



NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
KABUPATEN BENGKALIS DI PROVINSI 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 BENGKALIS
DI PROVINSI 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	:	Laksmi Harundani, S.H., M.Kn. (Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Muda)
Wakil Ketua	:	Wiwin Sri Rahyani, S.H., M.H. (Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Madya)
Sekretaris	:	Dahlia Andriani, S.H. (Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Pertama)
Anggota	:	1. Olsen Peranto, S.H. (Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Muda) 2. M. Nurfaik, S.H.I. (Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Muda) 3. Noor Ridha Widiyani, S.H. (Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Muda) 4. Rais Agil Bahtiar, S.S., M.Si. (Analisis Legislatif Ahli Pertama) 5. Rachmawati, S.H., M.H. (Tenaga Ahli Komisi II DPR RI)

KATA SAMBUTAN

Puji syukur dipanjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena berkat karunia dan rahmat-Nya kami dapat menyelesaikan Naskah Akademik (NA) dan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau.

Badan Keahlian DPR RI sebagai sistem pendukung mempunyai tugas dan fungsi dukungan keahlian kepada DPR RI sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2020 tentang Sekretariat Jenderal DPR RI, dan Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib.

Dalam hal legislasi, Badan Keahlian DPR RI memberikan dukungan keahlian kepada Alat Kelengkapan DPR RI dan Anggota DPR RI yaitu dengan membantu penyiapan Program Legislasi Nasional Prioritas Tahunan, penyiapan dan penyusunan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang (RUU) sesuai dengan standar penyusunan RUU sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, serta dukungan keahlian dalam proses pembahasan RUU.

Penyusunan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang ini merupakan penugasan dari Pimpinan Komisi II DPR RI kepada Badan Keahlian DPR RI untuk melakukan penyusunan 26 (dua puluh enam) Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang kabupaten/kota yang salah satunya Kabupaten Bengkalis. Penyusunan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang ini dilakukan untuk memperbaiki dasar hukum

sebagai suatu bentuk penyesuaian daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kami menyadari terdapat banyak kekurangan dalam penyusunan Naskah Akademik ini. Oleh karena itu, kami sangat mengharapkan kritik dan saran yang membangun dari semua pihak agar pada penyusunan Naskah Akademik berikutnya dapat lebih baik. Akhir kata, kami harapkan isi dari Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau dapat menjadi acuan yang kuat dalam pembahasan antara DPR RI dan Pemerintah guna memperbaiki dasar hukum yang ada saat ini, serta pemerintahan Kabupaten Bengkalis menjadi lebih baik dan tercapainya kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Bengkalis.

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 ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya atas karunia dan rahmat-Nya, penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau dapat diselesaikan dengan baik dan lancar. Penyusunan RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau merupakan RUU yang ditugaskan oleh Komisi II DPR RI kepada Badan Keahlian DPR RI sebagai wujud penyempurnaan dasar pembentukan Kabupaten Bengkalis yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah (UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah).

Adapun penyusunan RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau ini sangat diperlukan guna memberikan kepastian hukum atas dasar hukum suatu daerah sesuai dengan perkembangan zaman. Konsekuensi tersebut yang kemudian menjadikan DPR RI memandang perlu untuk membentuk RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau karena penyesuaian dasar hukum semacam ini merupakan bagian dari penataan daerah yang merupakan salah satu wujud pelaksanaan otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Naskah Akademik RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau ini disusun berdasarkan pengolahan hasil informasi yang diperoleh melalui bahan-bahan bacaan (kepustakaan), *website*, diskusi dengan narasumber yang dilakukan secara komprehensif, pengumpulan data, dan uji konsep. Kelancaran proses penyusunan Naskah Akademik ini tentunya tidak terlepas dari peran aktif seluruh Tim Penyusun yang terdiri atas Perancang Peraturan Perundang-undangan dan Analisis Legislatif dari Badan Keahlian DPR RI serta Tenaga Ahli Komisi II DPR RI, yang telah dengan penuh ketekunan dan tanggung jawab menyelesaikan tugasnya.

Oleh karena itu, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang terkait dengan penyusunan Naskah Akademik ini atas ketekunan dan kerja samanya. Semoga Naskah Akademik ini dapat bermanfaat bagi pembacanya. Selain itu, kami juga mengharapkan kritik dan saran yang

membangun agar pada penyusunan Naskah Akademik berikutnya dapat menjadi lebih baik.

Jakarta, 12 Juni 2023

Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang
Badan Keahlian DPR RI

Dr. Lidya Suryani Widayati, S.H., M.H.
NIP. 197004291998032001

DAFTAR ISI

SUSUNAN TIM KERJA.....	i
KATA SAMBUTAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iv
DAFTAR ISI.....	vi
DAFTAR TABEL	ix
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah.....	5
C. Tujuan dan Kegunaan	6
D. Metode Penyusunan.....	6
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	
A. Kajian Teoretis	9
1. Otonomi Daerah	9
2. Desentralisasi	11
3. Pembangunan Daerah Berkelanjutan.....	17
4. Partisipasi Masyarakat.....	19
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Berkenaan dengan Penyusunan Norma.....	23
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang ada, Permasalahan yang dihadapi Masyarakat, dan Perbandingan dengan Negara Lain.....	29
1. Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan Kota Pekanbaru.....	29
2. Potensi Daerah.....	46
3. Kondisi Sosiologis.....	53
4. Urusan Pemerintahan Daerah.....	56
5. Anggaran.....	56
6. Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat.....	58

7. Model-Model Otonomi Daerah di Negara Lain.....	61
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam Undang-Undang Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara	66
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	68
B. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah	69
C. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2022 tentang Provinsi Riau.....	75
D. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.....	77
E. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan	80
F. 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.....	83
G. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa 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.....	86

H.	Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Meranti di Provinsi Riau.....	90
I.	Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang 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	95
J.	Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Dumai	92
K.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2021 tentang Batas Daerah Kabupaten Bengkalis dengan Kota Dumai di Provinsi Riau	99
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	
A.	Landasan Filosofis	104
B.	Landasan Sosiologis	106
C.	Landasan Yuridis	110
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG	
A.	Jangkauan dan Arah Pengaturan.....	112
B.	Ruang Lingkup Materi Muatan.....	112
BAB VI	PENUTUP	
A.	Simpulan	115
B.	Saran	117
	DAFTAR PUSTAKA.....	118
	LAMPIRAN DAFTAR NARASUMBER DAN PEMANGKU KEPENTINGAN	123
	LAMPIRAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG	

DAFTAR TABEL

- Tabel 1. Pembagian Wilayah Administrasi Kabupaten Bengkalis tahun 2021
- Tabel 2. Luas Wilayah Kabupaten/Kota Provinsi Riau
- Tabel 3. Jumlah dan Kepadatan Penduduk Menurut Kecamatan Di Kabupaten Bengkalis Tahun 2021
- Tabel 4. PDRB Atas Dasar Harga Konstan 2010 Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Riau Termasuk Minyak Bumi dan Gas Tahun 2017-2021 (Rp. Milyar)
- Tabel 5. PDRB Per Kapita Kabupaten/Kota Provinsi Riau Tahun 2017-2021
- Tabel 6. Perkembangan Penduduk Miskin di Kabupaten Bengkalis Tahun 2017-2021
- Tabel 7. Indikator Kemiskinan Menurut Kabupaten/Kota Provinsi Riau Tahun 2021
- Tabel 8. Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia dan Malaysia

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum, hal ini secara eksplisit dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) bahwa “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Sebagai negara hukum maka sesungguhnya yang memimpin penyelenggaraan negara adalah hukum dengan berpegang teguh pada prinsip *the rule of law, and not of man*, dengan demikian setiap kekuasaan yang dijalankan oleh negara maka harus berlandaskan hukum.¹ Indonesia juga merupakan negara perundang-undangan, hal ini dikarenakan Indonesia menggunakan sistem hukum Eropa kontinental yang biasa disebut dengan sistem hukum *civil law*. Kelaziman dalam sistem *civil law* yakni memiliki sumber hukum yang berasal dari kodifikasi hukum tertulis (*written code*).² Selanjutnya, pada sistem *civil law* terdapat 3 (tiga) sumber hukum yaitu undang-undang (*statute*), peraturan turunan (*regulation*), dan kebiasaan yang tidak bertentangan dengan hukum (*custom*).³ Adapun putusan hakim pada sistem *civil law* seringkali dianggap bukan suatu hukum.⁴

Sebagai negara hukum yang menitikberatkan pada perundang-undangan maka perubahan undang-undang sebagai suatu bentuk pembenahan regulasi bukanlah hal baru. Terkait dengan perubahan undang-undang, terdapat adagium hukum yakni *het recht hinkt achter de faiten aan* yang memiliki arti bahwa hukum senantiasa tertatih-tatih mengejar perubahan zaman. Adagium ini bermakna bahwa pada hakikatnya sudah seharusnya hukum selalu mengikuti perkembangan

¹Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hal. 56-57.

²Gerald Paul Mc Alinn, et al. *An Introduction to American Law*, Durham: Carolina Academic Press, 2010, hal. 4.

³John, Henry Merryman. *The Civil Law Tradition: An Introduction to The Legal System of Western Europe And Latin America 2nd Edition*, California: Stanford University Press, California, 1985, hal. 23.

⁴*Ibid.*, hal. 24.

zaman dan bukan justru sebaliknya. Hal ini dikarenakan hukum terbentuk dalam *moment opname* yakni momentum realitas yang tertangkap saat itu⁵, sehingga ketika terdapat perubahan zaman maka penyesuaian perlu dilakukan agar tidak terjadi tumpang tindih pengaturan baik secara vertikal dengan UUD NRI Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku secara horizontal.

Adagium hukum yang berlaku secara universal itu pula yang juga terjadi pada Kabupaten Bengkalis yang hingga saat ini masih menggunakan dasar hukum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah (Lembaran Negara Nomor 25 Tahun 1956) sebagai dasar pembentukannya. Kondisi riil pengaturan Kabupaten Bengkalis terbentuk melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah (UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah) terhitung sejak tanggal 29 Maret 1956 hingga saat ini.

Selanjutnya, UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah yang telah berusia selama 67 (enam puluh tujuh) tahun tersebut juga masih berdasarkan pada Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia Tahun 1950 (UUDS RI Tahun 1950) dan dalam bentuk Negara Republik Indonesia Serikat (RIS). Demikian pula pola otonomi daerah yang berlaku pada saat UU tentang Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah tersebut terbentuk, masih berdasarkan kepada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (UU tentang Pokok Pemda Tahun 1957). UU tentang Pokok Pemda Tahun 1957 sudah tidak berlaku lagi dan telah digantikan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok

⁵ Sidin, Andi Irman Putra. *Peran Prolegnas Dalam Perencanaan Pembentukan Hukum Nasional Berdasarkan UUD 1945*, dimuat dalam http://bphn.go.id/data/documents/peran_prolegnas_dalam_perencanaan_pembentukan_hukum_nasional.pdf, diunduh tanggal 17 Agustus 2020, hal. 4.

Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemda Tahun 1999), Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, dan 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 Pemda Tahun 2014). Ketidaksesuaian dalam UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah yaitu Provinsi Riau belum menjadi provinsi tersendiri sehingga terdapat daerah otonom di luar Provinsi Riau yakni Agam, Padang/Pariaman, Solok, Pasaman, Sawah Lunto/Sijunjung, Lima Puluh Kota, Pesisir Selatan/Kerinci, Tanah Datar, Merangin, dan Batang Hari yang masuk dalam pengaturan Undang-Undang tersebut.

Ketidaksesuaian UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah akan semakin jelas jika ditelusuri dari perspektif filosofi dibentuknya daerah otonom. Filosofi dari dibentuknya daerah otonom sebagaimana dijelaskan oleh Halilul Khairi adalah sebagai bentuk pengakuan dan pemberian hak oleh negara kepada suatu kelompok masyarakat (*locality*) untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri terhadap urusan tertentu. Pengakuan dan pemberian hak oleh negara tersebut, dilakukan karena sebelum terbentuknya negara, sudah terdapat berbagai kelompok masyarakat yang hidup dengan tata nilai dan tata kelola kehidupan bersama yang berbeda-beda. Oleh karena itu, pemberlakuan otonomi seharusnya memberikan kesempatan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri daerahnya sesuai dengan nilai dan tata kelola kehidupan bersama yang diyakini oleh masyarakat di daerahnya. Dengan kata lain, pemberlakuan otonomi tidak dapat dilaksanakan secara seragam antara daerah yang satu dengan daerah lainnya. Hal inilah yang sesungguhnya

belum terakomodasi di dalam UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah.

UU tentang Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah menggunakan landasan hukum UU tentang Pemda Tahun 1948 yang sejatinya saat itu belum ada konsep otonomi luas yang baru dimulai sejak keberlakuan UU tentang Pemda Tahun 1999. Otonomi luas baru muncul sejak UU tentang Pemda Tahun 1999 hingga saat ini, karena pada waktu dahulu pemberian otonomi yang seluas-luasnya dikhawatirkan menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan negara kesatuan dan tidak selaras dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi sesuai dengan prinsip yang diberikan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).⁶

Secara konsep UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah jelas sudah sangat berbeda dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini, sehingga ini merupakan momentum yang tepat untuk membentuk undang-undang yang secara khusus mengatur mengenai Kabupaten Bengkalis. Berdasarkan UU tentang Pemda Tahun 2014 maka sepatutnya pula dilakukan penyesuaian agar pembangunan di Kabupaten Bengkalis dapat meningkatkan perekonomian dan menyejahterakan masyarakat Kabupaten Bengkalis.

Dengan demikian sesuai dengan adagium *het recht hinkt achter de faiten aan* maka secara objektif besar kemungkinan UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah tersebut sudah tidak sesuai dengan perkembangan hukum ketatanegaraan dan perkembangan politik, ekonomi, sosial-budaya, potensi daerah, serta kemajuan teknologi, informasi, dan komunikasi, dalam rangka menciptakan otonomi daerah yang berdaya saing yang dibutuhkan oleh Kabupaten Bengkalis.

Kabupaten Bengkalis memiliki banyak potensi ekonomi yang sebagian besar terletak pada sektor minyak dan gas bumi, perkebunan,

⁶Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

dan pariwisata. Potensi minyak bumi di Kabupaten Bengkalis memberikan kontribusi yang cukup besar terutama dalam perolehan dana bagi hasil minyak dan gas bumi. Selain itu, kontribusi sektor perkebunan yang terbesar adalah perkebunan kelapa sawit yang ditambah dengan perkebunan kelapa dan karet. Potensi pariwisata di Kabupaten Bengkalis yaitu wisata bahari yang terletak di Pulau Rupat yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai Kawasan Setrategis Pariwisata Nasional (KSPN).

Selain dikarenakan bahwa secara faktor sosiologis perkembangan zaman yang memerlukan agregasi dari sisi penyesuaian hukum, penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau dilakukan sesuai dengan penugasan yang diberikan oleh Komisi II DPR RI. Berdasarkan arahan dan permintaan dari Pimpinan Komisi II DPR RI kepada Sekretaris Jenderal DPR RI untuk menugaskan Badan Keahlian DPR RI untuk menyusun Naskah Akademik (NA) dan Draf RUU mengenai kabupaten/kota di beberapa wilayah Indonesia yang belum menyesuaikan dengan dinamika konstitusi, ketatanegaraan, dan kondisi faktual lainnya. Selain berdasarkan uraian tersebut, saat ini RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau termasuk dalam Rancangan Undang-Undang Kumulatif Terbuka yang masuk dalam Daftar Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Tahun 2023.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, dapat dirumuskan identifikasi masalah dalam rangka penyusunan NA RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau yaitu sebagai berikut::

1. Bagaimana teori dan praktik pelaksanaan mengenai penyelenggaraan otonomi daerah di Kabupaten Bengkalis pada saat ini?
2. Bagaimana peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan otonomi daerah di Kabupaten Bengkalis pada saat ini?
3. Apakah yang menjadi dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari penyusunan RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau?

4. Apakah sasaran yang akan diwujudkan, jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan yang perlu diatur dalam RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau?

C. Tujuan dan Kegunaan

Sesuai dengan identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Kabupaten Bengkalis yaitu sebagai berikut:

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

Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau berguna untuk memberikan dasar atau landasan ilmiah bagi materi muatan yang akan diatur dalam RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau.

D. Metode Penyusunan

Penyusunan NA RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau dilakukan melalui studi kepustakaan/literatur dengan menelaah berbagai data sekunder seperti hasil-hasil penelitian atau kajian, literatur, serta peraturan perundang-undangan terkait, baik di tingkat Undang-Undang maupun peraturan pelaksanaannya dan berbagai dokumen hukum terkait.

Guna melengkapi studi kepustakaan dan literatur dilakukan penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan terkait dengan

penyelenggaraan otonomi daerah di Kabupaten Bengkalis, diantaranya yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Darurat Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah.
3. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2022 tentang Provinsi Riau
4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan.
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.
7. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa 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.
8. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang 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.
9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2021 tentang Batas Daerah Kabupaten Bengkalis dengan Kota Dumai di Provinsi Riau

Selanjutnya, untuk memperkuat validitas data terkait kondisi terkini baik dari sisi sosiologis, administratif, geografis, dan berbagai data statistik lainnya, dilakukan pula pengumpulan data ke Kabupaten Bengkalis dengan melakukan diskusi dan validasi data ke Pemerintahan Daerah Kabupaten Bengkalis yang dihadiri oleh perwakilan dari dinas terkait serta akademisi dari Fakultas Hukum serta Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Islam Riau. Data yang diperoleh memperkuat kerangka berpikir yang tertuang dalam bab kerangka teori dan praktik empiris dalam NA sebagai pisau analisis dalam melakukan kajian pada bab-bab berikutnya.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah salah satu bentuk nyata dari praktik demokrasi. Dalam tataran masyarakat, demokrasi berbicara tentang kebebasan individu dan kelompok-kelompok di dalam masyarakat, sedangkan dalam tataran hubungan pusat-daerah, demokrasi menuntut adanya kebebasan daerah untuk mengatur dirinya sendiri (otonomi daerah).⁷ Utamanya, ujung dari hubungan pusat dan daerah adalah kesetiaan nasional. Kesetiaan nasional menurut Myron Weiner⁸ dapat dicapai dengan mengurangi atau menghilangkan kesetiaan primordial. Hanya saja menurut Nazaruddin Syamsudin⁹ pandangan tersebut dapat dikritik sebab terlalu melihat persoalannya dari sudut pandang nasional, yang dalam hal ini dari puncak struktur politik. Apabila pandangan tersebut dilihat dari struktur bawah maka masalahnya menjadi lain yaitu bagaimana negara atau struktur politik dapat menampung kesetiaan primordial itu dan menyalurkannya dalam suatu ikatan yang terpadu. Pandangan tersebut di atas, menunjukkan bahwa perkembangan dinamika demokrasi di Indonesia, akan tergantung bagaimana pusat memiliki kepekaan terhadap perkembangan daerah, karena respon daerah merupakan bentuk respon terhadap kesetiaan nasional yang dibangun pemerintah.

Dalam konteks otonomi daerah, lahirlah UU tentang Pemda Tahun 1999 yang merupakan kebalikan arah dari sentralisasi menuju ke ekstrim yang berlawanan yaitu otonomi seluas-luasnya. Pokok persoalannya terletak pada belum siapnya baik pusat maupun daerah dalam menyikapi otonomi daerah dengan prinsip otonomi yang seluas-

⁷Maswadi Rauf dalam Roy T Pakpahan, *Konflik Elit Pusat dan Daerah Studi Kasus Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur provinsi Lampung 2003-2008*, Jakarta, FISIP UI, 2005, hal 32. Tesis S2 tidak diterbitkan.

⁸Lihat Nazaruddin Syamsudin, *Integrasi Politik di Indonesia*, Jakarta, Gramedia, 1989, hal 7.

⁹*Ibid*, hal 8.

luasnya. Pusat yang secara empiris belum siap untuk kehilangan perannya sebagai pengatur dan pengurus yang sering dipraktikkan di era Orde Baru yang sentralistik. Sedangkan daerah yang sangat antusias pada kebebasan dengan kapasitas yang terbatas serta belum siap untuk menjalankan otonomi yang seluas-luasnya tersebut.

Menurut Prof. Soepomo, otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat, dan sifat sendiri-sendiri, dalam kadar Negara Kesatuan. Tiap-tiap daerah mempunyai histori dan sifat khusus yang berlainan daripada riwayat dan sifat daerah lain. Berhubungan dengan itu, Pemerintah harus menjauhkan segala usaha yang bermaksud akan menguniformisir seluruh daerah menurut satu model.¹⁰ Menurut Smith, perlu dipahami bahwa perluasan otonomi daerah juga dapat membuka peluang semakin terkonsentrasinya kekuasaan diantara *local state-actors* (birokrat dan politisi lokal). Ini adalah salah satu bahaya dari perluasan otonomi daerah yang perlu dicermati. Bila kecenderungan ini terjadi maka masih terlalu dini untuk berharap bahwa kebijakan otonomi daerah akan dengan serta merta membuka peluang yang lebih luas kepada *civil society* untuk berpartisipasi dalam baik pada proses pengambilan keputusan pada tingkat lokal maupun pada tahap pelaksanaan dari berbagai keputusan tersebut.¹¹

Menurut Smith yang dikutip oleh Dharma Setyawan Salam, faktor yang dapat memprediksi keberhasilan otonomi daerah adalah fungsi dan tugas pemerintahan, kemampuan penguatan pajak daerah, bidang tugas administrasi, jumlah pelimpahan kewenangan, besarnya anggaran belanja, wilayah, ketergantungan keuangan, dan personil. Secara filosofi, penyelenggaraan otonomi daerah adalah bentuk pengakuan pemerintah pusat terhadap kemandirian masyarakat dan pemerintah kabupaten dan kota. Karena itu,

¹⁰Josep Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi beberapa faktor yang mempengaruhi penyelenggaraannya)*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), hal. 46.

¹¹Syarif Hidayat, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Kedepan*, (Jakarta: Pustaka Quantum, 2002), hal. 33.

sasaran akhir penyelenggaraan otonomi daerah adalah pemberdayaan masyarakat dan pemerintah daerah serta mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat.¹²

Pelaksanaan otonomi daerah kelihatannya memang sederhana. Namun sebenarnya mengandung pengertian yang cukup rumit, karena di dalamnya tersimpul makna pendemokrasian dalam arti pendewasaan politik rakyat daerah, pemberdayaan masyarakat, dan sekaligus bermakna mensejahterakan rakyat berkeadilan.¹³ Reformasi di Indonesia yang terjadi pada tahun 1998 yang menghendaki adanya perubahan terhadap sistem pemerintahan di Indonesia dari pemerintahan pusat sampai pemerintah daerah dengan melakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan perubahan terhadap undang-undang, dimana salah satunya adalah Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Perubahan undang-undang pemerintah daerah sebagai bagian dari semangat reformasi mengakibatkan perubahan pola hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, pola pengelolaan keuangan pemerintah daerah.

2. Desentralisasi

Desentralisasi mengharuskan adanya pelibatan berbagai macam hubungan hierarki yang menggabungkan berbagai institusi dan fungsi-fungsi baik pada tingkatan negara federal maupun unitari yang mendelegasikan kekuasaan kepada pemerintahan yang berada dibawahnya. Konsep dasar desentralisasi merujuk pada tiga unsur yaitu tuntutan untuk desentralisasi (*the demand for decentralization*), nilai desentralisasi (*the value of decentralization*), dan elemen desentralisasi (*the elements of decentralization*).¹⁴

¹²Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah Dalam Persepektif Lingkungan, Nilai dan Sumber daya*, (Jakarta: Djembatan), hal. 75-109.

¹³Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah (Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD)*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999), hal. 7.

¹⁴Brian C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimention of The State*, London: George Allen & Unwin, 1985, hal. 2.

Michael S. Malley berpendapat bahwa kebijakan desentralisasi di Indonesia hanya menghasilkan pemerintahan lokal yang telah diambil alih oleh elite-elite lokal:¹⁵

Mereka berpendapat bahwa penguasaan lebih memungkinkan di mana kompetisi pemilihan (kepala daerah) yang efektif tidak cukup, kelompok elit yang lebih kohesif, dan tingkatan rata-rata kesadaran para pemilih rendah. Mereka beranggapan bahwa elit dapat mengorganisasikan lebih kohesif pada tingkat lokal dikarenakan kepentingan mereka lebih homogen dan biaya informasi dan organisasi lebih rendah daripada pada tingkatan nasional. Di samping itu, para pemilih juga tidak mendapatkan informasi yang cukup mengenai perilaku politisi lokal selain itu media massa juga kurang meliput pemiasalahan-permasalahan lokal daripada pemberitaan permasalahan nasional. Dengan kondisi seperti ini, warga masyarakat kurang dapat mengawasi perilaku politisi lokal mereka, yang tentunya akan menghilangkan kemampuan mereka untuk meminta pertanggungjawaban para politisi lokal. dan tentunya ini akan meningkatkan resiko *elite capture*.

Konsep otonomi terkait erat dengan hubungan pusat dan daerah. Menurut SH Sarundajang¹⁶ untuk menjelaskan hubungan pusat dan daerah dua tipe yaitu: Pertama, disebut sentralis, yaitu segala urusan, tugas, fungsi dan wewenang penyelenggaraan pemerintahan pusat yang pelaksanaannya dilakukan secara dekonsentrasi. Kedua, disebut dengan desentralisasi, dimana urusan, tugas, dan wewenang pelaksanaan pemerintahan diserahkan seluas-luasnya kepada daerah. Dalam realitanya hubungan pemerintah pusat dan daerah tidak selalu berjalan harmonis. Penyebabnya bisa karena distribusi kekuasaan yang dilakukan antara pemerintah pusat dan daerah yang berjalan seimbang dan tidak adil. Distribusi kekuasaan yang dilakukan dalam bentuk mandat, jelas membatasi ruang gerak pemerintah daerah. Konflik kekuasaan itu semakin jelas terasa di era reformasi dan otonomi daerah.

Desentralisasi sebagai sebuah kebijakan dari negara atau pemerintah memiliki konsep yang bervariasi mulai yang bersifat

¹⁵*Ibid.*

¹⁶S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999, hal. 81.

universal (global) hingga lokal. Kebijakan desentralisasi baik di negara federal dan unitarisme sangat tergantung pada faktor-faktor sejarah dan budaya yang dihadapi setiap negara, sehingga kebijakan desentralisasi di tiap negara sangat berbeda dan sangat dipengaruhi oleh latar belakang politik dan kondisi sosial ekonomi masyarakat serta pengaruh globalisasi yang disponsori oleh negara maju dan lembaga internasional khususnya mengenai isu pembangunan, integrasi pasar domestik dengan pasar internasional, dan peningkatan otonomi daerah.¹⁷

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.¹⁸ Smith menjelaskan konsep desentralisasi dalam studi politik bahwa desentralisasi merujuk pada distribusi kekuasaan teritorial. Desentralisasi berhubungan dengan tingkat kekuasaan dan kewenangan yang diserahkan melalui hirarki geografis negara, dan institusi-institusi dan proses dimana penyerahan tersebut terjadi. Desentralisasi memerlukan pembagian teritorial negara ke dalam daerah-daerah yang lebih kecil dan pembentukan institusi-institusi politik dan administrasi pada daerah-daerah tersebut.¹⁹

Brian C Smith telah berpendapat bahwa dalam menentukan kebijakan pembangunan harus merujuk pada tujuan utama desentralisasi. Brian C Smith mengemukakan 7 (tujuh) buah alasan mengapa desentralisasi demokratis seharusnya dijadikan landasan dalam pembuatan kebijakan pemerintahan. *Pertama*, perencanaan

¹⁷John Harriss, Kristian Stokke, dan Olle Tornquist, *Politicsing Democracy: The New Local Politics of the Democratisation*, New York: Palgrave Macmillan, 2005, hal. 2-3.

¹⁸Brian C. Smith, *Op.cit*, hal.1.

¹⁹*Ibid*, hal. 2.

pembangunan lebih efektif berdasarkan kebutuhan lokal. Perencanaan ini akan memberikan mekanisme yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat lokal. *Kedua*, desentralisasi pada tatanan lokal berdampak langsung pada penurunan masyarakat miskin. *Ketiga*, desentralisasi pembangunan pada tingkat lokal akan memperbaiki agen (lembaga-lembaga) lokal. *Keempat*, desentralisasi pembangunan di tingkat lokal akan mengurangi perubahan sosial masyarakat baik dari aspek keterasingan (*indifference*), sifat pesimis, dan pasif. *Kelima*, desentralisasi pembangunan seharusnya memberikan kecepatan dan fleksibilitas dalam pengimplementasian kebijakan dengan mengurangi tingkat direksi (instruksi) dan pengawasan pemerintah pusat. *Keenam*, pembangunan pada tingkat lokal akan meningkatkan kepercayaan demokrasi lokal yang pada akhirnya akan memperkuat kesatuan nasional. Pada akhirnya desentralisasi pada tingkat lokal akan mempercepat mobilisasi dukungan terhadap perencanaan pembangunan. *Ketujuh*, dengan demikian rencana dan target pembangunan harus dikomunikasikan (koordinasi) dalam fisik dan budaya yang sulit. Institusi lokal (pemerintah lokal) dapat memberikan data interpretasi kebutuhan lokal, indoktrinasi (terhadap manfaat program kesehatan misalnya), input atau masukan (seperti dana pendampingan dan buruh/pekerja) dan proyek swadaya masyarakat. Sehingga tujuan dari desentralisasi pembangunan pada tingkatan lokal akan dapat memperbaiki perekonomian dan kesejahteraan masyarakat.²⁰

Dalam tataran pelaksanaannya desentralisasi menghasilkan bentuk-bentuk kewenangan delegasi (dekonsentrasi) dan devolusi (desentralisasi). Dua pandangan mendasar mengenai implementasi dekonsentrasi yang mengarah pada upaya resentralisasi dan desentralisasi yang menekankan pada devolusi kewenangan urusan. Pertama. Brian C. Smith berpandangan bahwa kebijakan dekonsentrasi dan desentralisasi merupakan alat pemerintah pusat

²⁰*Ibid*, hal. 186-188.

yang ditujukan untuk memperkuat batas-batas (teritorial) kesatuan suatu negara melalui pembangunan. Brian C. Smith mengatakan:²¹

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

Rondinelli dan Cheema memberikan solusi atas pandangan mengenai efektifitas pelaksanaan kebijakan desentralisasi berbasis pada hubungan dan pertalian antarpemerintahan yang sangat tergantung pada (a) kejelasan dan konsistensi dari tujuan kebijakan dan tingkat/derajat dimana mereka memberi agen-agen badan/dinas/kantor) pengimplementasi arahan yang jelas untuk melanjutkan aktivitas-aktivitas yang akan mengarah pada peningkatan kinerja mereka; (b) pengalokasian fungsi-fungsi yang tepat di antara agen-agen, didasarkan pada kapasitas dan sumber daya mereka; (c) tingkatan dimana perencanaan, penganggaran dan prosedur implementasi distandardisasi dan dengan cara itu meminimalisasi konflik penafsiran yang membuat program dan kebijakan sulit untuk dikoordinasikan: (d) akurasi, konsistensi, dan kualitas komunikasi antarorganisasi yang memungkinkan organisasi-organisasi yang terlibat dalam implementasi kebijakan memahami peran dan tanggungjawab mereka dan untuk melengkapi aktivitas-aktivitas pihak-pihak lainnya; dan (e) efektivitas pertalian diantara unit-unit administrasi yang terdesentralisasi yang memastikan adanya interaksi di antara organisasi-organisasi dan memungkinkan koordinasi aktivitas-aktivitas.²²

Dengan demikian desentralisasi pembangunan harus ditujukan dalam rangka peningkatan partisipasi masyarakat baik

²¹*Ibid*, hal. 191.

²²G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (Eds.), *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills/London/New Delhi: Sage Publication, 1983, hal. 29.

dalam proses pembuatan kebijakan ataupun implementasi kebijakan yang pada tatanan paling dasarnya lebih baik dikelola oleh pemerintahan lokal sebagai aspirasi masyarakat. . Terdapat pandangan bahwa pemerintahan lokal lebih layak untuk mengelola urusan pelayanan dan kesejahteraan, Muttalib dan Ali Khan memberikan justifikasi dengan menjelaskan:²³

Pemerintah Lokal, baik dalam bentuk asli dan kolonial, dengan pengecualian-kecualian tertentu memiliki satu kesamaan karakteristik. Keduanya merupakan alat untuk mengawasi yang berkenaan dengan mempertahankan *status quo* (keadaan sosial seperti sekarang atau sebelumnya) dan pengumpulan pendapatan dan menjaga kekuatan-kekuatan mengganggu agar tetap terkendali. Seperti Pemerintah nasional, pemerintah lokal telah mengubah perhatian mereka dari hukum dan tatanan (keamanan) kepada promosi atau peningkatan kesejahteraan umum masyarakat dan dengan cara itu (pemerintah lokal) telah menjadi *partner* atau mitra Pemerintah dalam pembangunan sosial dan ekonomi. Mereka (pemerintah lokal) terlibat dalam proyek-proyek yang memiliki tujuan-tujuan politik yang jelas seperti peningkatan partisipasi masyarakat dalam urusan-urusan publik, proyek-proyek yang didisain untuk mendorong pembangunan ekonomi, dan proyek-proyek lainnya yang dimaksudkan dengan jelas untuk menghasilkan perubahan sosial yang radikal. Mereka (pemerintah lokal) bertanggungjawab terhadap distribusi yang adil atas pembangunan ekonomi dan sosial di antara seluruh bagian negara.

Desentralisasi sebagai sebuah kebijakan dari negara atau pemerintah memiliki konsep yang bervariasi mulai yang bersifat universal hingga lokal. Kebijakan desentralisasi pada masalah distribusi kekuasaan berdasarkan dimensi kewilayahan atau teritorial S.N Jha dan P.C Mathur memandang, desentralisasi menjadi alasan yang paling mungkin sebagai alternatif bagi pemerintah dengan sebuah pendekatan 'pusat masyarakat' guna menjadi solusi persoalan lokal menyangkat peningkatan ekonomi dan keadilan sosial. Pada konteks ini, mungkin saja dalam proses pemerintahan lokal terjadi berseberangan kewenangan dengan pemerintahan pusat, bahkan

²³M.A. Muttalib dan Mohd. Akbar Ali Khan. *Theory of Local Government*. Sterling Publishers Private Limited, New Delhi, 1983, hal. 29-30.

dapat pula merusak kebijakan publik yang dirancang untuk kebaikan masyarakat luas. Oleh sebab itu, desentralisasi bukan sekedar melemahkan pemerintahan pusat, namun dapat pula menjamin stabilitas pemerintahan dan meniadakan sifat birokrasi kolonial guna menjamin adanya perbedaan agama, etnisitas, dan minoritas.²⁴ Daerah memiliki pemerintahan sendiri dan memiliki kemampuan untuk mengarahkan potensi lokal untuk melakukan promosi pembangunan pada tataran terbawah. Inilah yang harus dipunyai pemerintahan lokal yang dibentuk oleh otoritas pusat. Akan tetapi terjadi kegagalan dalam memahami desentralisasi ketika munculnya fenomena mafia dalam pemerintahan lokal yang melemahkan proses politik dari pusat kekuasaan. Dengan demikian dapat dikatakan makna filosofi dari desentralisasi menjadi sia-sia belaka.²⁵

3. Pembangunan Daerah Berkelanjutan

Konsep pembangunan berkelanjutan yang dimaknai sebagai pembangunan untuk masa kini dan yang tidak memerlukan kompromi generasi yang akan datang muncul pada pertemuan bangsa-bangsa di Norwegia yang diketuai oleh Perdana Menteri Norwegia Gro Harlem Brundtland pada tahun 1987. Di saat itulah seolah-olah terjadi revolusi ke 2 (dua) di bidang pembangunan nasional yang menyatakan bahwa pembangunan ekonomi tidak semata-mata merusak lingkungan, tetapi justru pembangunan ekonomi dan pembangunan lingkungan dapat bersinergi satu sama lain. sehingga suatu kesejahteraan yang sebenarnya dan diidam-idamkan akan sungguh dapat tercapai. Pembangunan ekonomi akan menciptakan kenaikan penghasilan nasional yang memberikan kemampuan suatu negara untuk memelihara lingkungannya agar tidak mengalami kerusakan; sebaliknya kondisi lingkungan yang baik akan tidak menyerap dana

²⁴S.N Jha dan P.C Mathur (Eds.), *Decentralization and Local Politics*, California: Sage Publication, 1999, hal. 48.

²⁵*Ibid*, hal. 50-51.

pembangunan tetapi justru mendukung atau menopang kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya.²⁶

Adapun pilar-pilar pembangunan berkelanjutan berupa berkelanjutan ekonomi, berkelanjutan sosial dan berkelanjutan lingkungan, yang ketiganya harus berkembang secara seimbang; kalau tidak pembangunan akan terjebak pada model pembangunan konvensional yang menekankan pertumbuhan ekonomi saja dan meninggalkan perkembangan sosial dan lingkungan. Hasil pembangunan konvensional antara lain pemerataan hasil-hasil pembangunan menjadi sangat timpang dengan 20% (dua puluh persen) penduduk dunia di negara maju menguasai 80% (delapan puluh persen) pendapatan dunia dan 80% (delapan puluh persen) penduduk dunia (negara sedang berkembang) hanya menguasai 20% (dua puluh persen) pendapatan dunia. Akibatnya pembangunan konvensional menjadi terhambat atau terkendala oleh kondisi sosial (kesehatan, pendidikan, dan kemiskinan) dan menyusutnya cadangan sumberdaya alam (energi BBM fosil dan batubara yang tak terbarukan) serta memburuknya kualitas lingkungan akibat pencemaran udara, air, sungai dan danau, serta kekurangan air di musim kemarau dan banjir di musim hujan di banyak tempat di Indonesia maupun di negara-negara sedang berkembang lainnya dan juga di negara maju.²⁷

Era reformasi telah merubah paradigma pembangunan dari *economic oriented* pada masa Orde Baru menjadi pembangunan daerah berkelanjutan. Hal tersebut sesuai dengan amanah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang. Regulasi tersebut juga mengatur keterkaitan pembangunan nasional dan daerah dalam konteks pembangunan berkelanjutan. Pemerintah juga menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri

²⁶David W. Pearce dan Jeremy J. Warford, *World Without End, Economics, Environment and Sustainable Development*, New York: Oxford University Press, 1993.

²⁷Emil Salim, "Paradigma Pembangunan Berkelanjutan", dalam Iwan Jaya Azis, Lydia M. Napitupulu, Arianto Patunru, dan Budi Reksosudarmo, *Pembangunan Berkelanjutan, Peran dan Kontribusi Emil Salim*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2010, hal. 21 – 30.

(Permendagri) Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

Sementara itu, hasil analisis dari Bank Dunia menunjukkan bahwa pembangunan Indonesia yang tidak berkelanjutan akan menimbulkan biaya sosial dan lingkungan yang berkisar antara 0,2% (nol koma dua persen) sampai 7% (tujuh persen) terhadap pendapatan nasional bruto.²⁸

Pembangunan berkelanjutan telah menjadi perhatian nasional dan wilayah. Pencapaian pembangunan yang seimbang antara aspek ekonomi, sosial dan lingkungan telah menjadi perhatian pengambil kebijakan yakni bagaimana mencapai pembangunan berkelanjutan tersebut secara terukur dan layak. Belakangan konsern pembangunan berkelanjutan juga telah bergeser dari sekedar *concern* global atau internasional ke lebih lokal atau regional.²⁹

Berdasarkan pendapat tersebut di atas telah menunjukkan bahwa pembangunan yang tidak memperhatikan keterkaitan aspek ekonomi, sosial dan lingkungan akan merugikan pembangunan itu sendiri. Oleh karena itu, wajar bila pembangunan berkelanjutan merupakan pilihan yang logis agar pembangunan memberikan makna dan pengaruh terhadap kesejahteraan rakyat.

4. Partisipasi Masyarakat

Pelaksanaan pembangunan harus ada sebuah rangsangan dari pemerintah agar masyarakat dalam keikutsertaannya memiliki motivasi. Beberapa rincian tentang partisipasi sebagai berikut:³⁰

²⁸Akhmad Fauzi dan Alex Oxtavianus, *The Measurement of Sustainable Development in Indonesia*, Jurnal Ekonomi Pembangunan, Vol.15 No.1, 2014, hal. 68-83.

²⁹Peter Nijkamp dan R Vreeker, *Methods: Sustainability Assessment of Development Scenarios: Methodology and Application to Thailand*, Ecological Economics, Vol.33 No.1, 2000, hal. 7-27.

³⁰Teguh Yuwono, *Manajemen Otonomi Daerah: Membangun Daerah Berdasar Paradigma Baru*, Semarang: Clyapps Diponegoro University, 2001, hal. 124.

- a. Partisipasi berarti apa yang kita jalankan adalah bagian dari usaha bersama yang dijalankan bahu-membahu dengan saudara kita sebangsa dan setanah air untuk membangun masa depan bersama.
- b. Partisipasi berarti pula sebagai kerja untuk mencapai tujuan bersama diantara semua warga negara yang mempunyai latar belakang kepercayaan yang beraneka ragam dalam negara Pancasila kita, atau dasar hak dan kewajiban yang sama untuk memberikan sumbangan demi terbinanya masa depan yang baru dari bangsa kita.
- c. Partisipasi tidak hanya berarti mengambil bagian dalam pelaksanaan-pelaksanaan, perencanaan pembangunan. Partisipasi berarti memberikan sumbangan agar dalam pengertian kita mengenai pembangunan kita nilai-nilai kemanusiaan dan cita-cita mengenai keadilan sosial tetap dijunjung tinggi.
- d. Partisipasi dalam pembangunan berarti mendorong ke arah pembangunan yang serasi dengan martabat manusia. Keadilan sosial dan keadilan Nasional dan yang memelihara alam sebagai lingkungan hidup manusia juga untuk generasi yang akan datang.

Partisipasi dalam pembangunan dan menilai hasil partisipasi masyarakat adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan ketertiban masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi.³¹

Ada tiga tradisi konsep partisipasi terutama bila dikaitkan dengan pembangunan masyarakat yang demokratis yaitu:³²

- a. Partisipasi politik (*political participation*) lebih berorientasi pada “mempengaruhi” dan “mendudukan wakil-wakil rakyat”, dan

³¹Rukminto Adi Isbandi, *Perencanaan Partisipatoris Berbasis Aset Komunitas: Dari Pemikiran Menuju Penerapan*, Depok: Fisip UI press, 2007, hal. 27.

³²M. Slamet, *Membentuk Pola Perilaku Manusia Pembangunan*, Bogor: IPB Press, 2003, hal. 8.

pejabat politik dalam lembaga pemerintahan ketimbang partisipasi aktif dalam proses-proses pemerintahan itu sendiri.

- b. Partisipasi sosial (*social participation*), partisipasi ditempatkan sebagai *beneficiary* atau pihak di luar proses pembangunan dalam konsultasi atau pengambilan keputusan dalam semua tahapan siklus proyek pembangunan dari evaluasi kebutuhan sampai penilaian, pemantauan, evaluasi, dan implementasi. Partisipasi sosial sebenarnya dilakukan untuk memperkuat proses pembelajaran dan mobilisasi sosial. Dengan kata lain, tujuan utama dari proses sosial sebenarnya bukanlah pada kebijakan publik itu sendiri tetapi keterlibatan komunitas (lembaga swadaya masyarakat/*non government organization*) dalam dunia kebijakan publik lebih diarahkan sebagai wahana pembelajaran dan mobilisasi sosial.
- c. Partisipasi warga (*citizen participation/citizenship*), menekankan pada partisipasi langsung warga dalam pengambilan keputusan pada lembaga dan proses pemerintahan. Partisipasi warga telah mengalih konsep partisipasi “dari sekedar kepedulian terhadap penerima derma atau kaum terisih menuju suatu kepedulian dengan berbagai bentuk keikutsertaan warga dalam pembuatan kebijakan dan pengambil keputusan diberbagai gelanggang kunci yang mempengaruhi kehidupan mereka maka berbeda dengan partisipasi sosial, partisipasi warga memang berorientasi pada agenda penentuan kebijakan publik. Partisipasi warga sebagai kelompok penekan dapat dijelaskan sebagai partisipasi masyarakat dalam pembangunan hanyalah menjadikan masyarakat sebagai objek semata. Salah satu kritik adalah masyarakat merasa tidak memiliki dan acuh tak acuh terhadap program pembangunan yang ada. Penempatan masyarakat sebagai subjek pembangunan mutlak diperlukan sehingga masyarakat akan dapat berperan serta secara aktif mulai dari perencanaan, pelaksanaan hingga monitoring dan evaluasi pembangunan. Terlebih apabila akan dilakukan pendekatan pembangunan dengan semangat lokalitas. Masyarakat

lokal menjadi bagian yang paling memahami keadaan daerahnya tentu akan mampu memberikan masukan yang sangat berharga. Masyarakat lokal dengan pengetahuan serta pengalamannya menjadi modal yang sangat besar dalam melaksanakan pembangunan. Masyarakat lokal yang mengetahui permasalahan yang dihadapi serta juga potensi yang dimiliki oleh daerahnya dan mereka akan mempunyai pengetahuan lokal untuk mengatasi masalah yang dihadapinya tersebut.

Spesialis *urban redevelopment*, Sherry R. Arnstein menyatakan bahwa partisipasi masyarakat identik dengan kekuasaan masyarakat "*citizen participation is citizen power*". Menurut Arnstein keterlibatan masyarakat dalam proses partisipasi dapat dijelaskan melalui perbedaan tingkatan dalam pendistribusian kekuasaan (*power*) antara masyarakat atau komunitas dengan badan pemerintah atau *agency*. Selanjutnya Arnstein mengemukakan strategi partisipasi "*ladder of citizen participation*" yaitu 8 (delapan) anak tangga yang masing-masing mewakili tingkatan partisipasi berdasarkan distribusi. Dimulai dari tangga pertama dan kedua yang dikategorikan derajat tanpa partisipasi. Manipulasi adalah situasi dimana masyarakat ditempatkan dalam suatu forum/komite oleh pemerintah dengan tujuan bukan untuk dilibatkan dalam perencanaan dan pelaksanaan program tapi untuk mendidik atau merekayasa dukungan mereka. Terapi adalah keadaan dimana ketidakberdayaan masyarakat identik dengan penyakit mental sehingga peran masyarakat bukan menjadi fokus utama, tetapi tujuannya untuk menyembuhkan mereka.³³

Dilanjutkan dengan tangga ketiga, keempat, dan kelima yang dikategorikan sebagai derajat tokenisme dimana masyarakat diberi kesempatan untuk berpendapat dan didengar pendapatnya, tapi mereka tidak memiliki kemampuan untuk mendapatkan jaminan bahwa pandangan mereka akan dipertimbangkan oleh pemegang keputusan. Dimulai dari jenjang informasi yaitu keadaan dimana

³³Sherry R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, *Journal of The American Planning Association*, Vol.35, No.4, 1969, hal. 216- 224.

komunikasi sudah mulai banyak terjadi tapi masih bersifat satu arah dan tidak ada sarana timbal balik. Jenjang konsultasi memungkinkan adanya komunikasi yang bersifat dua arah, tapi masih bersifat partisipasi yang ritual. Jenjang penentruman atau *placation* adalah kondisi dimana komunikasi telah berjalan baik dan sudah ada negosiasi antara masyarakat dan pemerintah.³⁴

Tiga tangga teratas dikategorikan sebagai bentuk yang sesungguhnya dari partisipasi dimana masyarakat memiliki pengaruh dalam proses pengambilan keputusan. Tangga Kemitraan merupakan kondisi dimana pemerintah dan masyarakat menjadi mitra sejajar. Pendelegasian, dimana kekuasaan pemerintah memberikan kewenangan kepada masyarakat untuk mengurus sendiri beberapa kepentingannya, mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, *monitoring*, dan evaluasi, sehingga masyarakat memiliki kekuasaan yang jelas dan bertanggung jawab sepenuhnya terhadap keberhasilan program. Tingkatan teratas adalah pengendalian warga, suatu kondisi dimana masyarakat sepenuhnya mengelola berbagai kegiatan untuk kepentingan mereka, yang disepakati bersama, dan tanpa campur tangan pemerintah.³⁵

B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang Berkaitan dengan Penyusunan Norma

I. C. van der Vlies dalam bukunya yang berjudul "*Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*", membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginnselen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material. Asas-asas yang formal meliputi:³⁶

- a. asas tujuan yang jelas (*beginnsel van duidelijke doelstelling*);

³⁴*Ibid.*

³⁵*Ibid.*

³⁶I. C. van der Vlies, *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, 's-Gravenhage: Vuga, 1984 hal. 186 seperti dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, hal. 330, dalam Maria Farida Indrati, S., *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Jakarta: Kanisius, 2007, hal. 253-254.

- b. asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
- c. asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
- d. asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*); dan
- e. asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Asas-asas yang material meliputi:

- a. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;
- b. asas tentang dapat dikenali;
- c. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
- d. asas kepastian hukum; dan
- e. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut, adalah sebagai berikut:

- a. Cita Hukum Indonesia, yang tidak lain adalah Pancasila yang berlaku sebagai “bintang pemandu”;
- b. Asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan Undang-Undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum, dan asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan Undang-Undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan Pemerintahan; dan
- c. Asas-asas lainnya, yaitu asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum dan asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut itu meliputi juga:³⁷

- a. asas tujuan yang jelas;
- b. asas perlunya pengaturan;
- c. asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat;
- d. asas dapat dilaksanakan;

³⁷A. Hamid Attamimi, *Ibid.*, hal. 344-345 dalam Maria Farida Indrati S., *Ibid.* Hal.. 254-256.

- e. asas dapat dikenali;
- f. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
- g. asas kepastian hukum; dan
- h. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas yang formal dan asas yang material maka A. Hamid S. Attamimi cenderung untuk membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut ke dalam:

- a. Asas-asas formal, dengan perincian:
 - 1. asas tujuan yang jelas;
 - 2. asas perlunya pengaturan;
 - 3. asas organ/lembaga yang tepat;
 - 4. asas materi muatan yang tepat;
 - 5. asas dapat dilaksanakan; dan
 - 6. asas dapat dikenali;
- b. Asas-asas material, dengan perincian:
 - 1. asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
 - 2. asas sesuai dengan hukum dasar negara;
 - 3. asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum; dan
 - 4. asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

Asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik dirumuskan juga dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) khususnya Pasal 5 dan Pasal 6. Pasal 5 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan

harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Sementara itu, asas-asas yang harus dikandung dalam materi muatan peraturan perundang-undangan dirumuskan dalam Pasal 6 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan; keserasian, dan keselarasan.

Selain asas-asas tersebut, berdasarkan Pasal 6 ayat (1) UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

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

1. Asas Demokrasi

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

2. Asas Kepentingan Nasional

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

3. Asas Keseimbangan Wilayah

Asas keseimbangan wilayah dimaksudkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Bengkalis dilaksanakan untuk menyeimbangkan pembangunan antarwilayah kabupaten/kota di Provinsi Riau dengan memperhatikan potensi antarwilayah kabupaten/kota.

4. Asas Keadilan dan Pemerataan Kesejahteraan

Asas keadilan dan pemerataan kesejahteraan dimaksudkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Riau dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya pemerataan kesejahteraan yang mencerminkan keadilan secara proporsional antar setiap kawasan dan di kalangan penduduk yang menghuni wilayah bersangkutan dengan berupaya mengintegrasikan setiap potensi yang ada di Kabupaten Bengkalis secara terarah dan saling bersinergi bagi upaya perwujudan asas dan keadilan pemerataan kesejahteraan dari pembangunan yang dijalankan.

5. Asas Peningkatan Daya Saing

Asas peningkatan daya saing dimaksudkan agar penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten Bengkalis bertujuan untuk meningkatkan daya saing sumber daya alam berkelanjutan dan potensi sumber daya manusia di Kabupaten Bengkalis pada tingkat lokal, nasional, regional, dan internasional.

6. Asas Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum dimaksudkan agar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Bengkalis harus dijalankan secara

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

7. Asas Keharmonisan

Asas keharmonisan adalah dimaksudkan agar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Bengkalis berlandaskan keserasian dalam pengambilan kebijakan pembangunan yang diselenggarakannya dengan tetap memperhatikan landasan aturan yang ada dan kondisi setempat di setiap wilayah yang satu sama lain bisa saling berbeda.

8. Asas Daya Guna dan Hasil Guna

Asas daya guna dan hasil guna dimaksudkan agar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Bengkalis dilaksanakan secara efektif dan efisien untuk mendayagunakan potensi keunggulan sumber daya manusia, alam, dan budaya untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

9. Asas Pelestarian Adat Istiadat, Tradisi, Seni, dan Budaya serta Kearifan Lokal

Asas pelestarian adat istiadat, tradisi, seni, dan budaya serta kearifan lokal adalah dimaksudkan agar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Bengkalis dalam rangka upaya menggerakkan pembangunan dengan segala potensi yang ada di wilayahnya tetap mematuhi prinsip pelestarian segala adat istiadat, tradisi, seni dan budaya serta kearifan lokal yang ada di tengah masyarakat dengan segala keberagaman dan latar belakangnya sebagai bentuk pengembangan potensi yang dimilikinya yang tetap berpijak pada konteks lokal dan bumi setempat.

10. Asas Kesatuan Pola dan Haluan Pembangunan

Asas kesatuan pola dan haluan pembangunan dimaksudkan agar penyelenggaraan pembangunan Kabupaten Bengkalis dilaksanakan secara terencana, terarah, terintegrasi, dan berkelanjutan dalam satu sinergi kesatuan wilayah Provinsi Riau.

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

1. Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Bengkalis

a. Dasar Hukum dan Sejarah Pembentukan

Pada mulanya Kabupaten Bengkalis dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 1956 dengan ibukota yaitu Bengkalis, dengan luas wilayah semula 30.646,843 Km.³⁸ Pada tahun 1999 Kota Administratif Dumai meningkat statusnya menjadi Kota Dumai.³⁹ Pada tahun 2000 terjadi lagi pemekaran, Kabupaten Bengkalis dimekarkan menjadi tiga Kabupaten yaitu Kabupaten Bengkalis, Kabupaten Siak, dan Kabupaten Rokan Hilir.⁴⁰ Pada awal 2009 Kabupaten Bengkalis kembali dimekarkan menjadi Kabupaten Bengkalis dan Kabupaten Kepulauan Meranti.⁴¹

Menurut Pemerintah Daerah Kabupaten Bengkalis, dalam sejarahnya, sebelum Indonesia merdeka maka Bengkalis ini adalah sebuah negeri yang bernama Bandar Bengkalis.⁴² Pusat pemerintahan Bandar Bengkalis berada dibawah kekuasaan dari Datuk Laksmanna Raja Di Laut. Hari jadi kota Bengkalis setiap tahunnya dirayakan setiap tanggal 30 Juli dan sudah ditetapkan dalam Perda Kabupaten Bengkalis. Setiap tanggal 30 Juli diadakan rapat paripurna DPRD dalam rangka memperingati hari jadi Kota Bengkalis. Hari jadi tersebut bukan hari jadi Kabupaten Bengkalis secara pemerintahan tetapi lebih merupakan hari jadi kota Bengkalis. Hari jadi tersebut ditetapkan setelah ada kajian antara pemerintah daerah dengan tokoh-tokoh masyarakat. Apabila dilihat

³⁸Kabupaten Bengkalis Dalam Angka 2022, BPS Kabupaten Bengkalis, 2022 dan RKPD Kabupaten Bengkalis Tahun 2023.

³⁹Kabupaten Bengkalis Dalam Angka 2022, BPS Kabupaten Bengkalis, 2022.

⁴⁰*Ibid.*

⁴¹*Ibid.*

⁴²Pemda Kabupaten Bengkalis, Laporan Hasil Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan NA dan RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau, 7-10 Maret 2023.

dari pembentukan secara administratif pemerintahan yang ada di dalam UU Nomor 12 Tahun 1956 maka lahirnya Kabupaten Bengkalis itu bisa dianggap lahir pada tanggal 19 Maret 1956 sesuai lahirnya UU Nomor 12 Tahun 1956 ataupun pada tanggal 29 Maret 1956 sesuai tanggal diundangkannya UU Nomor 12 Tahun 1956. Sejak Indonesia merdeka, Bengkalis pertama kali memiliki Bupati yaitu Dr. R. Sumitro. Kota Bengkalis bisa dianggap telah berusia 510 tahun hingga saat ini yang didasari atas kajian tokoh-tokoh masyarakat.⁴³

Akademisi dari Universitas Islam Riau yakni Data Wardana menyatakan bahwa 30 Juli 1512 merupakan hari jadi Bengkalis yang dituangkan dalam Perda Kabupaten Bengkalis Nomor 20 Tahun 2004 tentang Hari Jadi Bengkalis.⁴⁴ Hari jadi tersebut diperingati berdasarkan peristiwa sejarah dimana Pasukan melayu gabungan yang dipimpin oleh Laksamana Hang Nadim dapat mengalahkan dan memukul mundur Portugis di Pagoh Muar.⁴⁵ Pada tahun 2023 ini maka Bengkalis memperingati hari jadi yang ke 511.⁴⁶

Berdasarkan cerita rakyat yang ada, dimulai pada tahun 1645, Bengkalis hanya merupakan kampung nelayan.⁴⁷ Berdasarkan sumber sejarah, pada tahun 1678, Bengkalis menjadi tempat pertemuan pedagang-pedagang Melayu, Jawa, dan Arab yang membawa barang dagangannya bersama dengan pedagang-pedagang dari Palembang, Jambi, Indragiri, Aceh, Kedah, Perak, Kelong, Johor, Penang, Petani, Siam, Kamboja, Kocin, Cina dan orang-orang Minangkabau yang mendiami Sumatera dan datang ke

⁴³*Ibid.*

⁴⁴Data Wardana, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Islam Riau, *Laporan Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Kota Pekanbaru, Kabupaten Bengkalis, Dan Kabupaten Kampar Di Provinsi Riau*, tanggal 9-12 Mei 2023.

⁴⁵*Ibid.*

⁴⁶*Ibid.*

⁴⁷<https://bengkaliskab.go.id/sejarah-kabupaten-bengkalis>, diakses tanggal 10 Maret 2023.

sana untuk mengambil garam, beras, dan juga ikan (terubuk) yang banyak ditangkap oleh orang-orang Selat.⁴⁸

Dalam perkembangannya, pada tahun 1717 Bengkalis dijadikan sebagai baris penyerangan terhadap Johor oleh Raja Kecil. Di Bengkalis inilah, Raja Kecil menyusun kekuatan angkatan perang. Selanjutnya, Raja Kecil mendirikan Kerajaan Buantan yang kemudian disebut Kerajaan Siak pada tahun 1723. Raja Kecil tersebut bergelar Sultan Abdul Jalil Rahmat Syah (1723-1748). Daerah kekuasaannya meliputi Perbatinan Gasib, Perbatinan Senapelan, Perbatinan Sejaleh, Perbatinan Perawang, Perbatinan Sakai, Perbatinan Petalang, Perbatinan Tebing Tinggi, Perbatinan Senggoro, Perbatinan Merbau, Perbatinan Rangsang, Kepenghuluan Siak Kecil, Kepenghuluan Siak Besar, Kepenghuluan Rempah dan Kepenghuluan Betung.⁴⁹

Saat didirikannya Kerajaan Siak tersebut maka Bengkalis dan Bukit Batu dijadikan pos terdepan dalam rangka pertahanannya dengan pimpinan Datuk Laksamana Raja Di Laut. Datuk Laksamana Raja Di Laut membangun armada yang kuat serta membuat kapal-kapal perang yang dilengkapi dengan senjata yang didatangkan dari negara-negara Islam. Saat Bengkalis berada pada kekuasaan Belanda, Bengkalis dijadikan ibukota Keresidenan Sumatera Timur. Namun demikian, Belanda kemudian memindahkan ibukota keresidenan dari Bengkalis ke Medan. Sesudah perpindahan tersebut Bengkalis dijadikan ibukota Afdeling Bengkalis sampai akhir kekuasaan Belanda di Indonesia. Sedangkan saat pendudukan Jepang, Bengkalis dijadikan ibukota Bengkalis Bun.⁵⁰ Sementara itu, perjuangan masyarakat Bengkalis untuk mempertahankan kemerdekaan mencapai puncaknya ketika Belanda berhasil menduduki Bengkalis kembali pada tanggal 30

⁴⁸*Ibid.*

⁴⁹*Ibid.*

⁵⁰*Ibid.*

Desember 1948. Pada saat itu, Belanda mendapat perlawanan yang cukup sengit dari masyarakat Bengkalis.⁵¹

Pemerintah Daerah Kabupaten Bengkalis berpendapat bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 maka wilayah Bengkalis termasuk wilayah Sumatera Tengah.⁵² Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tersebut masih didasarkan pada UUD Sementara/Konstitusi RIS sehingga tepat apabila hendak dilakukan perubahan. Apalagi Bengkalis juga sudah tidak lagi menjadi bagian dari Provinsi Sumatera Tengah. Kemudian telah banyak terjadi perubahan wilayah di Kabupaten Bengkalis. Undang-Undang tentang Kabupaten Bengkalis tentu sangat ditunggu sebagai payung hukum untuk mengakomodir perubahan-perubahan yang ada sekaligus sebagai payung hukum untuk melaksanakan urusan pemerintahan di daerah, sebab program pembangunan di daerah bergantung pada payung hukumnya.⁵³

b. Batas dan Cakupan Wilayah

Kabupaten Bengkalis memiliki batas-batas wilayah yaitu: Utara – Selat Malaka; Selatan – Kabupaten Siak dan Kabupaten Kepulauan Meranti; Barat – Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Rokan Hulu, dan Kota Dumai; Timur – Selat Malaka dan Kabupaten Kepulauan Meranti.⁵⁴ Kabupaten Bengkalis terdiri dari 11 kecamatan, 19 kelurahan, dan 136 desa.⁵⁵ 11 Kecamatan tersebut adalah: Bengkalis; Bantan; Bukit Batu; Bandar Laksamana; Siak Kecil; Mandau; Bathin Solapan; Rupert; Rupert Utara; Pinggir; dan Talang Muandau.⁵⁶

⁵¹*Ibid.*

⁵²Pemda Kabupaten Bengkalis, Laporan Hasil Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan NA dan RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau, 7-10 Maret 2023, 8 Maret 2023.

⁵³*Ibid.*

⁵⁴Kabupaten Bengkalis Dalam Angka 2022.

⁵⁵RKPD Kabupaten Bengkalis Tahun 2023.

⁵⁶Kabupaten Bengkalis Dalam Angka 2022 dan RKPD Kabupaten Bengkalis Tahun 2023.

Kabupaten Bengkalis memiliki luas wilayah 8.426,48 Km².⁵⁷ Wilayah tersebut terdiri dari pulau-pulau dan lautan.⁵⁸ 4 (empat) kecamatan memiliki luas wilayah lebih 53% dari luas wilayah Kabupaten Bengkalis.⁵⁹ 4 kecamatan tersebut adalah Kecamatan Talang Muandau dengan luas wilayah 1.244,47 Km² (14,77%), diikuti oleh Kecamatan Bandar Laksamana dengan luas wilayah 1.237,70 Km² (14,60%), Kecamatan Rupat dengan luas wilayah 1.136,31 Km² (13,48%) dan Kecamatan Bathin Solapan dengan luas wilayah 855,62 Km² (10,15%).⁶⁰ Sedangkan luas wilayah 7 (tujuh) kecamatan lainnya memiliki luas yang lebih kecil, dan kecamatan dengan luas wilayah terkecil adalah Kecamatan Mandau (4,42%) dan Kecamatan Rupat Utara (4,49%).⁶¹ Adapun mengenai kecamatan, luas wilayah pada masing-masing kecamatan, jumlah kelurahan, jumlah desa, dan presentase luas wilayah dapat dilihat pada tabel pembagian wilayah administrasi Kabupaten Bengkalis berikut ini:⁶²

Tabel 1.
Pembagian Wilayah Administrasi Kabupaten Bengkalis tahun 2021

No.	Kecamatan	Ibukota Kecamatan	Jumlah Kelurahan	Jumlah Desa	Luas Wilayah (Km ²)	Persentase Luas Wilayah (%)
1.	Bengkalis	Bengkalis Kota	3	28	462,24	5,49
2.	Bantan	Selat Baru	-	23	442,93	5,26
3.	Bukit Batu	Sungai Pakning	1	9	526,62	6,25

⁵⁷RKPD Kabupaten Bengkalis Tahun 2023.

⁵⁸Kabupaten Bengkalis Dalam Angka 2022.

⁵⁹RKPD Kabupaten Bengkalis Tahun 2023.

⁶⁰*Ibid.*

⁶¹*Ibid.*

⁶²*Ibid.*

4.	Bandar Laksamana	Tenggayun	-	7	1.237,70	14,69
5.	Siak Kecil	Lubuk Muda	-	17	957,95	11,37
6.	Mandau	Air Jamban	9	2	372,25	4,42
7.	Bathin Solapan	Sebangar	-	13	855,62	10,15
8.	Pinggir	Pinggir	2	8	811,46	9,63
9.	Talang Muandau	Beringin	-	9	1.244,71	14,77
10.	Rupat	Batu Panjang	4	12	1.136,31	13,48
11.	Rupat Utara	Tanjung Medang	-	8	378,68	4,49
Kabupaten Bengkalis			19	136	8.426,48	100,00

Sumber : Bengkalis Dalam Angka (BPS Bengkalis, 2022)

Ibukota Kabupaten Bengkalis berada di Kecamatan Bengkalis.⁶³ Kabupaten Bengkalis memiliki pusat pemerintahan dan perekonomian yang berbeda, dimana pusat pemerintahan berada di Kecamatan Bengkalis sedangkan pusat perekonomian berada di Kecamatan Mandau.⁶⁴ Menurut RKPD Provinsi Riau Tahun 2023 maka Kabupaten Bengkalis tercatat sebagai kabupaten/kota terluas kelima dari total 12 kabupaten/kota yang ada di Provinsi Riau.⁶⁵ Hal tersebut tercermin dalam tabel berikut:⁶⁶

Tabel 2.
Luas Wilayah Kabupaten/Kota Provinsi Riau

No	Kabupaten/Kota	Ibu Kota	Luas Wilayah (Ha)	Persentase (%)
1	Kuantan Singingi	Teluk Kuantan	527.273,74	5,85
2	Indragiri Hulu	Rengat	797.816,84	8,85
3	Indragiri Hilir	Tembilahan	1.346.589,47	14,94
4	Pelalawan	Pangkalan Kerinci	1.302.018,65	14,45

⁶³Kabupaten Bengkalis Dalam Angka 2022.

⁶⁴Ibid.

⁶⁵RKPD Provinsi Riau Tahun 2023.

⁶⁶Ibid.

5	Siak	Siak Sri Indrapura	784.396,97	8,70
6	Kampar	Bangkinang	1.089.721,66	12,09
7	Rokan Hulu	Pasir Pengaraian	752.743,28	8,35
8	Bengkalis	Bengkalis	852.043,63	9,45
9	Rokan Hilir	Bagan Siapi-api	915.472,45	10,16
10	Kepulauan Meranti	Selat Panjang	363.679,18	4,04
11	Pekanbaru	Pekanbaru	63.340,30	0,70
12	Dumai	Dumai	217.779,79	2,42
Provinsi Riau		Pekanbaru	9.012.875,96	100,00

Sumber: Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Riau Tahun 2018-2038

Pemda Kabupaten Bengkalis berpandangan bahwa terkait konflik perbatasan memang dahulu ada, yaitu misalnya antara Dumai dengan Bengkalis, juga ada konflik dengan Siak dan Rokan Hulu, tetapi semua itu dapat diselesaikan dengan baik.⁶⁷ Penyelesaian konflik perbatasan antarwilayah/antardaerah di kabupaten/kota itu diselesaikan oleh Provinsi, Kabupaten Bengkalis berpandangan bahwa Provinsi sudah melakukan upaya yang baik terkait konflik perbatasan dan sudah terselesaikan dengan baik.⁶⁸ Sedangkan terkait perbatasan antara Bengkalis dengan wilayah-wilayah lain seperti Dumai, Roka Hilir, Rokan Hulu, dan Meranti itu telah diatur dalam Permendagri.⁶⁹ Konflik perbatasan sebetulnya timbul karena meningkatnya kebutuhan lahan, apalagi sektor perkebunan sawit di Kabupaten Bengkalis sangat berkembang, sehingga sengketa terkait pertanahan tetap saja muncul.⁷⁰

c. Kondisi Geografis dan Demografis

1) Letak dan Kondisi Geografis

Secara astronomis wilayah Kabupaten Bengkalis terletak pada posisi 100°57'57,6" – 102°30'25,2" Bujur Timur dan 2°7'37,2" -

⁶⁷Pemda Kabupaten Bengkalis, Laporan Hasil Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan NA dan RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau, 7-10 Maret 2023.

⁶⁸*Ibid.*

⁶⁹*Ibid.*

⁷⁰*Ibid.*

0°55'33,6" Lintang Utara. Secara geografis wilayah Kabupaten Bengkalis terbagi atas 3 (tiga) kelompok, yaitu: (1) geografis pulau-pulau pesisir, (2) geografis pesisir dan (3) geografis daratan. Sebagian wilayah Kabupaten Bengkalis berada bersempadan dengan perairan dangkal dan sebagian lagi merupakan terusan dari bentangan daratan Pulau Sumatera bagian tengah dan timur.⁷¹

Kabupaten Bengkalis yang memiliki geografis pulau-pulau pesisir yaitu Pulau Bengkalis yang terdiri dari Kecamatan Bengkalis dan Kecamatan Bantan dengan luas total daratan dan perairan sekelilingnya 938 Km² atau 93.840 Hektar dan Pulau Rupat yang terdiri dari Kecamatan Rupat dan Kecamatan Rupat Utara dengan luas daratan dan perairan sekelilingnya 1.514,99 Km² atau 151.499 Hekar. Pulau Rupat memiliki 15 buah pulau-pulau kecil yang telah memiliki nama dengan karakteristik yang merupakan endapan-endapan geologis hasil dinamika arus dan angin di perairan sekitarnya.⁷²

Kawasan geografis pesisir Kabupaten Bengkalis terdiri terdiri dari Kecamatan Bukit Batu, Kecamatan Siak Kecil dan Kecamatan Bandar Laksamana dengan luas daratan dan perairan 2.722,27 Km² atau 272.227 Hektar. Kawasan tersebut berada di perairan Selat Pakning yang menghubungkan Pulau Bengkalis dan Pulau Merbau (Kabupaten Kepulauan Meranti). Sedangkan kawasan geografis daratan terdiri dari Kecamatan Mandau, Kecamatan Pinggir, Kecamatan Bathin Solapan dan Kecamatan Talang Muandau yang merupakan bentangan tengah dan timur yang terletak di Pulau Sumatera dengan kondisi elevasi daratan yang bergelombang dengan luas total daratan 3.284,04 Km² atau 328.404 Hektar.⁷³

⁷¹*Ibid.*

⁷²*Ibid.*

⁷³*Ibid.*

Secara geografis, letak Kabupaten Bengkalis sangat strategis, yaitu berbatasan langsung dengan jalur pelayaran internasional Selat Malaka serta pesisir barat Malaysia dan sebagian lainnya berada pada jalur ekonomi penting di Pulau Sumatera dan beberapa kabupaten/kota disekitarnya. Letak wilayah tersebut berimplikasi positif dan negatif pada posisi geostrategis Kabupaten Bengkalis pada masa mendatang.⁷⁴

Menurut Pemda Kabupaten Bengkalis, karakteristik wilayah Bengkalis terdiri dari wilayah daratan Sumatera dan wilayah kepulauan.⁷⁵ Kecamatan yang ada di daratan Sumatera ada 7 yaitu Bukit Batu, Siak Kecil, Bandar Laksamana, Mandau, Bathin Solapan, Pinggir, dan Talang Muandau. Ada 2 kecamatan di Pulau Rupat yaitu Rupat dan Rupat Utara. Kecamatan Rupat berada di depan kota Dumai dan berbatasan langsung dengan Selat Malaka sekaligus Malaysia. Untuk menuju wilayah Rupat maka menggunakan sarana transportasi kapal. Kemudian di Pulau Bengkalis ada 2 kecamatan yaitu Bengkalis dan Bantan.⁷⁶

2) Topografi

Secara umum kondisi topografi wilayah Kabupaten Bengkalis relatif datar dengan kemiringan lereng rata-rata sebesar 2 - 6 mdpl.⁷⁷ Sebagian besar wilayah daratan berbentuk datar dengan kemiringan berkisar antara 0 - 3 mdpl, yaitu mencakup 71% dari luas wilayah atau sekitar dengan 551.949 Ha, kecuali pada sebagian kecil di wilayah Kecamatan Mandau dan Kecamatan Bukit Batu yang memiliki kemiringan lereng antar 3-8 mdpl yang mencakup sekitar 19% dari luas wilayah kabupaten atau setara dengan 147.705 Ha. Sebagian kecil wilayah Kabupaten Bengkalis memiliki kemiringan antara 8 - 16 mdpl dengan tekstur berombak hingga bergelombang yang

⁷⁴*Ibid.*

⁷⁵Pemda Kabupaten Bengkalis, Laporan Hasil Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan NA dan RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau, 7-10 Maret 2023.

⁷⁶*Ibid.*

⁷⁷RKPD Kabupaten Bengkalis Tahun 2023.

mencakupi luas 2% dari luas wilayah kabupaten atau setara dengan 15.548 Ha dan wilayah dengan kemiringan >16 mdpl dengan tekstur bergelombang hingga berbukit kecil yang mencakup 8% dari luas wilayah kabupaten atau setara dengan 62.191 Ha.⁷⁸

Wilayah daratan Kabupaten Bengkalis yang terdiri dari 4 (empat) kecamatan berada pada letak wilayah yang lebih tinggi dibandingkan dengan kecamatan pada pulau dan pesisir. Wilayah Kecamatan Bathin Solapan dan Kecamatan Mandau merupakan dua kecamatan dengan wilayah tertinggi, yaitu mencapai 55 mdpl. Sedangkan wilayah Kecamatan Rupat, Rupat Utara, Bengkalis dan Bantan merupakan wilayah terendah dengan tinggi hanya 5 mdpl. Wilayah pesisir yang lebih rendah cenderung rentan terdampak banjir dan abrasi dibanding daerah yang lebih tinggi. Ancaman abrasi terbesar dihadapi oleh Pulau Bengkalis dan Pulau Rupat. Selain berhadapan langsung dengan laut terbuka, yaitu Selat Melaka dengan bangkitan angin yang cukup kencang yang menghasilkan gelombang laut yang cukup besar dan tinggi. Selain itu, kondisi mangrove dan ekosistem pantai yang mulai rusak menjadi penyebab abrasi yang semakin mengancam pada kedua pulau tersebut. Fisiografi wilayah Kabupaten Bengkalis pada umumnya terbagi pada dua klasifikasi, yaitu fisiograsi cekungan rawa dan fisiografi daratan/dataran.⁷⁹

3) Geologi

Secara umum kondisi geologi wilayah Kabupaten Bengkalis terdiri dari tiga formasi yaitu: formasi petani (Tup), formasi telisa (TMT) dan formasi pematang (TLpe). Formasi petani disebut sebagai lapisan palembang tengah dan bawah, sedangkan kuartar terdiri dari formasi minas (Qpmi), endapan permukaan muda (Qh) dan endapan permukaan tua (Qp). Aluvium tua

⁷⁸*Ibid.*

⁷⁹*Ibid.*

umumnya merupakan bagian kering yang terdapat di Kecamatan Mandau, Pinggir dan Bukit Batu. Sedangkan aluvium muda menempati cekungan atau daerah belakang pantai yang berawa dan alur-alur pasang surut yang terdapat di Kecamatan Rupert, Rupert Utara, Bengkalis, Bantan, Bukit Batu dan Siak Kecil. Khusus Kecamatan Mandau dan Pinggir terletak dalam struktur tersier dan cekungan deposit yang sering disebut sebagai cekungan Sumatera Tengah dimana endapan dan cekungan ini terdiri atas lapisan yang tebal di antara deposit minyak bumi dan batu-batuan.⁸⁰

4) Hidrologi

Kabupaten Bengkalis memiliki dua belas aliran sungai yang berada di Kecamatan Rupert, Kecamatan Bantan dan Kecamatan Bukit Batu. Kedua belas aliran sungai tersebut adalah: Sungai Siak Kecil, Sungai Pakning, Sungai Bukit Batu, Sungai Senebak, Sungai Raya, Sungai Rempang, Sungai Nyiur, Sungai Sair, Sungai Penonton, Sungai Jangkang, Sungai Bantan Tengah dan Sungai Kambung Luar. Di antara sungai yang ada di Kabupaten Bengkalis yang sangat penting peranannya sebagai prasarana perhubungan utama dalam perekonomian penduduk adalah aliran Sungai Siak dan Siak Kecil dengan panjang ± 90 Km. Beberapa sungai yang mencirikan kondisi hidrologi daerah rawa diantaranya adalah Sungai Siak Kecil, Sungai Pakning, Sungai Bukit Batu, Sungai Penebak, Sungai Raya, Sungai Rempang, Sungai Nyiur, Sungai Suir, Sungai Penonton, Sungai Jangkang dan Sungai Bantan Tengah. Sungai-sungai tersebut dipengaruhi oleh pasang surut air laut. Sehingga intrusi air laut tersebut berpotensi menyebabkan kualitas air tanah di wilayah ini bersifat payau/asin dengan salinitas sedang sampai tinggi. Keadaan drainase wilayah sebagian besar dicirikan oleh adanya tanah gambut yang tersebar di Kecamatan Bukit Batu, Mandau dan

⁸⁰*Ibid.*

Rupat. Pada beberapa bagian wilayah banyak yang masih mengalami genangan, terjadi di Kecamatan Rupat dan Mandau. Keberadaan lahan gambut yang mendominasi wilayah Kabupaten Bengkalis merupakan kantong-kantong penyimpanan air yang sangat besar.⁸¹

5) Klimatologi

Kondisi iklim Kabupaten Bengkalis, menurut klasifikasi Oldeman menunjukkan Kecamatan Mandau, Pinggir, Rupat dan Rupat Utara termasuk zona agroklimate E dengan sub zona agroklimate E3, yaitu daerah dengan jumlah bulan keringnya 4-6 bulan dalam setahun dengan curah hujan < 100 mm/bulan.⁸² Sedangkan Kecamatan Bengkalis, Bantan, Bukit Batu dan Siak Kecil termasuk dalam kelompok sub zona agroklimate E1, yaitu daerah dengan jumlah bulan keringnya kecil atau sama dengan dua bulan. Berdasarkan data curah hujan bulanan rata-rata Kecamatan Bantan, Bengkalis, Bukit Batu dan Siak Kecil memiliki empat bulan kering, yaitu Januari, Februari, Maret dan Juni dan tidak memiliki bulan basah. Sedangkan Kecamatan Mandau, Pinggir, Rupat dan Rupat Utara memiliki satu bulan kering yaitu bulan Februari dan satu bulan basah yaitu bulan Oktober. Setiap kecamatan memiliki tipe hujan yang hampir sama yaitu memiliki puncak hujan bimodal (Maret -April dan Oktober-November) dan musim kering yang lemah.⁸³

6) Penggunaan Lahan

Secara umum penggunaan ruang wilayah Kabupaten Bengkalis terbagi dalam dua kategori yaitu kawasan lindung dan kawasan budidaya. Kawasan Budidaya diperuntukan penggunaan lahan untuk hutan produksi yang dapat dikonversi, kawasan perkebunan, kawasan tanaman pangan dan penggunaan lahan untuk perikanan budidaya. Hal ini

⁸¹*Ibid.*

⁸²*Ibid.*

⁸³*Ibid.*

berimplikasi kepada pemanfaatan sumberdaya lahan untuk pengembangan perekonomian masyarakat skala kecil semakin terbatas yang disebabkan oleh akses terhadap sumberdaya lahan yang juga semakin terbatas. Konsekuensi pengembangan usaha pertanian rakyat akan membutuhkan inovasi teknologi intensifikasi yang dapat mengembangkan produktivitas di masa mendatang. Pertumbuhan penduduk di Kabupaten Bengkalis, khususnya pada pusat-pusat perkotaan diproyeksi akan menyebabkan terjadinya pengembangan kawasan pemukiman perkotaan yang relatif lebih cepat dibandingkan dengan kawasan pemukiman perdesaan sehingga membutuhkan kebijakan penataan kawasan pusat perkotaan yang lebih baik nantinya.⁸⁴

7) Wilayah Rawan Bencana

a) Rawan abrasi

Kawasan yang memiliki potensi rawan abrasi di Kabupaten Bengkalis berada pada pesisir bagian utara Pulau Rupat yang berhadapan dengan Selat Malaka, Kecamatan Bukit Batu yang berhadapan langsung dengan Selat Bengkalis/Tanjung Jati dan bagian utara Pulau Bengkalis yang berhadapan dengan Selat Bengkalis/Tanjung Jati serta bagian timur Pulau Bengkalis yang berhadapan dengan Selat Malaka.⁸⁵

b) Rawan Banjir dan Gelombang Tinggi

Kawasan yang memiliki potensi terjadinya bencana banjir di Kabupaten Bengkalis terjadi di wilayah pesisir pulau baik di Pulau Sumatera seperti di Kecamatan Bukit Batu maupun di Pulau Bengkalis dan Rupat. Intensitas hujan yang tinggi di musim-musim tertentu menaikkan air di sepanjang sungai-sungai. Selain itu, bencana banjir juga dapat disebabkan oleh naiknya air laut pada saat terjadinya pasang sebagai akibat rendahnya permukaan tanah di wilayah pesisir

⁸⁴*Ibid.*

⁸⁵*Ibid.*

yang dapat menggenangi rumah-rumah penduduk dan jalan raya.⁸⁶ Selain banjir, terdapat juga potensi gelombang tinggi di Kabupaten Bengkalis. Kawasan yang memiliki potensi rawan gelombang tinggi berlokasi di Desa Tanjung Medang dan Selat Baru sehingga dikhawatirkan dapat mengganggu kegiatan masyarakat Bengkalis terutama kegiatan pariwisata yang ada di lokasi tersebut. Sehingga pada kawasan tersebut dibutuhkan rambu-rambu yang dapat memberitahukan adanya bahaya gelombang tinggi kepada masyarakat agar lebih berhati-hati ketika melakukan kegiatan di lokasi tersebut.⁸⁷

c) Rawan Kebakaran Lahan dan Kebakaran Hutan

Kawasan yang memiliki potensi terjadinya bencana kebakaran lahan dan hutan di Kabupaten Bengkalis secara umum terjadi di wilayah daratan Pulau Sumatera. Kebakaran hutan yang terjadi di Kabupaten Bengkalis biasanya diawali dengan pembukaan lahan oleh pemilik lahan pada musim kering dengan intensitas hujan rendah dan frekuensi hujan yang jarang. Pada tahun 2017 tercatat terjadi 9 kebakaran lahan dan hutan dengan luas mencapai 48 hektar.⁸⁸ Jumlah ini mengalami peningkatan pada tahun 2018 menjadi 121 kejadian dan 192 kejadian pada tahun 2019. Pada tahun 2020 kejadian kebakaran hutan mulai menurun menjadi 100 kejadian dan menghanguskan 404,4 ha lahan. Jumlah ini kembali berkurang pada tahun 2021 menjadi 91 kejadian kebakaran lahan dan hutan dengan luas kebakaran mencapai 343,3 ha. Dalam menanggapi kejadian kebakaran hutan dan lahan ini, pemerintah daerah telah mengencangkan kegiatan sosialisasi pencegahan pembakaran lahan pada masyarakat dan perusahaan. Pemerintah daerah juga terus berupaya meningkatkan pengawasan dan memberikan sanksi kepada

⁸⁶*Ibid.*

⁸⁷*Ibid.*

⁸⁸*Ibid.*

pihak-pihak yang melanggar aturan pembukaan lahan dengan dibakar. Diharapkan ke depannya masyarakat dan perusahaan akan semakin paham akan bahaya pembakaran lahan sehingga akan terjadi pengurangan kejadian kebakaran lahan dan hutan di Kabupaten Bengkalis.⁸⁹

Dari 91 kejadian kebakaran hutan dan lahan pada tahun 2021 yang disebabkan oleh 182 titik api yang tersebar di semua kecamatan, pemerintah daerah bersama stakeholder terkait telah berhasil melakukan penanganan terhadap 132 titik api yang menyebar pada 436,5 hektar lahan. Penanganan paling besar dilakukan di Kecamatan Bengkalis terhadap 132,95 hektar lahan. Berdasarkan peta kerawanan kebakaran lahan dan hutan di Kabupaten Bengkalis yang ditunjukkan oleh Indeks ancaman kebakaran lahan dan hutan, sebagian besar wilayah Kecamatan Mandau dan Kecamatan Bukit batu memiliki resiko kebakaran lahan dan hutan yang lebih tinggi dibanding wilayah kecamatan lainnya. Hal ini perlu menjadi perhatian khusus agar penanganan dan pencegahan kebakaran lahan dan hutan pada wilayah ini lebih diprioritaskan.⁹⁰

8) Demografi

Kepadatan Penduduk di Kabupaten Bengkalis tahun 2021 mencapai 68 jiwa per Km². Kabupaten Bengkalis termasuk kategori penduduk sangat jarang di Provinsi Riau. Namun demikian kepadatan penduduk di Kabupaten Bengkalis tiap tahun semakin bertambah dibandingkan tahun sebelumnya, seiring dengan pertambahan jumlah penduduk akibat berkembang kegiatan ekonomi lokal dan regional di wilayah Kabupaten Bengkalis. Berikut tabel mengenai jumlah dan kepadatan penduduk menurut kecamatan di Kabupaten Bengkalis:⁹¹

⁸⁹*Ibid.*

⁹⁰*Ibid.*

⁹¹*Ibid.*

Tabel 3.
Jumlah dan Kepadatan Penduduk
Menurut Kecamatan Di Kabupaten Bengkalis Tahun 2021

No.	Kecamatan	Luas wilayah (Km²)	Jumlah (Jiwa)	Peresentase Penduduk	Kepadatan Penduduk (Jw/Km²)
1.	Mandau	372,25	153.251	26,72%	412
2.	Pinggir	811,46	62.659	10,93%	77
3.	Bathin Solapan	855,62	93.542	16,31%	109
4.	Talang Muandau	1.244,71	24.353	4,25%	20
5.	Bukit Batu	526,62	22.203	3,87%	42
6.	Siak Kecil	957,95	24.831	4,33%	26
7.	Bandar Laksamana	1.237,70	16.286	2,84%	13
8.	Rupat	1.136,31	35.203	6,14%	31
9.	Rupat Utara	378,68	14.249	2,48%	38
10.	Bengkalis	462,24	84.342	14,71%	182
11.	Bantan	442,93	42.585	7,43%	96
Kabupaten Bengkalis		8.426,48	573.504	100,00%	68

Sumber: Kabupaten Bengkalis dalam Angka 2022

Pertambahan penduduk di Kabupaten Bengkalis mengalami penurunan pada tahun 2021 apabila dibandingkan dengan tahun sebelumnya yang tumbuh 2,1%. Pertumbuhan penduduk pada setiap kecamatan di Kabupaten Bengkalis tergolong sedang. Laju pertumbuhan penduduk terbesar didorong oleh faktor migrasi, sedangkan pertambahan dari faktor kelahiran relatif kecil. Laju pertumbuhan penduduk di

Kabupaten Bengkalis dari tahun 2020 ke tahun 2021 mengalami rata-rata peningkatan sebesar 1,88% per tahun.⁹²

Menurut RKPD Provinsi Riau 2023 maka laju pertumbuhan penduduk Kabupaten Bengkalis merupakan terendah ketiga di seluruh kabupaten/kota yang ada di Provinsi Riau di tahun 2021, yakni di angka 1,40 persen di tahun 2021.⁹³ Sementara itu menurut RKPD Provinsi Riau 2023, maka perkembangan jumlah penduduk Kabupaten Bengkalis merupakan tertinggi keenam dari 12 kabupaten/kota yang ada di Provinsi Riau dengan angka rata-rata pertumbuhan per tahun sebesar 0,64 persen apabila dilihat dari kurun waktu 2017-2021. Menurut RKPD Provinsi Riau 2023 maka terkait jumlah dan kepadatan penduduk dirinci menurut kabupaten/kota di Provinsi Riau maka angka share terhadap Provinsi oleh Kabupaten Bengkalis adalah di angka 8,83 persen sekaligus menjadikan Kabupaten Bengkalis sebagai kabupaten tertinggi kelima.⁹⁴

2. Potensi Daerah

Menurut Pemerintah Daerah Kabupaten Bengkalis maka potensi daerah yang menonjol di Kabupaten Bengkalis diantaranya adalah migas, sawit, karet, dan perikanan. Di samping itu ada juga potensi di bidang pariwisata. Potensi sumber daya alam yang cukup melimpah yaitu migas, bahkan dulu terkenal sebagai potensi migas terbesar di Indonesia yang mana kurang lebih 30-40 persen migas Indonesia berasal dari Bengkalis.⁹⁵

Kabupaten Bengkalis juga memiliki potensi di sektor pariwisata. Kabupaten Bengkalis memiliki pariwisata bahari yang mana menjadi pariwisata satu-satunya atau dapat dikatakan sebagai salah satu pariwisata bahari yang dimiliki oleh Provinsi Riau. Pariwisata bahari

⁹²*Ibid.*

⁹³RKPD Provinsi Riau Tahun 2023.

⁹⁴*Ibid.*

⁹⁵Pemda Kabupaten Bengkalis, Laporan Hasil Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan NA dan RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau, 7-10 Maret 2023.

yang dimaksud adalah Pulau Rupat. Pulau Rupat memiliki pantai yang panjangnya sekitar 11 Km. Setelah berpisahnya Kepulauan Riau dari Provinsi Riau maka potensi bahari tidak lagi berperan di Provinsi Riau sehingga potensi bahari yang bisa diangkat adalah Pulau Rupat, meskipun ada juga Selat Baru yang berbatasan dengan Selat Malaka. Potensi pariwisata bahari di Kabupaten Bengkalis tentu menjadi menarik sebab disamping orang dapat menikmati keindahan alam juga ada sisi keunikannya yaitu berbatasan dengan Selat Malaka yang mana Selat Malaka adalah alur pelayaran internasional tersibuk di dunia. Kabupaten Bengkalis juga memiliki pelabuhan internasional selat baru yang melayani rute feri ke Malaka dan Muar (Malaysia).⁹⁶

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional Tahun 2010 – 2025, khusus Pulau Rupat, telah ditetapkan sebagai kawasan strategis pariwisata nasional. Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2020 tentang rencana tata ruang kawasan perbatasan negara di Provinsi Riau dan Provinsi Kepulauan Riau maka terdapat 5 (lima) kecamatan di Kabupaten Bengkalis yang masuk dalam rencana tata ruang kawasan perbatasan negara yaitu kecamatan bantan, bengkalis, bandar laksamana, rupa dan rupa utara. Bersamaan dengan hal tersebut, khusus Pulau Bengkalis juga telah ditetapkan sebagai pusat kegiatan strategis nasional. Artinya, selain sebagai kawasan pertahanan negara, Pulau Bengkalis ini kedepannya, juga akan dikembangkan sebagai pusat perekonomian, pendidikan, kesehatan, dan lain-lainnya.⁹⁷

Dalam perspektif ekonomi, wilayah Kabupaten Bengkalis memiliki potensi dan daya tarik bagi investasi pada bidang pertanian dan perikanan, dan industri pariwisata.⁹⁸ Posisi geostrategis dan ketersediaan sumberdaya lahan dan panjang garis pantai Pulau Rupat merupakan potensi sumberdaya alam daerah yang masih dapat

⁹⁶*Ibid.*

⁹⁷*Ibid.*

⁹⁸RKPD Kabupaten Bengkalis Tahun 2023.

dikembangkan sebagai objek wisata bahari sebagai penggerak ekonomi daerah dimasa mendatang.⁹⁹

Ada juga potensi wisata sejarah di Kabupaten Bengkalis yaitu terkait dengan sosok Datuk Laksmana Raja Di Laut yang mana lagunya sudah terkenal di Indonesia.¹⁰⁰ Ada gedung daerah juga yaitu Gedung Laksmana Raja Di Laut. Di daerah bukit batu, ada peninggalan sejarah Laksmana Raja Di Laut yaitu antara lain makam, istana, dan meriam.¹⁰¹ Selain itu di Kabupaten Bengkalis ada juga penjara peninggalan kolonial Belanda.¹⁰² Jumlah Benda, Situs dan Kawasan Cagar Budaya yang dilestarikan di Kabupaten Bengkalis pada tahun 2021 sebanyak 12 dari total 14 Benda, Situs dan Kawasan Cagar Budaya yang ada di Kabupaten Bengkalis.¹⁰³

Wilayah Bengkalis berbatasan langsung dengan Malaysia dan juga berbatasan langsung dengan Selat Malaka yang merupakan alur pelayaran internasional yang tersibuk di dunia.¹⁰⁴ Artinya, Bengkalis dapat dianggap sebagai kawasan yang strategis bagi pertahanan dan keamanan nasional. Oleh sebab itu juga Pemda mendukung pembangunan Pos TNI AL di Muntai, sebab kewenangan pertahanan dan keamanan merupakan kewenangan Pusat. Dalam tataran provinsi Riau, maka daerah Bengkalis juga termasuk sebagai daerah pertahanan yaitu Pulau Bengkalis (Muntai) dan Pulau Rupat. Selain itu juga terdapat ada daerah pertahanan di daerah Bukit Batu.¹⁰⁵

Menurut data BPS maka produksi tanaman perkebunan yang menonjol di Kabupaten Bengkalis adalah kelapa sawit (262.29 ton), karet (4.06 ton), dan kelapa (19.14 ton).¹⁰⁶ Sementara produksi

⁹⁹*Ibid.*

¹⁰⁰Pemda Kabupaten Bengkalis, Laporan Hasil Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan NA dan RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau, 7-10 Maret 2023.

¹⁰¹*Ibid.*

¹⁰²*Ibid.*

¹⁰³RKPD Kabupaten Bengkalis Tahun 2023.

¹⁰⁴Pemda Kabupaten Bengkalis, Laporan Hasil Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan NA dan RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau, 7-10 Maret 2023.

¹⁰⁵*Ibid.*

¹⁰⁶Kabupaten Bengkalis Dalam Angka 2022.

perikanan yang menonjol adalah ikan laut (7.666 ton), selebihnya adalah ikan air tawar (247 ton), dan tangkap air tawar (87 ton).¹⁰⁷

Struktur perekonomian Kabupaten Bengkalis pada PDRB atas dasar harga berlaku pada sisi produksi atau lapangan usaha dibangun oleh 5 (lima) sektor utama, yaitu sektor pertambangan, sektor industri pengolahan, sektor pertanian, perdagangan dan konstruksi.¹⁰⁸ Kelima sektor ini secara akumulasi berkontribusi terhadap PDRB ADHB Kabupaten Bengkalis tahun 2021 yakni sebesar 97%. Pada PDRB atas dasar harga berlaku pada tahun 2017, sektor pertambangan memberikan kontribusi masing-masing sebesar 67% dan menurun pada tahun 2021 menjadi 59%. Kontribusi sektor Industri Pengolahan sebesar 13% pada tahun 2017 dan meningkat menjadi 16% pada tahun 2021. Sektor Pertanian memberikan kontribusi sebesar 9% pada tahun 2017 dan meningkat menjadi 12% pada tahun 2021. Sektor Perdagangan memberikan kontribusi sebesar 6% pada tahun 2017 dan sedikit meningkat menjadi 7% pada tahun 2021. Sedangkan sektor lainnya yang merupakan gabungan beberapa sektor selain lima sektor dominan tersebut memberikan kontribusi sebesar 3% pada tahun 2017 dan sedikit menurun menjadi 2% pada tahun 2021.¹⁰⁹

Sementara itu jika dilihat rata-rata pertumbuhan per tahun PDRB harga konstan pada kabupaten/kota di Provinsi Riau pada tahun 2021 menunjukkan bahwa pertumbuhan terendah terdapat di Kabupaten Bengkalis sebesar 1.59%.¹¹⁰ Walaupun Kabupaten Bengkalis memiliki rata-rata pertumbuhan terendah namun justru memiliki kontribusi PDRB tertinggi bagi Provinsi Riau pada tahun 2021 dengan nilai PDRB sebesar Rp 74,229 triliun. Kabupaten/kota di Provinsi Riau yang memberikan kontribusi tertinggi terhadap PDRB HB dan PDRB HK pada tahun 2021 adalah Kabupaten Bengkalis yakni sebesar 16,6% dan 14,7%. Sementara itu jika ditinjau pertumbuhan

¹⁰⁷*Ibid.*

¹⁰⁸RKPD Kabupaten Bengkalis Tahun 2023.

¹⁰⁹*Ibid.*

¹¹⁰RKPD Provinsi Riau Tahun 2023.

ekonomi menurut kabupaten/kota pada tahun 2021 di Provinsi Riau menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi terendah adalah di Kabupaten Bengkalis sebesar 0,51%.¹¹¹ Pertumbuhan di angka 0,51% tersebut merupakan suatu peningkatan setelah bertahun-tahun mengalami angka negatif/minus.¹¹² Sektor pertambangan dan penggalian masih menjadi komoditas utama terkait pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Bengkalis.¹¹³ Selama periode 2017-2021, PDRB ADHK per kapita kabupaten/kota yang menunjukkan rata-rata pertumbuhan terendah ada di Kabupaten Bengkalis sebesar -2,22% per tahun. Dalam periode yang sama, PDRB ADHB per kapita dengan rata-rata pertumbuhan terendah terjadi di Kabupaten Bengkalis sebesar 1,64%.¹¹⁴ Berikut tabel dan gambar mengenai PDRB atas dasar Harga Konstan 2010 Menurut Kabupaten/Kota Di Provinsi Riau Termasuk Minyak Bumi dan Gas Tahun 2017-2021 dan PDRB Per Kapita Kabupaten/Kota Provinsi Riau Tahun 2017-2021:¹¹⁵

Tabel 4.
PDRB Atas Dasar Harga Konstan 2010 Menurut Kabupaten/Kota
Di Provinsi Riau Termasuk Minyak Bumi dan Gas Tahun 2017-
2021 (Rp. Milyar)

No	Kabupaten/ Kota	Tahun					Rata-Rata Pertumbuhan /Tahun (%)
		2017	2018	2019	2020*	2021**	
1	Kuantan Singingi	21.574,02	22.579,12	23.613,56	23 843,43	24.689,51	3.44
2	Indragiri Hulu	27.807,31	28.778,04	29.866,43	29 829,87	31.176,54	2.92
3	Indragiri Hilir	41.491,37	42.988,74	44.774,87	44 926,18	46.921,26	3.14
4	Pelalawan	31.899,18	33.056,06	34.338,55	35.110,42	36.538,81	3.46
5	Siak	52.029,65	52.595,33	53.366,53	53.311,85	54.543,29	1.19
6	Kampar	49.022,01	49.954,84	51.888,83	51.420,90	53.196,38	2.08
7	Rokan Hulu	22.965,45	23.925,69	25.101,66	25.482,41	26.752,47	3.90
8	Bengkalis	79.189,78	77.868,26	76.277,29	73.856,50	74.229,74	-1.59
9	Rokan Hilir	46.265,17	46.136,68	46.437,61	45.992,10	46.761,28	0.27
10	Kep. Meranti	11.827,31	12.304,37	12.629,43	12.683,87	13.008,81	2.42

¹¹¹*Ibid.*

¹¹²Kabupaten Bengkalis Dalam Angka 2022.

¹¹³RKPD Provinsi Riau Tahun 2023.

¹¹⁴*Ibid.*

¹¹⁵*Ibid.*

11	Pekanbaru	64.619,26	68.104,59	72.183,56	69.000,14	72.919,08	3,05
12	Dumai	22.344,83	23.538,47	24.856,90	24.597,99	26.068,58	3,97
Riau		470.983,51	482.064,63	495.607,05	489.984,31	506.457,71	1,50%

Sumber: BPS Provinsi Riau

*) Angka Sementara

**) Angka Sangat Sementara

Tabel 5.
PDRB Per Kapita Kabupaten/Kota Provinsi Riau Tahun 2017-2021

No	Kabupaten/ Kota	PDRB Perkapita ADHK					Pertumbuhan /tahun (%)
		2017	2018	2019	2020	2021	
1	Kuantan Singingi	67,16	69,60	72,14	71,19	72,64	2,00
2	Indragiri Hulu	65,29	66,32	67,60	67,10	68,79	1,32
3	Indragiri Hilir	57,45	58,78	60,46	68,60	71,31	5,65
4	Pelalawan	72,70	71,74	71,00	90,02	91,52	6,52
5	Siak	111,79	110,11	108,91	116,41	116,88	1,17
6	Kampar	58,89	58,64	59,57	61,12	62,02	1,31
7	Rokan Hulu	35,82	35,90	36,27	45,39	46,86	7,41
8	Bengkalis	141,64	137,52	133,29	130,59	129,43	-2,22
9	Rokan Hilir	68,07	66,17	64,99	72,18	72,30	1,66
10	Kep. Meranti	64,53	66,74	68,08	61,54	62,11	-0,81
11	Pekanbaru	59,22	60,95	63,13	70,17	73,01	5,42
12	Dumai	75,07	77,61	80,49	77,65	80,60	1,84
No	Kabupaten/ Kota	PDRB Per Kapita ADHB					Pertumbuhan /tahun (%)
		2017	2018	2019	2020	2021	
1	Kuantan Singingi	91,85	93,90	97,37	100,76	114,27	5,70
2	Indragiri Hulu	90,93	93,07	94,15	95,63	108,02	4,51
3	Indragiri Hilir	84,28	82,28	84,66	99,27	111,43	7,51
4	Pelalawan	99,91	99,99	98,70	129,94	144,31	10,38
5	Siak	171,02	176,40	167,56	168,23	192,54	3,25
6	Kampar	85,98	90,57	88,70	86,86	101,04	4,38
7	Rokan Hulu	48,33	48,45	48,95	64,28	73,89	11,88
8	Bengkalis	237,85	262,44	244,99	202,60	243,44	1,64
9	Rokan Hilir	108,87	112,76	104,39	106,64	124,63	3,79
10	Kep. Meranti	91,25	98,52	99,15	87,65	100,70	2,97
11	Pekanbaru	92,67	97,17	103,87	117,46	127,24	8,29
12	Dumai	101,95	109,06	117,05	114,67	123,66	5,03

Sumber: BPS Provinsi Riau

Potensi Pengembangan Wilayah khususnya wilayah strategis di Kabupaten Bengkalis diantaranya adalah:¹¹⁶

a. Pengembangan wilayah strategis Duri

Kawasan strategis Duri berfungsi sebagai pusat niaga skala regional, pusat pemerintahan Kabupaten Bengkalis, khususnya untuk instansi yang melayani kegiatan perkotaan, kawasan permukiman perkotaan, kawasan industri berbasis pertanian/perkebunan dan kawasan pertambangan minyak bumi. Dimana pengembangan kawasan strategis ini perlu diintegrasikan dengan pengembangan kawasan perkotaan Bengkalis, Buruk Bakul dan Sei Pakning dalam satu koridor pengembangan kegiatan ekonomi.

b. Pengembangan wilayah strategis Sei Pakning-Buruk Bakul dan Bengkalis

Kawasan strategis ini ditetapkan fungsinya sebagai Pusat Kegiatan Wilayah (PKW). Kegiatan ekonomi yang potensial adalah kegiatan sentra perniagaan Asean (perdagangan dan jasa), kawasan permukiman perkotaan, pemerintahan kabupaten, pusat pendidikan, pusat budaya melayu, kawasan Industri dan kawasan pariwisata yang didukung oleh pelayanan pelabuhan yang memadai.

c. Pengembangan wilayah strategis Tanjung Medang (Pulau Rupat)

Pengembangan kawasan strategis Tanjung Medang difungsikan sebagai kawasan pariwisata (Pantai Tanjung Medang), permukiman perkotaan dan sentra perikanan yang dikembangkan secara terpadu dengan pengembangan kawasan pertanian dengan pola Kota Terpadu Mandiri. Namun, upaya pengembangan kawasan strategis ini perlu memperhatikan upaya pelestarian lingkungan, khususnya pengamanan dan pelestarian kawasan hutan bakau (mangrove).

¹¹⁶RKPD Kabupaten Bengkalis Tahun 2023.

Data Wardana berpendapat bahwa sebelum dibagi menjadi 4 daerah otonom, kabupaten Bengkalis adalah penghasil minyak terbesar di provinsi Riau dan di Indonesia. Eksplorasi minyak tersebut dilakukan oleh PT Chevron Pacific Indonesia dan konsesi dengan Kondur Petroleum. Potensi lainnya adalah perikanan karena Bengkalis memiliki daerah perairan yang cukup luas, maka sangat berpotensi menghasilkan ikan laut, selain itu juga terdapat budidaya ikan kakap putih ditepi sungai. Kemudian ada pula potensi di bidang Pertanian dan Holtikultura yaitu: pengembangan beras di Bantan dan Bukit Batu; pengembangan komoditas buah-buahan di Bengkalis; dan komoditas sayur-sayuran di Bengkalis, Rupert, Mandau dan Bukit Batu. Komoditas utama di sektor perkebunan termasuk kelapa, karet dan minyak sawit dan VCO. Tanaman penting lainnya seperti kopi, coklat, dan buah pinang. Hutan mangrove banyak terdapat di tepian pantai. Hutan lainnya ada yang menghasilkan kayu gelondongan, rotan, resin, dan bahan baku lainnya yang berasal dari hutan.¹¹⁷

3. Kondisi Sosiologis

Kabupaten Bengkalis merupakan daerah yang heterogen yang terdiri dari banyak suku diantaranya adalah melayu, jawa, minangkabau, batak, dan tionghoa.¹¹⁸ Suku yang mayoritas adalah suku melayu.¹¹⁹ Terdapat juga komunitas/suku asli/tradisional yaitu Suku Sakai dan Suku Akit.¹²⁰ Di Kabupaten Bengkalis ada Lembaga Adat Melayu (LAM) yang dibentuk berdasarkan peraturan daerah. LAM isinya adalah tokoh-tokoh masyarakat khususnya masyarakat

¹¹⁷Data Wardana, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Islam Riau, *Laporan Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Kota Pekanbaru, Kabupaten Bengkalis, Dan Kabupaten Kampar Di Provinsi Riau*, tanggal 9-12 Mei 2023.

¹¹⁸Pemda Kabupaten Bengkalis, Laporan Hasil Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan NA dan RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau, 7-10 Maret 2023.

¹¹⁹*Ibid.*

¹²⁰RPJMD Provinsi Riau Tahun 2019-2024.

melayu. Ada juga forum pembauran kebangsaan yang terdiri dari tokoh-tokoh antaretnis.¹²¹

Terkait kemiskinan maka angka jumlah penduduk miskin dan angka persentase penduduk miskin di Kabupaten Bengkalis selalu mengalami kenaikan dari tahun 2018-2021.¹²² Selain itu indeks kedalaman kemiskinan juga selalu mengalami kenaikan dari tahun 2019-2021. Meskipun memang Indeks keparahan kemiskinan tercatat mengalami penurunan dari tahun 2020 ke 2021. Hal tersebut tercermin dari tabel berikut ini:¹²³

Tabel 6.
Perkembangan Penduduk Miskin
di Kabupaten Bengkalis Tahun 2017-2021

Tahun	Garis Kemiskinan (Rp/Kapita/Bulan)	Jumlah Penduduk Miskin (Ribu Jiwa)	Persentase Penduduk Miskin (%)	Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1)	Indeks Keparahannya Kemiskinan (P2)
2017	496.657	38,19	6,85	0,95	0,24
2018	508.633	35,11	6,22	0,87	0,18
2019	533.123	35,83	6,27	0,50	0,07
2020	581.416	36,96	6,40	0,72	0,14
2021	604.925	37.66	6.64	0,73	0,13

Sumber: Kabupaten Bengkalis Dalam Angka, 2022

Berikut tabel indikator kemiskinan menurut kabupaten/kota di Provinsi Riau tahun 2021:¹²⁴

Tabel.7
Indikator Kemiskinan Menurut
Kabupaten/Kota Provinsi Riau Tahun
2021

¹²¹Pemda Kabupaten Bengkalis, Laporan Hasil Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan NA dan RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau, 7-10 Maret 2023.

¹²²RKPD Kabupaten Bengkalis Tahun 2023.

¹²³*Ibid.*

¹²⁴RKPD Provinsi Riau Tahun 2023.

Kabupaten Kota	Indikator Kemiskinan				
	Jumlah Penduduk Miskin (Ribu Jiwa)	Persentase Penduduk Miskin (%)	Indek Kedalaman Kemiskinan (P1)	Indek Keparahan Kemiskinan (P2)	Garis Kemiskinan (Rp/Kap/ Bulan)
Kuantan Singingi	28.90	8,97	1,14	0,23	599.163
Indragiri Hulu	27.35	6,18	0,81	0,15	549.563
Indragiri Hilir	44.61	6,18	0,90	0,21	518.283
Pelalawan	49.30	9,63	1,45	0,32	618.738
Siak	25.77	5,18	0,61	0,12	489.467
Kampar	68.74	7,82	0,99	0,21	477.603
Rokan Hulu	74.73	10,40	1,51	0,36	551.351
Bengkalis	37.66	6,64	0,73	0,13	604.925
Rokan Hilir	51.97	7,18	0,79	0,18	437.398
Kep. Meranti	48.50	25,68	4,46	1,22	542.599
Pekanbaru	32.73	2,83	0,19	0,03	613.183
Dumai	10.57	3,42	0,40	0,07	509.002
Provinsi Riau	500.81	7,12	1,06	0,24	565.937

Sumber: Berita Resmi Statistik, BPS Provinsi Riau Kabupaten/kota Dalam Angka 2021

Terkait pengangguran maka tingkat pengangguran di Kabupaten Bengkalis lebih tinggi dibandingkan dengan rata-rata tingkat pengangguran di Provinsi Riau selama periode 2017-2021.¹²⁵ Tingkat pengangguran terbuka di Kabupaten Bengkalis 2017-2021 cenderung berfluktuasi. Pada tahun 2021 tingkat pengangguran terbuka menurun menjadi 6,63%, jauh lebih rendah dibanding tahun-tahun sebelumnya. Meski demikian tingkat pengangguran Kabupaten Bengkalis masih menjadi yang tertinggi kedua di Provinsi Riau setelah Kota Pekanbaru.¹²⁶

Terkait Indeks Pembangunan Manusia maka Pembangunan manusia di Kabupaten Bengkalis menunjukkan perkembangan yang baik dan terus meningkatkan kualitas hidup manusia. Pada tahun 2017 nilai IPM Kabupaten Bengkalis sebesar 72.27 dan terus mengalami peningkatan hingga 73.58 pada tahun 2021. Nilai IPM Kabupaten Bengkalis telah termasuk dalam kategori tinggi. Nilai IPM Kabupaten Bengkalis tersebut tercatat sebagai IPM tertinggi keempat di Provinsi Riau. Kemudian IPM Kabupaten Bengkalis

¹²⁵RKPD Kabupaten Bengkalis Tahun 2023.

¹²⁶*Ibid.*

mengalami perubahan yang cukup baik, yaitu sebesar 1,31 selama lima tahun terakhir. Perkembangan IPM kabupaten Bengkalis yang cukup baik ini memperlihatkan bahwa hasil dari pembangunan yang dilakukan pemerintah cukup berhasil dalam meningkatkan taraf pendidikan, kesehatan dan pendapatan masyarakat Kabupaten Bengkalis. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa secara umum kualitas hidup penduduk Kabupaten Bengkalis selama periode 2017-2021 mengalami perkembangan yang cukup baik. Pada tahun 2021 kualitas pembangunan manusia di Kabupaten Bengkalis mengalami perlambatan akibat Pandemi Covid-19 dibandingkan dengan 4 tahun sebelumnya.¹²⁷

Dari sisi infrastruktur jalan maka 87% merupakan jalan kabupaten, 7 persen adalah jalan nasional, dan 6 persen merupakan jalan provinsi. Total panjang jalan di Kabupaten Bengkalis per tahun 2021 adalah 1.442, 87 km.¹²⁸ Terkait panjang jalan menurut kondisi jalan dalam kurun waktu 2019-2021 maka 465,68 km kondisi jalan di Kabupaten Bengkalis statusnya baik, 182,01 km statusnya sedang, 334,71 statusnya rusak, dan 274,71 statusnya rusak berat.¹²⁹ Terkait indeks aksesibilitas maka Kabupaten Bengkalis termasuk kategori rendah.¹³⁰

4. Urusan Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Bengkalis meliputi pelayanan umum yang terdiri atas fokus urusan pemerintahan wajib pelayanan dasar, urusan pemerintahan wajib non pelayanan dasar, dan urusan pemerintahan pilihan serta fungsi penunjang urusan.¹³¹ Pelayanan dasar meliputi: pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, ketentraman, ketertiban umum

¹²⁷*Ibid.*

¹²⁸Kabupaten Bengkalis Dalam Angka 2022.

¹²⁹*Ibid.*

¹³⁰RKPD Provinsi Riau Tahun 2023.

¹³¹RKPD Kabupaten Bengkalis Tahun 2023.

dan perlindungan masyarakat dan sosial. Kemudian layanan urusan wajib non pelayanan pemerintah daerah diantaranya yaitu tenaga kerja; 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 olahraga; statistik; kebudayaan; perpustakaan; dan kearsipan. Selain itu urusan pilihan pemerintah daerah diantaranya yaitu pariwisata, pertanian, perdagangan, perindustrian, serta kelautan dan perikanan. Faktor penunjang urusan diantaranya yaitu perencanaan; keuangan; kepegawaian (serta pendidikan dan pelatihan); dan pengawasan.¹³²

5. Anggaran

Secara umum hingga akhir tahun Tingkat Capaian Kinerja dan Realisasi Anggaran RPJMD Kabupaten bengkalis tahun 2021 sudah cukup baik. Tingkat Realisasi Capaian Kinerja RKPD Kabupaten Bengkalis sudah mencapai 91,90% atau masuk dalam kategori sangat tinggi. Sementara itu, apabila dibandingkan dengan target RPJMD tahun 2021, Tingkat Capaian kinerja seluruh OPD secara rata-rata sudah memenuhi 67,50% target RPJMD tahun 2021 atau masuk dalam kategori sedang. Namun sebagai turunan dari RPJMD Kabupaten Bengkalis, capaian kinerja RKPD tahun 2021 masih cukup jauh untuk mencapai target yang telah ditetapkan pada RPJMD. Permasalahan ini terutama karena adanya penyesuaian target kinerja OPD pada RKPD dalam menghadapi situasi perubahan sosial, ekonomi, dan politik yang diakibatkan oleh pandemi Covid-19.¹³³

Untuk capaian penyerapan anggaran Kabupaten Bengkalis pada RKPD tahun 2021 sudah mencapai 87,94% atau termasuk

¹³²*Ibid.*

¹³³*Ibid.*

dalam kategori tinggi. Hal ini sesuai dengan capaian kinerja yang juga tinggi dengan realisasi penyelenggaraan program dan kegiatan OPD yang mencapai 91,90%.¹³⁴ Sementara itu apabila dibandingkan dengan target capaian anggaran pada RPJMD untuk tahun 2021 tingkat capaian realisasi anggaran sudah mencapai 84,17% dari target RPJMD. Ini berarti capaian realisasi anggaran terhadap target RPJMD sudah masuk dalam kategori tinggi meski masih banyak program dan urusan yang memiliki capaian kinerja yang cukup rendah dan realisasi anggaran yang sangat rendah apabila dibandingkan dengan target RPJMD Kabupaten Bengkalis.¹³⁵

Kendala utama yang menyebabkan realisasi anggaran yang sangat rendah dan tidak sesuai dengan target pada RPJMD adalah adanya pergeseran anggaran atau *refocusing* beberapa anggaran untuk menanggulangi dampak pandemi Covid-19 sehingga banyak anggaran yang dialihkan untuk tujuan pemulihan kondisi pandemi. Selain itu kendala lain yang menyebabkan rendahnya realisasi capaian kinerja dan anggaran adalah karena kurangnya SDM yang kompeten dan masih lemahnya pemahaman aparatur disetiap Perangkat daerah tentang mekanisme perencanaan dan evaluasi Renja Perangkat Daerah.¹³⁶

Proyeksi pendapatan daerah Kabupaten Bengkalis pada tahun 2023-2024, sektor pendapatan yang dominan masih bersumber dari transfer Pemerintah Pusat, yakni dengan total kontribusi pada kisaran 87,66 persen dari total pendapatan secara keseluruhan. Kondisi yang demikian ini disebabkan karena Kabupaten Bengkalis adalah merupakan daerah penghasil minyak terbesar di Provinsi Riau yang mendapatkan porsi dana bagi hasil khususnya bagi hasil sumberdaya alam yang cukup besar. Kebijakan dalam alokasi anggaran belanja di Kabupaten Bengkalis pada tahun 2020 sampai dengan 2021 memperlihatkan bahwa proporsi belanja operasi lebih

¹³⁴*Ibid.*

¹³⁵*Ibid.*

¹³⁶*Ibid.*

besar dibandingkan dengan belanja lainnya. Selama kurun waktu 2020-2021 Belanja Kabupaten Bengkalis mengalami peningkatan sebesar 10,19 persen. Peningkatan ini disebabkan meningkatnya pendapatan yang diterima Kabupaten Bengkalis pada tahun 2021. Selanjutnya pada tahun berjalan 2022 dengan mengacu pada perkiraan pendapatan pada tahun yang sama dianggarkan sedikit meningkat sebesar 18,40 persen dibandingkan tahun 2021.¹³⁷

6. Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat

Beberapa permasalahan yang dihadapi masyarakat di Kabupaten Bengkalis menurut Pemerintah Daerah Kabupaten Bengkalis yaitu terkait kondisi geografis dan akses keterhubungan antarwilayah secara umum tidak ada kendala, namun pada saat tertentu ada kendala sarana transportasi pada saat penyeberangan kapal.¹³⁸ Masih terdapat permasalahan pelayanan penyeberangan Ro-Ro/kapal, yang sampai saat ini masih menjadi sorotan berbagai pihak.¹³⁹ Permasalahan pelayanan penyeberangan Ro-Ro tersebut diantaranya adalah antrian panjang penyeberangan Ro-Ro Sei Pakning-Bengkalis dan pelayanan penyeberangan Dumai-Rupat yang masih rendah kualitasnya.¹⁴⁰ Diharapkan adanya peran serta pemerintah pusat untuk dapat aktif membantu dan mendukung karena selama ini persiapan oleh Pemerintah Daerah terbentur dengan kewenangan Pemerintah Daerah yang terbatas karena terkait laut termasuk sarana transportasi itu merupakan kewenangan pusat. Pemerintah Daerah tetap melakukan upaya maksimal untuk mendukung kelancaran transportasi untuk menghubungkan akses ke semua kecamatan. Kendala lainnya adalah terkait cuaca sehingga di

¹³⁷*Ibid.*

¹³⁸Pemda Kabupaten Bengkalis, Laporan Hasil Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan NA dan RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau, 7-10 Maret 2023.

¹³⁹RKPD Kabupaten Bengkalis Tahun 2023.

¹⁴⁰*Ibid.*

saat tertentu ombak sangat tinggi yang dapat menyulitkan penyeberangan.¹⁴¹

Potensi Migas di Bengkalis cukup besar yang merupakan proyek strategis nasional sehingga menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah selalu mendukung. Potensi Migas terdapat penurunan karena yang sekarang diusahakan merupakan sumur-sumur minyak yang sudah tua atau yang telah dikelola sangat lama dan terjadi peralihan dari PT. Chevron ke Pertamina Hulu Rokan. Saat ini sedang diupayakan pencarian sumur-sumur baru dan sedang berproses. Penurunan juga terjadi karena ada situasi pandemi Covid 19.¹⁴²

Kemudian di sektor pariwisata juga terdapat kendala. Adapun kendala dalam mendorong potensi pariwisata diantaranya adalah; masih rendahnya kunjungan wisatawan lokal dan mancanegara dampak dari pandemi Covid19 dan masih diperlukan usaha lebih besar terkait akses ke tempat objek wisata khususnya wisata pulau Rupat.¹⁴³ Terkait pariwisata bahari maka Kabupaten Bengkalis saat ini terus melakukan korespondensi dengan Pusat terkait Pulau Rupat yang sudah ditetapkan sebagai KSPN (Kawasan Strategis Pariwisata Nasional), tetapi masih mengalami perlambatan dalam pengembangannya. Terkait Kawasan Strategis Pariwisata Nasional, sebetulnya sudah lama ditetapkan terkait Pulau Rupat. Pemda Bengkalis terus berupaya mengakomodir sesuai dengan kewenangan. Pulau Rupat itu merupakan aset negara, kalau berkembang dengan baik maka tentu akan mengangkat perekonomian setempat juga dan sekaligus juga membantu tugas Pemerintah Pusat. Terkait KSPN Pulau Rupat itu sudah ada PP nya di tahun 2011. Pemerintah Daerah Kabupaten Bengkalis berharap adanya *concern* yang cukup dari Pusat untuk melakukan pengembangan terhadap Pulau Rupat. Pemerintah

¹⁴¹*Ibid.*

¹⁴²*Ibid.*

¹⁴³RKPD Kabupaten Bengkalis Tahun 2023.

Daerah Kabupaten Bengkalis juga berharap dapat dibantu oleh Pemerintah Pusat terkait percepatan pembangunan di Pulau Rupat.¹⁴⁴

Keterbatasan infrastruktur di Kabupaten Bengkalis masih tetap akan menjadi masalah kedepannya, terutama pada kawasan-kawasan terpencil. Oleh sebab itu Pemerintah Kabupaten Bengkalis akan terus melakukan berbagai terobosan untuk pembiayaan infrastruktur di Kabupaten Bengkalis dengan berbagai skema pembiayaan baik itu berasal dari APBD, APBD Provinsi dan skema pembiayaan lainnya diluar APBD seperti dan meningkatkan partisipasi swasta melalui kemitraan antara pemerintah, masyarakat dan swasta (*public-private partnership*) maupun memaksimal program CSR. Kebijakan ini dilakukan untuk mewujudkan target capaian yang dicanangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2021-2025.¹⁴⁵

Angka kemiskinan dan pengangguran masih relatif tinggi, maka berkenaan dengan hal tersebut investasi sektor swasta diberbagai bidang ekonomi yang sesuai potensi Kabupaten Bengkalis terus didorong. Berkenaan dengan itu kebijakan-kebijakan dalam pembangunan di Kabupaten Bengkalis diarahkan kepada upaya-upaya untuk mengentaskan kemiskinan serta mengurangi angka pengangguran terbuka dengan pengembangan sektor pertanian dan UMKM, dan mendorong investasi diberbagai sektor potensial yang ada di Kabupaten Bengkalis. Salah satu penyebab kemiskinan di Kabupaten Bengkalis adalah efek inflasi, dimana garis kemiskinan terus meningkat. Hal ini mengindikasikan bahwa beban hidup penduduk miskin semakin tinggi untuk memenuhi kebutuhan dasar pangan dan non pangan. Pengendalian inflasi dan kondisi ekonomi makro menjadi penting dalam upaya menekan tingkat kemiskinan.¹⁴⁶

¹⁴⁴*Ibid.*

¹⁴⁵*Ibid.*

¹⁴⁶*Ibid.*

Kemudian penurunan pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Bengkalis juga menjadi sorotan. Penurunan pertumbuhan ekonomi diantaranya disebabkan oleh beberapa faktor yaitu: perekonomian masih didominasi oleh sektor pertambangan (55,93% terhadap total PDRB) dan mengalami pertumbuhan yang menurun -6,35%; tiga sektor utama diluar Migas baru memberikan kontribusi 36,94%, yaitu sektor pertanian, industri dan perdagangan sehingga belum mampu menjadi penggerak utama perekonomian daerah; beberapa sektor sekunder dan tersier mengalami pertumbuhan yang kontraktif selama pandemic Covid-19, seperti sektor perdagangan (-11,92%), jasa perusahaan (23,16%), jasa lainnya (-20,23%), transportasi (25,70%), dan akomodasi (-19,03%); serta sektor pertanian mengalami pertumbuhan yang stagnan dalam 3 tahun terakhir (sekitar 5,4%-5,9%).¹⁴⁷

7. Model – Model Otonomi Daerah di Negara Lain

a. Jepang

Jepang menerapkan otonomi daerah yang dikenal dengan nama *Zenso* (*Zenkoku Sogo Kaihatsu Kaikaku*), yang merupakan proses berkesinambungan dengan sejumlah tahapan. Sebagai negara kepulauan, Jepang tidak menerapkan sistem negara perserikatan, dimana antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terdapat negara bagian (*the state government*), namun pemerintahan daerah berhadapan langsung dalam interelasi pembangunan daerah dengan pemerintah pusat.

Pelaksanaan otonomi daerah Jepang telah terprogram dalam program nasional Jepang bernama *Integrated National Physical Development Plan/INDP Plan*, dan dikenal *Zenso* yang memang didesain untuk mencapai kemandirian lokal dalam mengembangkan potensi pembangunan perekonomian daerah. Program pembangunan fisik dilakukan dengan tahapan-tahapan terpadu dengan tujuan

¹⁴⁷*Ibid.*

akhirnya penghapusan kesenjangan sosial ekonomi (*rectification of disparities*) demi tercapainya keseimbangan pembangunan (*balanced development of national land*).

Terdapat 3 (tiga) visi penting adalah: 1) Adanya pengakuan atas eksistensi organisasi pemerintah nasional sebagai organisasi yang berwenang dalam mengatur strategi pembangunan nasional; 2) guna mengembangkan strategi pembangunan ini pemerintah sangat membutuhkan dukungan data statistik yang akurat atas profil dan kondisi daerah masing-masing; 3) upaya pendelegasian (pelimpahan) wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (*delegation of authority to local governments to some extent*).

Pada tahap Zenso I (1962-1967), Jepang menekankan konsep pembangunan fisik pada penyebaran industri-industri yang semula banyak berlokasi di kota-kota metropolitan disebar menuju ke kota-kota besar, serta konsep promosi kota-kota sentral. Konsep pertama diarahkan pada upaya penciptaan kota-kota industri baru dan lokasi pembangunan industri khusus.

Pada tahap Zenso II (1969-1975), pembangunan difokuskan pada pengembangan *new nationwide networks* seperti telekomunikasi, transportasi udara, kereta ekspres (*shinkansen*), highways, pelabuhan laut, dan sebagainya, serta pembangunan industri-industri berskala besar, khususnya di kota-kota industri.

Kemudian, pada Zenso III (1977-1985), yang semula menekankan pada industri dan pertumbuhan ekonomi tinggi menjadi bergeser kepada pentingnya memperhatikan dan memperjuangkan kualitas hidup masyarakat. Hal selanjutnya adalah penyebaran kegiatan-kegiatan industri (*industrial dispersion*) ke tingkat-tingkat daerah guna menekan konsentrasi kegiatan industri pada kota-kota besar tertentu saja.

Selanjutnya, pada Zenso IV (1987-2000), diupayakan pembentukan multi-polar nation yang tersebar, mengingat eskalasi masalah-masalah sosial terutama di kota Tokyo cukup besar. Selain itu, penyebaran jaringan informasi canggih dan pembangunan

infrastruktur di luar Tokyo terus dilakukan guna menghindari konsentrasi pembangunan di satu kawasan saja. Upaya untuk lebih memberdayakan daerah pedesaan dengan pembangunan industri-industri piranti lunak, misalnya, menjadi satu agenda yang direalisasikan. Batasan waktu dari masing-masing Zenso bukanlah harga mati. Artinya, masing-masing Zenso tetap berjalan sesuai dengan programnya, sementara penetapan batas waktu tersebut hanya merupakan target formal yang diterapkan Pemerintah.

Sasaran utama program Zenso adalah berupa upaya pembangunan merata lewat pemberdayaan dan pengembangan potensi daerah masing-masing untuk pembangunan ekonomi daerah yang semuanya terjalin dalam satu konsep wide-area life zones.

b. Inggris

Negara Inggris adalah negara yang kuat unsur eksekutif nasional dengan memperhatikan kebebasan individu. Institusi negara yang kuat adalah label bagi negara kepulauan yang berbentuk kesatuan. Kebebasan individu dikembangkan dengan adanya sistem pemerintahan daerah yang mirip dengan “parlementer tingkat lokal.” Pemerintahan daerah di negeri ini dikuasai oleh “*council*” di mana birokrasi lokal bertanggung jawab kepadanya (*council*). Inggris tidak mengenal wakil pemerintah, hanya saja instansi vertikal sangat kuat bekerja menjangkau wilayah Inggris. Fred (1963) menyebutnya sebagai “*functional system*” yang menganut adanya wakil pemerintah.

Di antara instansi vertikal yang ada, tidak memiliki kesamaan jangkauan yuridiksi wilayah kerjanya departemen di pusat. Instansi satu dengan instansi yang lainnya tidak memiliki acuan yang sama dalam mengembangkan instansi vertikalnya, oleh karena itu disebut “*fragmented field administration.*” Inggris menganut “*ultravires doctrine*” dalam mengembangkan distribusi kewenangannya kepada daerah otonom. Oleh karena itu, DPRD dan birokrasi lokal yang merupakan organ pemerintah daerah di Inggris dengan pola “*commissioner*” sangat terbatas dalam hal jumlah dan variasi urusan yang diembannya. Namun mereka memiliki kebebasan yang tinggi

dalam masing-masing urusan. DPRD menjadi sumber kewenangan dari birokrasi lokal karena pertanggungjawaban birokrasi lokal dilakukan hanya kepada DPRD. Pemerintah hanya dapat mengintervensi dalam persoalan umum.

c. Thailand

Dalam memenuhi kebutuhan daerah, Pemerintah Daerah di Thailand di samping mendapatkan dananya dari sumber-sumber tradisional, juga mendapatkan bantuan keuangan dari Pemerintah Pusat dalam bentuk grant, sumbangan, subsidi dan perijinan tanah (*locus*).

Sebelum tahun 1998, pemerintah daerah di Thailand melaksanakan pemerintahan di daerah dengan berdasarkan pada Undang-Undang Pemerintahan tahun 1993 (*Publik Administration Act*. 1993). Di dalam Undang-Undang tersebut, Pemerintah Daerah hanya berfungsi sebagai pelaksana saja. Segala sesuatu diputuskan dari Bangkok. Tetapi setelah konstitusi baru dibuat dan dilaksanakan sejak tahun 1998, peranan pemerintah daerah semakin jelas. Pemerintah pusat di Bangkok mulai memberikan beberapa kewenangan kepada pemerintah daerah seperti di bidang pengumpulan pajak dan retribusi.

Thailand saat ini merupakan negara pengekspor terbesar produk pertanian dunia. Ekonomi Thailand bergantung pada ekspor, dengan nilai ekspor sekitar 60% PDB, dan dari sekitar 60 % dari seluruh angkatan kerja Thailand dipekerjakan di bidang pertanian. Komoditas pertanian yang dihasilkan adalah beras dengan kualitas super, tapioka, karet, biji-bijian, gula, ikan dan produk perikanan lainnya. Thailand adalah produsen sekaligus eksportir terbesar dunia untuk beras, gula, karet, bunga potong, bibit tanaman, minyak kelapa sawit, tapioka, buah-buahan dan lain-lain produk pertanian, termasuk makanan jadi. Hal ini terwujud berkat tingginya perhatian dan usaha yang diberikan oleh pemerintah Thailand dalam meningkatkan pendapatan petani, dan tentunya, hal ini juga didukung oleh model atau sistem pertanian yang baik sehingga dihasilkan kualitas pangan yang sangat baik. Itu sebabnya, negara mengelola sektor ini secara sangat serius, bahkan

didukung riset dan rekayasa teknologi yang melibatkan para ahli dan pakar dunia.

Melalui hasil riset dan rekayasa teknologi ini, Pemerintah Thailand mengambil kebijakan untuk mengembangkan satu produk pada satu wilayah yang dikenal dengan kebijakan satu desa satu komoditas (*one village one commodity*) dengan memperhatikan aspek keterkaitannya dengan sektor-sektor lain (*backward and forward linkages*), skala ekonomi dan hubungannya dengan *outlet* (pelabuhan). Hal ini mendorong tumbuhnya kelompok-kelompok bisnis, sehingga masing-masing wilayah memiliki kekhasan sendiri sesuai dengan potensi wilayahnya.

Pemerintah Thailand juga memproteksi produk pertanian dengan memberikan insentif dan subsidi kepada petani. Kebijakan ini telah mendorong masyarakat memanfaatkan lahan kosong dan tak produktif untuk ditanami dengan tanaman yang berprospek ekspor. Sistem *contract farming* yang dipakai di Thailand berbeda dari yang biasa kita kenal di Indonesia. Perusahaan melakukan kontrak dengan petani tanpa mengharuskan petani menyerahkan jaminan.

Di Indonesia, umumnya tanah petani menjadi agunan, sehingga kalau petani gagal, tanah mereka akan disita. Kegagalan petani akan ditanggung oleh negara. Statuta utama dalam kontrak tersebut adalah perusahaan menjamin harga minimal dari produk yang dimintanya untuk ditaman oleh petani. Jika harga pasar diatas harga kontrak, petani bebas untuk menjualnya ke pihak lain. Selain itu di Thailand juga menggunakan model pertanian Hidroponik untuk meminimalisir penggunaan tanah. Karena, disana kualitas dan kuantitas tanah kurang memadai.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Undang-Undang tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara

Dalam penyelenggaraan keuangan daerah, Kabupaten Bengkalis mengacu pada beberapa produk hukum diantaranya: (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah; (3) UU tentang Pemda Tahun 2014; dan (4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa 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 Desa); serta peraturan pelaksanaannya yang menjadi acuan dalam penyusunan RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau.

UU tentang Pemda Tahun 2014 ditujukan untuk mendorong lebih terciptanya daya guna dan hasil guna penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam menyejahterakan masyarakat, baik melalui peningkatan pelayanan publik maupun melalui peningkatan daya saing Daerah. Dalam Undang-Undang ini dimungkinkan Pemerintah Pusat membantu Daerah apabila kemampuan keuangan Daerah kurang mencukupi untuk membiayai Urusan Pemerintahan dan khususnya Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar.

UU 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. Dari undang-undang tersebut, Desa memperoleh Dana Desa bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dengan jumlah yang signifikan. Dana Desa dialokasikan untuk seluruh Desa melalui skema transfer kepada Pemerintah Kabupaten/Kota. Kebijakan Dana Desa sudah diatur melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penyusunan RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau tidak berimplikasi terhadap beban keuangan Negara. Semua keuangan negara yang berhubungan dengan daerah telah diatur melalui peraturan

perundang-undangan yang berlaku. Adapun RUU ini menegaskan bahwa sumber pendanaan pembangunan di Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan kemampuan keuangan negara dan/atau kemampuan keuangan daerah serta sepadan dengan urusan yang dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat ke pemerintah daerah.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945)

Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) 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. Ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 memberikan peluang kepada pemerintahan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai asas otonomi dan tugas pembantuan, akan tetapi tidak termasuk urusan pemerintahan yang dikategorikan menjadi urusan pemerintah pusat yang diatur dalam undang-undang.

Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 mengatur pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 mengatur pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Mengenai pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, saat ini diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan mandat dari Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945.

Selain itu juga dalam ketentuan Pasal 18A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengatur hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah yang dalam hal ini termasuk di Kabupaten Bengkalis Provinsi Riau. Hal ini selaras dengan

ketentuan Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Beberapa pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur mengenai otonomi daerah dan penyelenggaraan pemerintahan daerah menunjukkan bahwa konsep daerah otonom sebagaimana diatur dalam UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah yang membentuk Kabupaten Bengkalis dan pengaturan penyelenggaraan daerah otonom sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 sudah tidak relevan dengan konsep otonomi daerah dalam UUD NRI Tahun 1945 sehingga perlu dilakukan penyesuaian dengan kondisi ketatanegaraan dan dasar konstitusi yang berlaku saat ini, yakni UUD NRI Tahun 1945.

B. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah (UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah)

UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah dibentuk karena adanya perkembangan ketata-negaraan serta untuk melancarkan Pemerintahan Daerah-daerah Otonom dalam lingkungan Propinsi Sumatera Tengah sehingga perlu segera dibentuk Daerah-daerah Kabupaten yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri, berdasarkan UU No. 22 Tahun 1948. Pembentukan kabupaten tersebut sejumlah 14 kabupaten di wilayah Propinsi Sumatera Tengah. UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah tersebut menggunakan beberapa pasal dalam

UUDS RI Tahun 1950 sebagai salah satu dasar hukum yang dipakai dalam ketentuan mengingat sebagaimana diatur dalam ketentuan mengingat huruf a UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah.

Pembentukan Kabupaten Bengkalis diatur dalam Pasal 1 angka 11 UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah yang mana mengatur bahwa wilayah Bengkalis dengan nama Kabupaten Bengkalis, dengan watas-watas sebagai dimaksud dalam Pasal 1 dari surat ketetapan Gubernur Militer Sumatera Tengah tanggal 9 Nopember 1949 No.10/G.M./S.T.G./49, tidak termasuk Kawedanaan Palalawan.” Dalam perubahan UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 58 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 21 Tahun 1957 tentang Pengubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Swatantra Tingkat II Dalam Lingkungan Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Tengah Sebagai Undang-Undang) yang mana secara khusus dalam Pasal 1 bagian B ayat (2) huruf b mengatur bahwa daerah-daerah swatantra seperti tersebut dalam No. 9 sampai dengan 12 termasuk dalam lingkungan Daerah Swatantra Tingkat I Riau sebagai daerah-daerah swatantra tingkat II. Daerah-daerah tersebut sebagaimana disebutkan dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 58 Tahun 1958 adalah Kampar, Inderagiri, Bengkalis, dan Kepulauan Riau. Artinya ada penegasan bahwa daerah-daerah yang dimaksud adalah daerah tingkat II yang merupakan daerah kabupaten. Hal tersebut dikarenakan telah dibentuknya Daerah-daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi dan Riau yang diatur dalam Undang-undang No. 1 tahun 1957 sehingga haruslah diadakan penegasan terhadap daerah-daerah tersebut bahwa daerah-daerah tersebut merupakan Swatantra Tingkat II sebab dengan adanya Undang-undang No. 1 tahun 1957 maka daerah-daerah tersebut telah menjadi daerah-daerah swatantra Tingkat II.

Kedudukan Pemerintah Daerah diatur dalam Pasal 2 UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Pemerintahan Kabupaten Bengkalis yang berkedudukan di Bengkalis. Mengenai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur dalam Pasal 3 UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah, yang mana DPRD Kabupaten Bengkalis terdiri dari 20 orang. Anggota DPRD yang untuk pertama kali dipilih menurut undang-undang pemilihan meletakkan keanggotaannya serentak pada suatu ketika yang akan ditetapkan oleh penguasa yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Pengaturan mengenai rumah tangga Kabupaten dan pembagian urusan diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 10 UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Pasal 4 UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah mengatur tentang Pemerintah daerah Kabupaten menyelenggarakan segala sesuatu yang dipandang perlu untuk melancarkan jalannya Pemerintahan Daerahnya antara lain: menyusun dan menyelenggarakan sekretariat daerah kabupaten serta bagian-bagian (dinas-dinas dan urusan-urusan); menyelenggarakan segala sesuatu yang berhubungan dengan urusan kepegawaian, perbendaharaan, pemeliharaan harta dan milik serta hal-hal lain yang dipandang masih perlu. Pasal 5 UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah kemudian mengatur pembagian urusan yaitu: pekerjaan umum, kesehatan, kehewanan, pertanian, perikanan darat, sosial, dan perindustrian kecil. Urusan tersebut yang oleh Pemerintah Propinsi Sumatera Tengah diserahkan kepadanya baik sebagian maupun seluruhnya sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan-peraturan Pemerintah tentang pelaksanaan penyerahan sebagian urusan yang bersangkutan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom. Kemudian diatur pula bahwa bilamana timbul kesulitan tentang pelaksanaan otonomi, Pemerintah Pusat mengambil tindakan-tindakan seperlunya.

Pasal 6 UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah mengatur tentang penyerahan urusan yang termasuk dalam rumah tangga dan kewajiban daerah kabupaten yang berkenaan dengan: urusan agraria; urusan perburuhan; urusan penerangan; urusan pendidikan, pengajaran, dan kebudayaan; lain-lain urusan yang belum disebut dalam Pasal 5 UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Bagian lain dari urusan yang sudah sebagian diserahkan berdasarkan ketentuan dalam Pasal 5 yang mengingat pertumbuhan dan kesanggupan Kabupaten dapat diserahkan pada sebagai hal-hal yang termasuk urusan rumah-tangga dan kewajiban Kabupaten. Pasal 7 UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah mengatur bahwa 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. Peraturan-peraturan yang dimaksud sepanjang belum diubah atau ditambah oleh Kabupaten yang bersangkutan yang berlaku sebagai peraturan kabupaten tidak berlaku lagi 5 (lima) tahun sesudah tanggal berlakunya undang-undang ini.

Pasal 8 UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah mengatur bahwa dengan tidak mengurangi ketentuan-ketentuan tersebut dalam Pasal 5, Pasal 6, dan Pasal 7 di atas, maka 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. Pasal 9 UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera

Tengah mengatur bahwa 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.

Pasal 10 UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah mengatur bahwa selain daripada hal-hal yang ditentukan dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 9, maka 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. Pengaturan terkait kepegawaian diatur dalam Pasal 11 UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah yang mengatur bahwa dengan tidak mengurangi hak untuk mengangkat pegawai daerah kabupaten, maka untuk menyelenggarakan hal-hal yang termasuk urusan rumah tangga dan kewajiban Kabupaten tersebut, dengan keputusan Menteri yang bersangkutan dapat diserahkan pegawai negara untuk diangkat menjadi pegawai daerah Kabupaten yang bersangkutan atau diperbantukan pegawai negara untuk dipekerjakan kepada daerah Kabupaten yang bersangkutan.

Pengaturan mengenai tanah, bangunan, Gedung, dan lain-lain sebagaimana dalam Pasal 12 UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah mengatur bahwa tanah, bangunan, gedung dan barang-barang tidak bergerak lainnya milik Pemerintah yang dibutuhkan oleh daerah Kabupaten untuk memenuhi tugas kewajibannya menurut undang-undang ini, diserahkan kepada daerah Kabupaten dalam hak milik atau diserahkan untuk dipakai atau diserahkan dalam pengelolaan guna keperluannya. Barang-barang inventaris dan barang bergerak lainnya,

yang dibutuhkan untuk menyelenggarakan urusan rumah-tangga dan kewajiban daerah Kabupaten, diserahkan kepada daerah Kabupaten tersebut dalam hak milik. Segala utang-piutang yang bersangkutan dengan hal-hal yang diserahkan kepada daerah Kabupaten, pada waktu penyerahan menjadi tanggungan daerah Kabupaten tersebut, dengan ketentuan bahwa penyelesaian soal-soal yang timbul mengenai hal itu dapat diminta pada Pemerintah Pusat.

Pengaturan ketentuan peralihan dalam Pasal 13 UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah yaitu semua pegawai daerah yang diangkat oleh Pemerintah daerah Kabupaten yang ada pada saat mulai berlakunya undang-undang ini menjadi pegawai dari daerah Kabupaten. Pengaturan ketentuan peralihan dalam Pasal 14 UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah mengatur bahwa segala milik berupa barang bergerak, barang tidak bergerak, perusahaan perusahaan dan utang-piutang yang ada dari Kabupaten yang sebelum dibentuk menjadi daerah Kabupaten menurut undang-undang ini telah menjalankan hak-hak kekuasaan mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, menjadi milik dan tanggungan dari daerah Kabupaten.

Pengaturan ketentuan peralihan dalam Pasal 15 UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah mengatur bahwa DPRD dan DPD Kabupaten yang ada pada waktu mulai berlakunya undang-undang ini, untuk sementara waktu menjalankan segala hak wewenang, tugas dan kewajiban dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah dimaksud dalam undang-undang ini sampai dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten menurut peraturan pemilihan yang sah. Kemudian diatur pula bahwa apabila pada waktu mulai berlakunya undang-undang ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten seperti dimaksud dalam ayat 1 itu belum ada, maka segala hak wewenang, tugas dan kewajiban dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah Kabupaten seperti dimaksud dalam undang-undang

ini untuk sementara waktu dijalankan oleh Bupati Kepala Daerah Kabupaten sampai dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten menurut peraturan pemilihan yang sah. Anggota-anggota Dewan yang dimaksud di atas, meletakkan keanggotaannya serentak pada waktu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang pertama, yang tersusun menurut peraturan pemilihan yang dimaksud itu, mulai menjalankan hak, wewenang, tugas dan kewajibannya.

Berdasarkan analisis terhadap UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah ini maka sudah tidak sesuai lagi dengan sistem pemerintahan pemerintahan daerah yang telah mengalami banyak perubahan yang terakhir diatur dalam UU tentang Pemda Tahun 2014 beserta perubahannya. Penyesuaian dan pembaharuan dasar hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah tentu harus segera dilakukan guna menghindari ketidakpastian hukum akibat dasar hukum yang sudah tertinggal dan tidak relevan lagi dengan dinamika saat ini. Hal ini harus menjadi pertimbangan dalam menyusun draf RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau.

C. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2022 tentang Provinsi Riau (UU tentang Provinsi Riau)

Provinsi merupakan salah satu daerah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dibentuk untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang efektif sesuai amanat UUD NRI Tahun 1945. Salah satu provinsi yang ada di Indonesia yaitu Provinsi Riau. Provinsi Riau adalah bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dibentuk berdasarkan 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 (UU tentang Pembentukan Sumatera Barat, Jambi, dan Riau), sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) UU tentang Provinsi Riau. Pasal 2 UU tentang Provinsi Riau menjelaskan bahwa UU tentang

Pembentukan Sumatera Barat, Jambi, dan Riau juga menjadi dasar pembentukan Provinsi Riau yaitu pada tanggal 31 Juli 1958.

Cakupan wilayah Provinsi Riau diatur dalam Pasal 3 UU tentang Provinsi Riau yang terdiri atas 10 (sepuluh) kabupaten dan 2 (dua) kota, yaitu:

- a. Kabupaten Kampar;
- b. Kabupaten Indragiri Hulu;
- c. Kabupaten Bengkalis;
- d. Kabupaten Indragiri Hilir;
- e. Kabupaten Pelalawan;
- f. Kabupaten Rokan Hulu;
- g. Kabupaten Rokan Hilir;
- h. Kabupaten Siak;
- i. Kabupaten Kuantan Singingi;
- j. Kabupaten Kepulauan Meranti;
- k. Kota Pekanbaru; dan
- l. Kota Dumai.

Sebagai sebuah provinsi, Riau memiliki ibu kota yang berkedudukan di Kota Pekanbaru yang dijelaskan dalam Pasal 3 UU tentang Provinsi Riau.

Selanjutnya, Pasal 5 UU tentang Provinsi Riau menjelaskan bahwa Provinsi Riau memiliki karakteristik, yaitu:

- a. kewilayahan dengan ciri geografis utama kawasan gambut, daerah aliran sungai, pesisir dan pantai, kawasan dataran tinggi berupa perbukitan, kawasan taman nasional, kawasan lindung dan konservasi, serta kawasan kepulauan;
- b. potensi sumber daya alam berupa kelautan dan perikanan, pertanian terutama perkebunan, kehutanan, pertambangan, energi dan sumber daya mineral, serta potensi pariwisata dan industri pengolahan;
- c. adat dan budaya melayu Riau terdiri dari keragaman suku, kekayaan sejarah, bahasa, kesenian, desa adat, ritual, upacara adat, situs budaya, dan kearifan lokal yang menunjukkan karakter religius dan

berbudaya sekaligus menjunjung tinggi adat istiadat masyarakat dan kelestarian lingkungan.

Selanjutnya, Pasal 7 dan Pasal 8 UU tentang Provinsi Riau mengatur bahwa dengan lahirnya UU tentang Provinsi Riau maka semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU tentang Pembentukan Sumatera Barat, Jambi, dan Riau dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini. Selain itu, UU tentang Pembentukan Sumatera Barat, Jambi, dan Riau juga dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Berdasarkan uraian di atas maka materi muatan dalam RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau harus memperhatikan dan mempertimbangkan pengaturan yang ada di UU tentang Provinsi Riau. Adapun materi muatan tersebut khususnya mengenai definisi atau pengertian dari Provinsi Riau, cakupan wilayah, ibu kota, karakteristik Provinsi Riau, serta peraturan perundang-undangan yang masih berlaku atau dicabut dan tidak berlaku dengan lahirnya UU tentang Provinsi Riau.

D. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU tentang HKPD)

UU tentang HKPD mulai berlaku pada tanggal 5 Januari 2022. Lahirnya UU tentang HKPD salah satunya adalah untuk untuk menciptakan alokasi sumber daya nasional yang efektif dan efisien sehingga perlu diatur tata kelola hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah yang adil, selaras, dan akuntabel berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Selain itu lahirnya UU tentang HKPD didasari oleh pemikiran bahwa pelaksanaan Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang selama ini didasarkan pada 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 sudah tidak lagi sesuai dengan perkembangan keadaan.

UU tentang HKPD terdiri dari 11 (sebelas) bab dan 193 (seratus sembilan puluh tiga) pasal. Pasal 2 UU tentang HKPD kemudian mengatur bahwa ruang lingkup Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah meliputi:

- a. pemberian sumber Penerimaan Daerah berupa Pajak dan Retribusi;
- b. pengelolaan TKD;
- c. pengelolaan Belanja Daerah;
- d. pemberian kewenangan untuk melakukan Pembiayaan Daerah; dan
- e. pelaksanaan sinergi kebijakan fiskal nasional.

UU tentang HKPD pada pokoknya mengatur mengenai:

1. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Terkait jenis pajak sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UU tentang HKPD maka Pajak yang dipungut pemerintah Kabupaten/Kota terdiri atas: Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2); Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB); Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT); Pajak Reklame; Pajak Air Tanah (PAT); Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan (MBLB); Pajak Sarang Burung Walet; Opsen Pajak Kendaraan Bermotor (PKB); dan Opsen Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB). Adapun pengaturan mengenai besaran, mekanisme, syarat, dan tata-cara pemungutan pajak daerah dan distribusi di atas diatur dalam ketentuan Pasal 5 sampai dengan Pasal 96 UU tentang HKPD.

2. Transfer ke Daerah (TKD)

TKD terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH); Dana Alokasi Umum (DAU); Dana Alokasi Khusus (DAK); Dana Otonomi Khusus; Dana Keistimewaan; dan Dana Desa sebagaimana disebutkan dalam Pasal 106 UU tentang HKPD. Adapun pengaturan mengenai besaran, mekanisme, syarat, dan tata-cara TKD di atas diatur dalam ketentuan Pasal 107 sampai dengan Pasal 139 UU tentang HKPD.

3. Pengelolaan Belanja Daerah

Belanja Daerah disusun dengan menggunakan pendekatan: kerangka pengeluaran jangka menengah Daerah; penganggaran terpadu; dan penganggaran berbasis kinerja sebagaimana disinggung dalam Pasal

140 UU tentang HKPD. Adapun pengaturan mengenai besaran, mekanisme, syarat, dan tata-cara pengelolaan belanja daerah di atas diatur dalam ketentuan Pasal 107 sampai dengan Pasal 148 UU tentang HKPD.

4. Pembiayaan Utang Daerah

Pembiayaan Utang Daerah terdiri atas Pinjaman Daerah; Obligasi Daerah; dan Sukuk Daerah. Pembiayaan Utang Daerah digunakan untuk membiayai Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Pemerintah tidak memberikan jaminan atas Pembiayaan Utang Daerah. Pemerintah Daerah dilarang melakukan Pembiayaan langsung dari pihak luar negeri. Nilai bersih maksimal Pembiayaan Utang Daerah dalam 1 (satu) tahun anggaran terlebih dahulu mendapat persetujuan DPRD. Hal-hal tersebut di atas diatur dalam Pasal 154 UU tentang HKPD. Terkait dengan pinjaman daerah, obligasi dan sukuk daerah, pengelolaan dan pertanggungjawaban, diatur dalam Pasal 155 sampai dengan Pasal 163 UU tentang HKPD.

5. Pembentukan Dana Abadi

Daerah dapat membentuk Dana Abadi Daerah yang ditetapkan dengan Perda. Pembentukan Dana Abadi Daerah mempertimbangkan antara lain kapasitas fiskal Daerah dan pemenuhan kebutuhan Urusan Pemerintahan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar publik. Hasil pengelolaan Dana Abadi Daerah ditujukan untuk (Pasal 164 UU tentang HKPD):

- a. memperoleh manfaat ekonomi, manfaat sosial, dan/atau manfaat lainnya yang ditetapkan sebelumnya;
- b. memberikan sumbangan kepada penerimaan daerah; dan
- c. menyelenggarakan kemanfaatan umum lintas generasi.

Dana Abadi Daerah dikelola oleh bendahara umum Daerah atau badan layanan umum Daerah. Pengelolaan Dana Abadi Daerah dilakukan dalam investasi yang bebas dari risiko penurunan nilai. Hasil pengelolaan Dana Abadi Daerah menjadi Pendapatan Daerah. Hal tersebut diatur dalam Pasal 165 UU tentang HKPD.

Keterkaitan antara UU tentang HKPD dengan RUU tentang Kabupaten Bengkalis terdapat pada pengaturan mengenai sumber-sumber pendanaan yang diperoleh oleh Pemerintah Kabupaten Bengkalis baik melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang meliputi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Selain PAD, sumber pendanaan yang diperoleh oleh Pemerintah Kabupaten Bengkalis adalah melalui dana perimbangan yang meliputi Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus. Dalam mengelola Belanja Daerah dan juga Pembiayaan melalui Utang Pemerintah Kabupaten Bengkalis menjadikan UU tentang HKPD sebagai dasar hukum sehingga hasil evaluasi dan analisis terhadap UU tentang HKPD menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau.

E. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan (UU tentang Pemajuan Kebudayaan)

UU tentang Pemajuan Kebudayaan dibentuk atas dasar Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan tujuan nasional bangsa Indonesia, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Selanjutnya, Pasal 32 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya".

Pemajuan Kebudayaan Nasional Indonesia dilaksanakan berlandaskan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika. Asas Pemajuan Kebudayaan Nasional Indonesia adalah toleransi, keberagaman, kelokalan, lintas wilayah, partisipatif, manfaat, keberlanjutan, kebebasan berekspresi, keterpaduan, kesederajatan, dan gotong royong. Adapun tujuannya adalah untuk mengembangkan nilai-nilai luhur budaya bangsa, memperkaya

keberagaman budaya, memperteguh jati diri bangsa, memperteguh persatuan dan kesatuan bangsa, mencerdaskan kehidupan bangsa, meningkatkan citra bangsa, mewujudkan masyarakat madani, meningkatkan kesejahteraan rakyat, melestarikan warisan budaya bangsa, dan mempengaruhi arah perkembangan peradaban dunia sehingga Kebudayaan menjadi haluan pembangunan nasional.

UU tentang Pemajuan Kebudayaan terdiri dari IX Bab dan 61 Pasal. Pengertian Kebudayaan berdasarkan Pasal 1 angka 1 adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan cipta, rasa, karsa, dan hasil karya masyarakat. Pengertian Kebudayaan Nasional Indonesia berdasarkan Pasal 1 angka 2 adalah keseluruhan proses dan hasil interaksi antar-Kebudayaan yang hidup dan berkembang di Indonesia. Pengertian Pemajuan Kebudayaan berdasarkan Pasal 1 angka 3 adalah upaya meningkatkan ketahanan budaya dan kontribusi budaya Indonesia di tengah peradaban dunia melalui Pelindungan, Pengembangan, Pemanfaatan, dan Pembinaan Kebudayaan.

Pemajuan Kebudayaan dilaksanakan berlandaskan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika. Objek Pemajuan Kebudayaan meliputi: tradisi lisan; manuskrip; adat istiadat; ritus; pengetahuan tradisional; teknologi tradisional; seni; bahasa; permainan rakyat; dan olahraga tradisional. Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah melakukan pengarusutamaan Kebudayaan melalui pendidikan untuk mencapai tujuan Pemajuan Kebudayaan.

Pokok Pikiran Kebudayaan Daerah kabupaten/kota menjadi dasar penyusunan dan dimuat dalam Pokok Pikiran Kebudayaan Daerah provinsi. Penyusunan Pokok Pikiran Kebudayaan Daerah kabupaten/kota dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan melibatkan masyarakat melalui para ahli yang memiliki kompetensi dan kredibilitas dalam Objek Pemajuan Kebudayaan di kabupaten/kota. Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pencatatan dan pendokumentasian Objek Pemajuan Kebudayaan. Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah wajib melakukan

pengamanan Objek Pemajuan Kebudayaan. Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah wajib melakukan pemeliharaan Objek Pemajuan Kebudayaan. Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah wajib melakukan penyelamatan Objek Pemajuan Kebudayaan.

Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah wajib melakukan publikasi terhadap informasi yang berkaitan dengan inventarisasi, pengamanan, pemeliharaan, dan penyelamatan Objek Pemajuan Kebudayaan, Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah harus melakukan Pengembangan Objek Pemajuan Kebudayaan. Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan/atau Setiap Orang dapat melakukan Pemanfaatan Objek Pemajuan Kebudayaan. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah harus melakukan Pembinaan Pemajuan Kebudayaan.

Pengaturan mengenai tugas Pemerintah Daerah dalam Pemajuan Kebudayaan sesuai dengan wilayah administratifnya antara lain: menjamin kebebasan berekspresi; menjamin perlindungan atas ekspresi budaya; melaksanakan Pemajuan Kebudayaan; memelihara kebinekaan; mengelola informasi di bidang Kebudayaan; menyediakan sarana dan prasarana Kebudayaan; menyediakan sumber pendanaan untuk Pemajuan Kebudayaan; membentuk mekanisme pelibatan masyarakat dalam Pemajuan Kebudayaan; mendorong peran aktif dan inisiatif masyarakat dalam Pemajuan Kebudayaan; dan menghidupkan dan menjaga ekosistem Kebudayaan yang berkelanjutan.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud Pemerintah Daerah sesuai dengan wilayah administratifnya, berwenang: merumuskan dan menetapkan kebijakan Pemajuan Kebudayaan; merencanakan, menyelenggarakan, dan mengawasi Pemajuan Kebudayaan; merumuskan dan menetapkan mekanisme pelibatan masyarakat dalam Pemajuan Kebudayaan; dan merumuskan dan menetapkan mekanisme pendanaan dalam Pemajuan Kebudayaan.

Pengaturan mengenai larangan sebagaimana tercantum dalam Pasal 53 dan Pasal 54 UU tentang Pemajuan Kebudayaan menyatakan bahwa Setiap Orang dilarang secara melawan hukum menghancurkan, merusak, menghilangkan, atau mengakibatkan tidak dapat dipakainya sarana dan

prasarana Pemajuan Kebudayaan. Setiap Orang dilarang secara melawan hukum melakukan perbuatan yang mengakibatkan Sistem Pendataan Kebudayaan Terpadu tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya.

Keterkaitan antara UU tentang Pemajuan Kebudayaan dengan RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau ialah mengenai pembagian tugas dan wewenang bagi Pemerintah Daerah Kabupaten dalam pemajuan kebudayaan. Untuk itu, hasil evaluasi dan analisis terhadap UU tentang Pemajuan Kebudayaan menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau.

F. 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 Pemda Tahun 2014)

UU tentang Pemda Tahun 2014 lahir sebagai amanat dari ketentuan Pasal 18 ayat (7) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan “susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang”. Penyelenggaraan pemerintahan daerah pada dasarnya 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 dengan tetap 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 pemerintahan negara sebagaimana tertera dalam konsideran UU tentang Pemda Tahun 2014.

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 UU tentang Pemda Tahun 2014, Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya

dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945. Adapun pengertian dari asas otonomi sendiri berdasarkan Pasal 1 angka 7 UU tentang Pemda Tahun 2014 adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah dimana Otonomi sendiri didefinisikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 6 UU tentang Pemda Tahun 2014.

Pemerintahan Daerah sebagai panjang tangan dari Pemerintah di Daerah sendiri diselenggarakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (3) UU tentang Pemda Tahun 2014. Akan tetapi, dalam ketiga asas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah tersebut terdapat 6 (enam) hal yang menjadi kewenangan absolut Pemerintah Pusat, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Oleh karena itu dalam hal ini Pemerintahan Daerah tidak berwenang mengatur keenam hal tersebut di atas.

Pemerintahan Daerah sendiri dalam penyelenggaraannya hanya menjalankan urusan konkuren, yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi, dan Daerah kabupaten/kota sebagaimana disebut dalam Pasal 9 ayat (3) UU tentang Pemda Tahun 2014. Dalam Pasal 11 UU tentang Pemda Tahun 2014 disebutkan bahwa urusan konkuren sendiri terdiri atas urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar serta Urusan Pemerintahan Pilihan. Untuk urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar yang disebutkan dalam Pasal 12 ayat (1) UU tentang Pemda Tahun 2014 antara lain meliputi:

1. pendidikan;
2. kesehatan;
3. pekerjaan umum dan penataan ruang;
4. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;

5. ketentaraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
6. sosial.

Kemudian Pasal 13 ayat (1) UU tentang Pemda Tahun 2014 menyebutkan bahwa urusan pemerintahan konkuren ini didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

Sebagai salah satu wujud pelaksanaan desentralisasi, Pasal 31 ayat (1) dan ayat (2) mengatur bahwa dilakukan dengan penataan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 31 ayat (1) dan ayat (2) UU tentang Pemda Tahun 2014. Salah satu aspek penting dalam penataan daerah antara lain yaitu pembentukan daerah dan penyesuaian daerah. Penataan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk:

- a. mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- b. mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat;
- c. mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
- d. meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan;
- e. meningkatkan daya saing nasional dan daya saing daerah; dan
- f. memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya daerah.

Pembentukan daerah dan penyesuaian daerah dapat dilakukan berdasarkan pertimbangan kepentingan strategis nasional. Pembentukan daerah berdasarkan pertimbangan kepentingan strategis nasional berlaku untuk daerah perbatasan, pulau-pulau terluar, dan daerah tertentu untuk menjaga kepentingan dan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan penyesuaian daerah berdasarkan pertimbangan kepentingan strategis nasional berupa perubahan batas wilayah daerah dan pemindahan ibu kota sebagaimana diatur dalam Pasal 54 ayat (1) UU tentang Pemda Tahun 2014. Selanjutnya, Pasal 54 ayat (2) UU tentang Pemda Tahun 2014 juga menjelaskan bahwa perubahan batas wilayah daerah ditetapkan dengan undang-undang.

Berdasarkan uraian di atas maka pada dasarnya seluruh pengaturan dalam UU tentang Pemda Tahun 2014 harus diperhatikan dan menjadi pedoman dalam penyusunan materi muatan RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau agar sinkron dan tidak terjadi

tumpang tindih pengaturan. Pengaturan yang perlu diperhatikan dalam UU tentang Pemda Tahun 2014 yaitu khususnya terkait pengaturan mengenai pembagian urusan pemerintahan yang telah diatur secara tegas baik urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (kabupaten/kota) dan pengaturan mengenai penataan daerah.

G. UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa 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 Desa)

Pasal 1 angka 1 UU tentang Desa mendefinisikan Desa sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan Pasal 5 UU Desa, Desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota. Oleh karena itu Desa sangat terkait dengan Pemerintah Kabupaten/Kota karena Desa berada di Wilayah Kabupaten/Kota.

Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan Desa berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU tentang Desa. Selanjutnya dalam Pasal 7 ayat (2) UU tentang Desa diatur mengenai penataan dilakukan berdasarkan hasil evaluasi tingkat perkembangan Pemerintahan Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tujuan dari dilakukannya penataan ini dalam Pasal 7 ayat (3) UU tentang Desa adalah untuk mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik, meningkatkan kualitas tata kelola Pemerintahan Desa, dan meningkatkan daya saing desa. Penataan dalam Pasal 7 ayat (4) UU tentang Desa meliputi pembentukan, penghapusan, penggabungan, perubahan status, dan penetapan desa.

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) UU tentang Desa, Desa dapat berubah status menjadi kelurahan, serta seluruh barang milik desa dan sumber pendapatan desa yang berubah menjadi kelurahan menjadi kekayaan/aset Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kelurahan tersebut dan pendanaan kelurahan dibebankan pada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Kabupaten/Kota. Namun, dalam Pasal 12 UU tentang Desa, dinyatakan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat mengubah status kelurahan menjadi Desa berdasarkan prakarsa masyarakat dan memenuhi persyaratan yang ditentukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kelurahan yang berubah status menjadi desa, sarana dan prasarana menjadi milik desa dan dikelola oleh desa yang bersangkutan untuk kepentingan masyarakat desa. Pendanaan perubahan status kelurahan menjadi desa, dibebankan pada APBD Kabupaten/Kota.

Dalam Pasal 14 UU tentang Desa, pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi desa ditetapkan dalam Peraturan Daerah. Sebelum ditetapkan dalam Peraturan Daerah, berdasarkan Pasal 15 UU tentang Desa, Rancangan Peraturan Daerah tentang pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi desa yang telah mendapatkan persetujuan bersama Bupati/Walikota dengan DPRD diajukan kepada Gubernur. Gubernur melakukan evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi desa berdasarkan urgensi, kepentingan nasional, kepentingan daerah, kepentingan masyarakat desa, dan/atau peraturan perundang-undangan.

Kewenangan Bupati/Walikota berdasarkan Pasal 16 ayat (4) dan ayat (5) UU tentang Desa yaitu dalam hal Gubernur tidak memberikan persetujuan atau tidak memberikan penolakan terhadap Rancangan Peraturan Daerah dalam jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) hari setelah menerima Rancangan Peraturan Daerah, Bupati/Walikota dapat

mengesahkan Rancangan Peraturan Daerah tersebut serta sekretaris daerah mengundangkannya dalam Lembaran Daerah. Serta, dalam hal Bupati/Walikota tidak menetapkan Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui oleh Gubernur, Rancangan Peraturan Daerah tersebut dalam jangka waktu 20 (dua puluh) hari setelah tanggal persetujuan Gubernur dinyatakan berlaku dengan sendirinya.

Desa memiliki kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada Desa berdasarkan Pasal 22 UU tentang Desa meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Penugasan dimaksud disertai biaya.

Bupati/Walikota memiliki wewenang dalam Pasal 37 ayat (5) UU tentang Desa untuk mengesahkan calon Kepala Desa terpilih menjadi Kepala Desa paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal diterimanya penyampaian hasil pemilihan dari panitia pemilihan Kepala Desa dalam bentuk keputusan Bupati/Walikota. Dilanjutkan dengan Pasal 37 ayat (6) UU tentang Desa, dalam hal terjadi perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa, Bupati/Walikota wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal diterimanya penyampaian hasil pemilihan dari panitia pemilihan Kepala Desa dalam bentuk keputusan Bupati/Walikota. Pelantikan Calon Kepala Desa terpilih juga menjadi kewenangan dari Bupati/Walikota berdasarkan Pasal 38 UU tentang Desa.

Selain pelantikan, Bupati/Walikota juga memiliki wewenang untuk memberhentikan sementara Kepala Desa berdasarkan alasan yang disebutkan pada Pasal 41 UU tentang Desa, yaitu karena dinyatakan sebagai terdakwa, atau pada Pasal 42 UU tentang Desa, yaitu ditetapkan sebagai tersangka dalam tindak pidana korupsi, terorisme, makar, dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara.

Salah satu sumber penghasilan tetap Kepala Desa berdasarkan Pasal 66 ayat (2) UU tentang Desa berasal dari dana perimbangan dalam APBN yang diterima oleh Kabupaten/Kota dan ditetapkan dalam APBD Kabupaten/Kota. Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa harus mendapatkan evaluasi dari Bupati/Walikota. Pendapatan desa bersumber dari antara lain alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota, alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota, bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota, hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga. Selain itu, UU Desa juga mengatur tentang keuangan desa berdasarkan Pasal 71 sampai dengan Pasal 75 UU tentang Desa, serta aset desa berdasarkan Pasal 76 dan Pasal 77 UU tentang Desa.

Terkait dengan pembangunan desa, Pemerintah Desa berdasarkan Pasal 79 ayat (1) UU tentang Desa menyusun perencanaan Pembangunan Desa sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota dimana tujuan dari dilakukannya Pembangunan Desa dalam Pasal 78 ayat (1) UU tentang Desa adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia.

Berdasarkan uraian di atas maka dalam melakukan penyusunan terhadap RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau, seluruh materi muatan dalam UU Desa perlu diperhatikan agar materi muatan RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau sinkron dan tidak tumpang tindih (*overlapping*) dengan materi muatan UU Desa. Dalam banyak hal, Pemerintah Kabupaten/Kota memiliki wewenang dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, karena itu RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau harus sesuai dengan UU Desa terutama yang terkait dengan kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota terhadap pemerintahan desa.

H. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2009 tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Meranti di Provinsi Riau

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2009 tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Meranti di Provinsi Riau (selanjutnya disebut UU tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Meranti di Provinsi Riau) dibentuk untuk memacu kemajuan Provinsi Riau pada umumnya dan Kabupaten Bengkalis pada khususnya, serta adanya aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, dipandang perlu meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Selain itu dibentuknya UU tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Meranti di Provinsi Riau bertujuan untuk meningkatkan pelayanan di bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan, serta memberikan kemampuan dalam pemanfaatan potensi daerah di Kepulauan Meranti. UU tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Meranti di Provinsi Riau terdiri atas 9 bab dan 23 pasal. Ruang Lingkup UU tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Meranti di Provinsi Riau yaitu: ketentuan umum; pembentukan, cakupan wilayah, batas wilayah, dan ibukota; urusan pemerintahan daerah; pemerintahan daerah; personel, aset, dan dokumen; pendapatan, alokasi dana perimbangan, hibah, dan bantuan dana; pembinaan; ketentuan peralihan; dan ketentuan penutup.

Pasal 2 UU tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Meranti di Provinsi Riau mengatur bahwa dengan Undang-Undang ini dibentuk Kabupaten Kepulauan Meranti di wilayah Provinsi Riau dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 3 ayat (1) UU tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Meranti di Provinsi Riau mengatur bahwa

Kabupaten Kepulauan Meranti berasal dari sebagian wilayah Kabupaten Bengkalis yang terdiri atas cakupan wilayah: a. Kecamatan Tebing Tinggi; b. Kecamatan Rangsang Barat; c. Kecamatan Rangsang; d. Kecamatan Tebing Tinggi Barat; dan e. Kecamatan Merbau. Pasal 4 UU tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Meranti di Provinsi Riau

kemudian mengatur bahwa Dengan terbentuknya Kabupaten Kepulauan Meranti maka wilayah Kabupaten Bengkalis dikurangi dengan wilayah Kabupaten Kepulauan Meranti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 UU tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Meranti di Provinsi Riau.

Pasal 5 ayat (1) UU tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Meranti di Provinsi Riau mengatur bahwa Kabupaten Kepulauan Meranti mempunyai batas-sbatas wilayah: a. sebelah utara berbatasan dengan Selat Padang dan Selat Malaka; b. sebelah timur berbatasan dengan Selat Pinang Masak; c. sebelah selatan berbatasan dengan Selat Panjang; dan d. sebelah barat berbatasan dengan Selat Panjang dan Selat Bengkalis. Pasal 6 ayat (1) UU tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Meranti di Provinsi Riau mengatur bahwa dengan terbentuknya Kabupaten Kepulauan Meranti maka Pemerintah Kabupaten Kepulauan Meranti menetapkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kepulauan Meranti sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dalam waktu paling lambat 3 (tiga) tahun sejak terbentuknya kabupaten ini. Pasal 8 ayat (1) UU tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Meranti di Provinsi Riau mengatur bahwa Urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan Kabupaten Kepulauan Meranti mencakup urusan wajib dan urusan pilihan sebagaimana diatur dalam peraturan perundangundangan.

Pasal 10 ayat (1) UU tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Meranti di Provinsi Riau mengatur bahwa untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Kepulauan Meranti, dipilih dan disahkan seorang bupati dan wakil bupati sesuai dengan peraturan perundang-undangan paling lambat 2 (dua) tahun sejak terbentuknya Kabupaten Kepulauan Meranti. Pasal 11 UU tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Meranti di Provinsi Riau mengatur bahwa pembiayaan pertama kali pelaksanaan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kepulauan Meranti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Bengkalis dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Riau. Pasal 12 ayat (1) UU tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Meranti di Provinsi Riau mengatur bahwa untuk menyelenggarakan pemerintahan

di Kabupaten Kepulauan Meranti, dibentuk perangkat daerah yang meliputi sekretariat daerah, sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dinas daerah, lembaga teknis daerah, dan unsur perangkat daerah yang lain dengan mempertimbangkan kebutuhan dan kemampuan keuangan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 13 ayat (1) UU tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Meranti di Provinsi Riau kemudian mengatur bahwa pengisian keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pasal 14 ayat (1) UU tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Meranti di Provinsi Riau mengatur bahwa Bupati Bengkalis bersama Penjabat Bupati Kepulauan Meranti menginventarisasi, mengatur, serta melaksanakan pemindahan personel, penyerahan aset dan dokumen kepada Pemerintah Kabupaten Kepulauan Meranti. Pasal 15 ayat (1) UU tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Meranti di Provinsi Riau mengatur bahwa Kabupaten Kepulauan Meranti berhak mendapatkan alokasi dana perimbangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pasal 15 ayat (2) UU tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Meranti di Provinsi Riau mengatur pula bahwa dalam dana perimbangan tersebut maka Pemerintah mengalokasikan dana alokasi khusus prasarana pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pasal 17 UU tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Meranti di Provinsi Riau mengatur bahwa Penjabat Bupati Kepulauan Meranti berkewajiban melakukan penatausahaan keuangan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas maka tentu perlu menjadi perhatian dalam penyusunan RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau khususnya terkait kondisi bahwa wilayah Kepulauan Meranti (beserta cakupan wilayahnya) sudah tidak lagi menjadi bagian dari wilayah Kabupaten Bengkalis sebagaimana diatur dalam UU tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Meranti di Provinsi Riau tersebut.

I. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang 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 Penataan Ruang)

Definisi Ruang dalam Pasal 1 angka 1 UU tentang Penataan Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Adapun penataan ruang adalah suatu sistem perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Sebagaimana ketentuan pada Pasal 7 ayat (2) UU tentang Penataan Ruang, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota dalam hal ini memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan penataan ruang yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 6 UU tentang Penataan Ruang dan dilakukan secara berjenjang dan komplementer sesuai dengan Pasal 6 ayat (2) UU tentang Penataan Ruang. Penataan ruang wilayah kabupaten/kota sendiri meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan.

Wewenang Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana tercantum dalam Pasal 11 ayat (1) UU tentang Penataan Ruang dilaksanakan sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan ruang meliputi:

- a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota;
- b. pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota; dan
- c. kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota.

Dalam Pasal 18 UU tentang Penataan Ruang mengatur penetapan rencana tata ruang wilayah provinsi atau kabupaten/kota dan rencana

detail tata ruang terlebih dahulu harus mendapat persetujuan substansi dari Pemerintah Pusat. Sebelum dijalankan persetujuan substansi kepada Pemerintah Pusat, rencana detail tata ruang kabupaten/kota yang dituangkan dalam rancangan Peraturan Kepala Daerah Kabupaten/Kota terlebih dahulu dilakukan konsultasi publik termasuk dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Bupati/Wali kota dalam hal ini wajib menetapkan rancangan peraturan kepala daerah kabupaten/kota tentang rencana detail tata ruang paling lama 1 (satu) bulan setelah mendapat persetujuan substansi dari Pemerintah Pusat.

Berdasarkan Pasal 25 ayat (1) UU tentang Penataan Ruang, penyusunan rencana tata ruang wilayah Kabupaten/Kota mengacu pada:

- a. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan rencana tata ruang wilayah provinsi;
- b. pedoman dan petunjuk pelaksanaan bidang penataan ruang; dan
- c. rencana pembangunan jangka panjang daerah.

Selain itu, dilanjutkan dengan Pasal 25 ayat (1) UU tentang Penataan Ruang, yaitu penyusunan tata ruang wilayah Kabupaten juga harus memperhatikan:

- a. perkembangan permasalahan provinsi dan hasil pengkajian implikasi penataan ruang kabupaten;
- b. upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi kabupaten;
- c. keselarasan aspirasi pembangunan kabupaten;
- d. daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
- e. rencana pembangunan jangka panjang daerah; dan
- f. rencana tata ruang wilayah kabupaten yang berbatasan; dan

Rencana tata ruang wilayah Kabupaten sebagaimana tercantum dalam Pasal 26 ayat (1) UU tentang Penataan Ruang memuat:

- a. tujuan kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten;
- b. rencana struktur ruang wilayah kabupaten meliputi sistem perkotaan di wilayahnya yang terkait dengan kawasan perdesaan dan sistem jaringan prasarana wilayah kabupaten;

- c. rencana pola ruang wilayah kabupaten yang meliputi kawasan lindung kabupaten dan kawasan budidaya kabupaten;
- d. arahan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
- e. ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi ketentuan umum zonasi, ketentuan kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang, ketentuan intensif dan disintensif serta arahan sanksi.

Rencana tersebut lebih lanjut menjadi dasar untuk kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang dan administrasi pertanahan yang ditinjau kembali setiap periode 5 (lima) tahunan dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten.

Berdasarkan ketentuan dalam UU tentang Penataan Ruang sebagaimana diuraikan di atas maka RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau harus memperhatikan pengaturan yang terdapat dalam UU tentang Penataan Ruang tersebut agar sesuai dan tidak timbul pertentangan antara satu undang-undang dengan undang-undang lain yang akan berakibat terjadinya ketidakpastian hukum.

J. Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi, dan Kota Batam (UU Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999)

Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 dibentuk karena terajdinya perkembangan dan kemajuan Propinsi Riau pada umumnya dan Kabupaten Kampar, Kabupaten Bengkalis, Kabupaten Kepulauan Riau, Kabupaten Indragiri Hulu dan Kotamadya Batam pada khususnya. Selain itu UU Nomor 53 Tahun 1999 dibentuk karena adanya aspirasi yang berkembang dalam masyarakat maka dipandang perlu meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan guna menjamin perkembangan dan kemajuan dimaksud pada masa mendatang. Pembentukan Kabupaten

Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi, dan Kota Batam diharapkan akan dapat mendorong peningkatan pelayanan di bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan serta memberikan kemampuan dalam pemanfaatan potensi Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. UU Nomor 53 Tahun 1999 terdiri atas 7 bab dan 30 Pasal. Ruang lingkup UU Nomor 53 Tahun 1999 yaitu: ketentuan umum; pembentukan, batas wilayah, dan ibukota; kewenangan daerah; pemerintahan daerah; ketentuan lain-lain; ketentuan peralihan; dan ketentuan penutup.

Pasal 2 UU Nomor 53 Tahun 1999 mengatur bahwa dengan Undang-undang Nomor 53 Tahun 1999 dibentuk Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi, dan Kota Batam dalam wilayah Propinsi Riau. Pasal 5 UU Nomor 53 Tahun 1999 mengatur bahwa Kabupaten Rokan Hilir berasal dari sebagian wilayah Kabupaten Bengkalis, yang terdiri atas wilayah : a. Kecamatan Kubu; b. Kecamatan Bangko; c. Kecamatan Rimba Melintang; d. Kecamatan Tanah Putih; dan e. Kecamatan Bagan Sinembah. Pasal 6 UU Nomor 53 Tahun 1999 mengatur bahwa Kabupaten Siak berasal dari sebagian wilayah Kabupaten Bengkalis, yang terdiri atas wilayah: a. Kecamatan Siak; b. Kecamatan Minas; dan c. Kecamatan Sungai Apit. Pasal 12 ayat (2) UU Nomor 53 Tahun 1999 kemudian mengatur bahwa dengan dibentuknya Kabupaten Rokan Hilir dan Kabupaten Siak, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU Nomor 53 Tahun 1999, wilayah Kabupaten Bengkalis dikurangi dengan wilayah Kabupaten Rokan Hilir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, dan Kabupaten Siak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6.

Pasal 14 ayat (3) UU Nomor 53 Tahun 1999 kemudian mengatur bahwa Kabupaten Rokan Hilir mempunyai batas wilayah: a. sebelah utara dengan Selat Malaka; b. sebelah timur dengan Kecamatan Bukit Kapur, Kota Dumai; c. sebelah selatan dengan Kecamatan Tambusai, Kecamatan Kepenuhan, dan Kecamatan Kunto Darussalam, Kabupaten Rokan Hulu,

dan Kecamatan Mandau, Kabupaten Bengkalis; dan d. sebelah barat dengan Propinsi Sumatera Utara. Pasal 14 ayat (3) UU Nomor 53 Tahun 1999 mengatur bahwa Kabupaten Siak mempunyai batas wilayah: a. sebelah utara dengan Kecamatan Mandau dan Kecamatan Bukit Batu, Kabupaten Bengkalis; b. sebelah timur dengan Kecamatan Merbau dan Kecamatan Tebing Tinggi, Kabupaten Bengkalis; c. sebelah selatan dengan Kecamatan Kuala Kampar, Kecamatan Bunut, dan Kecamatan Langgam, Kabupaten Pelalawan; dan d. sebelah barat dengan Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu, Kecamatan Tapung Kabupaten Kampar dan Kecamatan Rumbai, Kota Pekanbaru.

Pasal 15 ayat (1) UU Nomor 53 Tahun 1999 kemudian mengatur bahwa tiap kabupaten/kota yang terbentuk wajib menetapkan Tata Ruang Wilayah Kabupaten masing-masing, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pasal 17 UU Nomor 53 Tahun 1999 kemudian mengatur bahwa dengan terbentuknya tiap Kabupaten/kota tersebut maka kewenangan Daerah sebagai Daerah Otonom mencakup seluruh bidang pemerintahan, termasuk kewenangan wajib, kecuali bidang politik, luar negeri pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan wajib terdiri atas pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja. Pasal 18 UU Nomor 53 Tahun 1999 mengatur bahwa dengan terbentuknya tiap kabupaten/kota tersebut maka dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Kabupaten/Kota masing-masing, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pasal 19 UU Nomor 53 Tahun 1999 mengatur bahwa untuk memimpin jalannya pemerintahan di tiap kabupaten/kota tersebut maka dipilih dan disahkan seorang Bupati/Walikota dan seorang Wakil Bupati/Walikota di Kabupaten/Kota masing-masing sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pasal 20 UU Nomor 53 Tahun 1999 kemudian mengatur bahwa Untuk kelengkapan perangkat pemerintahan di tiap kabupaten/kota bersangkutan maka masing-masing dibentuk Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Kabupaten/Kota, Sekretariat Kabupaten/Kota, dinas-dinas Kabupaten/Kota, dan lembaga teknis Kabupaten/Kota, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas maka tentu perlu menjadi perhatian dalam penyusunan RUU tentang Kabupaten Bengkalis khususnya terkait kondisi bahwa wilayah Siak dan Rokan Hilir (beserta cakupan wilayahnya) sudah tidak lagi menjadi bagian dari wilayah Kabupaten Bengkalis sebagaimana diatur dalam UU Nomor 53 Tahun 1999 tersebut.

K. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Dumai (UU tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Dumai)

UU tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Dumai dibentuk salah satunya adalah karena adanya perkembangan dan kemajuan pada Kota Administratif Dumai pada khususnya dan juga karena adanya tuntutan aspirasi masyarakat sehingga dipandang perlu meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan guna menjamin perkembangan dan kemajuan dimaksud pada masa mendatang. Perkembangan dan kemajuan Kota Administratif Dumai bukan saja memberikan dampak berupa kebutuhan peningkatan pelayanan di bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan tetapi juga memberikan gambaran mengenai dukungan kemampuan dan potensi wilayahnya untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Kota Administratif Dumai dipandang perlu untuk dibentuk menjadi Kotamadya Daerah Tingkat II agar dapat lebih meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat.

UU tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Dumai terdiri atas 6 bab dan 19 pasal. 6 bab tersebut adalah ketentuan umum, pembentukan dan batas wilayah, pemerintahan daerah dan perangkat wilayah/daerah, urusan rumah tangga daerah, ketentuan peralihan, serta

ketentuan penutup. Pasal 2 UU tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Dumai mengatur bahwa dengan undang-undang ini dibentuk Kotamadya Daerah Tingkat II Dumai dalam wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Riau. Pasal 3 UU tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Dumai megatur bahwa Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Dumai meliputi wilayah Kota Administratif Dumai yang terdiri dari Kecamatan Dumai Timur; Kecamatan Dumai Barat; dan sebagian wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Bengkalis yaitu Kecamatan Bukit Kapur. Pasal 4 UU tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Dumai kemudian menegaskan bahwa dengan dibentuknya Kotamadya Daerah Tingkat II Dumai maka wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Bengkalis dikurangi dengan wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Dumai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3. Pasal 5 kemudian mengatur bahwa dengan terbentuknya Kotamadya Daerah Tingkat II Dumai maka Kotamadya Administratif Dumai dalam wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Bengkalis dihapus.

Keterkaitan antara UU tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Dumai dengan RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau adalah secara khusus yang terkait dengan materi yang mengatur mengenai wilayah Dumai yang mana dengan adanya UU tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Dumai maka wilayah Dumai beserta cakupan wilayahnya (sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Dumai) sudah tidak lagi menjadi bagian dari wilayah Kabupaten Bengkalis, sehingga hal tersebut tentu perlu menjadi perhatian dalam penyusunan RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau.

L. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2021 tentang Batas Daerah Kabupaten Bengkalis dengan Kota Dumai di Provinsi Riau (Permendagri No. 52 Tahun 2021)

Permendagri No. 52 Tahun 2021 ditetapkan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 6 ayat (3) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Dumai dan Pasal 401 ayat (1)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapaka kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja tentang Pemerintahan Daerah, bahwa perlu menetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Batas Daerah Kabupaten Bengkalis dengan Kota Dumai Provinsi Riau. Permendagri No. 52 Tahun 2021 mengatur mengenai batas daerah Kabupaten Bengkalis dengan Kota Dumai Provinsi Riau. Adapun batas daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 2 yaitu dimulai dari:

1. Titik Koordinat (TK) 1 dengan koordinat $1^{\circ} 40' 16.960''$ Lintang Utara (LU) dan $101^{\circ} 43' 29.962''$ Bujur Timur (BT) yang terletak pada tepi garis pantai Selat Rupat merupakan batas antara Kecamatan Bandar Laksamana Kabupaten Bengkalis dengan Kecamatan Medang Kampai Kota Dumai yang selanjutnya ke arah tenggara sampai pada PBU 3a dengan koordinat $1^{\circ} 40' 11.700''$ LU dan $101^{\circ} 43' 32.580''$ BT yang terletak pada batas Desa Tanjungleban Kecamatan Bandar Laksamana Kabupaten Bengkalis dengan Kelurahan Pelintung Kecamatan Medang Kampai Kota Dumai;
2. Pilar Batas Utama (PBU) 3a selanjutnya ke arah tenggara sampai pada TK 2 dengan koordinat $1^{\circ} 39' 59.069''$ LU dan $101^{\circ} 43' 38.072''$ BT, selanjutnya ke arah barat daya sampai pada TK.3 dengan koordinat $1^{\circ} 38' 39.796''$ LU dan $101^{\circ} 43' 22.899''$ BT yang terletak pada batas Kabupaten Bengkalis dengan Kota Dumai;
3. TK 3 selanjutnya ke arah barat daya sampai pada PBU 3 dengan koordinat $1^{\circ} 37' 21.670''$ LU dan $101^{\circ} 43' 06.710''$ BT yang terletak pada batas Desa Tanjungleban Kecamatan Bandar Laksamana Kabupaten Bengkalis dengan Kelurahan Pelintung Kecamatan Medan Kampai Kota Dumai, selanjutnya ke arah barat daya sampai pada TK 4 dengan koordinat $1^{\circ} 36' 58.520''$ LU dan $101^{\circ} 40' 48.907''$ BT yang terletak pada batas Kabupaten Bengkalis dengan Kota Dumai;
4. TK 4 selanjutnya ke arah barat daya sampai pada PBU 4 dengan koordinat $1^{\circ} 36' 35.700''$ LU dan $101^{\circ} 38' 33.190''$ BT yang terletak pada batas Desa Tanjungleban Kecamatan Bandar Laksamana Kabupaten Bengkalis dengan Kelurahan Pelintung Kecamatan Medang Kampai

- Kota Dumai, selanjutnya ke arah barat daya sampai pada TK 5 dengan koordinat $1^{\circ} 35' 19.038''$ LU dan $101^{\circ} 37' 27.316''$ BT yang terletak pada batas Kabupaten Bengkalis dengan Kota Dumai;
5. TK 5 selanjutnya ke arah tenggara sampai pada TK 6 dengan koordinat $1^{\circ} 34' 49.955''$ LU dan $101^{\circ} 37' 47.802''$ BT yang terletak pada batas Kabupaten Bengkalis dengan Kota Dumai, selanjutnya ke arah tenggara sampai pada TK 7 dengan koordinat $1^{\circ} 34' 43.151''$ LU dan $101^{\circ} 37' 58.339''$ BT yang terletak pada batas Kabupaten Bengkalis dengan Kota Dumai;
 6. TK7 selanjutnya ke arah tenggara sampai pada TK 8 dengan koordinat $1^{\circ} 34' 04.593''$ LU dan $101^{\circ} 38' 10.945''$ BT yang terletak pada batas Kabupaten Bengkalis dengan Kota Dumai, selanjutnya ke arah tenggara sampai pada TK.9 dengan koordinat $1^{\circ} 33' 44.367''$ LU dan $101^{\circ} 38' 31.873''$ BT yang terletak pada batas Kabupaten Bengkalis dengan Kota Dumai;
 7. TK 9 selanjutnya ke arah tenggara sampai pada TK 10 dengan koordinat $1^{\circ} 33' 32.235''$ LU dan $101^{\circ} 38' 36.557''$ BT yang terletak pada batas Kabupaten Bengkalis dengan Kota Dumai, selanjutnya ke arah selatan sampai pada TK 11 dengan koordinat $1^{\circ} 33' 11.762''$ LU dan $101^{\circ} 38' 36.465''$ BT yang terletak pada batas Kabupaten Bengkalis dengan Kota Dumai;
 8. TK 11 selanjutnya ke arah barat daya sampai pada TK 12 dengan koordinat $1^{\circ} 32' 52.291''$ LU dan $101^{\circ} 38' 26.450''$ BT, selanjutnya ke arah barat sampai pada TK 13 dengan koordinat $1^{\circ} 32' 43.780''$ LU dan $101^{\circ} 37' 05.782''$ BT yang terletak pada batas Kabupaten Bengkalis dengan Kota Dumai;
 9. TK 13 selanjutnya ke arah barat laut sampai pada TK 14 dengan koordinat $1^{\circ} 33' 06.851''$ LU dan $101^{\circ} 36' 56.188''$ BT, selanjutnya ke arah timur sampai pada TK 15 dengan koordinat $1^{\circ} 33' 09.772''$ LU dan $101^{\circ} 37' 10.521''$ BT yang terletak pada batas Kabupaten Bengkalis dengan Kota Dumai;
 10. TK 15 selanjutnya ke arah barat laut sampai pada TK 16 dengan koordinat $1^{\circ} 34' 39.655''$ LU dan $101^{\circ} 36' 37.840''$ BT, selanjutnya ke

arah timur laut sampai pada TK 17 dengan koordinat 1° 34' 46.600" LU dan 101° 36' 40.000" BT yang terletak pada batas Kabupaten Bengkalis dengan Kota Dumai;

11. TK 17 selanjutnya ke arah barat laut sampai pada PBU 5 dengan koordinat 1° 36' 01.150" LU dan 101° 35' 51.250" BT yang terletak pada batas Desa Tanjungleban Kecamatan Bandar Laksamana Kabupaten Bengkalis dengan Kelurahan Pelintung Kecamatan Medang Kampai Kota Dumai, selanjutnya ke arah barat sampai pada TK.18 dengan koordinat 1° 35' 47.482" LU dan 101° 33' 07.204" BT yang terletak pada batas Kabupaten Bengkalis dengan Kota Dumai;
12. TK 18 selanjutnya ke arah barat sampai pada PBU 6 dengan koordinat 1° 35' 44.720" LU dan 101° 31' 41.710" BT yang terletak pada batas Desa Tanjungleban Kecamatan Bandar Laksamana Kabupaten Bengkalis dengan Kelurahan Gurun Panjang Kecamatan Bukit Kapur Kota Dumai, selanjutnya ke arah barat daya sampai pada TK 19 dengan koordinat 1° 32' 40.500" LU dan 101° 31' 02.621" BT yang terletak pada batas Kabupaten Bengkalis dengan Kota Dumai;
13. TK 19 selanjutnya ke arah barat daya sampai pada PBU 7 dengan koordinat 1° 29' 35.570" LU dan 101° 30' 24.440" BT yang terletak pada batas Desa Bukitkerikil Kecamatan Bandar Laksamana Kabupaten Bengkalis dengan Kelurahan Gurun Panjang Kecamatan Bukit Kapur Kota Dumai, selanjutnya ke arah barat sampai pada PBU 8 dengan koordinat 1° 29' 39.720" LU dan 101° 26' 58.040" BT yang terletak pada batas Desa Bukitkerikil Kecamatan Bandar Laksamana Kabupaten Bengkalis dengan Kelurahan Gurun Panjang Kecamatan Bukit Kapur Kota Dumai;
14. PBU 8 selanjutnya ke arah barat daya sampai pada PBU 9 dengan koordinat 1° 28' 26.160" LU dan 101° 26' 42.490" BT yang terletak pada batas Desa Bukitkerikil Kecamatan Bandar Laksamana Kabupaten Bengkalis dengan Kelurahan Kampung Baru Kecamatan Bukit Kapur Kota Dumai, selanjutnya ke arah barat daya sampai pada PBU 10 dengan koordinat 1° 26' 50.180" LU dan 101° 26' 06.970" BT yang

- terletak pada batas Desa Bumbung Kecamatan Bathin Solapan Kabupaten Bengkalis dengan Kecamatan Bukit Kapur Kota Dumai;
15. PBU 10 selanjutnya ke arah barat laut sampai pada TK 20 dengan koordinat $1^{\circ} 27' 04.892''$ LU dan $101^{\circ} 23' 51.687''$ BT, selanjutnya ke arah barat laut sampai pada PBU 11 dengan koordinat $1^{\circ} 27' 25.760''$ LU dan $101^{\circ} 22' 52.870''$ BT yang terletak pada batas Desa Bumbung Kecamatan Bathin Solapan Kabupaten Bengkalis dengan Kecamatan Bukit Kapur Kota Dumai;
16. PBU 11 selanjutnya ke arah barat laut sampai pada TK.21 dengan koordinat $1^{\circ} 27' 54.322''$ LU dan $101^{\circ} 20' 57.747''$ BT yang terletak pada batas Kabupaten Bengkalis dengan Kota Dumai, selanjutnya ke arah barat laut sampai pada PBU 12 dengan koordinat $1^{\circ} 28' 02.790''$ LU dan $101^{\circ} 20' 25.930''$ BT yang terletak pada batas Desa Bumbung Kecamatan Bathin Solapan Kabupaten Bengkalis dengan Kecamatan Bukit Kapur Kota Dumai; dan
17. PBU 12 selanjutnya ke arah barat laut sampai pada TK 7 dengan koordinat $1^{\circ} 28' 27.852''$ LU dan $101^{\circ} 19' 01.869''$ BT yang merupakan simpul batas Kota Dumai dengan Kabupaten Bengkalis dan Kabupaten Rokan Hilir Provinsi Riau.

Posisi Pilar Batas Utama dan Titik Koordinat batas yang ditentukan berdasarkan pengukuran atau penghitungan posisi titik dengan menggunakan peta dasar dan peta lain sebagai pelengkap, bersifat tetap dan tidak berubah akibat perubahan nama kecamatan.

Berdasarkan uraian di atas, dalam rangka penyusunan RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau, dapat merujuk Permendagri No. 52 Tahun 2021 sebagai referensi pengaturan mengenai batas wilayah Kabupaten Bengkalis dengan Kota Dumai.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).¹⁴⁸ Landasan filosofis merupakan salah satu dasar pertimbangan dalam pembentukan RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau.

Landasan filosofis RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau akan membenahi dasar hukum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah dengan melihat dari aspek falsafah hidup bangsa Indonesia pada umumnya dan filosofi masyarakat Kabupaten Bengkalis pada khususnya sebagai bagian integral dari masyarakat Indonesia yang *bhinneka tunggal ika*. Landasan filosofis ini memuat renungan kritis, integral, dan rasional yang mendalam sampai pada hakikat makna otonomi daerah Kabupaten Bengkalis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat Bengkalis 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 RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau. Materi muatan RUU tersebut harus merupakan penjabaran normatif nilai-nilai Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara.

¹⁴⁸Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah 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*". Sedangkan Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan "*Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.*"

Adapun mengenai hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, UUD NRI Tahun 1945 dalam Pasal 18A ayat (1) menyatakan bahwa "*Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, atau antara provinsi*

dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”. Selanjutnya Pasal 18A ayat (2) menyatakan diperlukan adanya pengaturan mengenai hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya agar dilaksanakan secara adil dan selaras untuk kesejahteraan masyarakat di daerah.

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

Dengan demikian secara filosofis penyesuaian pengaturan terhadap Kabupaten Bengkalis dengan mendasarkan pada tujuan negara sebagaimana termaktub dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 serta dengan mengakomodasi karakteristik, keragaman potensi, kondisi yang khas di daerah Bengkalis harus mencapai tujuan hukum yakni kepastian, keadilan, dan manfaat. Kepastian hukum harus tercipta terlebih dahulu baru kemudian tercipta keadilan. Undang-Undang secara filosofis harus hadir dengan kepastian hukum yang pokok. Kepastian hukum adalah menjadi kunci guna mendorong lahirnya nilai berikutnya, yaitu nilai keadilan sosial, tidak hanya bagi daerah namun secara khusus bagi masyarakat Kabupaten Bengkalis.

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. Kabupaten Bengkalis memiliki luas 8.426,48 km² atau 842.648 Ha, yang terdiri dari kawasan pesisir, pulau-pulau kecil, dan perairan lepas pantai. Terdapat dua pulau

utama di samping pulau-pulau kecil lainnya yang ada di Kabupaten Bengkalis, yakni Pulau Bengkalis dan Pulau Rupat. Pulau Bengkalis merupakan pulau utama tempat pusat pemerintahan Kabupaten Bengkalis. Pusat perekonomian penduduk sebagian besar berada di daratan bagian timur Pulau Sumatera dimana terdapat 7 dari 11 kecamatan yang berlokasi di daratan tersebut. Pulau utama lainnya adalah Pulau Rupat yang menjadi destinasi wisata penting di Kabupaten Bengkalis.¹⁴⁹ Kabupaten Bengkalis terdiri dari 11 kecamatan, 19 kelurahan, dan 136 desa.¹⁵⁰ Ibu kota Kabupaten Bengkalis berada di Kecamatan Bengkalis.¹⁵¹

Secara astronomis wilayah Kabupaten Bengkalis terletak pada posisi 100°57'57,6" – 102°30'25,2" Bujur Timur dan 2°7'37,2" - 0°55'33,6" Lintang Utara.¹⁵² Sedangkan secara geografis wilayah Kabupaten Bengkalis terbagi atas 3 (tiga) kelompok, yaitu: (1) geografis pulau-pulau pesisir, (2) geografis pesisir dan (3) geografis daratan. Secara geografis, letak Kabupaten Bengkalis sangat strategis, yaitu berbatasan langsung dengan jalur pelayaran internasional Selat Malaka serta pesisir barat Malaysia dan sebagian lainnya berada pada jalur ekonomi penting di Pulau Sumatera dan beberapa kabupaten/kota disekitarnya.¹⁵³ Letak wilayah tersebut berimplikasi positif dan negatif pada posisi geostrategis Kabupaten Bengkalis pada masa mendatang.¹⁵⁴ Lokasi prioritas perbatasan negara di Provinsi Riau salah satunya ada di Kabupaten Bengkalis yang mana berada di 5 tempat yaitu Rupat Utara, Rupat, Bantan, Bengkalis, dan Bukit Batu.¹⁵⁵ Berdasarkan posisi geografisnya, Kabupaten Bengkalis memiliki batas-batas: Utara – Selat Malaka; Selatan – Kabupaten Siak dan Kabupaten Kepulauan Meranti; Barat – Kabupaten

¹⁴⁹RKPD Kabupaten Bengkalis Tahun 2023.

¹⁵⁰Kabupaten Bengkalis Dalam Angka 2022.

¹⁵¹*Ibid.*

¹⁵²RKPD Kabupaten Bengkalis Tahun 2023.

¹⁵³*Ibid.*

¹⁵⁴*Ibid.*

¹⁵⁵RPJMD Provinsi Riau 2019-2024.

Rokan Hilir, Kabupaten Rokan Hulu, dan Kota Dumai; Timur – Selat Malaka dan Kabupaten Kepulauan Meranti.¹⁵⁶

Terkait potensi daerah maka secara umum potensi yang menonjol di Kabupaten Bengkalis yaitu migas, sawit, karet, dan perikanan.¹⁵⁷ Di samping itu pariwisata juga menjadi sektor yang cukup potensial untuk dikembangkan. Kabupaten/kota yang memberikan kontribusi tertinggi terhadap PDRB HB dan PDRB HK pada tahun 2021 di Provinsi Riau adalah Kabupaten Bengkalis yakni di angka 16,6%.¹⁵⁸ Selain itu wilayah Kabupaten Bengkalis memiliki potensi dan daya tarik bagi investasi pada bidang pertanian, perikanan, dan industri pariwisata.¹⁵⁹ Posisi geostrategis dan ketersediaan sumberdaya lahan dan panjang garis pantai Pulau Rupat merupakan potensi sumberdaya alam daerah yang masih dapat dikembangkan sebagai objek wisata bahari sebagai penggerak ekonomi daerah dimasa mendatang.¹⁶⁰

Struktur perekonomian Kabupaten Bengkalis pada PDRB atas dasar harga berlaku pada sisi produksi atau lapangan usaha ditopang oleh 5 (lima) sektor utama, yaitu sektor pertambangan, sektor industri pengolahan, sektor pertanian, perdagangan dan konstruksi. Sektor-sektor tersebut secara akumulasi berkontribusi terhadap PDRB ADHB Kabupaten Bengkalis tahun 2021 yakni sebesar 97%.¹⁶¹ Laju pertumbuhan PDRB atas dasar harga konstan 2010 menurut kabupaten/kota di Provinsi Riau dalam kurun waktu 2017-2020 maka Kabupaten Bengkalis selalu mengalami minus dan baru di tahun 2021 bergerak positif tetapi tercatat sebagai kabupaten/kota yang paling rendah di Provinsi Riau.¹⁶² Walaupun Kabupaten Bengkalis memiliki rata-rata pertumbuhan terendah namun justru memiliki kontribusi PDRB tertinggi bagi Provinsi Riau pada tahun

¹⁵⁶Kabupaten Bengkalis Dalam Angka 2022.

¹⁵⁷Pemda Kabupaten Bengkalis, Laporan Hasil Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan NA dan RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau, 7-10 Maret 2023.

¹⁵⁸RKPD Provinsi Riau 2023.

¹⁵⁹RKPD Kabupaten Bengkalis Tahun 2023.

¹⁶⁰*Ibid.*

¹⁶¹*Ibid.*

¹⁶²Kabupaten Bengkalis Dalam Angka 2022.

2021 dengan nilai PDRB sebesar Rp 74,229 triliun. Kabupaten/kota di Provinsi Riau yang memberikan kontribusi tertinggi terhadap PDRB HB dan PDRB HK pada tahun 2021 adalah Kabupaten Bengkalis yakni sebesar 16,6% dan 14,7%.¹⁶³

Kabupaten Bengkalis merupakan daerah yang heterogen yang terdiri dari banyak suku diantaranya adalah melayu, jawa, minangkabau, batak, dan tionghoa.¹⁶⁴ Suku yang mayoritas adalah suku melayu. Terdapat juga komunitas/suku asli/tradisional yaitu Suku Sakai dan Suku Akit.¹⁶⁵

Terkait masalah sosial maka angka pengangguran terbuka di Kabupaten Bengkalis cukup tinggi jika dibandingkan dengan kabupaten/kota lain di Provinsi Riau.¹⁶⁶ Dari kurun waktu 2017 sampai 2020 angka pengangguran terbuka selalu mengalami kenaikan dan bahkan dari tahun 2018 sampai 2020 Kabupaten Bengkalis menjadi kabupaten dengan angka pengangguran terbuka paling tinggi di Provinsi Riau.¹⁶⁷ Di tahun 2022 memang mengalami penurunan dan menjadi kabupaten tertinggi kedua terkait angka pengangguran terbuka.¹⁶⁸ Angka garis kemiskinan juga cukup tinggi yang mana selalu mengalami kenaikan dari tahun 2017 sampai 2021.¹⁶⁹ Dari tahun 2017 sampai tahun 2021 Kabupaten Bengkalis selalu masuk 3 besar tertinggi terkait angka garis kemiskinan di seluruh kabupaten/kota di Provinsi Riau.

Untuk itu, secara sosiologis dipandang perlu untuk menetapkan kembali apa saja yang menjadi karakteristik di Kabupaten Bengkalis yang mencakup kewilayahan secara geografis, potensi sumber daya alam, dan suku bangsa serta kultural. Selain itu, terdapat faktor lain yang mencakup luas wilayah dan beberapa perubahan batas dan wilayah Kabupaten Bengkalis karena terjadinya pengurangan ataupun pengembangan di

¹⁶³RKPD Provinsi Riau 2023.

¹⁶⁴Pemda Kabupaten Bengkalis, Laporan Hasil Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan NA dan RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau, 7-10 Maret 2023.

¹⁶⁵RPJMD Provinsi Riau 2019-2024.

¹⁶⁶Kabupaten Bengkalis Dalam Angka 2022.

¹⁶⁷*Ibid.*

¹⁶⁸*Ibid.*

¹⁶⁹*Ibid.*

wilayah tersebut sehingga harus ditetapkan dan diperjelas terkait cakupan wilayahnya dalam RUU.

C. Landasan Yuridis

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

Secara yuridis suatu daerah baru resmi diakui keberadaannya apabila telah memenuhi 4 (empat) persyaratan yang sama dengan persyaratan adanya suatu negara yaitu adanya tempat, daerah, atau wilayah; adanya masyarakat yang mendiami atau menempati daerah atau wilayah tertentu; adanya organisasi yang berbentuk pemerintahan yang berkuasa dan berdaulat yang menjamin dan melindungi masyarakat yang mendiami daerah atau wilayah tersebut; dan adanya pengakuan secara yuridis dasar hukum pembentukannya.

Berdasarkan hal tersebut maka hari jadi Kabupaten Bengkalis sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 20 Tahun 2004 tentang Penetapan Hari Jadi Bengkalis yaitu pada tanggal 30 Juli 1512. Selanjutnya dalam Peraturan Daerah tersebut setiap tanggal 30 Juli oleh Pemerintah Kabupaten Bengkalis beserta masyarakat Kabupaten Bengkalis ditetapkan sebagai hari ulang tahun untuk memperingati hari jadi Bengkalis.

Selanjutnya pada tanggal 29 Maret 1956, Kabupaten Bengkalis ditetapkan menjadi daerah otonom dan untuk merealisasikannya dibentuklah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Pertimbangan Daerah (DPD). Kabupaten Bengkalis memiliki banyak potensi ekonomi yang sebagian besar terletak pada sektor minyak dan gas bumi, perkebunan, dan pariwisata. Potensi minyak bumi di Kabupaten Bengkalis memberikan kontribusi yang cukup besar terutama dalam perolehan dana bagi hasil minyak dan gas bumi. Secara yuridis keberadaan Undang-Undang tersebut masih berlaku, namun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah tidak sesuai dengan bentuk negara kesatuan sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Selain itu banyak materi muatan yang terdapat didalamnya sudah tidak sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan terkini. Beberapa materi muatan yang sudah tidak sejalan lagi diantaranya adalah mengenai sebutan (nomenklatur) status daerah, susunan pemerintahan, dan pola relasi dengan pemerintahan pusat. Untuk itu, sebuah undang-undang tentang Kabupaten Bengkalis diperlukan agar dasar penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kehidupan masyarakat daerah ini didasarkan dan sesuai dengan arah Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan uraian tersebut, untuk mengatasi permasalahan hukum maka perlu disusun RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau. RUU tersebut diharapkan dapat menjamin kepastian hukum dan memenuhi rasa keadilan masyarakat.

BAB V

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

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Sasaran pengaturan dalam RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau yaitu untuk melakukan penyesuaian dengan pengaturan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan terkait. Selain itu, pengaturan yang terdapat dalam RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau juga untuk mengakomodasi kearifan lokal yang tumbuh dan berkembang di Kabupaten Bengkalis serta untuk mengembangkan potensi ekonomi yang dimiliki oleh Kabupaten Bengkalis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Bengkalis.

Jangkauan pengaturan dalam RUU Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau yaitu Pemerintahan Daerah Kabupaten Bengkalis dan masyarakat di Kabupaten Bengkalis.

Arah pengaturan RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau yaitu pengaturan mengenai batasan pengertian dari Provinsi Riau, Kabupaten Bengkalis, dan kecamatan; tanggal pembentukan Kabupaten Bengkalis; tanggal hari jadi Kabupaten Bengkalis; cakupan wilayah; ibu kota Kabupaten Bengkalis; karakteristik Kabupaten Bengkalis meliputi kewilayahan, potensi sumber daya alam, serta adat dan budaya Bengkalis; dan status peraturan perundang-undangan dalam ketentuan penutup.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan

Berdasarkan jangkauan dan arah pengaturan, kajian teoritis, praktik empiris, landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis serta analisis regulasi Undang-Undang terkait lainnya maka ruang lingkup RUU Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau disusun dengan sistematika sebagai berikut:

Ruang lingkup materi muatan yang diatur dalam RUU Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau terdiri dari 3 (tiga) Bab dan 9 (sembilan) Pasal yang disusun dengan sistematika sebagai berikut:

1. Bab I Ketentuan Umum;
2. Bab II Cakupan Wilayah dan Karakteristik Kabupaten Bengkalis; dan
3. Bab III Ketentuan Penutup.

Berdasarkan sistematika pengaturan di atas, materi muatan RUU Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau yaitu sebagai berikut:

1. Ketentuan Umum

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan Provinsi Riau adalah bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang- Undang Nomor 19 Tahun 2022 tentang Provinsi Riau. Kabupaten Bengkalis adalah daerah kabupaten yang berada di wilayah Provinsi Riau yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Kecamatan adalah kecamatan yang ada di wilayah Kabupaten Bengkalis. Tanggal 29 Maret 1956 merupakan tanggal pembentukan Kabupaten Bengkalis berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Tanggal 30 Juli ditetapkan sebagai hari jadi Kabupaten Bengkalis.

2. Cakupan Wilayah, Ibu Kota, dan Karakteristik Kabupaten Bengkalis

Kabupaten Bengkalis terdiri atas 11 (sebelas) Kecamatan, yaitu: Kecamatan Bengkalis; Kecamatan Bantan; Kecamatan Bukit Batu; Kecamatan Mandau; Kecamatan Rupat; Kecamatan Rupat Utara; Kecamatan Siak Kecil; Kecamatan Pinggir; Kecamatan Bandar Laksamana; Kecamatan Talang Muandau; dan Kecamatan Bathin Solapan. Ibu Kota Kabupaten Bengkalis berkedudukan di Kecamatan Bengkalis.

Kabupaten Bengkalis memiliki karakteristik, yaitu: a. kewilayahan dengan ciri geografis terutama kawasan dataran rendah berupa daerah aliran sungai, pesisir dan pantai, kawasan perairan berupa danau, sungai dan waduk, serta kawasan dataran tinggi berupa pegunungan dan perbukitan; b. potensi sumber daya alam berupa pertanian terutama perkebunan, kelautan dan perikanan, kehutanan, pertambangan, energi, dan sumber daya mineral, serta potensi pariwisata, potensi perdagangan dan jasa, dan potensi industri; dan c. adat dan budaya melayu Riau terdiri dari keragaman suku bangsa dan kultural yang secara umum memiliki karakter religius, serta rukun dalam kebhinekaan dan berbudaya sekaligus menjunjung tinggi adat istiadat dan kelestarian lingkungan.

3. Ketentuan Penutup

Ketentuan mengenai susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, 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.

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, ketentuan yang mengatur mengenai Kabupaten Bengkalis 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. Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian pada bab sebelumnya, terdapat simpulan sebagai berikut:

1. Teori dan praktik empiris materi penyesuaian dasar hukum pembentukan Kabupaten Bengkalis yaitu mengenai:
 - a. Otonomi daerah mengandung pengertian yang cukup rumit, karena di dalamnya tersimpul makna pendemokrasian dalam arti pendewasaan politik rakyat daerah, pemberdayaan masyarakat, dan sekaligus bermakna mensejahterakan rakyat berkeadilan.
 - b. Kebijakan desentralisasi Indonesia sesuai dengan ketentuan dalam 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.
 - c. Pilar-pilar pembangunan berkelanjutan berupa berkelanjutan ekonomi, berkelanjutan sosial dan berkelanjutan lingkungan, yang ketiganya harus berkembang secara seimbang; kalau tidak pembangunan akan terjebak pada model pembangunan konvensional yang menekankan pertumbuhan ekonomi saja dan meninggalkan perkembangan sosial dan lingkungan.
 - d. Partisipasi dalam pembangunan dan menilai hasil partisipasi masyarakat adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan ketertiban masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi.
 - e. Praktik penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Bengkalis dan yang menjadi permasalahan antara lain dasar hukum

pembentukan Kabupaten Bengkalis masih diatur bersama dalam satu payung hukum dengan Provinsi Sumatera Tengah yaitu UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Mengingat UU yang mendasari pembentukannya sudah berlaku sangat lama, Selain itu banyak materi muatan yang terdapat didalamnya sudah tidak sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan terkini.

2. Dalam evaluasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyesuaian dasar hukum pembentukan Kabupaten Bengkalis terdapat beberapa penyesuaian dan sinkronisasi baik dalam norma substantif maupun teknis peraturan perundang-undangan, sehingga perlu adanya penyesuaian dan pertimbangan beberapa substansi dalam peraturan perundang-undangan terkait dengan materi penyesuaian dasar hukum pembentukan Kabupaten Bengkalis.
3. Landasan filosofis, guna mendukung supremasi hukum, perlu dilakukan pembaharuan terhadap undang-undang yang menjadi dasar pembentukan Kabupaten Bengkalis, sesuai dengan konstitusi saat ini yaitu UUD NRI Tahun 1945. Secara sosiologis yang terjadi di Kabupaten Bengkalis yaitu perkembangan hukum ketatanegaraan dan perkembangan politik, ekonomi, sosial-budaya masyarakat, serta dinamika implementasi otonomi daerah yang ada di Kabupaten Bengkalis. Secara yuridis, bahwa UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah yang mendasari pembentukan Kabupaten Bengkalis sudah tidak sesuai lagi dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini, sehingga perlu penyesuaian dengan menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Bengkalis tersendiri.
4. Undang-Undang ini menjangkau perbaikan pengaturan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Bengkalis secara optimal, berbudaya, profesional, berkelanjutan, dan memperbaiki pengelolaan keuangan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Adapun materi muatan dalam undang-undang ini mengenai batasan pengertian dari Provinsi Riau, Kabupaten Bengkalis,

dan kecamatan; tanggal pembentukan Kabupaten Bengkalis; tanggal hari jadi Kabupaten Bengkalis; cakupan wilayah; karakteristik Kabupaten Bengkalis meliputi kewilayahan, potensi sumber daya alam, serta adat dan budaya Bengkalis; dan status peraturan perundang-undangan dalam ketentuan penutup.

B. Saran

Undang-Undang tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau perlu dibentuk dengan menyesuaikan perubahan konstitusi, peraturan perundang-undangan terkait, kondisi dan bentang alam, keberadaan masyarakat adat, potensi sumber daya manusia, keuangan daerah, perkembangan adat, budaya, informasi dan teknologi, serta pengelolaan seluruh sumber daya baik alam maupun nonalam secara lebih optimal dan berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Alinn, Gerald Paul Mc, et al. *An Introduction to American Law*, Durham: Carolina Academic Press, 2010.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Bengkalis, Kabupaten Bengkalis Dalam Angka Tahun 2022, 2022.
- Harris, John. Kristian Stokke dan Olle Tornquist. *Politicsing Democracy: The New Local Politics of the democratisation*. Palgrave Macmillan, New York, 2005.
- Hidayat, Syarif Hidayat. *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Kedepan*. Jakarta: Pustaka Quantum, 2002.
- Isbandi, Rukminto Adi. *Perencanaan Partisipatoris Berbasis Aset Komunitas: Dari Pemikiran Menuju Penerapan*, Depok: Fisip UI press, 2007.
- John, Henry Merryman. *The Civil Law Tradition: An Introduction to The Legal System of Western Europe and Latin America 2nd Edition*, California: Stanford University Press, California, 1985.
- Kaho, Josep Riwu. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi beberapa faktor yang mempengaruhi penyelenggaraannya)*, Jakarta: Raja GrafindoPersada, 2004.
- Muttalib, M.A. dan Mohd. Akbar Ali Khan. *Theory of Local Government*. Sterling Publishers Private Limited, New Delhi, 1983.
- Nijkamp, Peter and R Vreeker. *Methods: Sustainability Assessment of Development Scenarios: Methodology and Application to Thailand*. Ecological Economics, 33, 2000.
- Pearce, David W. dan Jeremy J. Warford. *World Without End, Economics, Environment and Sustainable Development*. Oxford University Press, New York, N.Y, 1993.

- Rondinelli, Dennis A. dan G. Shabbir Cheema. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Sage Publication, Beverly Hills/London/New Delhi, 1983.
- S. N Jha dan P.C Mathur. *Decentralization and Local Politics*. Sage Publication Inc, Thousand Oaks, California, 1999.
- Salam, Dharma Setyawan. *Otonomi Daerah Dalam Persepektif Lingkungan, Nilai dan Sumber daya*, Jakarta: Djembatan.
- Salim, Emil, “*Paradigma Pembangunan Berkelanjutan*”, dalam Iwan Jaya Azis, Lydia M. Napitupulu, Arianto Patunru, dan Budi Reksosudarmo, *Pembangunan Berkelanjutan, Peran dan Kontribusi* Emil Salim, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2010.
- Sarunjadang, SH. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta: Sinar Harapan, 1999.
- Slamet, M. *Membentuk Pola Perilaku Manusia Pembangunan*, Bogor: IPB Press, 2003.
- Smith, Brian C. *Decentralization: The Territorial Dimention of The State*, George Allen & Unwin, London, 1985.
- Syamsudin, Nazaruddin Syamsudin. *Integrasi Politik di Indonesi*. Jakarta: Gramedia, 1989.
- Vlies, I. C. van der, *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, 's-Gravenhage: Vuga 1984 seperti dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, dalam Maria Farida Indrati, S., *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Jakarta: Kanisius.
- Yudoyono, Bambang. *Otonomi Daerah (Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD)*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999.
- Yuwono, Teguh Yuwono. *Manajemen Otonomi Daerah: Membangun Daerah Berdasar Paradigma Baru*. Semarang: Clyapps Diponegoro University, 2001.

Jurnal, Makalah, Laporan, Dokumen, dan Materi Diskusi

Fauzi, Akhmad dan A Oxtavianus, *The Measurement of Sustainable Development in Indonesia*, Jurnal Ekonomi Pembangunan, 15 (1), 2014.

Juliansyah Putra, Erlanda Jurnal Pengelolaan Kepegawaian pada Era Otonomi Daerah, Tahun 2015.

Pakpahan, Roy T, *Konflik Elit Pusat dan Daerah Studi Kasus Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur provinsi Lampung 2003-2008*, Jakarta, FISIP UI, 2005.

R, Arnstein S., *A Ladder of Citizen Participation*, JAIP. Vol. 35, 4 Juli 1969.

Rencana Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Bengkalis Tahun 2023.

Rencana Kerja Perangkat Daerah Provinsi Riau Tahun 2023.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Riau Tahun 2019-2024.

Simanjuntak, Kardin M, Jurnal Implementasi Kebijakan Desentralisasi Pemerintahan di Indonesia, Tahun 2015.

Supriyanto, Yanto, Jurnal Perbandingan Kebijakan Desentralisasi di Beberapa Negara Asia Tenggara.

Umar, Nasaruddin Jurnal Studi Hukum Perbandingan Sistem Ketatanegaraan Malaysia dan Indonesia.

Laporan Hasil Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan NA dan RUU tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau, 7-10 Maret 2023.

Laporan Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Kota Pekanbaru, Kabupaten Bengkalis, Dan Kabupaten Kampar Di Provinsi Riau, tanggal 9-12 Mei 2023.

Internet/Laman

<https://bengkaliskab.go.id/sejarah-kabupaten-bengkalis>

https://en.wikipedia.org/wiki/Local_government_in_Malaysia

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2022 tentang Provinsi Riau.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan.

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.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa 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

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2009 tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Meranti di Provinsi Riau

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang 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

Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi, dan Kota Batam

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Dumai

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

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2021 tentang Batas Daerah Kabupaten Bengkalis dengan Kota Dumai di Provinsi Riau

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

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

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	WAKTU KEGIATAN	KETERANGAN
1.	Pemerintah Daerah Kabupaten Bengkalis	8 Maret 2023	Staf Ahli Bupati Bengkalis Bidang Pemerintahan, Hukum, dan Politik; Bagian Hukum; Bagian Tata Pemerintahan; Bagian Perencanaan dan Keuangan; Disbudpar; Disdukcapil; Dinas Perkim; Dinas Ketahanan Pangan; Diskominfo, Dinas Pendidikan; Dinas Perikanan; Dinas Lingkungan Hidup; Bagian Perekonomian; DPMPTSP; BKPP; Bapenda; dan Bappeda.

2.	Dr. Data Wardana , M. IP.	9 Mei 2023	Akademisi dari FISIP Universitas Islam Riau.
3.	Dr. H. M. Husnu Abadi, M. Hum.	9 Mei 2023	Akademisi dari Fakultas Hukum Universitas Islam Riau.

