

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



**NASKAH AKADEMIK**

**RANCANGAN UNDANG-UNDANG**

**TENTANG**

**KABUPATEN INDRAGIRI HULU 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 INDRAGIRI HULU 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	:	Arrista Trimaya, S.H., M.H (Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Madya)
Wakil Ketua	:	Chairul Umam, S.H., M.H. (Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Madya)
Sekretaris	:	Nur Ghenasyarifa Albany Tanjung, S.H., M.H. (Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Pertama)
Anggota	:	1. Ihsan Badruni Nasution, S.Sy, S.H. (Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Muda) 2. Bella Putri Nugraha, S.IP. (Sekretaris Bidang Kesejahteraan Rakyat) 3. Dewi Wuryandani, S.T., M.M. (Analisis Legislatif Ahli Madya) 4. Salman Nasution, S.T, M.AP (Tenaga Ahli Komisi II DPR RI)

## **KATA SAMBUTAN**

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

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

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

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

Kami menyadari masih terdapat banyak kekurangan dalam penyusunan Naskah Akademik ini. Oleh karena itu, kami sangat berharap adanya kritik dan saran yang membangun dari semua pihak agar pada penyusunan Naskah Akademik berikutnya dapat lebih baik.

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

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

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

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

Kami menyadari masih terdapat banyak kekurangan dalam penyusunan Naskah Akademik ini. Oleh karena itu kami sangat berharap

adanya kritik dan saran yang membangun dari semua pihak agar pada penyusunan Naskah Akademik berikutnya dapat lebih baik.

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

Jakarta, 12 Juni 2023

Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang  
Badan Keahlian DPR RI

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

NIP. 19700429 199803 2 001

## DAFTAR ISI

SUSUNAN TIM KERJA .....	ii
KATA SAMBUTAN .....	iii
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vii
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah .....	5
C. Tujuan dan Kegunaan .....	6
D. Metode .....	6
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....	8
A. Kajian Teoretis .....	8
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Berkaitan dengan Penyusunan Norma .....	17
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat, dan Perbandingan dengan Negara Lain.....	20
D. Kajian Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur Dalam Undang-Undang terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Negara .....	39
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT .....	42
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	42
B. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah .....	43
C. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1965 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Indragiri Hilir dengan Mengubah Undang- Undang Nomor 12 Tahun 1956, tentang Pembentukan Daerah	

Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Sumatera Tengah .....	46
D.Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional .....	50
E.Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang .....	54
F.Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang .....	57
G.Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2019 tentang Sistem Budidaya Pertanian Berkelanjutan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang .....	60
H.Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.....	62
<b>BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS .....</b>	<b>64</b>
A. Landasan Filosofis .....	64
B. Landasan Sosiologis .....	66
C. Landasan Yuridis .....	69
<b>BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG .....</b>	<b>71</b>
A. Jangkauan dan Arah Pengaturan .....	71
B. Ruang Lingkup Materi Muatan .....	72
<b>BAB VI PENUTUP.....</b>	<b>75</b>
A. Simpulan.....	75
B. Saran .....	79

DAFTAR PUSTAKA.....	80
LAMPIRAN DAFTAR NARASUMBER DAN PEMANGKU KEPENTINGAN .....	84

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

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

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan mengenai pembagian wilayah yang terdapat dalam konstitusi tersebut, ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU tentang Pemerintahan Daerah) mendefinisikan otonomi daerah sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah pada dasarnya bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di daerah melalui efektivitas pemerintahan, peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan individu dan komunitas, serta peran

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

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

Pada intinya melalui UU No. 7 Tahun 1950 tersebut terjadi perubahan konstitusi Negara Republik Indonesia dari Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat (Konstitusi Sementara RIS) menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia (UUDS). Selanjutnya berdasarkan dekrit Presiden 5 Juli 1959, konstitusi Indonesia kembali ke Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945).

Berkaitan dengan pembagian wilayah negara menjadi daerah provinsi dan kabupaten/kota, sampai saat ini beberapa dasar hukum

---

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

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

Berdasarkan UU No. 12 Tahun 1956, dinyatakan bahwa salah satu kabupaten yang dibentuk berdasarkan ketentuan Pasal 1 UU No. 12 Tahun 1956 adalah Kabupaten Inderagiri (urutan 10). Kabupaten Inderagiri berkedudukan di Rengat dan memiliki batas-batas sebagaimana dimaksud dalam Surat Ketetapan Gubernur Militer Sumatera Tengah, 9 Nopember 1949 no. 10/G.M./S. T.G/49.

Selanjutnya, sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan pada masa itu serta untuk lebih mengintensifkan dan melancarkan jalannya pemerintahan, maka pada tanggal 14 Juni 1965 diundangkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1965 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Inderagiri Hilir Dengan Mengubah UU Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Provinsi Sumatera Tengah (UU No. 6 Tahun 1965). Melalui UU No. 6 Tahun 1965, sebagian dari wilayah Kabupaten Inderagiri dipisahkan untuk dijadikan kabupaten yang baru, yaitu Kabupaten Inderagiri Hilir yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1965 dinyatakan bahwa:

*(1) Membentuk Daerah Tingkat II Inderagiri Hilir yang meliputi wilayah kecamatan:*

- 1. Tempuling,*
- 2. Tembilahan,*

3. Kateman,
4. Gunung Anak Serka,
5. Mandah,
6. Kuala Inderagiri,
7. Enok dan
8. Reteh,

*yang dipisahkan dari Daerah Tingkat II Inderagiri, dimaksud dalam Undang-undang No. 12 tahun 1956.*

*(2) Daerah Tingkat II Inderagiri dimaksud dalam Undang- undang No. 12 tahun 1956, diubah menjadi Daerah Tingkat II Inderagiri Hulu, setelah sebagian wilayahnya dipisahkan dimaksud pada ayat (1), sehingga wilayahnya meliputi wilayah kecamatan:*

1. Rengat,
2. Siberida,
3. Pasir penyau,
4. Paranap
5. Kuantan Tengah,
6. Kuantan Mudik,
7. Kuantan Hilir,
8. Cerenti, dan
9. Singingi.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 2 diatur bahwa Pemerintah Daerah Tingkat II Inderagiri Hulu berkedudukan di Rengat. Sedangkan Pemerintah Daerah Tingkat II Inderagiri Hilir berkedudukan di Tembilahan. Adapun dasar hukum dari pembentukan UU No. 6 Tahun 1965 sudah mendasarkan pada ketentuan Pasal 5 ayat (1), 18, 20 dan 21 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Dengan demikian, pembentukan Kabupaten Indragiri Hilir melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1965 sudah sesuai dan mengacu pada Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Sedangkan pembentukan Kabupaten Indragiri Hulu masih mengacu pada ketentuan UU No. 12 Tahun 1956 yang dasar hukumnya adalah UUDS. Adapun pengaturan mengenai Indragiri Hulu dalam dalam UU No. 6 Tahun 1965 hanya terkait dengan perubahan nama Kabupaten Indragiri (kabupaten induk) menjadi Kabupaten Indragiri Hulu. Selain itu, pengaturan mengenai Kabupaten Inderagiri dalam UU No. 12 Tahun 1956 juga tidak dicabut dan masih berlaku sampai dengan saat ini.

Seiring dengan perkembangan sistem ketatanageraan dan sistem pemerintahan daerah perlu dilakukan penyesuaian. Penyesuaian perlu

dilakukan mengingat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pemerintahan daerah, serta untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, harus berdasarkan prinsip otonomi dan tugas pembantuan sesuai dengan ketentuan UUD NRI Tahun 1945.

Jika dihubungkan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, pembentukan Kabupaten Indragiri yang saat ini sudah berubah menjadi Kabupaten Indragiri Hulu perlu diatur dengan undang-undang tersendiri agar pengakuan negara dalam konteks penerapan otonomi semakin kuat terhadap pemerintahan daerah dimaksud, terutama terkait dengan pengakuan terhadap karakteristik daerah, kekhasan budaya, serta nilai kearifan lokal yang menjadi khazanah potensi daerah.

Berdasarkan hal tersebut Komisi II DPR RI akan melakukan pembentukan RUU tentang Kabupaten Indragiri Hulu di Provinsi Riau untuk melakukan penyesuaian dasar hukum undang-undang pembentukan Kabupaten Indragiri Hulu yang dibentuk berdasarkan UUDS Republik Indonesia. Komisi II DPR RI menugaskan Badan Keahlian DPR RI untuk menyusun Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Indragiri Hulu di Provinsi Riau.

## **B. Identifikasi Masalah**

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

1. bagaimana perkembangan teori dan praktik pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah di Kabupaten di Kabupaten Indragiri Hulu?
2. bagaimana pengaturan dan implementasi peraturan perundang-undangan terkait penyelenggaraan otonomi daerah di Kabupaten Indragiri Hulu?

3. apa yang menjadi dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari pembentukan RUU tentang Kabupaten Indragiri Hulu di Provinsi Riau?
4. apa sasaran yang akan diwujudkan, jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan yang perlu diatur dalam RUU tentang Kabupaten Indragiri Hulu di Provinsi Riau?

### **C. Tujuan dan Kegunaan**

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

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

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

### **D. Metode**

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

Guna melengkapi studi kepustakaan dan literatur, dilakukan pula pengumpulan data dengan berbagai pemangku kepentingan atau *stakeholders*, yaitu Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hulu, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hulu, Lembaga Adat Melayu Kabupaten Indragiri Hulu, dan Universitas Islam Riau.

## **BAB II**

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

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

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

Negara kesatuan merupakan bentuk negara yang merdeka, berdaulat, dengan satu pemerintah pusat yang berkuasa dan mengatur seluruh daerah. Prinsip dari Negara Kesatuan ialah bahwa yang memegang kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintahan pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah. Dalam Negara Kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dan pemerintah lokal (*local government*), sehingga urusan-urusan negara dalam negara-negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara tersebut ialah Pemerintah Pusat.<sup>2</sup>

Negara Kesatuan, menurut C.S.T. Kansil adalah negara yang merdeka dan berdaulat dimana di seluruh negara yang berkuasa hanyalah satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah. Negara Kesatuan dapat pula berbentuk Negara Kesatuan dengan sistem sentralisasi, dimana segala sesuatu dalam negara tersebut langsung diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat, dan daerah-daerah tinggal melaksanakannya. Kemudian yang kedua, Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi, dimana kepada daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan swantara.<sup>3</sup>

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

---

<sup>2</sup>Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Grafindo Persada, 2005, hal. 92.

<sup>3</sup>C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, cetakan kedua, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985, hal. 71-72.

dasar kesatuan. Negara Kesatuan membuang *federalisme* dan dijalankan secara otonomi di daerah-daerah untuk kepentingan daerah. Pembagian kekuasaan dan kemerdekaan harus pula dijalankan secara adil menurut keharusan administrasi dan kepentingan'.<sup>4</sup>

Menurut Ateng Safrudin Negara Kesatuan adalah negara yang mempunyai konstitusi yang memberikan hak dan kewajiban menjalankan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan kepada Pemerintah Pusat.<sup>5</sup> Konstitusi memberikan kewenangan pemerintahan negara kepada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat, karena penyelenggaraan segala kepentingan hak baik dari pusat maupun dari daerah sebenarnya adalah kewajiban dari pemerintah yang satu. Namun terkait dengan luasnya daerah, makin banyak tugas yang harus diurus oleh pemerintah pusat. Sejalan dengan kemajuan masyarakat dan negara, perbedaan antara yang satu dengan yang lain sukar diketahui dan sukar diatur secara memusat. Jika keadaan daerah sudah memungkinkan, maka pusat menyerahkan kepada daerah untuk mengurus dan menyelenggarakan sendiri kebutuhan khusus dari daerah.<sup>6</sup>

Pilihan Negara Kesatuan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang didominasi oleh Pemerintah Pusat, adalah salah satu alasan untuk tetap menjaga Negara Kesatuan dan integritas bangsa.<sup>7</sup> Dalam hal ini syarat dari Negara Kesatuan haruslah berdaulat, dan tidak ada lembaga atau pemerintahan lain yang berdaulat di atas kedaulatan Pemerintah (Pusat).<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup>M. Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 1951, hal. 81.

<sup>5</sup>Mukhlis, *Fungsi dan Kedudukan Mukim Sebagai Lembaga Pemerintahan dan Lembaga Adat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh*, Disertasi, pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjajaran, Bandung: Hukum Universitas Padjajaran, 2014, hal. 50.

<sup>6</sup>*Ibid.*

<sup>7</sup>Zayanti Mandasari, *Politik Hukum Pemerintahan Desa; Studi Perkembangan Pemerintahan Desa Di masa Orde Lama, Orde Baru, Dan Reformasi*, Tesis, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2015, hal. 35.

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

Dalam suatu Negara Kesatuan, Pemerintah Pusat mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam lapangan pemerintahan. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan rakyat, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah Pemerintahan Pusat harus tunduk kepada Pemerintah Pusat. Tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan yang berlaku, akan tumpang tindih dalam melaksanakan kewenangannya.<sup>9</sup>

Dengan demikian dalam negara kesatuan tidak ada *shared sovereignty*. Kedaulatan hanya ada di tangan negara atau pemerintah pusat, bukan di daerah. Implikasinya, negara kesatuan hanya memiliki satu lembaga legislatif, yang berkedudukan di pusat. Lembaga perwakilan rakyat di daerah atau DPRD hanya memiliki *regulatory power* untuk membuat peraturan daerah yang tidak bertentangan dengan produk lembaga legislatif pusat (DPR) dan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Penyelenggara negara dan/atau Presiden sebagai kepala pemerintahan dapat melakukan review terhadap peraturan daerah dan membatalkannya jika bertentangan dengan undang-undang dan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Sehingga, esensi dalam negara kesatuan, kedaulatan mutlak ada pada Pemerintah Pusat. Sementara, kekuasaan pada Pemerintahan Daerah merupakan pendelegasian dari Pemerintah Pusat.<sup>10</sup>

Oleh karena itu, terdapat beberapa kekurangan pada negara kesatuan, pertama, beban kerja Pemerintah Pusat cenderung berlebihan. Kedua, akibat keberadaan pusat pemerintahan yang jauh, mengakibatkan ketidakpekaan dengan masalah yang dihadapi oleh rakyat di daerah, sehingga kurang perhatian dan kepentingannya terhadap daerah. Ketiga, tidak boleh adanya daerah yang menyuarakan haknya berbeda dengan daerah-daerah

---

<sup>9</sup>Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hal. 114.

<sup>10</sup>Amrizal J Prang, *Pemerintahan Daerah: Konteks Otonomi Simetris dan Asimetris*, Lhokseumawe: Biena Edukasi, 2015, hal. 3.

lainnya, atas alasan sentralisasi semua pelayanan harus sama. Konsekuensinya, maka sering terjadi perlawanan dan konflik dengan daerah.<sup>11</sup>

Jimly Asshiddiqie (2001) menyatakan bahwa negara Indonesia sebagai negara yang berbentuk kesatuan, sehingga kekuasaan asal berada di pemerintah pusat. Namun kewenangan pemerintah pusat ditentukan batas-batasnya dalam undang-undang dasar dan undang-undang, sedangkan kewenangan yang tidak disebutkan dalam undang-undang dasar dan undang-undang ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah.<sup>12</sup> Namun meskipun daerah-daerah bagian dari negara kesatuan itu bukan unit-unit negara bagian yang tersendiri, tetapi rakyat di daerah-daerah itu tetap mempunyai kedaulatannya sendiri-sendiri dalam lingkungan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kotanya, disamping kedaulatan dalam konteks bernegara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".<sup>13</sup>

## 2. Otonomi Daerah

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

---

<sup>11</sup>K. Ramanathan, *Asas Sains Politik*, Selongor, Malaysia: Fajar Bakti Sdn. Bhd., 2003, hal. 342.

<sup>12</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, Jakarta: The Habibie Center, 2001, hal. 26.

<sup>13</sup>Jimly Assiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Jakarta: Yarsif Watampane, 2005, hal. 33.

otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).<sup>14</sup>

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

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

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

---

<sup>14</sup>M. Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hal. 161.

pemerintahan negara. Selain itu penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>15</sup>

### 3. Desentralisasi

Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari Bahasa Latin, yaitu *de* (lepas) dan *centrum* (pusat). Teori desentralisasi dipelopori oleh Van der Pot yang ditulis dalam bukunya *Hanboek van Netherlands Staatsrecht*, Van der Pot membedakan desentralisasi atas desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial menjelma dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah, berbentuk otonomi dan tugas pembantuan. Desentralisasi fungsional menjelma dalam bentuk badan-badan yang didasarkan pada tujuan tertentu.<sup>16</sup>

Pola desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah. Namun, penyerahan wewenang tersebut tidak mengubah esensi dasar negara kesatuan.<sup>17</sup> Desentralisasi melalui otonomi daerah menunjuk hanya kepada masalah-masalah tertentu menyangkut kepentingan khusus daerah. Selanjutnya lembaga administrasi (pemerintah daerah) yang terpilih, berkompeten untuk membuat norma-norma umum, bagi daerah (peraturan daerah), namun tetap dalam kerangka (*frame*) undang-undang pusat, yang dibuat oleh legislatif.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup>Septi Nur Wijayanti, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, Jurnal Media Hukum Vol. 23 No.2, Desember 2016, hal. 193.

<sup>16</sup>Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi, Bandung: Universitas Padjadjaran, 1990, hal. 29.

<sup>17</sup>Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Bandung: Fokusmedia, 2007, hal. 59-62.

<sup>18</sup>Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Terjemahan dari *General Theory of Law and State*, Bandung: Nusamedia dan Nuansa, 2006, hal. 445.

Menurut Bagir Manan, desentralisasi dalam rangka hubungan antara pusat dan daerah terjelma dalam empat asas pokok sebagai patokan, sebagaimana UUD NRI 1945, yaitu: *Pertama*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta (secara bebas) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sesuai dengan dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan atau dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara yang harus terselenggara sampai ketinggian pemerintahan daerah. *Kedua*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak (rakyat) daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa mengatur dan mengurus urusan-urusan yang dianggap penting bagi daerah. *Ketiga*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda-beda antara daerah yang satu dengan yang lain sesuai dengan keadaan khusus masing-masing daerah. *Keempat*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial daerah.<sup>19</sup>

Konsep desentralisasi secara lebih jelas dan spesifik dijelaskan Brian C. Smith, Rondinelli dan Cheema. Dalam perspektif politik Smith menjelaskan konsep desentralisasi pada masalah distribusi kekuasaan berdasarkan dimensi kewilayahan atau teritorial suatu negara. Smith menjelaskan bahwa konsep desentralisasi tidak lepas dari besaran pendelegasian kekuasaan (*power*) dan kewenangan (*authority*) yang diserahkan *dari* pemerintah pusat ke pemerintah lokal melalui hierarki secara geografis dalam negara.<sup>20</sup>

Brian C Smith mengemukakan 7 (tujuh) alasan mengapa desentralisasi demokratis seharusnya dijadikan landasan dalam pembuatan kebijakan pemerintahan. Pertama, perencanaan pembangunan lebih efektif berdasarkan kebutuhan lokal.

---

<sup>19</sup>Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995, hal. 170.

<sup>20</sup>Brian C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*, London: George Allen & Unwin, 1985, hal.1.

Perencanaan ini akan memberikan mekanisme yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat lokal. Kedua, desentralisasi pada tatanan lokal berdampak langsung pada penurunan masyarakat miskin. Ketiga, desentralisasi pembangunan pada tingkat lokal akan memperbaiki agen (lembaga-lembaga) lokal. Keempat, desentralisasi pembangunan di tingkat lokal akan mengurangi perubahan sosial masyarakat baik dari aspek keterasingan (*indifference*), dan pasif. Kelima, desentralisasi pembangunan seharusnya memberikan kecepatan dan fleksibilitas dalam pengimplementasian kebijakan dengan mengurangi tingkat direksi (instruksi) dan pengawasan pemerintah pusat. Keenam, pembangunan pada tingkat lokal akan meningkatkan kepercayaan demokrasi lokal yang pada akhirnya akan memperkuat kesatuan nasional. Ketujuh, desentralisasi pada tingkat lokal akan mempercepat mobilisasi dukungan terhadap perencanaan pembangunan. Institusi lokal (pemerintah lokal) dapat memberikan data interpretasi kebutuhan lokal. Tujuan dari desentralisasi pembangunan pada tingkatan lokal akan dapat memperbaiki perekonomian dan kesejahteraan masyarakat.<sup>21</sup>

Desentralisasi harus ditujukan dalam rangka peningkatan partisipasi masyarakat baik dalam proses pembuatan kebijakan ataupun implementasi kebijakan yang pada tatanan paling dasarnya lebih baik dikelola oleh pemerintahan lokal sebagai aspirasi masyarakat. Muttalib dan Ali Khan memberikan penjelasan bahwa Pemerintah Lokal, baik dalam bentuk asli dan kolonial, dengan pengecualian-kecualian tertentu memiliki satu kesamaan karakteristik.<sup>22</sup>

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

---

<sup>21</sup>*Ibid*, hal. 186-188.

<sup>22</sup>M.A. Muttalib dan Mohd. Akbar Ali Khan, *Theory of Local Government*, New Delhi: Sterling Publishers Private Limited, 1983, hal. 29-30.

desentralisasi secara tegas berbeda dari konsep dekonsentrasi meskipun keduanya dibutuhkan dalam sebuah negara bangsa yang menyelenggarakan desentralisasi. Mazhab *anglo saxon* mengakui dekonsentrasi sebagai bagian dari desentralisasi. Jika mazhab *anglo saxon* menyebut desentralisasi sebagaimana mazhab eropa *continental*, maka mazhab *anglo saxon* menyebutnya melalui istilah devolusi.<sup>23</sup>

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

*“... relate to the devolution of power resulting from the creation of bodies separated by law from national centre in which local representatives are given formal power ... Decentralization, being the process of sharing power, especially for the decision making authority, has to be continuum from centralization to full autonomy ... Hence one can think of decentralization as a continuum of control of three variables: organizational tasks, finance, and human resources.”<sup>24</sup>*

Sementara itu, desentralisasi asimetris atau otonomi khusus baru dikenal dalam sistem pemerintahan negara Indonesia di era reformasi. Sebelumnya, hanya dikenal istilah daerah khusus dan daerah istimewa.<sup>25</sup> Pada masa lalu, daerah khusus adalah daerah yang memiliki struktur pemerintahan yang berbeda dengan daerah lain karena kedudukannya, sedangkan daerah istimewa adalah

---

<sup>23</sup>Bhenjamin Hoesein sebagaimana dikutip Irfan Ridwan Maksum, *Desentralisasi Asimetris dan Otonomi Khusus di Indonesia*, dalam Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi 42, 2013, hal. 69.

<sup>24</sup>SS. Meenakshisundaram dalam S.N Jha & P.C. Mathur, *Decentralization and Local Politics*, London: Sage Publication, 1999, hal. 56-57.

<sup>25</sup>Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 sebelum Perubahan menyatakan “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

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

Otonomi khusus secara resmi menjadi bagian dari sistem penyelenggaraan negara melalui Perubahan Kedua UUD NRI 1945. Keberadaan otonomi khusus merupakan salah satu bagian dari pemMalukukan politik penyelenggaraan negara yang semula bersifat sentralistis dan seragam menuju kepada desentralisasi dan penghargaan kepada keberagaman. Hal ini selaras dengan demokratisasi yang menjadi arus utama reformasi. Demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan menghendaki adanya desentralisasi dan penghormatan terhadap keberagaman daerah.<sup>26</sup>

Dengan penerapan kekhususan otonomi sebagai bentuk desentralisasi asimetris, daerah (provinsi) yang bersangkutan menjadi menerapkan ketentuan-ketentuan yang bersifat khusus (*lex specialist*), yang tidak berlaku di daerah-daerah yang lain.<sup>27</sup> Adanya pengukuhan daerah dengan status daerah otonomi khusus/daerah istimewa berimplikasi pada kedudukan keempat provinsi tersebut, yaitu sebagai daerah otonom diberikan kewenangan secara simetris melalui otonomi daerah dan asimetris melalui otonomi khusus dan/atau istimewa.

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

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

---

<sup>26</sup>Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.”

<sup>27</sup>Satya Arinanto, *Merumuskan Kekhususan Otonomi dalam Negara Kesatuan RI: Suatu Catatan Berdasarkan Pengalaman Empiris*, 9 Agustus 2012, dimuat dalam [http://id.iluni-fhui.com/index.php/sites/berita\\_detail/id/17](http://id.iluni-fhui.com/index.php/sites/berita_detail/id/17), diakses pada tanggal 20 Agustus 2020.

putusan hakim, yang merupakan hukum positif dan menemukannya dengan cara mencari sifat umum dari peraturan konkret tersebut.<sup>28</sup> Asas tersebut akan memberikan pedoman dalam penyusunan peraturan, ke dalam bentuk susunan yang sesuai, tepat dalam penggunaan metodenya, serta mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan. Sehingga, dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan membutuhkan prinsip dasar yang berasal dari latar belakang penyusunan peraturan tersebut yang dijadikan sebagai landasan atau pedoman agar pengaturan yang dibuat tidak melenceng dari prinsip dasar sebagaimana yang di harapkan.

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

1. Asas Demokrasi

Asas Demokrasi dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Indragiri Hulu dilaksanakan berdasarkan prinsip musyawarah mufakat.

2. Asas Kepentingan Nasional

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

3. Asas Kepastian Hukum

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

4. Asas Kejelasan Wilayah

---

<sup>28</sup>Sudikno Mertokusumo, *Menenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1996, hal. 5-6.

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

5. Asas Keadilan dan Pemerataan Kesejahteraan

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

6. Asas Non Diskriminasi

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

7. Asas Peningkatan Daya Saing

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

8. Asas Keharmonisan

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

9. Asas Daya Guna dan Hasil Guna

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

10. Asas Pelestarian Budaya dan Adat Istiadat

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

#### 11. Asas Kelestarian Lingkungan

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

#### 12. Asas Akuntabilitas

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

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

#### **1. Kondisi yang Ada**

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

Kabupaten Indragiri Hulu apabila dikaji dari aspek sejarah, maka tidak terlepas dari pembahasan mengenai bentuk pemerintahan di zaman kerajaan. Sejak awal berdirinya daerah Indragiri, diinisiasi oleh Kerajaan Indragiri hingga berlanjut pada era penjajahan Belanda, hingga akhirnya di masa kemerdekaan Republik Indonesia. Oleh karena itu, aspek sejarah dari keberadaan Kabupaten Indragiri Hulu sangatlah kental dengan model Kerajaan Indragiri pada waktu itu.

Periode awal pemerintahan Kerajaan Indragiri dimulai pada era sebelum penjajahan kolonial Belanda. Pada masa sebelum Penjajah Belanda yang masuk ke Indonesia dengan bendera VOC, daerah Indragiri Hulu dan Teluk Kuantan merupakan wilayah Kerajaan. Kerajaan Indragiri diperintah oleh

seorang Raja atau Sultan yang berkedudukan di Pekan Tua yang terletak 75 Km sebelah timur kota Rengat. Raja pertama yang memerintah disana ialah Raja Kocik Mambang alias Raja Melayu 1 yang berkuasa dari tahun 1298 sampai tahun 1337. Raja terakhir yang berkuasa di Kerajaan Indragiri adalah Tengku Muhammad dengan gelar Sultan Muhammad Syech.<sup>29</sup>

Wilayah Kerajaan Indragiri pada waktu itu meliputi Kabupaten Indragiri Hilir dan Kabupaten Indragiri Hulu sekarang, kecuali Kecamatan Cerenti, Kuantan Hilir, Kuantan Tengah, Kuantan Mudik yang merupakan bagian dari Kerajaan Kuantan sedangkan Kuantan Singingi pada waktu itu termasuk wilayah I Kerajaan Siak. Setelah VOC pada waktu itu daerah ini dikuasai oleh pemerintah Belanda dengan nama *Afdeling* Indragiri yang pernah diperintah oleh seorang *Afdeling* yang terdiri dari:

1. *Order Afdeling / District* Rengat
2. *Order Afdeling / District* Tembilahan
3. *Order Afdeling / District* Teluk Kuantan

Pada periode setelah kemerdekaan Republik Indonesia, daerah-daerah yang kemudian bergabung pada Negara Kesatuan Republik Indonesia dipimpin oleh lembaga pemerintahan sementara yang diberi wewenang untuk menjalankan fungsi pemerintahan di daerah. Setelah masa awal kemerdekaan tersebut, barulah dikeluarkan dasar hukum pertama yang berkaitan dengan Kabupaten Indragiri Hulu. Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1948 dibentuklah Kabupaten Indragiri yang masuk dalam wilayah Provinsi Sumatera Tengah, yang didahului oleh Surat Keputusan Gubernur Militer Sumatera Tengah pada tanggal 9 November 1948 Nomor 10/GM/T.49. Perkembangan situasi negara pada waktu itu, kemudian melatarbelakangi lahirnya Undang-Undang baru yang

---

<sup>29</sup>Berdasarkan diskusi dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hulu dalam rangka penyusunan NA dan RUU tentang Kabupaten Indragiri Hulu di Provinsi Riau pada tanggal 9-12 Mei 2023.

mengakomodir kebutuhan di daerah. Selanjutnya kemudian yang dapat menjadi landasan untuk menetapkan hari jadi Kabupaten Indragiri Hulu adalah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 yang berisikan tentang pembentukan daerah otonom dalam Provinsi Sumatera Tengah yang di dalamnya termasuk Kabupaten Indragiri. Pada waktu itu Kabupaten Indragiri terdiri dari 4 Kawedanan, 17 Kecamatan. Yaitu Kawedanan Indragiri Hilir Selatan, Indragiri Hulu Utara, Indragiri Hulu dan Kawedanan Kuantan Singingi.<sup>30</sup>

Hari Jadi Kabupaten Indragiri Hulu pada saat ini masih dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Hari Jadi Kabupaten Indragiri Hulu di Pansus DPRD Kabupaten Indragiri Hulu yang akan di usulkan pada tanggal 29 Maret 1956 (sesuai pengundangan Undang – Undang Nomor 12 Tahun 1956).<sup>31</sup>

## **b. Kondisi Geografis dan Demografis**

### **1) Kondisi Geografis**

Kabupaten Indragiri Hulu merupakan salah satu dari 12 Kabupaten/Kota di Provinsi Riau. Menurut Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999, wilayah Kabupaten Indragiri Hulu seluas 8.195,26 Km<sup>2</sup> atau 819.826 hektar.<sup>32</sup>

Secara astronomis, Kabupaten Indragiri Hulu terletak pada posisi 0° 15' Lintang Utara - 1° 5' Lintang Selatan dan 101° 10' Bujur Timur - 102° 48' Bujur Timur. Secara geografis, Kabupaten Indragiri Hulu yang berada pada posisi strategis sebagai jalur Lintas Timur Sumatera dengan posisi Kabupaten Indragiri Hulu berbatasan dengan Kabupaten dan Provinsi tetangga:

a. Sebelah Utara berbatas dengan Kabupaten Pelalawan.

---

<sup>30</sup>*Ibid.*

<sup>31</sup>*Ibid.*

<sup>32</sup>Lampiran Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hulu Nomor 1 Tahun 2022 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2021-2026, hal. II - 1.

- b. Sebelah Selatan berbatasan dengan Kab. Tebo Provinsi Jambi.
- c. Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Indragiri Hilir.
- d. Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Kuantan Singingi<sup>33</sup>

Kecamatan Subdistrict	Ibukota Kecamatan Capital of Subdistrict	Luas Total Area (km <sup>2</sup> /sq.km)
(1)	(2)	(3)
Peranap	Peranap	1 700,98
Batang Peranap	Selunak	*)
Seberida	Pangkalan Kasai	960,29
Batang Cenaku	Aur Cina	970,00
Batang Gansal	Seberida	950,00
Kelayang	Simpang Kelayang	879,84
Rakit Kulim	Petonggan	*)
Pasir Penyu	Air Molek	372,50
Lirik	Lirik Area	233,60
Sungai Lala	Kelawat	*)
Lubuk Batu Jaya	Lubuk Batu Tinggal	*)
Rengat Barat	Pematang Reba	921,00
Rengat	Rengat	1 210,50
Kuala Cenaku	Kuala Cenaku	*)
<b>Indragiri Hulu</b>	<b>Indragiri Hulu</b>	<b>8 198,71</b>

**Gambar 1: Luas Daerah dan Jumlah Pulau Menurut Kecamatan di Kabupaten Indragiri Hulu, 2021<sup>34</sup>**

Fisiografi wilayah atau bentuk lahan (landform) Kabupaten Indragiri Hulu terdiri atas:<sup>35</sup>

1. Dataran aluvial, yang terdapat di tepi sungai-sungai tersebut dengan kemiringan 0 – 3 %, semakin ke hilir semakin dipengaruhi oleh pasang-surut dan berbentuk rawa lebak.

<sup>33</sup>*Ibid.*, hal. II – 3.

<sup>34</sup>Badan Pusat Statistik Kabupaten Indragiri Hulu, *Kabupaten Indragiri Hulu Dalam Angka 2022*, Indragiri Hulu: BPS Indragiri Hulu, 2022, hal. 11.

<sup>35</sup>Lampiran Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hulu Nomor 1 Tahun 2022 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2021-2026, hal. II-3 – II-4.

2. Dataran gambut, menonjol di Kecamatan Rengat dan Kuala Cenaku, dengan kedalaman gambut yang bervariasi.
3. Dataran peralihan, yaitu peralihan antara dataran aluvial dan dataran gambut dengan wilayah perbukitan; dataran peralihan relatif menonjol dan dominan di Indragiri Hulu, dengan bentuk lahan bervariasi dari datar hingga bergelombang (undulating).
4. Perbukitan, dimana ketinggian lebih tinggi dari dataran peralihan, yang terdiri atas kompleks perbukitan, dan berada di perbatasan dengan Kabupaten Tebo Provinsi Jambi (dengan ketinggian sampai sekitar 800 m dpl), Kabupaten Kuantan Singingi, dan Kabupaten Pelalawan bagian hulu.

Di Kabupaten Indragiri Hulu terdapat kawasan konservasi yang meliputi:<sup>36</sup>

1. Kawasan suaka alam (KSA), dengan luas kurang lebih 62.806 hektar berupa suaka margasatwa Kerumutan terdapat di Kecamatan Kuala Cenaku, Kecamatan Rengat, Kecamatan Rengat Barat.
2. Kawasan pelestarian alam (KPA), dengan luas kurang lebih 89.426 hektar meliputi Kawasan Taman Nasional Bukit Tiga Puluh (TNBT) berada di Kecamatan Batang Cenaku dan Kecamatan Batang Gangsal dan Kawasan Taman Nasional Tesso Nillo (TNTN) berada di Kecamatan Lubuk Batu Jaya dan Kecamatan Kelayang.

---

<sup>36</sup>*Ibid.*, hal. II-16 – II-17.

## 2) Demografis

Kecamatan Subdistrict	Penduduk (ribu) Population (thousand)		Laju Pertumbuhan Penduduk per Tahun Annual Population Growth Rate (%)	
	2020 <sup>1</sup>	2021 <sup>2</sup>	2010–2020 <sup>3</sup>	2020–2021 <sup>4</sup>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Peranap	35 161	35 906	2,15	2,84
Batang Peranap	13 252	13 655	3,84	4,08
Seberida	56 571	57 681	1,99	2,62
Batang Cenaku	40 736	42 170	3,55	4,72
Batang Gansal	33 272	33 954	2,08	2,74
Kelayang	24 542	24 925	1,39	2,09
Rakit Kulim	23 836	24 258	1,80	2,37
Pasir Penyu	36 234	36 761	1,48	1,94
Lirik	27 624	28 061	1,61	2,11
Sungai Lala	16 608	17 009	2,45	3,23
Lubuk Batu Jaya	22 981	23 454	2,09	2,75
Rengat Barat	48 573	49 502	1,94	2,56
Rengat	50 603	51 052	0,92	1,18
Kuala Cenaku	14 555	14 853	2,07	2,74
<b>Indragiri Hulu</b>	<b>444 548</b>	<b>453 241</b>	<b>1,97</b>	<b>2,62</b>

**Gambar 2: Penduduk, Laju Pertumbuhan Penduduk, Distribusi Persentase Penduduk, Kepadatan Penduduk, Rasio Jenis Kelamin Penduduk Menurut Kecamatan di Kabupaten Indragiri Hulu, 2020 dan 2021<sup>37</sup>**

Penduduk Indragiri Hulu pada tahun 2021 sebesar 453.241 jiwa dengan penduduk laki-laki sebanyak 228.502 jiwa (51,40%) dan penduduk perempuan 216.046 jiwa (48,60%). Penduduk laki-laki di kabupaten Indragiri Hulu lebih besar dibandingkan penduduk perempuan, dengan seks ratio di Kabupaten Indragiri Hulu sebesar 105,76 artinya terdapat 106 penduduk laki-laki untuk setiap 100 penduduk perempuan. Kepadatan penduduk Indragiri Hulu tahun 2021 sebanyak 55 jiwa per kilometer persegi. Kepadatan penduduk tertinggi masih terdapat di kecamatan Lirik 204 jiwa per kilometer persegi, tetapi kondisi ini dikarenakan luas wilayah dan jumlah penduduk kecamatan Pasir Penyu masih bergabung dengan kecamatan Sungai Lala dan kecamatan

<sup>37</sup>Badan Pusat Statistik Kabupaten Indragiri Hulu, *Kabupaten Indragiri Hulu Dalam Angka 2022*, hal. 59

Lubuk Batu Jaya. Kepadatan penduduk terendah di Kecamatan Peranap yaitu 28 jiwa per kilometer persegi, dengan kondisi luas wilayah dan jumlah penduduk Kecamatan Peranap masih tergabung dengan kecamatan Batang Peranap.<sup>38</sup>

### **c. Cakupan Wilayah**

Secara administrasi, Kabupaten Indragiri Hulu terdiri dari 14 kecamatan, 178 desa dan 16 Kelurahan, yaitu:<sup>39</sup>

- a. Kecamatan Rengat;
- b. Kecamatan Rengat Barat;
- c. Kecamatan Kelayang;
- d. Kecamatan Pasir Penyau;
- e. Kecamatan Peranap;
- f. Kecamatan Siberida;
- g. Kecamatan Batang Cenaku;
- h. Kecamatan Batang Gangsal;
- i. Kecamatan Lirik;
- j. Kecamatan Kuala Cenaku;
- k. Kecamatan Sungai Lala;
- l. Kecamatan Lubuk Batu Jaya;
- m. Kecamatan Rakit Kulim; dan
- n. Kecamatan Batang Peranap.

### **d. Karakteristik**

Pada masa lalu, Kabupaten Indragiri Hulu merupakan salah satu daerah penerima transmigrasi yang cukup besar baik yang dilaksanakan oleh pemerintah (transmigrasi umum) maupun yang diselenggarakan oleh perusahaan (transmigrasi swkarsa) dalam rangka pengembangan perkebunan pola PIR (Perkebunan Inti Rakyat), dimana kedua pola transmigrasi tersebut telah berkontribusi terhadap pengembangan wilayah Kabupaten

---

<sup>38</sup>*Ibid*, hal. 55.

<sup>39</sup>Lampiran Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 050-145 Tahun 2022 tentang Pemberian dan Pemutakhiran Kode, Data Wilayah Administrasi Pemerintahan, dan Pulau Tahun 2021, hal. 642-656.

Indragiri Hulu sebagaimana yang telah terjadi berlangsung saat ini. Kehadiran para transmigran ini juga telah memacu dan memotivasi masyarakat tempatan untuk meningkatkan produktifitas. Kabupaten Indragiri Hulu memiliki potensi sumberdaya mineral seperti Batu Bara yang terdapat di Kecamatan Kelayang, Pasir Penyau, Siberika, Batang Cenaku dan Batang Gansal; minyak dan gas bumi yang terdapat di Kecamatan Lirik, dan pasir sungai yang terdapat di sepanjang Sungai Indragiri.<sup>40</sup>

Adat dan budaya melayu Riau yang menunjukkan karakter religius dan berbudaya sekaligus menjunjung tinggi adat istiadat masyarakat dan kelestarian lingkungan. Disamping itu, adat dan budaya melayu Riau di Kabupaten Indragiri Hulu memiliki kekhasan melayu Indragiri.<sup>41</sup>

#### **e. Potensi**

##### **1) Tanaman Pangan**

Kawasan tanaman pangan dengan luas kurang lebih 9.382 hektar terdapat di Kecamatan Batang Cenaku, Kecamatan Batang Gansal, Kecamatan Batang Peranap, Kecamatan Kelayang, Kecamatan Kuala Cenaku, Kecamatan Lirik, Kecamatan Lubuk Batu Jaya, Kecamatan Pasir Penyau, Kecamatan Peranap, Kecamatan Rakit Kulim, Kecamatan Rengat, Kecamatan Rengat Barat, Kecamatan Seberida, Kecamatan Sungai Lala. Sebagian dari Kawasan tanaman pangan ditetapkan menjadi Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan (KP2B) dengan luas kurang lebih 2.798 hektar yang terdapat di Kecamatan Batang Cenaku, Kecamatan Batang Gansal, Kecamatan Batang Peranap, Kecamatan Kelayang, Kecamatan Kuala Cenaku, Kecamatan Pasir Penyau,

---

<sup>40</sup>Badan Pusat Statistik Kabupaten Indragiri Hulu, *Kabupaten Indragiri Hulu Dalam Angka 2022*, hal. 55.

<sup>41</sup>Berdasarkan diskusi dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hulu dalam rangka penyusunan NA dan RUU tentang Kabupaten Indragiri Hulu di Provinsi Riau pada tanggal 9-12 Mei 2023.

Kecamatan Peranap, Kecamatan Rakit Kulim, Kecamatan Rengat, Kecamatan Rengat Barat, Kecamatan Seberida, Kecamatan Sungai Lala.<sup>42</sup>

## **2) Hortikultura**

Tanaman sayur-sayuran yang dominan diusahakan oleh masyarakat Kabupaten Indragiri Hulu adalah kacang panjang, cabe, terung, ketimun, kangkung, dan bayam. Pada tahun 2020, Kecamatan Peranap merupakan kecamatan dengan produksi komoditi hortikultura terbanyak, khususnya komoditi ketimun dengan luas panen mencapai 50Ha dan produksi mencapai 430 ton. Sementara itu, untuk komoditi buah-buahan yang dominan diusahakan oleh masyarakat Kabupaten Indragiri Hulu adalah Nanas, Rambutan, Pisang, Jeruk Siam, Jengkol, dan Durian.<sup>43</sup>

## **3) Perkebunan**

Untuk subsektor perkebunan, pada tahun 2020 terjadi peningkatan produksi komoditi perkebunan khususnya komoditi kelapa sawit sebagai komoditi unggulan di Kabupaten Indragiri Hulu tahun ini produksinya meningkat, dari 229.386 ton menjadi 229.786 ton. Terjadi kenaikan produksi komoditi karet yang pada tahun ini dari 49.331 ton menjadi 61.951 ton.<sup>44</sup>

## **4) Perikanan**

Kabupaten Indragiri Hulu yang dilalui Sungai Indragiri memiliki potensi perairan umum darat dengan hasil tangkapan ikan sungai yang beragam. Produksi ikan perairan umum darat yang potensial adalah Ikan Baung, Patin Sungai, Udang Tawar dengan total produksi Tahun 2020 adalah

---

<sup>42</sup>Lampiran Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hulu Nomor 1 Tahun 2022 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2021-2026, hal. II-18.

<sup>43</sup>Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hulu, *Pertanian dan Peternakan*, dimuat dalam <https://website.inhukab.go.id/content/detailkonten/pertanian-dan-peternakan>, diakses pada tanggal 13 Maret 2023.

<sup>44</sup>*Ibid.*

5.894,54 Kg. Selain perairan umum darat, Kabupaten Indragiri Hulu juga memiliki potensi terhadap perikanan budidaya. Masyarakat yang memiliki kolam di sekitar rumahnya atau di lahan yang ditujukan untuk usaha merupakan salah satu kearifan lokal yang masih terus bertahan di masyarakat Indragiri Hulu. Komoditas perikanan budidaya yang banyak diminati oleh masyarakat untuk dikembangkan dan dikonsumsi diantaranya Patin Kolam, Lele, Nila dan Gurami. Produksi Ikan Budidaya di Kabupaten Indragiri Hulu Tahun 2020 adalah sebesar 3.889,62 Ton. Pemasaran produk perikanan dapat menjadi pendorong bagi pengembangan sub sistem produksi baik dari hulu sampai hilir. Peningkatan pemasaran akan mampu mendorong terjadinya peningkatan produksi di sisi hulu maupun peningkatan produksi pengolahan di sisi hilir. Pemasaran produk perikanan juga dapat mendorong berkembangnya sektor lainnya seperti sektor UKM yang tumbuh sebagai sektor yang memanfaatkan produk perikanan.<sup>45</sup>

#### **5) Pariwisata<sup>46</sup>**

Kabupaten Indragiri Hulu memiliki 29 usaha penyediaan akomodasi berupa hotel/penginapan melati. Belum tersedianya hotel berbintang di wilayah ini, namun demikian ada beberapa penginapan yang memiliki fasilitas yang cukup memadai. Pada tahun 2020 tercatat ada sebanyak 59 objek wisata yang menyebar hampir di semua kecamatan Kabupaten Indragiri Hulu. Objek wisata alam merupakan jenis objek wisata yang dominan di wilayah tersebut, dan sebagian besar terdapat di Kecamatan Batang Gansal.

Objek Wisata Danau:

---

<sup>45</sup>Lampiran Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hulu Nomor 1 Tahun 2022 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2021-2026, hal. II-22 – II.23.

<sup>46</sup>Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hulu, *Pariwisata*, dimuat dalam <https://website.inhukab.go.id/content/detailkonten/pariwisata>, diakses pada tanggal 13 Maret 2023.

- a. Danau Raja di Kota Rengat
- b. Danau Meduyan di Kota Lama Kecamatan Rengat Barat
- c. Danau Kembar di Desa Kelesa Kecamatan Seberida

Air Terjun:

- a. Air Terjun Tembulun di Kec. Batang Gansal
- b. Air Terjun Papunawan di Kec. Batang Gansal

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

Laju pertumbuhan ekonomi Kabupaten Indragiri Hulu tahun 2020 berdasarkan tahun dasar 2010 adalah sebesar -0,12 persen. Sektor jasa kesehatan dan kegiatan sosial merupakan sektor yang mengalami peningkatan laju pertumbuhan paling signifikan, yakni 11,26 %, diikuti oleh sektor jasa informasi dan komunikasi sebesar 8,87 % dan Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan sebesar 4,81 %. Sebaliknya, sektor jasa perusahaan justru mengalami penurunan, dengan pertumbuhan minus 22,04 %. Berdasarkan persentase distribusi PDRB per sektor tahun 2020, sektor yang memberikan kontribusi terbesar dalam meningkatkan nilai PDRB Kabupaten Indragiri Hulu masih sama seperti tahun 2019 yang lalu, yaitu sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan, diikuti oleh sektor industri pengolahan, yakni masing-masing sebesar 31,26 persen dan 28,21 persen. Selanjutnya diikuti pula oleh sektor konstruksi sebesar 14,30 persen dan perdagangan besar dan eceran; reparasi mobil dan sepeda motor sebesar 10,50 persen.<sup>47</sup>

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

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

Sebagai kabupaten yang berada di Provinsi Riau, Indragiri Hulu juga mengalami dinamika penyelenggaraan otonomi daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

---

<sup>47</sup>Lampiran Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hulu Nomor 1 Tahun 2022 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2021-2026, hal. II – 33.

tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah). Otonomi daerah memberikan wewenang kepada Kabupaten Indragiri Hulu untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintah daerah (desentralisasi) yang menjadi kewenangan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sesuai dengan Pasal 11 dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib merupakan urusan pemerintahan yang berkaitan dengan hak, pelayanan dasar dan non pelayanan dasar yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan yaitu urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah.

Sementara itu, dalam pembagian kewenangan maka pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi, kabupaten dan kota atau antarpemerintahan daerah yang saling terkait dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan.<sup>48</sup> Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan

---

<sup>48</sup>Moenta dan Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Depok: Rajawali Pers, 2018, hal. 34-35.

pemerintahan dan kepentingan masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>49</sup>

Terkait dengan asas desentralisasi sebagaimana dimaksud, Pemerintah Kabupaten Indragiri Hulu menyelenggarakan urusan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Dimana pembagian urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan OPD baik urusan wajib dan urusan pilihan, maka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan pada tahun 2023 dilaksanakan berdasarkan arah kebijakan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hulu yang telah ditetapkan sesuai dengan pembagian urusan dan kewenangan yang dicantumkan dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

Otonomi daerah di Kabupaten Indragiri Hulu memungkinkan pemerintah daerah untuk lebih responsif terhadap kebutuhan dan karakteristik lokal. Namun, tetap ada kerjasama dan koordinasi dengan pemerintah provinsi dan pemerintah pusat dalam pelaksanaan kebijakan dan pengambilan keputusan yang bersifat nasional atau lintas sektor. Dalam pengumpulan data yang dilakukan pada 9-12 Mei 2023 lalu, secara umum pola hubungan Pemerintah Provinsi Riau dan Pemerintah Kabupaten Indragiri Hulu saat ini berjalan dengan baik dan tidak ada konflik yang muncul antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten.<sup>50</sup>

Dengan terlaksananya kewenangan pusat dan provinsi di daerah serta lancarnya pelaksanaan kewenangan

---

<sup>49</sup>*Ibid*, hal. 28.

<sup>50</sup>Walaupun tidak ada konflik, menurut akademisi Universitas Islam Riau persoalan paling sulit manakala ada upaya politisasi dalam pemerintahan. Mengingat, bupati dan gubernur tidak separtai atau Bupati tidak masuk dalam koalisi partai pendukung pemerintah, maka dampaknya alokasi dana baik dari provinsi atau pusat dan ini berdampak pada sektor pembangunan terutama infrastruktur seperti jalan. Sementara masyarakat hanya memahami itu adalah tanggung jawab pemerintah Kabupaten Indragiri Hulu. Berdasarkan diskusi dengan Akademisi Universitas Islam Riau dalam rangka penyusunan NA dan RUU tentang Kabupaten Indragiri Hulu di Provinsi Riau pada tanggal 9 – 12 Mei 2023.

kabupaten/kota, maka hal ini bisa dikatakan sesuai dengan kewenangannya, pemerintah daerah telah menyusun rencana pembangunan daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional.<sup>51</sup> Rencana pembangunan daerah dirumuskan secara transparan, responsif, efisien, efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan dan berwawasan lingkungan. Dengan kata lain, bisa kita simpulkan bahwa pola hubungan pemerintah pusat, provinsi dan pemerintah kabupaten/kota di Kabupaten Indragiri Hulu berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip desentralisasi dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Seperti diketahui, dasar hukum pembentukan Kabupaten Indragiri Hulu berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1956 Nomor 25) telah berlangsung lama sekali. Kendati demikian, menurut Akademisi Universitas Islam Riau, secara legalitas formal penyelenggaraan pemerintahan, kedudukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tersebut tidak menjadi masalah terutama dalam implementasi urusan pemerintahan. “Apalagi sejak lahirnya UU No.23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dimana daerah memiliki kewenangan yang luas dalam pelaksanaan pemerintahan terutama kewenangan politis, keuangan daerah dan pengawasan maka seolah keberadaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tersebut tidak terkait langsung dengan urusan pemerintahan daerah.”<sup>52</sup>

Namun, seiring dengan perkembangan zaman dan tuntutan masyarakat yang semakin kompleks, terdapat beberapa kekurangan dan kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 12

---

<sup>51</sup>Moenta dan Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, hal. 138-139.

<sup>52</sup>Berdasarkan diskusi dengan Panca Setyo Prihatin, Akademisi Universitas Islam Riau dalam rangka penyusunan NA dan RUU tentang Kabupaten Indragiri Hulu di Provinsi Riau pada tanggal 9 – 12 Mei 2023.

Tahun 1956 yang perlu disesuaikan dengan kondisi yang ada saat ini. Khususnya, penyesuaian sejak Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mengalami beberapa kali amandemen, maka Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 perlu disesuaikan dengan perubahan-perubahan tersebut. Dan, terutama penyesuaian dengan tuntutan regulasi dan kebijakan otonomi daerah era pasca-reformasi, dimana tuntutan masyarakat atas kebijakan dan pelayanan publik yang lebih baik semakin meningkat.

Selain itu, menurut Pemerintah Daerah Indragiri Hulu penyesuaian UU tentang Kabupaten Indragiri Hulu menjadi penting mengingat faktor-faktor sosial, budaya, dan hukum yang berlaku saat ini. “Dengan urgensi utamanya terletak pada kebutuhan hukum masyarakat di Indragiri Hulu, akan hadirnya jaminan dan perlindungan hak konstitusional terhadap dasar hukum penetapan Kabupaten Indragiri Hulu yang berlandaskan pada sejarah dan kebudayaan masyarakat Melayu Riau di sana. Karena dengan begitu, diharapkan kedepannya pelaksanaan tata kelola pemerintahan daerah serta tata kelola kehidupan bermasyarakat di Indragiri Hulu, yang berlandaskan pada nilai-nilai sejarah dan kebudayaan akan dengan mudah dan sah dilaksanakan ketika sudah ada peraturan perundang-undangan lebih tinggi yang mengaturnya.”<sup>53</sup>

Ditambah lagi, masih menurut Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hulu, bahwa dasar hukum yang dijadikan acuan terhadap dasar hukum penetapan Kabupaten Indragiri Hulu, yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah masih merujuk pada konstitusi Republik Indonesia Serikat (UUD RIS). Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 perlu disesuaikan

---

<sup>53</sup>Berdasarkan diskusi dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hulu dalam rangka penyusunan NA dan RUU tentang Kabupaten Indragiri Hulu di Provinsi Riau pada tanggal 9 – 12 Mei 2023.

dasar hukum pembentukannya, agar tercipta tata kelola pemerintahan dan pembangunan daerah yang lebih baik dan efektif ke depannya sehingga memberikan dampak positif bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Indragiri Hulu.

**b. Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat**

Berikut ini beberapa masalah umum yang mungkin dihadapi oleh masyarakat di Indragiri Hulu, berdasarkan informasi dan keterangan akademisi, Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hulu, DPRD Indragiri Hulu, dan Lembaga Adat Melayu Riau Kabupaten Indragiri Hulu, meliputi:<sup>54</sup>

*Pertama*, kepastian tanggal hari jadi Kabupaten Indragiri Hulu. Saat ini Kabupaten Indragiri Hulu sebagai kabupaten dengan latar belakang sejarah yang panjang di Provinsi Riau, belum dapat memiliki dasar hukum penerapan Hari Jadi kabupaten yang dapat disepakati bersama antara seluruh unsur masyarakat dan pemerintahan di Indragiri Hulu. Hal ini disebabkan Indragiri Hulu sebagai salah satu kabupaten yang ditetapkan pada awal-awal kemerdekaan Indonesia, terkendala secara sejarah dan yuridis hukum yang dapat dijadikan rujukan paling baik. Kendala tersebut kemudian ditambah dengan dorongan serta kepedulian masyarakat di Indragiri Hulu yang sangat tinggi terhadap nilai-nilai sejarah dan kebudayaan yang ada. Oleh sebab itu permasalahan ini merupakan perpaduan karakteristik antara sejarah dan kebudayaan lokal yang terjadi di Indragiri Hulu.

*Kedua*, persoalan mendasar dalam pembangunan di Kabupaten Indragiri Hulu adalah keterbatasan APBD akibat minimnya Pendapatan Asli Daerah yang mencakup berbagai sumber seperti pajak, retribusi, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan sumber pendapatan lainnya. Mengingat kewenangan

---

<sup>54</sup>Berdasarkan diskusi dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hulu dan akademisi Universitas Islam Riau dalam rangka penyusunan NA dan RUU tentang Kabupaten Indragiri Hulu di Provinsi Riau pada tanggal 9 – 12 Mei 2023.

daerah hanya sebatas retribusi dan pajak daerah yang sah, selebihnya menjadi kewenangan provinsi dan pusat. Untuk itu, ke depannya diharapkan bisa terjadi sinkronisasi antara semangat otonomi daerah yang luas dengan memberikan kewenangan lebih besar pada daerah.

*Ketiga*, kemiskinan masih menjadi masalah yang signifikan di Indragiri Hulu, terutama di kalangan penduduk pedesaan. Garis kemiskinan Kabupaten Indragiri Hulu selama periode 2016-2020 mengalami peningkatan. Pada tahun 2016 garis kemiskinan Kabupaten Indragiri Hulu tercatat sebesar 419.737 rupiah per kapita per bulan. Sementara kondisi tahun 2020 tercatat sebesar 522.110 rupiah per kapita per bulan sehingga telah terjadi kenaikan garis kemiskinan sebesar 24,38 persen. Kurangnya lapangan kerja formal, rendahnya tingkat pendidikan, dan akses terbatas ke sumber daya dapat menjadi faktor-faktor yang menyebabkan kemiskinan.

*Keempat*, akses terhadap pelayanan kesehatan yang berkualitas mungkin menjadi tantangan di beberapa daerah di Indragiri Hulu. Perkembangan Angka Harapan Hidup (AHH) di Kabupaten Indragiri Hulu memiliki trend meningkat yaitu dari 69,79 tahun pada tahun 2016 menjadi 70,25 tahun pada tahun 2020, meskipun meningkat capaian AHH di Kabupaten Indragiri Hulu sampai tahun 2020 masih dibawah capaian rata-rata Provinsi Riau Sebesar 71,60 Tahun. Masalah lainnya adalah masih kurangnya tenaga dokter. Idealnya 1 (satu) orang dokter melayani 2.500 penduduk, sementara berdasarkan data tahun 2020 di Kabupaten Indragiri Hulu rasio dokter per satuan penduduk adalah 1:2.694. Selain itu fasilitas kesehatan yang masih terbatas, dan jarak yang jauh antara desa-desa dengan rumah sakit dapat menghambat akses dan pelayanan kesehatan yang memadai di Kabupaten Indragiri Hulu.

*Kelima*, pendidikan. Meskipun upaya telah dilakukan untuk meningkatkan akses pendidikan di Indragiri Hulu, masih ada

tantangan dalam meningkatkan kualitas pendidikan di daerah ini. Angka Partisipasi Murni (APM) SD/MI dan SMP/MTs mengalami kenaikan bila dibanding Tahun 2019. Hanya APM SMA Sederajat yang mengalami penurunan. Pada Tahun 2019 APM SMA sederajat 69,39 persen dan turun pada tahun 2020 menjadi sebesar 59,83 persen. Angka Partisipasi Sekolah (APS) kelompok umur 13 – 15 Tahun dan 16 – 18 Tahun mengalami penurunan bila dibanding tahun 2019. Pada tahun 2019 APS kelompok umur 13-15 tahun 95,71 dan turun menjadi 94,49 pada tahun 2020. Sedangkan APS kelompok umur 16-18 pada tahun 2019 adalah 73,79 dan pada tahun 2020 menjadi sebesar 73,16. Jumlah sekolah dan ruang kelas yang berfluktuatif berubah. Jumlah sekolah SMP sebanyak 59 sekolah tahun 2010 meningkat menjadi 73 pada tahun 2020. Disisi lain jumlah siswa SLTP meningkat dari 14.616 pada tahun 2010 menjadi 18.994 tahun 2020. Kurangnya fasilitas pendidikan yang memadai, terutama di daerah pedesaan, dan rendahnya tingkat partisipasi serta kualitas pendidikan dapat menjadi hambatan dalam mencapai perkembangan yang berkelanjutan di bidang pendidikan pada masa-masa mendatang.

*Keenam*, infrastruktur yang kurang. Rasio panjang jalan perjumlah kendaraan cenderung stagnan pada kisaran 0,0071%. Jumlah sarana dan prasarana perhubungan cenderung stagnan. Beberapa daerah di Indragiri Hulu mungkin mengalami keterbatasan dalam infrastruktur dasar seperti jalan, listrik, air bersih, dan sanitasi. Jumlah desa yang terlayani telepon seluler tahun 2020 sebanyak 188 desa, sedangkan jumlah desa yang belum terlayani sebanyak 5 desa. Layanan internet yang masih sangat terbatas oleh karena coverage area dari layanan seluler khususnya untuk broadband 3G/4G, sehingga jumlah desa yang terlayani pada tahun 2019 sebanyak 29 desa, yang terdapat pada kecamatan Rengat, Rengat Barat, Pasir Penyau, Peranap, Batang Gansal dan Kuala Cenaku, sedangkan jumlah desa

yang belum terlayani layanan internet tahun 2019 sebanyak 169 desa. Kurangnya akses ke fasilitas-fasilitas ini dapat menghambat pertumbuhan ekonomi dan kualitas hidup masyarakat setempat.

*Ketujuh*, sengketa atas hak kepemilikan tanah: Akademisi mengingatkan banyaknya kasus sengketa terkait hak kepemilikan tanah menjadi penyebab utama konflik pertanahan di Indragiri Hulu. Masalah ini bisa muncul akibat adanya klaim ganda, sertifikat tanah yang tidak jelas, perubahan status tanah dari hutan menjadi tanah adat, atau masalah terkait pendaftaran tanah. Selain itu, akademisi juga mensinyalir adanya kepentingan asing dan swasta dalam skema investasi yang tidak adil sehingga mengakibatkan perubahan penggunaan lahan, seperti konversi lahan pertanian menjadi perkebunan kelapa sawit atau industri, sering kali menjadi pemicu konflik pertanahan. Hal ini dapat melibatkan masyarakat lokal yang kehilangan akses ke sumber daya alam atau mengalami perubahan kondisi sosial-ekonomi akibat perubahan penggunaan lahan. Beberapa kelompok masyarakat mungkin merasa tidak adil dalam alokasi lahan dan merasa terpinggirkan dalam akses terhadap sumber daya alam. Indragiri Hulu memiliki potensi sumber daya alam yang berlimpah, seperti pertambangan, hutan dan lahan pertanian. Keberadaan asing dalam sektor pertambangan, perkebunan, atau industri lainnya dapat memunculkan kekhawatiran akan pengambilan sumber daya alam secara berlebihan atau tidak bertanggung jawab.

Terakhir, *kedelapan*, semakin rendahnya pembelajaran nilai-nilai budaya Melayu dalam kurikulum pendidikan di Indragiri Hulu. Hal ini ditambah lagi dengan semakin berkurangnya perhatian generasi muda untuk berpartisipasi aktif dalam grup-grup kesenian Malayu, dapat dilihat dengan jumlah sanggar kesenian yang cenderung stagnan dari tahun ke tahun. Hal ini bisa jadi diakibatkan oleh pengaruh masuknya

budaya asing melalui migrasi atau pariwisata dapat mengubah dinamika sosial dan budaya di Indragiri Hulu. Beberapa masyarakat lokal terutama Lembaga Adat Melayu Riau mungkin khawatir akan hilangnya tradisi, nilai-nilai budaya, dan identitas lokal mereka akibat pengaruh serbuan budaya asing yang dominan. Padahal, masyarakat Indragiri Hulu memiliki kebudayaan Melayu yang kaya, yang tercermin dalam adat, tradisi, seni, dan tarian khas daerah. Beberapa tarian tradisional yang terkenal di sini adalah Tari Zapin, Tari Balairung Serampang, dan Tari Randai. Selain itu, mayoritas masyarakat di Indragiri Hulu adalah suku Melayu, sehingga adat dan tradisi Melayu sangat kental di wilayah ini. Beberapa adat yang masih dijalankan di tengah-tengah masyarakat Indragiri Hulu antara lain adat perkawinan, adat kelahiran, adat pemberian nama, adat pemakaman, dan adat musyawarah.

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

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

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

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

Selain dana perimbangan dalam bentuk dana transfer ke daerah (TKD), terdapat juga Dana Desa yang dialokasikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Ketentuan mengenai alokasi dana desa ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa merupakan bentuk

pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia serta memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Berdasarkan substansi mengenai keuangan daerah yang telah diatur dalam beberapa undang-undang di atas, serta melihat dari latar belakang serta urgensi dibentuknya Rancangan Undang-Undang tentang kabupaten Indragiri Hulu di Provinsi Riau yang lebih menitikberatkan pada penyesuaian dasar hukum serta pengakuan terhadap karakteristik daerah, maka materi muatan RUU tentang Kabupaten Indragiri Hulu di Provinsi Riau ini tidak berimplikasi pada aspek beban keuangan negara, baik yang meliputi alokasi dalam Dana Perimbangan (Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus), maupun melalui alokasi Dana Desa. Segala aspek keuangan negara yang berhubungan dengan daerah telah diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. RUU tentang Kabupaten Indragiri Hulu di Provinsi Riau ini semakin menegaskan bahwa sumber pendanaan pembangunan di Kabupaten Indragiri Hulu berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sesuai dengan kemampuan keuangan negara dan/atau kemampuan keuangan daerah serta sesuai dengan urusan yang dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah.

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

**A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dinyatakan bahwa *“Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”*. Negara Indonesia berdasarkan ketentuan dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 merupakan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa

*“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”*.

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

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

*“Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”*.

Frasa *“dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”* dalam Pasal 18A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 ini dapat dimaknai bahwa konstitusi menghendaki adanya pengaturan yang berbeda bagi

tiap-tiap daerah yang mempunyai corak khusus dan beragam. Selanjutnya Pasal 18A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan diperlukan adanya pengaturan mengenai hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya agar dilaksanakan secara adil dan selaras untuk kesejahteraan masyarakat di daerah.

Selanjutnya ketentuan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 memperkuat adanya pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat. Ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa:

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

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

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

Keberadaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah (UU No. 12 Tahun 1956) dilatarbelakangi oleh adanya perkembangan ketatanegaraan. Untuk melancarkan Pemerintahan daerah otonom tersebut, dalam masing-masing daerah dibentuk menjadi daerah kabupaten yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri, dengan nama dan watas-watas lingkungan Propinsi Sumatera Tengah. Dasar hukum yang digunakan oleh UU Daerah-daerah otonom tersebut adalah Pasal 89, Pasal 131,

dan Pasal 142 UUDS serta Undang-undang Republik Indonesia No. 22 tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 22 Tahun 1948).

Sebagaimana dinyatakan dalam UU No. 12 Tahun 1956, Kabupaten Inderagiri merupakan salah satu kabupaten di Propinsi Sumatera Tengah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga nya sendiri. Ketentuan Pasal 1 UU No. 12 Tahun 1956 menyebutkan Kepulauan Riau, dengan nama Kabupaten Kepulauan Riau, dengan watas-watas sebagai dimaksud dalam Pasal 1 dari Surat Ketetapan Delegasi Republik Indonesia Propinsi Sumatera Tengah tanggal 9 Nopember 1949 No 10/G.M./S.T.G./49 (nomor 10). Selanjutnya Pasal 2 menyebutkan Pemerintah Daerah Kabupaten Inderagiri berkedudukan di Rengat (nomor 10). Lebih lanjut disebutkan dalam Pasal 3 bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Inderagiri terdiri dari 20 orang (nomor 10).

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

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

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

6 UU No. 12 Tahun 1956 mengatur mengenai penyerahan urusan-urusan yang termasuk dalam rumah-tangga dan kewajiban daerah kabupaten, mengingat pertumbuhan dan kesanggupan kabupaten dapat diserahkan pula sebagai hal-hal yang termasuk urusan rumah-tangga dan kewajiban kabupaten.

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

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

Dengan demikian, terdapat keterkaitan antara UU No. 12 Tahun 1956 dan pembentukan RUU tentang Kabupaten Inderagiri Hulu. Mengingat dasar hukum pengaturan Kabupaten Inderagiri Hulu dalam

UU No. 12 Tahun 1956 tersebut masih menggunakan UUDS Republik Indonesia, maka dasar hukum pengaturan Kabupaten Indragiri Hulu dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 perlu disesuaikan. Hal ini disebabkan terhitung sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 yang menyatakan kembali kepada Undang-Undang Dasar Tahun 1945, menyebabkan setiap Undang-Undang yang menggunakan dasar hukum UUDS sudah tidak sesuai lagi dengan konstitusi yang berlaku di Indonesia. Selain itu, pengaturan mengenai otonomi daerah yang berlaku pada saat UU No. 12 Tahun 1956 dibentuk masih berdasarkan pada UU No. 22 Tahun 1948 sudah berbeda dan tidak sejalan dengan konsep otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. antara lain pengaturan mengenai sistem sentralistik yang berubah menjadi desentralisasi, pola relasi, serta pembagian urusan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

**C. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1965 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Indragiri Hilir dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956, tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Sumatera Tengah**

Di ketentuan menimbang UU 12 Tahun 1956 disebutkan bahwa berhubung dengan perkembangan ketata-negaraan dan untuk melancarkan Pemerintahan Daerah-daerah Otonom dalam lingkungan Propinsi Sumatera Tengah, perlu segera dibentuk Daerah-daerah Kabupaten yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri, berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia No. 22 tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam Pasal 1 UU 12 Tahun 1956 dinyatakan bahwa Daerah-daerah seperti tersebut di bawah ini No. 1 sampai dengan 14 masing-masing dibentuk menjadi daerah Kabupaten yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri, dengan nama dan watas-watas dimana disebutkan salah satunya adalah di nomor 10 yaitu Indragiri, dengan nama Kabupaten Indragiri, 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;

Sedangkan di UU 6 Tahun 1965 di ketentuan menimbangannya disebutkan bahwa berhubung dengan perkembangan ketetaneagaan pembentukan Daerah Tingkat II Indragiri berdasarkan Undang-undang No. 12 tahun 1956, Lembaran-Negara tahun 1956 No. 25, perlu ditinjau

Kembali. Selain alasan tersebut, disebutkan pula pada huruf b bahwa untuk lebih mengintensifkan dan melancarkan jalannya pemerintahan serta persiapan-persiapan yang telah jauh, sebagian dari wilayah Daerah Tingkat II Indragiri yang meliputi wilayah kecamatan Tempuling, Tembilahan, Kateman, Gunung Anak Serka, Mandah, Kuala Indragiri, Enok dan reteh perlu dipisahkan untuk dijadikan Daerah Tingkat II yang baru yaitu Daerah Tingkat II Indragiri Hilir yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Dalam Pasal 1 ayat (2) ketentuan umum disebutkan bahwa Daerah Tingkat II Indragiri dimaksud dalam Undang- undang No.12 tahun 1956, diubah menjadi Daerah Tingkat II Indragiri Hulu, setelah sebagian wilayahnya dipisahkan dimaksud pada ayat (1), sehingga wilayahnya meliputi wilayah kecamatan:

1. Rengat,
2. Siberida,
3. Pasir penyu,
4. Paranap
5. Kuantan Tengah,
6. Kuantan Mudik,
7. Kuantan Hilir,
8. Cerenti, dan
9. Singingi.

Mengenai ibukota masing-masing kabupaten ditegaskan di Pasal 2 UU 6 Tahun 1965 yaitu untuk Pemerintah Daerah Tingkat II Indragiri Hulu berkedudukan di Rengat dan untuk Pemerintah Daerah Tingkat II Indragiri Hilir berkedudukan di Tembilahan.

Untuk DPRD masing-masing kabupaten tersebut ditetapkan sebanyak 20 orang sebagaimana Pasal 3 yang menyebutkan bahwa dengan memperhatikan ketentuan dalam Undang-undang No. 1 tahun 1957, pasal 7 ayat (1), Lembaran-Negara tahun 1957 No. 6, junctis Penetapan Presiden No. 5 tahun 1960 (disempurnakan), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong Daerah Tingkat II Indragiri Hulu dan Daerah Tingkat II Indragiri Hilir masing-masing terdiri atas 20 orang anggota.

Selanjutnya terdapat pengaturan peralihan yang dibicarakan dalam Pasal 5 yaitu bahwa Ketentuan-ketentuan berdasarkan peraturan-perundangan Negara atau Daerah yang berlaku bagi Daerah Tingkat II Indragiri, mutatis-mutandis berlaku bagi Daerah Tingkat II Indragiri Hilir sampai pada saat ketentuan-ketentuan itu diubah, diganti atau dicabut.

Mengenai kepala daerah dalam Pasal 6 dijelaskan bahwa Kepala Daerah Tingkat II Indragiri pada saat Undang-undang ini berlaku tetap sebagai Kepala Daerah Tingkat II Indragiri Hulu. Adapaun mengenai DPRD dalam Pasal 7 dinyatakan bahwa pada saat Undang-undang ini berlaku, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong Daerah Tingkat II Indragiri, tetap sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong Daerah Tingkat II Indragiri Hulu, dengan ketentuan bahwa:

- a. anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong Daerah Tingkat II Indragiri Hulu yang bertempat tinggal pokok di dalam wilayah Daerah Tingkat II Indragiri Hilir, berhenti sebagai anggota.
- b. anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong Daerah Tingkat II Indragiri Hulu yang tidak memenuhi syarat tersebut dalam Penetapan Presiden No. 5 tahun 1960 (disempurnakan); Lembaran-Negara tahun 1960 No. 6 atas usul Kepala Daerah Tingkat II Indragiri Hulu diberhentikan oleh Kepala Daerah Tingkat I Riau.
- c. Lowongan keanggotaan yang terjadi berdasarkan ketentuan pada ayat (1) huruf a dan b diisi menurut ketentuan yang berlaku. Untuk

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong dimaksud pada ayat (1) huruf a, oleh Kepala Daerah Tingkat I Riau diangkat menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong Tingkat II Indragiri Hilir, yang wilayahnya mencakup tempat tinggal pokok anggota yang bersangkutan, kecuali, apabila ia tidak memenuhi syarat tersebut pada ayat (1) huruf b.

Untuk penguasa Indragiri Hilir, pada saat Undang-undang ini berlaku, bagi Daerah Tingkat II Indragiri Hilir oleh Menteri Dalam Negeri ditunjuk penguasa yang dimaksud pada pasal 75, ayat (5), Undang-undang No. 1 tahun 1957.

Selanjutnya dalam Pasal 9 dijelaskan mengenai Badan Pemerintah harian bahwa pada saat Undang-undang ini berlaku anggota Badan Pemerintah Harian Daerah Tingkat II Indragiri tetap sebagai anggota Badan Pemerintah Harian Daerah Tingkat II Indragiri Hulu, dengan ketentuan bahwa:

- a. anggota Badan Pemerintah Harian Daerah Tingkat II Indragiri, yang diangkat pada kedudukan itu semata-mata karena mengingat kepentingan wilayah yang kini telah diliputi oleh Daerah Tingkat II Indragiri Hilir, atas usul Kepala Daerah Tingkat II Indragiri Hulu, diberhentikan sebagai anggota,
- b. anggota Badan Pemerintah Harian Daerah Tingkat II Indragiri, yang tidak memenuhi syarat dimaksud dalam pasal 10 Penetapan Presiden No. 6 tahun 1959 (disempurnakan), serta syarat sebagaimana berlaku bagi keanggotaan Dewan Perwakilan rakyat Daerah Gotong Royong dimaksud pada pasal 7, atas usul Kepala Daerah Tingkat II Indragiri Hulu setelah mendengar pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong yang bersangkutan, diberhentikan oleh Kepala Daerah Tingkat I Riau.

Sama halnya dengan DPRD, lowongan keanggotaan Badan Pemerintah Harian yang terjadi berdasarkan ketentuan pada ayat (1) huruf a dan b, diisi menurut ketentuan yang berlaku. Untuk anggota Badan Pemerintah Harian dimaksud pada ayat (1) huruf a, oleh Kepala Daerah Tingkat I Riau diangkat menjadi anggota Badan Pemerintah

Harian dari Daerah Tingkat II Indragiri Hilir, kecuali apabila ia tidak lagi memenuhi syarat tersebut pada ayat (1) huruf b.

Kemudian sebagaimana biasa dalam hal perubahan pemerintahan terjadi penyerahan-penyerahan sebagaimana dalam Pasal 10 yang menyatakan bahwa dengan memperhatikan kepentingan masing-masing Daerah secara timbal-balik, Kepala Daerah Tingkat II Indragiri Hulu menyerahkan kepada Kepala Daerah Tingkat II Indragiri Hilir:

- a. pegawai-pegawai yang karena jabatannya diperlukan oleh Daerah Tingkat II Indragiri Hilir sebagai tenaga pangkal pada saat pelaksanaan pembentukan,
- b. tanah, bangunan, gedung dan barang-barang tidak bergerak lainnya yang menjadi hak-milik atau dikuasai oleh Daerah Tingkat II Indragiri, apabila barang-barang itu terdapat, terletak atau berfungsi dalam Daerah Tingkat II Indragiri Hilir,
- c. alat pengangkutan di laut atau di sungai dan perlengkapannya;
- d. alat pengangkutan di darat,
- e. surat-surat berharga, uang, biaya untuk pengeluaran modal dan rutine yang telah tersedia, perkakas, perlengkapan kantor, arsip, dokumentasi, perpustakaan dan barang bergerak lainnya.

Penyelesaian penyerahan seperlunya dilakukan dengan perantaraan pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Daerah Tingkat I Riau. Kesulitan yang timbul pada pelaksanaan Undang-undang ini diselesaikan oleh Menteri Dalam Negeri sebagaimana diterangkan dalam Pasal 12.

Dengan demikian keterkaitan antara Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1965 dengan RUU tentang Kabupaten Indragiri Hulu di Provinsi Riau

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

Ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU tentang SPPN) menyebutkan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional merupakan

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

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

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

Perencanaan pembangunan daerah meliputi tahapan perencanaan mulai dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJP

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

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

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

Keempat tahapan tersebut diselenggarakan secara berkelanjutan sehingga terbentuk siklus perencanaan yang utuh secara keseluruhan sebagaimana diatur dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 27 UU tentang SPN. Selanjutnya dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 30 UU tentang SPN diatur mengenai pencapaian kinerja dari satu tahap pelaksanaan dan dievaluasi untuk menjadi pertimbangan dalam penganggaran tahun berikutnya. Tujuannya agar dalam penganggaran pelaksanaan pembangunan menjadi wajar dan berbasis kinerja. Implementasi rencana pengendaliannya serta evaluasi pelaksanaan rencana merupakan bagian dari siklus perencanaan yang amat menentukan kebijakan penganggaran. Untuk itu, kedudukan perencanaan dan penganggaran dalam proses pembangunan merupakan kegiatan penting untuk mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan.

Kegiatan perencanaan dan penganggaran pemerintah daerah terjadi dalam rangkaian tahapan penyusunan rencana kerja disetiap tingkatan, baik jangka panjang, menengah, maupun tahunan. Prinsip utama dalam kegiatan perencanaan dan penganggaran daerah adalah menyusun dan menganggarkan prioritas kegiatan yang disepakati dengan tidak melebihi kapasitas fiskal daerah. Oleh karena itu, dalam

rangka mencapai tujuan pembangunan daerah maka harus diminimalisir kesenjangan antara perencanaan dan penganggaran, sehingga dapat mendorong optimalisasi potensi dan mengurangi kesenjangan di daerah.

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

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

**E. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang**

Di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Selanjutnya disebut UU tentang Desa) diatur bahwa pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota dapat melakukan penataan desa. Penataan desa tersebut dilakukan berdasarkan pada hasil evaluasi tingkat perkembangan pemerintah desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang bertujuan untuk mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan desa; mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat desa; mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik; meningkatkan kualitas tata kelola Pemerintahan desa; dan meningkatkan daya saing desa. Penataan desa meliputi pembentukan; penghapusan; penggabungan; perubahan status; dan penetapan desa.

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

Kekayaan milik pemerintah dan pemerintah daerah berskala lokal desa yang ada di desa dapat dihibahkan kepemilikannya kepada desa,

sedangkan kekayaan milik desa yang telah diambil alih oleh pemerintah daerah kabupaten/kota dikembalikan kepada desa, kecuali yang sudah digunakan untuk fasilitas umum.

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

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

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

Di dalam UU tentang Desa, beberapa pengaturan yang dapat diadopsi di dalam RUU tentang Kabupaten Indragiri Hulu di Provinsi

Riau terkait dengan Desa Adat ini adalah mengenai hal penetapan desa adat, Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi Desa Adat. Syarat ditetapkannya desa adat adalah bahwa kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya secara nyata masih hidup, baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional; kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat; dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

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

Oleh karena itu, RUU tentang Kabupaten Indragiri Hulu di Provinsi Riau ini diharapkan dapat mempertimbangkan beberapa pengaturan mengenai materi muatan di dalam UU tentang Desa antara lain pengaturan mengenai penetapan dan penataan desa dan desa adat. Dengan demikian RUU tentang Kabupaten Indragiri Hulu di Provinsi Riau dapat menjadi payung hukum mengenai pengakuan adanya desa adat yang hidup dan berkembang di Kabupaten Indragiri Hulu, meskipun saat ini belum terdapat Peraturan Daerah di Kabupaten Indragiri Hulu yang khusus mengatur mengenai masyarakat adat.

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

Keterkaitan antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU tentang Pemda) dengan RUU tentang Kabupaten Inderagiri Hulu di Provinsi Riau terdapat pada pembagian urusan pemerintahan. Pemerintah Kabupaten Inderagiri Hulu berwenang untuk menyelenggarakan semua urusan pemerintahan (urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota) kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat (urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan umum).

Urusan pemerintahan konkuren berdasarkan Pasal 9 ayat (3) UU tentang Pemda merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan daerah kabupaten/kota. Selanjutnya, dalam Pasal 11 UU tentang Pemda diatur bahwa urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar.

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

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

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

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

pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 UU tentang Pemda, yang ditetapkan dengan peraturan presiden.

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

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

Berdasarkan uraian tersebut maka pengaturan pembentukan RUU tentang Kabupaten Inderagiri Hulu di Provinsi Riau perlu memperhatikan ketentuan dalam UU tentang Pemda yang telah diuraikan. Beberapa hal yang diuraikan terkait evaluasi UU tentang Pemda ini mengenai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten serta pengaturan terkait penyesuaian daerah.

**G. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2019 tentang Sistem Budidaya Pertanian Berkelanjutan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang**

Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan sebagai bagian dari pertanian pada hakikatnya adalah pengelolaan sumber daya alam hayati dalam memproduksi komoditas pertanian guna memenuhi kebutuhan manusia secara lebih baik dan berkesinambungan dengan menjaga kelestarian lingkungan hidup. Adapun cakupan komoditas pertanian dalam undang-undang ini meliputi tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, dan/atau peternakan.

Penyelenggaraan sistem budi daya pertanian berkelanjutan bertujuan untuk meningkatkan dan memperluas penganekaragaman hasil pertanian, guna memenuhi kebutuhan pangan, sandang, papan, kesehatan, industri dalam negeri, dan memperbesar ekspor, meningkatkan pendapatan dan taraf hidup Petani, serta mendorong perluasan dan pemerataan kesempatan berusaha dan kesempatan kerja.

Sistem budi daya pertanian berkelanjutan dilakukan dengan memperhatikan daya dukung ekosistem, mitigasi, dan adaptasi perubahan iklim, serta kelestarian lingkungan guna mewujudkan sistem Pertanian yang maju, efisien, tangguh, dan berkelanjutan. Penyelenggaraan budi daya Pertanian dapat diselenggarakan melalui ekstensifikasi, intensifikasi, dan diversifikasi dengan mempertimbangkan perubahan iklim yang tidak terlepas dalam kerangka sistem agribisnis secara menyeluruh, yaitu dari tahap penggunaan lahan dan/atau media tanam lainnya, perbenihan, penanaman, pengeluaran dan pemasukan benih tanaman, dan benih hewan atau bibit hewan, hewan, pemanfaatan air, perlindungan dan pemeliharaan pertanian, panen, hingga pascapanen. Keberhasilan pembangunan pertanian melalui penyelenggaraan budi daya pertanian juga tidak akan berjalan dengan baik jika tidak didukung dengan

ketersediaan sarana budi daya pertanian dan prasarana budi daya pertanian. Adapun pemanfaatan Lahan untuk keperluan budi daya Pertanian, disesuaikan dengan ketentuan tata ruang dan tata guna Lahan, yang dilakukan dengan memperhatikan kesesuaian dan kemampuan lahan maupun pelestarian lingkungan hidup, khususnya konservasi tanah dan air.

Dalam mewujudkan sistem pertanian berkelanjutan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya melibatkan masyarakat dalam menyusun rencana pengembangan budi daya pertanian yang merupakan bagian integral dari perencanaan pembangunan nasional, perencanaan pembangunan daerah, dan perencanaan pembangunan sektoral. Perencanaan menjadi penting dilakukan untuk merancang pembangunan dan pengembangan pertanian secara berkelanjutan. Sistem budi daya pertanian berkelanjutan pada prinsipnya merupakan paradigma pengelolaan pertanian yang mengintegrasikan empat elemen, yaitu aspek lingkungan, sosial, budaya, dan ekonomi sehingga manfaat pertanian dapat dinikmati dalam waktu yang lama. Selain melibatkan masyarakat dalam sistem pertanian berkelanjutan pemerintah daerah wajib melakukan pembinaan dan pengawasan untuk menjamin sarana budi daya pertanian, prasarana budi daya pertanian, dan atau hasil pertanian sesuai dengan standar mutu yang telah ditetapkan serta menanggulangi berbagai dampak negatif yang merugikan masyarakat luas dan kelestarian fungsi lingkungan hidup.

Berdasarkan uraian diatas penyusunan RUU kabupaten Indragiri Hulu perlu mempertimbangkan materi muatan UU No. 22 Tahun 2019 terkait peran pemerintah daerah dalam melibatkan masyarakat untuk perencanaan sistem budi daya tanaman pertanian berkelanjutan. Dalam perencanaan, sumber daya alam dan sumber daya manusia menjadi aspek yang penting. Kabupaten Indragiri Hulu dengan karakteristik sebagai daerah penghasil komoditas pertanian, terutama perkebunan, tanaman pangan, dan hortikultura perlu memperhatikan materi muatan mengenai sumber daya alam dan sumber daya manusia untuk

mendukung budi daya pertanian berkelanjutan di Kabupaten Indragiri Hulu.

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

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU tentang HKPD) dibentuk sebagai amanah dari Pasal 18A ayat (2) dan Pasal 23A UUD NRI Tahun 1945. UU tentang HKPD ini merupakan undang-undang penggantian terhadap Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Selain itu, UU tentang HKPD juga mencabut beberapa ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

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

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

harmonisasi kebijakan fiskal antara Pemerintah dan Daerah untuk penyelenggaraan layanan publik yang optimal dan menjaga kesinambungan fiskal.

Selain mengatur hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, UU tentang HKPD juga mengatur mengenai sistem pajak dan retribusi melalui pemberian kewenangan kepada daerah untuk memungut pajak dan retribusi dengan penguatan melalui restrukturisasi jenis pajak, pemberian sumber-sumber perpajakan daerah yang baru, dan penyederhanaan jenis Retribusi. UU tentang HKPD juga mengatur mengenai Transfer Ke Daerah (TKD) sebagai salah satu sumber Pendapatan Daerah yang ditujukan untuk mengurangi ketimpangan fiskal antara pusat dan Daerah (vertikal) dan ketimpangan fiskal antardaerah (horizontal), sekaligus mendorong kinerja Daerah dalam mewujudkan pemerataan pelayanan publik di seluruh Daerah. Dalam UU tentang HKPD, Daerah juga diberikan akses kepada sumber pembiayaan utang daerah, pengelolaan belanja daerah yang berkualitas yang berorientasi pada layanan infrastruktur publik, serta perlunya sinergitas kebijakan fiskal di daerah dan kebijakan fiskal Pemerintah.

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

## **BAB IV**

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

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

Landasan filosofis merupakan salah satu dasar pertimbangan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Kabupaten Indragiri Hulu di Provinsi Riau. Landasan filosofis akan menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).<sup>55</sup>

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

---

<sup>55</sup>Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

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

Negara Indonesia merupakan Negara kesatuan yang berbentuk republik sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Dalam bingkai Negara kesatuan, kekuasaan yang ada pada pemerintah daerah merupakan hasil pendelegasian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah melalui desentralisasi. Kekuasaan paling tinggi tetap berada pada Pemerintah Pusat. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:

*“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.*

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

Adapun mengenai hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, UUD NRI Tahun 1945 dalam Pasal 18A ayat (1) menyatakan bahwa:

*“Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”.*

Selanjutnya Pasal 18A ayat (2) menyatakan diperlukan adanya pengaturan mengenai hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya agar dilaksanakan secara adil dan selaras untuk kesejahteraan masyarakat di daerah.

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

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

## **B. Landasan Sosiologis**

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.<sup>56</sup> Kabupaten Indragiri Hulu merupakan salah satu kabupaten yang terbentuk melalui UU No. 12 Tahun 1956. Mengingat Undang-Undang tentang pembentukan Kabupaten Indragiri Hulu masih menggunakan dasar hukum UUDS dan

---

<sup>56</sup>Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

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

Beberapa pertimbangan sosiologis yang melandasi perlu disusunnya RUU tentang Kabupaten Indragiri Hulu, yaitu:<sup>57</sup>

*Pertama*, belum adanya kepastian terkait dengan tanggal Hari Jadi Kabupaten Indragiri Hulu. Saat ini Kabupaten Indragiri Hulu sebagai kabupaten dengan latar belakang sejarah yang panjang di Provinsi Riau, belum dapat memiliki dasar hukum penerapan Hari Jadi Kabupaten yang dapat disepakati bersama antara seluruh unsur masyarakat dan pemerintahan di Indragiri Hulu.

*Kedua*, pembangunan yang dilaksanakan di Kabupaten Indragiri Hulu memiliki permasalahan yaitu adanya keterbatasan dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) akibat minimnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang mencakup berbagai sumber, seperti pajak, retribusi, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan sumber pendapatan lainnya.

*Ketiga*, tingkat kemiskinan yang tinggi di Kabupaten Indragiri Hulu, terutama di kalangan penduduk pedesaan. Tingginya angka kemiskinan disebabkan oleh berbagai faktor, seperti kurangnya lapangan kerja formal, rendahnya tingkat pendidikan, dan akses terbatas ke sumber daya.

*Keempat*, akses terhadap pelayanan kesehatan yang berkualitas masih terbatas di beberapa daerah di Kabupaten Indragiri Hulu. Selain itu, jumlah dokter sangat sedikit, sarana dan prasarana kesehatan sangat kurang, fasilitas kesehatan masih terbatas, dan jarak tempuh ke rumah sakit sangat jauh.

*Kelima*, akses terhadap pendidikan masih terbatas dan kualitas pendidikan masih rendah. Selain itu, jumlah satuan pendidikan dan

---

<sup>57</sup>Berdasarkan diskusi dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hulu dan diskusi dengan akademisi di Universitas Islam Riau dalam rangka penyusunan NA dan RUU tentang Kabupaten Indragiri Hulu di Provinsi Riau pada tanggal 9 – 12 Mei 2023

tenaga pendidik masih sangat kurang, fasilitas pendidikan yang belum memadai, terutama di daerah pedesaan, dan rendahnya tingkat partisipasi

*Keenam*, kondisi infrastruktur yang kurang dan jumlah sarana dan prasarana perhubungan cenderung stagnan. Beberapa daerah di Kabupaten Indragiri Hulu mengalami keterbatasan dalam infrastruktur dasar seperti jalan, listrik, air bersih, dan sanitasi.

*Ketujuh*, sengketa atas hak kepemilikan tanah. Banyaknya kasus sengketa terkait hak kepemilikan tanah menjadi penyebab utama konflik pertanahan di Kabupaten Indragiri Hulu.

*Kedelapan*, semakin rendahnya pembelajaran nilai-nilai budaya Melayu dalam kurikulum pendidikan di Indragiri Hulu. Hal ini ditambah lagi dengan semakin berkurangnya perhatian generasi muda untuk berpartisipasi aktif dalam grup-grup kesenian Malayu.

Dengan adanya upaya penyesuaian Undang-Undang Kabupaten Indragiri Hulu, diharapkan akan ada jaminan dan perlindungan hak konstitusional terhadap dasar hukum penetapan Kabupaten Indragiri Hulu. Penetapan tersebut harus berlandaskan pada sejarah dan kebudayaan masyarakat Melayu Riau. Dengan demikian di masa yang akan datang pelaksanaan tata kelola pemerintahan daerah serta tata kelola kehidupan bermasyarakat di Indragiri Hulu akan berlandaskan pada nilai-nilai sejarah dan kebudayaan sebagaimana diatur dalam RUU penyesuaian tersebut. Jika sudah tercipta tata kelola pemerintahan dan pembangunan daerah yang lebih baik dan efektif akan memberikan dampak positif bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Indragiri Hulu.

Untuk itu, secara sosiologis, pembentukan RUU tentang Kabupaten Indragiri Hulu harus disusun dengan berlandaskan pada realitas penyelenggaran pemerintahan daerah dan kondisi aktual yang terjadi di masyarakat dengan mempertimbangkan dengan segala karakteristik, kekhasan, dan keberagama nasyarakat Kabupaten Indragiri Hulu.

### **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.

Kabupaten Indragiri Hulu dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Pada awalnya Kabupaten Indragiri Hulu bernama Kabupaten Indragiri yang wilayahnya mencakup Kabupaten Indragiri Hilir saat ini. Selanjutnya, melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1965 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Indragiri Hilir Dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Sumatera Tengah, maka sebagian dari wilayah Kabupaten Indragiri dipisahkan untuk dijadikan kabupaten yang baru, yaitu Kabupaten Indragiri Hilir yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. UU No. 6 Tahun 1965 juga mengatur mengenai perubahan nama Kabupaten Indragiri (kabupaten induk) menjadi Kabupaten Indragiri Hulu.

Dasar hukum pengaturan Kabupaten Indragiri Hulu pada masa tersebut masih dalam penguasaan berlakunya UUDS. Oleh karena itu, dasar hukum pengaturan Kabupaten Indragiri Hulu dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 terhitung sejak dikeluarkannya dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 yang menyatakan kembali kepada Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sudah tidak sesuai lagi dengan Konstitusi yang berlaku di Indonesia.

Selanjutnya, otonomi daerah yang berlaku pada saat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 dibentuk masih berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-

Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Konsep otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1948 tersebut sudah berbeda dan tidak sejalan dengan konsep otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain sistem sentralistik yang berubah menjadi desentralisasi, pola relasi, serta pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Selain itu, pembentukan Kabupaten Indragiri Hulu sampai dengan saat ini masih diatur bersama dengan 14 (empat belas) kabupaten-kabupaten yang ada di Provinsi Riau, Provinsi Sumatera Barat, Provinsi Jambi, dan Provinsi Kepulauan Riau, sehingga belum diatur berdasarkan undang-undang tersendiri untuk setiap kabupatennya.

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

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

**A. Jangkauan dan Arah Pengaturan**

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

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

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

Adapun materi muatan yang diatur di dalam RUU tentang Kabupaten Indragiri Hulu di Provinsi Riau sebagai berikut:

### **1. Ketentuan Umum**

Dalam ketentuan umum memuat batasan pengertian atau definisi, singkatan/akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi, dan atau hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab. Pemberian batasan pengertian atau pendefinisian dari suatu istilah dalam suatu undang-undang dimaksudkan untuk membatasi pengertian atau untuk memberikan suatu makna bagi istilah yang digunakan dalam undang-undang.

Istilah dan batasan pengertian yang perlu diatur dalam RUU tentang Kabupaten Indragiri Hulu di Provinsi Riau sebagai berikut:

- a. Provinsi Riau adalah bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2022 tentang Provinsi Riau.
- b. Kabupaten Indragiri Hulu 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.
- c. Kecamatan adalah kecamatan yang ada di wilayah Kabupaten Indragiri Hulu.

Adapun hal yang bersifat umum yang juga diatur dalam ketentuan umum yaitu tanggal pembentukan Kabupaten Indragiri Hulu. Melalui RUU ini ditegaskan bahwa tanggal 29 Maret 1956 merupakan tanggal pembentukan Kabupaten Indragiri Hulu berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah.

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

Kabupaten Indragiri Hulu terdiri atas 14 (empat belas) Kecamatan, yaitu: Kecamatan Rengat; Kecamatan Rengat Barat; Kecamatan Kelayang; Kecamatan Pasir Penyus; Kecamatan Peranap; Kecamatan Siberida; Kecamatan Batang Cenaku; Kecamatan Batang Gangsal; Kecamatan Lirik; Kecamatan Kuala Cenaku; Kecamatan Sungai Lala; Kecamatan Lubuk Batu Jaya; Kecamatan Rakit Kulim; dan Kecamatan Batang Peranap. Adapun Ibu kota Kabupaten Indragiri Hulu berkedudukan di Kecamatan Rengat.

Kabupaten Indragiri Hulu memiliki karakteristik, yaitu: kewilayahan dengan ciri geografis utama daerah aliran sungai, dataran aluvial, dataran gambut, dataran peralihan, perbukitan, kawasan taman nasional, serta kawasan lindung dan konservasi. Yang termasuk kawasan taman nasional antara lain sebagian Kawasan Taman Nasional Tesso Nilo dan sebagian Kawasan Taman Nasional Bukit Tiga Puluh; kemudian potensi sumber daya alam terdiri dari pertanian berupa perkebunan, tanaman pangan, dan hortikultura, perikanan, pertambangan, serta potensi pariwisata; dan selanjutnya adat dan budaya melayu Riau yang menunjukkan karakter religius dan berbudaya sekaligus menjunjung tinggi adat istiadat masyarakat dan kelestarian lingkungan. Adat dan budaya melayu Riau di Kabupaten Indragiri Hulu memiliki kekhasan melayu Indragiri.

## **3. Ketentuan Penutup**

Dalam ketentuan penutup ini mengatur bahwa susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Indragiri Hulu diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, dalam ketentuan penutup juga diatur mengenai status peraturan perundang-undangan terkait Kabupaten Indragiri Hulu yang sudah ada. Dalam ketentuan penutup Undang-Undang ini dinyatakan bahwa semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah (Lembaran Negara Nomor 25 Tahun 1956), dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Selain itu, pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku maka ketentuan yang mengatur mengenai Kabupaten Indragiri Hulu dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah (Lembaran Negara Nomor 25 Tahun 1956) dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1965 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Inderagiri Hilir dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956, tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Sumatera Tengah (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 49, Tambahan Negara Nomor 2754), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Adapun pemberlakuan Undang-Undang ini yaitu dimulai pada tanggal diundangkan.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

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

1. Kebijakan desentralisasi Indonesia sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 adalah dengan membagi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam provinsi-provinsi dan setiap provinsi dibagi dalam kabupaten/kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Kabupaten Inderagiri Hulu yang dahulunya merupakan Kabupaten Inderagiri dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Alas hukum pembentukan Kabupaten Inderagiri Hulu ini sudah tidak sesuai lagi dengan UUD NRI Tahun 1945 sehingga perlu diganti. Kabupaten Inderagiri Hulu juga belum diatur dengan undang-undang tersendiri sesuai dengan semangat sistem desentralisasi dan konsep otonomi seluas-luasnya.
2. Dalam evaluasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Kabupaten Inderagiri Hulu ditemukan beberapa permasalahan, baik secara substantif maupun teknis perundang-undangan. Oleh karena itu, diperlukan penyesuaian pengaturan terhadap Kabupaten Inderagiri Hulu agar sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945, perkembangan ekonomi, sosial, dan budaya, serta mengakomodasi karakteristik wilayah dan masyarakat Kabupaten Inderagiri Hulu.
3. Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis
  - a. Landasan Filosofis

RUU tentang Kabupaten Inderagiri Hulu di Provinsi Riau akan membenahi dasar hukum Undang Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan

Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Sumatera Tengah. Dengan melihat dari aspek falsafah hidup bangsa Indonesia pada umumnya dan filosofi masyarakat Kabupaten Inderagiri Hulu pada khususnya sebagai bagian integral dari masyarakat Indonesia yang *bhineka tunggal ika*. Landasan filosofis ini memuat renungan kritis, integral dan rasional yang mendalam sampai pada hakikat makna otonomi daerah Kabupaten Inderagiri Hulu dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Inderagiri Hulu pada khususnya dan masyarakat Indonesia pada umumnya dalam wadah NKRI yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

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

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

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

b. Landasan Sosiologis

Pertimbangan sosiologis yang melandasi RUU tentang Kabupaten Inderagiri Hulu, yaitu: *pertama*, belum adanya kepastian terkait dengan tanggal Hari Jadi Kabupaten Indragiri Hulu. *Kedua*, pembangunan yang dilaksanakan di Kabupaten Indragiri Hulu memiliki permasalahan yaitu adanya keterbatasan dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) akibat minimnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang mencakup berbagai sumber, seperti pajak, retribusi, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan sumber pendapatan lainnya. *Ketiga*, kemiskinan yang tinggi di Kabupaten Indragiri Hulu, terutama di kalangan penduduk pedesaan.

*Keempat*, akses terhadap layanan pendidikan dan layanan kesehatan yang berkualitas masih terbatas di beberapa daerah di Kabupaten Indragiri Hulu. *Kelima*, kondisi infrastruktur yang kurang dan jumlah sarana dan prasarana perhubungan cenderung stagnan. *Keenam*, sengketa atas hak kepemilikan tanah. Banyaknya kasus sengketa terkait hak kepemilikan tanah menjadi penyebab utama konflik pertanahan di Kabupaten Indragiri Hulu. *Ketujuh*, semakin rendahnya pembelajaran nilai-nilai budaya Melayu dalam kurikulum pendidikan di Indragiri Hulu.

Untuk itu, secara sosiologis, pembentukan RUU tentang Kabupaten Indragiri Hulu harus disusun dengan berlandaskan pada realitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan kondisi aktual yang terjadi di masyarakat dengan mempertimbangkan

dengan segala karakteristik, kekhasan, dan keberagaman masyarakat Kabupaten Indragiri Hulu.

c. Landasan Yuridis

Kabupaten Indragiri Hulu dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Pada awalnya Kabupaten Indragiri Hulu bernama Kabupaten Indragiri yang wilayahnya mencakup Kabupaten Indragiri Hilir saat ini. Selanjutnya, melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1965 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Indragiri Hilir Dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Sumatera Tengah, maka sebagian dari wilayah Kabupaten Indragiri dipisahkan untuk dijadikan kabupaten yang baru, yaitu Kabupaten Indragiri Hilir. UU No. 6 Tahun 1965 juga mengatur mengenai perubahan nama Kabupaten Indragiri (kabupaten induk) menjadi Kabupaten Indragiri Hulu.

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

Provinsi Riau secara tersendiri yang terpisah dengan kabupaten/kota lainnya.

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

## **B. Saran**

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

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*. Jakarta: Yarsif Watampane. 2005.
- . *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*. Jakarta: The Habibie Center. 2001.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Indragiri Hulu. *Kabupaten Indragiri Hulu Dalam Angka 2022*. Indragiri Hulu: BPS Indragiri Hulu. 2022.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Grafindo Persada. 2005.
- Jha, S.N dan P.C. Mathur. *Decentralization and Local Politics*. London: Sage Publication. 1999.
- Kansil, C.S.T. *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia, cetakan kedua*. Jakarta: Ghalia Indonesia. 1985.
- Kelsen, Hans. *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Terjemahan dari *General Theory of Law and State*. Bandung: Nusamedia dan Nuansa. 2006.
- Manan, Bagir. *Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*. Disertasi. Bandung: Universitas Padjadjaran. 1990.
- . *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. 1995.
- Marzuki, M. Laica. *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. 2006.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty. 1996.
- Moenta dan Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Depok: Rajawali Pers, 2018.
- Muttalib, M.A. dan Mohd. Akbar Ali Khan. *Theory of Local Government*. New Delhi: Sterling Publishers Private Limited. 1983.
- Prang, Amrizal J. *Pemerintahan Daerah: Konteks Otonomi Simetris dan Asimetris*. Lhokseumawe: Biena Edukasi. 2015.

- Ramanathan, K. *Asas Sains Politik*. Selongor: Fajar Bakti Sdn. Bhd. 2003.
- Ranadireksa, Hendarmin. *Arsitektur Konstitusi Demokratik*. Bandung: Fokusmedia. 2007.
- Smith, Brian C. *Decentralization: The Territorial Dimention of The State*. London: George Allen & Unwin. 1985.
- Sukardja, Ahmad. *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasa*. Jakarta: Sinar Grafika. 2012.
- Yamin, M. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Djambatan. 1951.

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

- Khairi, Halilul. *Tanggapan terhadap Rencana Penyusunan RUU Pembentukan Daerah Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Sumatra Barat, Jambi, Riau, Kalimantan Selatan, dan Kalimantan Tengah*. Makalah disampaikan dalam acara diskusi pakar dengan Tim Penyusun RUU Pembentukan Daerah Provinsi, Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian DPR RI, Senin, 27 Juli 2020.
- Maksum, Irfan Ridwan. *Desentralisasi Asimetris dan Otonomi Khusus di Indonesia*. Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi 42, 2013.
- Mandasari, Zayanti. *Politik Hukum Pemerintahan Desa; Studi Perkembangan Pemerintahan Desa Di masa Orde Lama, Orde Baru, Dan Reformasi*, Tesis. Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia. 2015.
- Mukhlis. *Fungsi dan Kedudukan Mukim Sebagai Lembaga Pemerintahan dan Lembaga Adat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh*. Disertasi, pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjajaran. Bandung: Hukum Universitas Padjajaran. 2014.
- Wijayanti, Septi Nur. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*. Jurnal Media Hukum Vol. 23 No.2, Desember 2016.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1965 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Indragiri Hilir dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956, tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Sumatera Tengah.

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

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

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

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2019 tentang Sistem Budidaya Pertanian Berkelanjutan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

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

### **Website**

Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hulu, *Pariwisata*, dimuat dalam <https://website.inhukab.go.id/content/detailkonten/pariwisata>, diakses pada tanggal 13 Maret 2023.

-----, *Pertanian dan Peternakan*, dimuat dalam <https://website.inhukab.go.id/content/detailkonten/pertanian-dan-peternakan>, diakses pada tanggal 13 Maret 2023.

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

## LAMPIRAN

### DAFTAR NARASUMBER DAN PEMANGKU KEPENTINGAN DALAM PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK DAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG KABUPATEN INDRAGIRI HULU DI PROVINSI RIAU

<b>NO.</b>	<b>PEMANGKU KEPENTINGAN</b>	<b>WAKTU KEGIATAN</b>	<b>KETERANGAN</b>
1.	Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hulu	9 – 12 Mei 2023	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hulu
2.	Sekretaris Daerah Kabupaten Indragiri Hulu	9 – 12 Mei 2023	Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hulu
3.	Kepala Bagian Hukum	9 – 12 Mei 2023	Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hulu
4.	Kepala Bagian Tata Pemerintahan	9 – 12 Mei 2023	Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hulu
5.	Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	9 – 12 Mei 2023	Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hulu
6.	Kepala Lembaga Adat Melayu Kabupaten Indragiri Hulu	9 – 12 Mei 2023	Lembaga Adat Melayu Kabupaten Indragiri Hulu
7.	Akademisi Universitas Islam Riau	9 – 12 Mei 2023	Universitas Islam Riau