17), diakses pada tanggal 20 Agustus 2020.

**LAMPIRAN**  
**DAFTAR NARASUMBER DAN PEMANGKU KEPENTINGAN**  
**DALAM PENYUSUNAN**  
**NASKAH AKADEMIK DAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG**  
**TENTANG**  
**KABUPATEN BINTAN DI PROVINSI KEPULAUAN RIAU**

<b>NO.</b>	<b>PEMANGKU KEPENTINGAN</b>	<b>WAKTU KEGIATAN</b>	<b>KETERANGAN</b>
1.	Asisten III Sekretaris Daerah Kabupaten Bintan	15 – 18 Maret 2023	Pemerintah Daerah Kabupaten Bintan
2.	Kepala Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan Daerah	15 – 18 Maret 2023	Pemerintah Daerah Kabupaten Bintan
3.	Kepala Bagian Hukum	15 – 18 Maret 2023	Pemerintah Daerah Kabupaten Bintan
4.	Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata	15 – 18 Maret 2023	Pemerintah Daerah Kabupaten Bintan
5.	Akademisi Universitas Maritim Raja Ali Haji	15 – 18 Maret 2023	Universitas Maritim Raja Ali Haji