



**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
KOTA PEKANBARU 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 KOTA PEKANBARU
DI PROVINSI RIAU

Pengarah	:	Dr. Inosentius Samsul, S.H., M. Hum. (Kepala Badan Keahlian DPR RI)
Penanggung Jawab	:	Dr. Lidya Suryani Widayati, S.H., M.H. (Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI)
Ketua	:	Laksmi Harundani, S.H., M.Kn. (Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Muda)
Wakil Ketua	:	Wiwin Sri Rahyani, S.H., M.H. (Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Madya)
Sekretaris	:	Dahlia Andriani, S.H. (Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Pertama)
Anggota	:	1. Olsen Peranto, S.H. (Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Muda) 2. M. Nurfaik, S.H.I. (Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Muda) 3. Noor Ridha Widiyani, S.H. (Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Muda) 4. Rais Agil Bahtiar, S.S., M.Si. (Analisis Legislatif Ahli Pertama) 5. Rachmawati, S.H., M.H. (Tenaga Ahli Komisi II DPR RI)

KATA SAMBUTAN

Puji syukur dipanjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa karena berkat karunia dan rahmat-Nya kami dapat menyelesaikan penyusunan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang tentang Kota Pekanbaru di Provinsi Riau.

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

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

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

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

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

Jakarta, 12 Juni 2023

Kepala Badan Keahlian DPR RI

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

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya atas karunia dan rahmat-Nya, penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Kota Pekanbaru di Provinsi Riau dapat diselesaikan dengan baik dan lancar. Penyusunan RUU tentang Kota Pekanbaru di Provinsi Riau merupakan RUU yang ditugaskan oleh Komisi II DPR RI kepada Badan Keahlian DPR RI sebagai wujud penyempurnaan dasar pembentukan Kota Pekanbaru yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota-Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah (UU tentang tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota-Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah).

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

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

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

Jakarta, 12 Juni 2023
Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang
Badan Keahlian DPR RI

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

DAFTAR ISI

SUSUNAN TIM KERJA.....	i
KATA SAMBUTAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iv
DAFTAR ISI.....	vi
DAFTAR GAMBAR	ix
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah.....	6
C. Tujuan dan Kegunaan	7
D. Metode Penyusunan.....	7
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	
A. Kajian Teoretis	10
1. Otonomi Daerah	10
2. Desentralisasi	12
3. Pembangunan Daerah Berkelanjutan.....	18
4. Partisipasi Masyarakat.....	21
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Berkenaan dengan Penyusunan Norma.....	25
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang ada, Permasalahan yang dihadapi Masyarakat, dan Perbandingan dengan Negara Lain.....	30
1. Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan Kota Pekanbaru.....	30
2. Potensi Daerah.....	36
3. Kondisi Sosiologis.....	44
4. Urusan Pemerintahan Daerah.....	45
5. Anggaran.....	46
6. Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat.....	47
7. Model-Model Otonomi Daerah di Negara	52

	Lain.....	
D.	Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam Undang-Undang Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara	57
BAB III	EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	
A.	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	59
B.	Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota-Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah	60
C.	Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2022 tentang Provinsi Riau.....	62
D.	Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.....	65
E.	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan	68
F.	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.....	71
G.	Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.....	74
H.	Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan	78

	Ruang sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang	
	I. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2015 tentang Batas Daerah Kabupaten Kampar dengan Kota Pekanbaru Provinsi Riau	81
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	
	A. Landasan Filosofis	89
	B. Landasan Sosiologis	91
	C. Landasan Yuridis	92
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG	
	A. Jangkauan dan Arah Pengaturan.....	95
	B. Ruang Lingkup Materi Muatan.....	95
BAB VI	PENUTUP	
	A. Simpulan	99
	B. Saran	101
	DAFTAR PUSTAKA.....	102
	LAMPIRAN DAFTAR NARASUMBER DAN PEMANGKU KEPENTINGAN	107
	LAMPIRAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG	

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Perkembangan PDRB Pertanian, Kehutanan dan Perikanan Tahun 2016-2020	35
Gambar 2. Perkembangan Kunjungan Wisatawan Mancanegara, 2016-2020	40

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

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

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

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

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

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

⁴*Ibid.*, hal. 24.

hakikatnya sudah seharusnya hukum selalu mengikuti perkembangan zaman dan bukan justru sebaliknya. Hal ini dikarenakan hukum terbentuk dalam *moment opname* yakni momentum realitas yang tertangkap saat itu⁵, sehingga ketika terdapat perubahan zaman maka penyesuaian perlu dilakukan agar tidak terjadi tumpang tindih pengaturan baik baik secara vertikal dengan UUD NRI Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku secara horizontal. Adagium hukum yang berlaku secara universal itu pula yang juga terjadi pada Kota Pekanbaru yang hingga saat ini masih menggunakan dasar hukum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota-Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah (Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 19) sebagai dasar pembentukannya.

Sejarah terbentuknya Kota Pekanbaru yang dahulu bernama Senapelan berhubungan erat dengan perkembangan Kerajaan Siak Sri Indrapura. Semenjak Sultan Abdul Jalil Alamudin Syah menetap di Senapelan, kemudian didirikanlah istana di Kampung Bukit, yang berdekatan dengan perkampungan Senapelan. Sultan Abdul Jalil Alamudin Syah berinisiatif membuat pekan atau pasar di Senapelan, tetapi tidak berkembang. Pada masa pemerintahan putranya, Raja Muda Muhammad Ali, yang bergelar Sultan Muhammad Ali Abdul Jalil Muazamsyah, lokasi pasar bergeser ke tempat yang baru, yakni di sekitar Pelabuhan Pekanbaru sekarang maka pada 23 Juni 1784, berdasarkan musyawarah datuk-datuk empat suku (Pesisir, Lima Puluh, Tanah Datar, dan Kampar), negeri Senapelan diganti namanya menjadi Pekan Baharu, yang dalam bahasa sehari-hari lebih mudah diucapkan Pekanbaru.⁶

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

⁶Widya Lestari, *Asal-usul Nama dan Sejarah Kota Pekanbaru*, <https://www.kompas.com/stori/read/2021/10/07/140000179/asal-usul-nama-dan-sejarah-kota-pekanbaru?page=all>, diakses 13 Maret 2023.

Selanjutnya perkembangan tentang pemerintahan di Kota Pekanbaru mengalami beberapa kali perubahan:

1. Surat Keputusan Kerajaan Bershuit van Inlandsch Zelfbestuur van Siak No. 1 tanggal 19 Oktober 1919, Pekanbaru bagian dari Kerajaan Siak yang disebut District.
2. Tahun 1932 Pekanbaru masuk wilayah Kampar Kiri dipimpin oleh seorang Controleur berkedudukan di Pekanbaru.
3. Tanggal 8 Maret 1942 Pekanbaru dipimpin oleh seorang Gubernur Militer Go Kung, Distrik menjadi GUM yang dikepalai oleh GUNCO.
4. Ketetapan Gubernur Sumatera di Pekanbaru tanggal 17 Mei 1946 No. 103, Pekanbaru dijadikan daerah otonom yang disebut Haminte atau Kota B.
5. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 mengubah Kabupaten Pekanbaru diganti dengan Kabupaten Kampar, Kota Pekanbaru diberi status Kota Kecil.
6. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota-Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah (UU tentang Kota-Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah) yang mengatur pembentukan Kota Pekanbaru terhitung sejak tanggal tanggal 23 Maret 1956 hingga saat ini.

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

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemda Tahun 1999), Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU tentang Pemerintahan Daerah). Ketidaksesuaian dalam UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah yaitu Provinsi Riau belum menjadi provinsi tersendiri sehingga terdapat daerah otonom di luar Provinsi Riau yakni Agam, Padang/Pariaman, Solok, Pasaman, Sawah Lunto/Sijunjung, Lima Puluh Kota, Pesisir Selatan/Kerinci, Tanah Datar, Merangin, dan Batang Hari yang masuk dalam pengaturan Undang-Undang tersebut.

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

secara seragam antara daerah yang satu dengan daerah lainnya. Hal inilah yang sesungguhnya belum terakomodasi di dalam UU tentang Kota-Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah.

UU tentang Kota-Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah menggunakan landasan hukum UU tentang Pemda Tahun 1948 yang sejatinya saat itu belum ada konsep otonomi luas yang baru dimulai sejak keberlakuan UU tentang Pemda Tahun 1999. Otonomi luas baru muncul sejak UU tentang Pemda Tahun 1999 hingga saat ini, karena pada waktu dahulu pemberian otonomi yang seluas-luasnya dikhawatirkan menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan negara kesatuan dan tidak selaras dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi sesuai dengan prinsip yang diberikan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).⁷

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

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

⁷Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Seiring perkembangan menjadi sebuah metropolitan Pekansikawan (Pekanbaru, Siak, Kampar, dan Palalawan), Kota Pekanbaru juga tumbuh menjadi salah satu pusat kegiatan nasional dan memberi pengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi regional khususnya wilayah Sumatera. Perkembangan Kota Pekanbaru sebagai sebuah kota bisnis menempatkan kota ini sebagai kota dengan peredaran uang terbesar di Indonesia di luar pulau Jawa, yang didominasi oleh kegiatan jasa, perdagangan dan industri (MICE dan manufaktur). Sektor industri yang diunggulkan yaitu industri pengolahan, industri kerajinan, kimia dan bahan bangunan, industri pangan, industri logam dan industri sandang dan kulit.

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

B. Identifikasi Masalah

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

1. Bagaimana teori dan praktik pelaksanaan mengenai penyelenggaraan otonomi daerah di Kota Pekanbaru pada saat ini?

2. Bagaimana peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan otonomi daerah di Kota Pekanbaru pada saat ini?
3. Apakah yang menjadi dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari penyusunan RUU tentang Kota Pekanbaru di Provinsi Riau?
4. Apakah sasaran yang akan diwujudkan, jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan yang perlu diatur dalam RUU tentang Kota Pekanbaru di Provinsi Riau?

C. Tujuan dan Kegunaan

Sesuai dengan identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Kota Pekanbaru di Provinsi Riau yaitu sebagai berikut:

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

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

D. Metode Penyusunan

Penyusunan NA RUU tentang Kota Pekanbaru di Provinsi Riau dilakukan melalui studi kepustakaan/literatur dengan menelaah

berbagai data sekunder seperti hasil-hasil penelitian atau kajian, literatur, serta peraturan perundang-undangan terkait, baik di tingkat Undang-Undang maupun peraturan pelaksanaannya dan berbagai dokumen hukum terkait.

Guna melengkapi studi kepustakaan dan literatur dilakukan penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan terkait dengan penyelenggaraan otonomi daerah di Kota Pekanbaru, di antaranya yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota-Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah.
3. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2022 tentang Provinsi Riau.
4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan.
6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.
7. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.
8. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata.
9. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2015 tentang Batas Daerah Kabupaten Kampar dengan Kota Pekanbaru Provinsi Riau.

Selanjutnya, untuk memperkuat validitas data terkait kondisi terkini baik dari sisi sosiologis, administratif, geografis, dan berbagai data statistik lainnya, dilakukan pula pengumpulan data ke Kota Pekanbaru dengan melakukan diskusi dan validasi data ke Pemerintahan Daerah Kota Pekanbaru yang dihadiri oleh perwakilan dari dinas terkait serta akademisi dari Fakultas Hukum serta Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Riau. Data yang diperoleh memperkuat kerangka berpikir yang tertuang dalam bab kerangka teori dan praktik empiris dalam NA sebagai pisau analisis dalam melakukan kajian pada bab-bab berikutnya.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah salah satu bentuk nyata dari praktik demokrasi. Dalam tataran masyarakat, demokrasi berbicara tentang kebebasan individu dan kelompok-kelompok di dalam masyarakat, sedangkan dalam tataran hubungan pusat-daerah, demokrasi menuntut adanya kebebasan daerah untuk mengatur dirinya sendiri (otonomi daerah).⁸ Utamanya, ujung dari hubungan pusat dan daerah adalah kesetiaan nasional. Kesetiaan nasional menurut Myron Weiner⁹ dapat dicapai dengan mengurangi atau menghilangkan kesetiaan primordial. Hanya saja menurut Nazaruddin Syamsudin¹⁰ pandangan tersebut dapat dikritik sebab terlalu melihat persoalannya dari sudut pandang nasional, yang dalam hal ini dari puncak struktur politik. Apabila pandangan tersebut dilihat dari struktur bawah maka masalahnya menjadi lain yaitu bagaimana negara atau struktur politik dapat menampung kesetiaan primordial itu dan menyalurkannya dalam suatu ikatan yang terpadu. Pandangan tersebut di atas, menunjukkan bahwa perkembangan dinamika demokrasi di Indonesia, akan tergantung bagaimana pusat memiliki kepekaan terhadap perkembangan daerah, karena respon daerah merupakan bentuk respon terhadap kesetiaan nasional yang dibangun pemerintah.

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

⁸Maswadi Rauf dalam Roy T Pakpahan, *Konflik Elit Pusat dan Daerah Studi Kasus Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur provinsi Lampung 2003-2008*, Jakarta, FISIP UI, 2005, hal 32. Tesis S2 tidak diterbitkan.

⁹Lihat Nazaruddin Syamsudin, *Integrasi Politik di Indonesia*, Jakarta, Gramedia, 1989, hal 7.

¹⁰*Ibid*, hal 8.

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

Menurut Prof. Soepomo, otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat adat, dan sifat sendiri-sendiri dalam kadar Negara Kesatuan. Tiap-tiap daerah mempunyai histori dan sifat khusus yang berlainan daripada riwayat dan sifat daerah lain. Berhubungan dengan itu, Pemerintah harus menjauhkan segala usaha yang bermaksud akan menguniformisir seluruh daerah menurut satu model.¹¹ Menurut Smith, perlu dipahami bahwa perluasan otonomi daerah juga dapat membuka peluang semakin terkonsentrasinya kekuasaan diantara *local state-actors* (birokrat dan politisi lokal). Ini adalah salah satu bahaya dari perluasan otonomi daerah yang perlu dicermati. Bila kecenderungan ini terjadi maka masih terlalu dini untuk berharap bahwa kebijakan otonomi daerah akan dengan serta merta membuka peluang yang lebih luas kepada *civil society* untuk berpartisipasi dalam baik pada proses pengambilan keputusan pada tingkat lokal maupun pada tahap pelaksanaan dari berbagai keputusan tersebut.¹²

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

¹¹Josep Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi beberapa faktor yang mempengaruhi penyelenggaraannya)*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), hal. 46.

¹²Syarif Hidayat, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Kedepan*, (Jakarta: Pustaka Quantum, 2002), hal. 33.

pemerintah kabupaten dan kota. Karena itu, sasaran akhir penyelenggaraan otonomi daerah adalah pemberdayaan masyarakat dan pemerintah daerah serta mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat.¹³

Pelaksanaan otonomi daerah kelihatannya memang sederhana. Namun sebenarnya mengandung pengertian yang cukup rumit, karena di dalamnya tersimpul makna pendemokrasian dalam arti pendewasaan politik rakyat daerah, pemberdayaan masyarakat, dan sekaligus bermakna mensejahterakan rakyat berkeadilan.¹⁴ Reformasi di Indonesia yang terjadi pada tahun 1998 yang menghendaki adanya perubahan terhadap sistem pemerintahan di Indonesia dari pemerintahan pusat sampai pemerintah daerah dengan melakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan perubahan terhadap undang-undang, dimana salah satunya adalah Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Perubahan undang-undang pemerintah daerah sebagai bagian dari semanga reformasi mengakibatkan perubahan pola hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, pola pengelolaan keuangan pemerintah daerah.

2. Desentralisasi

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

¹³Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah Dalam Persepektif Lingkungan, Nilai dan Sumber daya*, (Jakarta: Djembatan), hal. 75-109.

¹⁴Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah (Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD)*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999), hal. 7.

desentralisasi (*the value of decentralization*), dan elemen desentralisasi (*the elements of decentralization*).¹⁵

Michael S. Malley berpendapat bahwa kebijakan desentralisasi di Indonesia hanya menghasilkan pemerintahan lokal yang telah diambil alih oleh elite-elite lokal:¹⁶

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

Konsep otonomi terkait erat dengan hubungan pusat dan daerah. Menurut SH Sarundajang¹⁷ untuk menjelaskan hubungan pusat dan daerah dua tipe yaitu: Pertama, disebut sentralis, yaitu segala urusan, tugas, fungsi dan wewenang penyelenggaraan pemerintahan pusat yang pelaksanaannya dilakukan secara dekonsentrasi. Kedua, disebut dengan desentralisasi, dimana urusan, tugas, dan wewenang pelaksanaan pemerintahan diserahkan seluas-luasnya kepada daerah. Dalam realitanya hubungan pemerintah pusat dan daerah tidak selalu berjalan harmonis. Penyebabnya bisa karena distribusi kekuasaan yang dilakukan antara pemerintah pusat dan daerah yang berjalan seimbang dan tidak adil. Distribusi kekuasaan yang dilakukan dalam bentuk mandat, jelas membatasi ruang gerak pemerintah daerah. Konflik

¹⁵Brian C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimention of The State*, London: George Allen & Unwin, 1985, hal. 2.

¹⁶*Ibid.*

¹⁷S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999, hal. 81.

kekuasaan itu semakin jelas terasa di era reformasi dan otonomi daerah.

Desentralisasi sebagai sebuah kebijakan dari negara atau pemerintah memiliki konsep yang bervariasi mulai yang bersifat universal (global) hingga lokal. Kebijakan desentralisasi baik di negara federal dan unitarisme sangat tergantung pada faktor-faktor sejarah dan budaya yang dihadapi setiap negara, sehingga kebijakan desentralisasi di tiap negara sangat berbeda dan sangat dipengaruhi oleh latar belakang politik dan kondisi sosial ekonomi masyarakat serta pengaruh globalisasi yang disponsori oleh negara maju dan lembaga internasional khususnya mengenai isu pembangunan, integrasi pasar domestik dengan pasar internasional, dan peningkatan otonomi daerah.¹⁸

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.¹⁹ Smith menjelaskan konsep desentralisasi dalam studi politik bahwa desentralisasi merujuk pada distribusi kekuasaan teritorial. Desentralisasi berhubungan dengan tingkat kekuasaan dan kewenangan yang diserahkan melalui hirarki geografis negara, dan institusi-institusi dan proses dimana penyerahan tersebut terjadi. Desentralisasi memerlukan pembagian teritorial negara ke dalam daerah-daerah yang lebih kecil dan pembentukan institusi-institusi politik dan administrasi pada daerah-daerah tersebut.²⁰

Brian C Smith telah berpendapat bahwa dalam menentukan kebijakan pembangunan harus merujuk pada tujuan utama

¹⁸John Harriss, Kristian Stokke, dan Olle Tornquist, *Politicsing Democracy: The New Local Politics of the Democratisation*, New York: Palgrave Macmillan, 2005, hal. 2-3.

¹⁹Brian C. Smith, *Op.cit*, hal.1.

²⁰*Ibid*, hal. 2.

desentralisasi. Brian C Smith mengemukakan 7 (tujuh) buah alasan mengapa desentralisasi demokratis seharusnya dijadikan landasan dalam pembuatan kebijakan pemerintahan. Pertama, perencanaan pembangunan lebih efektif berdasarkan kebutuhan lokal. Perencanaan ini akan memberikan mekanisme yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat lokal. Kedua, desentralisasi pada tatanan lokal berdampak langsung pada penurunan masyarakat miskin. Ketiga, desentralisasi pembangunan pada tingkat lokal akan memperbaiki agen (lembaga-lembaga) lokal. Keempat, desentralisasi pembangunan di tingkat lokal akan mengurangi perubahan sosial masyarakat baik dari aspek keterasingan (*indifference*), sifat pesimis, dan pasif. Kelima, desentralisasi pembangunan seharusnya memberikan kecepatan dan fleksibilitas dalam pengimplementasian kebijakan dengan mengurangi tingkat direksi (instruksi) dan pengawasan pemerintah pusat. Keenam, pembangunan pada tingkat lokal akan meningkatkan kepercayaan demokrasi lokal yang pada akhirnya akan memperkuat kesatuan nasional. Pada akhirnya desentralisasi pada tingkat lokal akan mempercepat mobilisasi dukungan terhadap perencanaan pembangunan. Ketujuh, dengan demikian rencana dan target pembangunan harus dikomunikasikan (koordinasi) dalam fisik dan budaya yang sulit. Institusi lokal (pemerintah lokal) dapat memberikan data interpretasi kebutuhan lokal, indoktrinasi (terhadap manfaat program kesehatan misalnya), input atau masukan (seperti dana pendampingan dan buruh/pekerja) dan proyek swadaya masyarakat. Sehingga tujuan dari desentralisasi pembangunan pada tingkatan lokal akan dapat memperbaiki perekonomian dan kesejahteraan masyarakat.²¹

Dalam tataran pelaksanaannya desentralisasi menghasilkan bentuk-bentuk kewenangan delegasi (dekonsentrasi) dan devolusi (desentralisasi). Dua pandangan mendasar mengenai implementasi dekonsentrasi yang mengarah pada upaya resentralisasi dan

²¹*Ibid*, hal. 186-188.

desentralisasi yang menekankan pada devolusi kewenangan urusan. Pertama, Brian C. Smith berpandangan bahwa kebijakan dekonsentrasi dan desentralisasi merupakan alat pemerintah pusat yang ditujukan untuk memperkuat batas-batas (teritorial) kesatuan suatu negara melalui pembangunan. Brian C. Smith mengatakan:²²

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

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

²²*Ibid*, hal. 191.

organisasi-organisasi dan memungkinkan koordinasi aktivitas-aktivitas.²³

Dengan demikian desentralisasi pembangunan harus ditujukan dalam rangka peningkatan partisipasi masyarakat baik dalam proses pembuatan kebijakan ataupun implementasi kebijakan yang pada tatanan paling dasarnya lebih baik dikelola oleh pemerintahan lokal sebagai aspirasi masyarakat. Terdapat pandangan bahwa pemerintahan lokal lebih layak untuk mengelola urusan pelayanan dan kesejahteraan, Muttalib dan Ali Khan memberikan justifikasi dengan menjelaskan:²⁴

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

Desentralisasi sebagai sebuah kebijakan dari negara atau pemerintah memiliki konsep yang bervariasi mulai yang bersifat universal hingga lokal. S.N Jha dan P.C Mathur memandang, desentralisasi menjadi alasan yang paling mungkin sebagai alternatif bagi pemerintah dengan sebuah pendekatan 'pusat masyarakat' guna

²³G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (Eds.), *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills/London/New Delhi: Sage Publication, 1983, hal. 29.

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

menjadi solusi persoalan lokal menyangkat peningkatan ekonomi dan keadilan sosial. Pada konteks ini, mungkin saja dalam proses pemerintahan lokal terjadi berseberangan kewenangan dengan pemerintahan pusat, bahkan dapat pula merusak kebijakan publik yang dirancang untuk kebaikan masyarakat luas. Oleh sebab itu, desentralisasi bukan sekedar melemahkan pemerintahan pusat, namun dapat pula menjamin stabilitas pemerintahan dan meniadakan sifat birokrasi kolonial guna menjamin adanya perbedaan agama, etnisitas, dan minoritas.²⁵ Daerah memiliki pemerintahan sendiri dan memiliki kemampuan untuk mengarahkan potensi lokal untuk melakukan promosi pembangunan pada tataran terbawah. Inilah yang harus dipunyai pemerintahan lokal yang dibentuk oleh otoritas pusat. Akan tetapi terjadi kegagalan dalam memahami desentralisasi ketika munculnya fenomena mafia dalam pemerintahan lokal yang melemahkan proses politik dari pusat kekuasaan. Dengan demikian dapat dikatakan makna filosofi dari desentralisasi menjadi sia-sia belaka.²⁶

3. Pembangunan Daerah Berkelanjutan

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

²⁵S.N Jha dan P.C Mathur (Eds.), *Decentralization and Local Politics*, California: Sage Publication, 1999, hal. 48.

²⁶*Ibid*, hal. 50-51.

nasional yang memberikan kemampuan suatu negara untuk memelihara lingkungannya agar tidak mengalami kerusakan; sebaliknya kondisi lingkungan yang baik akan tidak menyerap dana pembangunan tetapi justru mendukung atau menopang kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya.²⁷

Adapun pilar-pilar pembangunan berkelanjutan berupa berkelanjutan ekonomi, berkelanjutan sosial dan berkelanjutan lingkungan, yang ketiganya harus berkembang secara seimbang; kalau tidak pembangunan akan terjebak pada model pembangunan konvensional yang menekankan pertumbuhan ekonomi saja dan meninggalkan perkembangan sosial dan lingkungan. Hasil pembangunan konvensional antara lain pemerataan hasil-hasil pembangunan menjadi sangat timpang dengan 20% (dua puluh persen) penduduk dunia di negara maju menguasai 80% (delapan puluh persen) pendapatan dunia dan 80% (delapan puluh persen) penduduk dunia (negara sedang berkembang) hanya menguasai 20% (dua puluh persen) pendapatan dunia. Akibatnya pembangunan konvensional menjadi terhambat atau terkendala oleh kondisi sosial (kesehatan, pendidikan, dan kemiskinan) dan menyusutnya cadangan sumberdaya alam (energi BBM fosil dan batubara yang tak terbarukan) serta memburuknya kualitas lingkungan akibat pencemaran udara, air, sungai dan danau, serta kekurangan air di musim kemarau dan banjir di musim hujan di banyak tempat di Indonesia maupun di negara-negara sedang berkembang lainnya dan juga di negara maju.²⁸

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

²⁷David W. Pearce dan Jeremy J. Warford, *World Without End, Economics, Environment and Sustainable Development*, New York: Oxford University Press, 1993.

²⁸Emil Salim, "Paradigma Pembangunan Berkelanjutan", dalam Iwan Jaya Azis, et.al., *Pembangunan Berkelanjutan, Peran dan Kontribusi Emil Salim*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2010, hal. 21 – 30.

dan daerah dalam konteks pembangunan berkelanjutan. Pemerintah juga menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

Sementara itu, hasil analisis dari Bank Dunia menunjukkan bahwa pembangunan Indonesia yang tidak berkelanjutan akan menimbulkan biaya sosial dan lingkungan yang berkisar antara 0,2% (nol koma dua persen) sampai 7% (tujuh persen) terhadap pendapatan nasional bruto.²⁹

Pembangunan berkelanjutan telah menjadi perhatian nasional dan wilayah. Pencapaian pembangunan yang seimbang antara aspek ekonomi, sosial dan lingkungan telah menjadi perhatian pengambil kebijakan yakni bagaimana mencapai pembangunan berkelanjutan tersebut secara terukur dan layak. Belakangan konsern pembangunan berkelanjutan juga telah bergeser dari sekedar *concern* global atau internasional ke lebih lokal atau regional.³⁰

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

²⁹Akhmad Fauzi dan Alex Oxtavianus, *The Measurement of Sustainable Development in Indonesia*, Jurnal Ekonomi Pembangunan, Vol.15 No.1, 2014, hal. 68-83.

³⁰Peter Nijkamp dan R Vreeker, *Methods: Sustainability Assessment of Development Scenarios: Methodology and Application to Thailand*, Ecological Economics, Vol.33 No.1, 2000, hal. 7-27.

4. Partisipasi Masyarakat

Pelaksanaan pembangunan harus ada sebuah rangsangan dari pemerintah agar masyarakat dalam keikutsertaannya memiliki motivasi. Beberapa rincian tentang partisipasi sebagai berikut:³¹

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

Partisipasi dalam pembangunan dan menilai hasil partisipasi masyarakat adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan ketertiban masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi.³²

³¹Teguh Yuwono, *Manajemen Otonomi Daerah: Membangun Daerah Berdasar Paradigma Baru*, Semarang: Ciyapps Diponegoro University, 2001, hal. 124.

³²Rukminto Adi Isbandi, *Perencanaan Partisipatoris Berbasis Aset Komunitas: Dari Pemikiran Menuju Penerapan*, Depok: Fisip UI press, 2007, hal. 27.

Ada tiga tradisi konsep partisipasi terutama bila dikaitkan dengan pembangunan masyarakat yang demokratis yaitu:³³

- a. Partisipasi politik (*political participation*) lebih berorientasi pada “mempengaruhi” dan “mendudukan wakil-wakil rakyat”, dan pejabat politik dalam lembaga pemerintahan ketimbang partisipasi aktif dalam proses-proses pemerintahan itu sendiri.
- b. Partisipasi sosial (*social participation*), partisipasi ditempatkan sebagai *beneficiary* atau pihak di luar proses pembangunan dalam konsultasi atau pengambilan keputusan dalam semua tahapan siklus proyek pembangunan dari evaluasi kebutuhan sampai penilaian, pemantauan, evaluasi, dan implementasi. Partisipasi sosial sebenarnya dilakukan untuk memperkuat proses pembelajaran dan mobilisasi sosial. Dengan kata lain, tujuan utama dari proses sosial sebenarnya bukanlah pada kebijakan publik itu sendiri tetapi keterlibatan komunitas (lembaga swadaya masyarakat/*non government organization*) dalam dunia kebijakan publik lebih diarahkan sebagai wahana pembelajaran dan mobilisasi sosial.
- c. Partisipasi warga (*citizen participation/citizenship*), menekankan pada partisipasi langsung warga dalam pengambilan keputusan pada lembaga dan proses pemerintahan. Partisipasi warga telah mengalih konsep partisipasi “dari sekedar kepedulian terhadap penerima derma atau kaum terisih menuju suatu keperdulian dengan berbagai bentuk keikutsertaan warga dalam pembuatan kebijakan dan pengambil keputusan diberbagai gelanggang kunci yang mempengaruhi kehidupan mereka maka berbeda dengan partisipasi sosial, partisipasi warga memang berorientasi pada agenda penentuan kebijakan publik. Partisipasi warga sebagai kelompok penekan dapat dijelaskan sebagai partisipasi masyarakat dalam pembangunan hanyalah menjadikan masyarakat sebagai objek semata. Salah satu kritik adalah masyarakat merasa tidak memiliki dan acuh tak acuh

³³M. Slamet, *Membentuk Pola Perilaku Manusia Pembangunan*, Bogor: IPB Press, 2003, hal. 8.

terhadap program pembangunan yang ada. Penempatan masyarakat sebagai subjek pembangunan mutlak diperlukan sehingga masyarakat akan dapat berperan serta secara aktif mulai dari perencanaan, pelaksanaan hingga monitoring dan evaluasi pembangunan. Terlebih apabila akan dilakukan pendekatan pembangunan dengan semangat lokalitas. Masyarakat lokal menjadi bagian yang paling memahami keadaan daerahnya tentu akan mampu memberikan masukan yang sangat berharga. Masyarakat lokal dengan pengetahuan serta pengalamannya menjadi modal yang sangat besar dalam melaksanakan pembangunan. Masyarakat lokal yang mengetahui permasalahan yang dihadapi serta juga potensi yang dimiliki oleh daerahnya dan mereka akan mempunyai pengetahuan lokal untuk mengatasi masalah yang dihadapinya tersebut.

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

peran masyarakat bukan menjadi fokus utama, tetapi tujuannya untuk menyembuhkan mereka.³⁴

Dilanjutkan dengan tangga ketiga, keempat, dan kelima yang dikategorikan sebagai derajat tokenisme dimana masyarakat diberi kesempatan untuk berpendapat dan didengar pendapatnya, tapi mereka tidak memiliki kemampuan untuk mendapatkan jaminan bahwa pandangan mereka akan dipertimbangkan oleh pemegang keputusan. Dimulai dari jenjang informasi yaitu keadaan dimana komunikasi sudah mulai banyak terjadi tapi masih bersifat satu arah dan tidak ada sarana timbal balik. Jenjang konsultasi memungkinkan adanya komunikasi yang bersifat dua arah, tapi masih bersifat partisipasi yang ritual. Jenjang penentruman atau *placation* adalah kondisi dimana komunikasi telah berjalan baik dan sudah ada negosiasi antara masyarakat dan pemerintah.³⁵

Tiga tangga teratas dikategorikan sebagai bentuk yang sesungguhnya dari partisipasi dimana masyarakat memiliki pengaruh dalam proses pengambilan keputusan. Tangga Kemitraan merupakan kondisi dimana pemerintah dan masyarakat menjadi mitra sejajar. Pendelegasian, dimana kekuasaan pemerintah memberikan kewenangan kepada masyarakat untuk mengurus sendiri beberapa kepentingannya, mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, *monitoring*, dan evaluasi, sehingga masyarakat memiliki kekuasaan yang jelas dan bertanggung jawab sepenuhnya terhadap keberhasilan program. Tingkatan teratas adalah pengendalian warga, suatu kondisi dimana masyarakat sepenuhnya mengelola berbagai kegiatan untuk kepentingan mereka, yang disepakati bersama, dan tanpa campur tangan pemerintah.³⁶

³⁴Sherry R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, *Journal of The American Planning Association*, Vol.35, No.4, 1969, hal. 216- 224.

³⁵*Ibid.*

³⁶*Ibid.*

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

I. C. van der Vlies dalam bukunya yang berjudul “*Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*”, membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginnelsen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material. Asas-asas yang formal meliputi:³⁷

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

Asas-asas yang material meliputi:

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

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

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

³⁷I. C. van der Vlies, *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, 's-Gravenhage: Vuga, 1984 hlm. 186 seperti dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, hlm. 330, dalam Maria Farida Indrati, S., *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Jakarta: Kanisius, 2007, hal. 253-254.

berada dalam keutamaan hukum dan asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut itu meliputi juga:³⁸

- a. asas tujuan yang jelas;
- b. asas perlunya pengaturan;
- c. asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat;
- d. asas dapat dilaksanakan;
- e. asas dapat dikenali;
- f. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
- g. asas kepastian hukum; dan
- h. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

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

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

³⁸A. Hamid Attamimi, *Ibid.*, hal. 344-345 dalam Maria Farida Indrati S., *Ibid.* hlm. 254-256.

3. asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum; dan
4. asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

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

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

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

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;

- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan; keserasian, dan keselarasan.

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

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

1. Asas Demokrasi

Asas demokrasi dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan Kota Pekanbaru dilaksanakan berdasarkan prinsip musyawarah mufakat.

2. Asas Kepentingan Nasional

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

3. Asas Keseimbangan Wilayah

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

4. Asas Keadilan dan Pemerataan Kesejahteraan

Asas keadilan dan pemerataan kesejahteraan dimaksudkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Riau dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya pemerataan

kesejahteraan yang mencerminkan keadilan secara proporsional antar setiap kawasan dan di kalangan penduduk yang menghuni wilayah bersangkutan dengan berupaya mengintegrasikan setiap potensi yang ada di Kota Pekanbaru secara terarah dan saling bersinergi bagi upaya perwujudan asas dan keadilan pemerataan kesejahteraan dari pembangunan yang dijalankan.

5. Asas Peningkatan Daya Saing

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

6. Asas Kepastian Hukum

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

7. Asas Keharmonisan

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

8. Asas Daya Guna dan Hasil Guna

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

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

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

10. Asas Kesatuan Pola dan Haluan Pembangunan

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

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

1. Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kota Pekanbaru

a. Sejarah dan Dasar Hukum Pembentukan

Nama “Pekanbaru” dahulunya dikenal dengan nama “Senapelan” yang saat itu dipimpin oleh seorang Kepala Suku disebut Batin. Daerah ini terus berkembang menjadi kawasan pemukiman baru dan seiring waktu berubah menjadi Dusun Payung Sekaki yang terletak di muara Sungai Siak.³⁹ Pada tanggal 9 April Tahun 1689, telah diperbaharui sebuah perjanjian antara Kerajaan Johor dengan Belanda (VOC) dimana dalam perjanjian tersebut Belanda diberi hak yang lebih luas. Di antaranya pembebasan cukai dan monopoli terhadap beberapa jenis

³⁹Pemerintah Kota Pekanbaru, *Laporan Hasil Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Rancangan Undang-Undang Tentang Kota Pekanbaru*, Pekanbaru, Provinsi Riau, tanggal 7-10 Maret 2023.

barang dagangan. Selain itu Belanda juga mendirikan Loji di Petapahan yang saat itu merupakan kawasan yang maju dan cukup penting.⁴⁰

Mengingat kapal Belanda tidak dapat masuk ke Petapahan maka Senapelan menjadi tempat perhentian kapal-kapal Belanda, selanjutnya pelayaran ke Petapahan dilanjutkan dengan perahu-perahu kecil. Dengan kondisi ini, Payung Sekaki atau Senapelan menjadi tempat penumpukan berbagai komoditi perdagangan baik dari luar untuk diangkut ke pedalaman maupun dari pedalaman untuk dibawa keluar berupa bahan tambang seperti timah, emas, barang kerajinan kayu, dan hasil hutan lainnya.⁴¹

Payung Sekaki atau Senapelan terus berkembang dan memegang peranan penting dalam lalu lintas perdagangan. Letak Senapelan yang strategis dan kondisi Sungai Siak yang tenang dan dalam membuat perkampungan ini memegang posisi silang baik dari pedalaman Tapung maupun pedalaman Minangkabau dan Kampar. Hal ini juga merangsang berkembangnya sarana jalan darat melalui rute Teratak Buluh (Sungai Kelulut), Tangkerang hingga ke Senapelan sebagai daerah yang strategis dan menjadi pintu gerbang perdagangan yang cukup penting.⁴²

Perkembangan Senapelan sangat erat dengan Kerajaan Siak Sri Indra Pura. Semenjak Sultan Abdul Jalil Alamudin Syah menetap di Senapelan, beliau membangun Istana di Kampung Bukit dan diperkirakan Istana tersebut terletak disekitar lokasi Mesjid Raya sekarang. Sultan kemudian berinisiatif membuat pekan atau pasar di Senapelan namun tidak berkembang. Kemudian usaha yang dirintis tersebut dilanjutkan oleh putranya Raja Muda Muhammad Ali yang

⁴⁰Pemerintah Kota Pekanbaru, *Mengenal Kota Pekanbaru*, Dimuat dalam <https://www.pekanbaru.go.id/p/menu/profil-kota/mengenal-kota-pekanbaru>, diakses tanggal 28 Maret 2023.

⁴¹*Ibid.*

⁴²*Ibid.*

bergelar Sultan Muhammad Ali Abdul Jalil Muazamsyah meskipun lokasi pasar bergeser di sekitar Pelabuhan Pekanbaru sekarang.⁴³

Akhirnya menurut catatan yang dibuat oleh Imam Suhil Siak, Senapelan yang kemudian lebih populer disebut Pekanbaru resmi didirikan pada tanggal 21 Rajab hari Selasa tahun 1204 H bersamaan dengan 23 Juni 1784 M oleh Sultan Muhammad Ali Abdul Jalil Muazamsyah dibawah pemerintahan Sultan Yahya yang kemudian ditetapkan sebagai hari jadi Kota Pekanbaru. Sejak ditinggal oleh Sultan Muhammad Ali Abdul Jalil Muazamsyah, penguasaan Senapelan diserahkan kepada Datuk Bandar yang dibantu oleh empat Datuk besar yaitu Datuk Lima Puluh, Datuk Tanah Datar, Datuk Pesisir dan Datuk Kampar. Mereka tidak memiliki wilayah sendiri tetapi mendampingi Datuk Bandar. Keempat Datuk tersebut bertanggungjawab kepada Sultan Siak dan jalannya pemerintahan berada sepenuhnya ditangan Datuk Bandar.⁴⁴ Hari Jadi Kota Pekanbaru diperingati pada tanggal 23 Juni sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 08 Tahun 2005 tentang Penetapan Hari Jadi Pekanbaru.⁴⁵

Selanjutnya, perkembangan tentang pemerintahan di Kota Pekanbaru selalu mengalami perubahan:⁴⁶

1. Surat Keputusan Kerajaan Bershuit van Inlandsch Zelfbestuur van Siak No. 1 tanggal 19 Oktober 1919, Pekanbaru bagian dari Kerajaan Siak yang disebut District.
2. Tahun 1932 Pekanbaru masuk wilayah Kampar Kiri dipimpin oleh seorang Controleur berkedudukan di Pekanbaru.

⁴³Pemerintah Kota Pekanbaru, *Laporan Hasil Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Kota Pekanbaru*, Pekanbaru, Provinsi Riau, tanggal 7-10 Maret 2023.

⁴⁴Pemerintah Kota Pekanbaru, *Mengenal Kota Pekanbaru*, Dimuat dalam <https://www.pekanbaru.go.id/p/menu/profil-kota/mengenal-kota-pekanbaru>, diakses tanggal 28 Maret 2023.

⁴⁵Data Wardana, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Islam Riau, *Laporan Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Kota Pekanbaru, Kabupaten Bengkalis, Dan Kabupaten Kampar Di Provinsi Riau*, tanggal 9-12 Mei 2023.

⁴⁶*Ibid.*

3. Tanggal 8 Maret 1942 Pekanbaru dipimpin oleh seorang Gubernur Militer Go Kung, Distrik menjadi GUM yang dikepalai oleh GUNCO.
4. Ketetapan Gubernur Sumatera di Pekanbaru tanggal 17 Mei 1946 No. 103, Pekanbaru dijadikan daerah otonom yang disebut Haminte atau Kota B.
5. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 mengubah Kabupaten Pekanbaru diganti dengan Kabupaten Kampar, Kota Pekanbaru diberi status Kota Kecil.
6. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 menyempurnakan status Kota Pekanbaru sebagai Kota Kecil.
7. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 status Pekanbaru menjadi Kota Praja.
8. Kepmendagri No. 52/1/44-25 tanggal 20 Januari 1959 Pekanbaru menjadi Ibukota Propinsi Riau.
9. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 resmi pemakaian sebutan Kotamadya Pekanbaru.
10. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebutan Kotamadya berubah menjadi Kota Pekanbaru.

Sebelum tahun 1960, Pekanbaru hanyalah kota dengan luas 16 km² yang kemudian bertambah menjadi 62.96 km² dengan 2 kecamatan yaitu Kecamatan Senapelan dan Kecamatan Limapuluh. Selanjutnya, pada tahun 1965 bertambah menjadi 6 kecamatan dan tahun 1987 menjadi 8 kecamatan dengan luas wilayah 446.50 km².⁴⁷

Dengan meningkatnya kegiatan pembangunan menyebabkan meningkatnya kegiatan penduduk di segala bidang yang pada akhirnya meningkatkan pula tuntutan dan kebutuhan masyarakat terhadap penyediaan fasilitas dan utilitas perkotaan serta kebutuhan lainnya. Untuk lebih terciptanya tertib pemerintahan dan pembinaan wilayah yang cukup luas maka dibentuklah Kecamatan Baru dengan Perda Kota

⁴⁷Pemerintah Kota Pekanbaru, *Laporan Hasil Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Rancangan Undang-Undang Tentang Kota Pekanbaru*, Pekanbaru, Provinsi Riau, tanggal 7-10 Maret 2023.

Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Kecamatan menjadi 15 kecamatan dengan 83 kelurahan.⁴⁸

b. Batas dan Cakupan Wilayah

Kota Pekanbaru berbatasan dengan: Sebelah Utara: Kabupaten Siak dan Kabupaten Kampar, Sebelah Selatan: Kabupaten Kampar dan Kabupaten Pelalawan, Sebelah Timur: Kabupaten Siak dan Kabupaten Pelalawan, dan Sebelah Barat: Kabupaten Kampar. Kota Pekanbaru merupakan Ibukota Provinsi Riau yang mempunyai jarak lurus dengan ibukota-ibukota kabupaten/ kota lain dengan besaran jarak, sebagai berikut: - Taluk Kuantan = 118 km - Rengat = 159 km - Tembilahan = 213,5 km - Pangkalan Kerinci = 33,5 km - Siak = 74,5 km - Bangkinang = 51 km - Pasir Pengaraian = 132,5 km - Bengkalis = 128 km - Bagansiapi-api = 192,5 km - Dumai = 125 km - Selat Panjang = 141 km.⁴⁹

Luas wilayah Kota Pekanbaru pada tahun 2021 meliputi 632,26 Km². Kecamatan Rumbai Timur, Tenayan Raya, dan Rumbai Barat merupakan tiga kecamatan terluas di Kota Pekanbaru, dengan persentase luas wilayah terhadap total wilayah Pekanbaru masing-masing adalah 21,91%, 18,12%, dan 13,63%. Dilihat dari ketinggian wilayah tiap kecamatan, Tenayan Raya merupakan kecamatan dengan wilayah tertinggi yakni mencapai 43 meter di atas permukaan laut. Sebaliknya, Kecamatan Limapuluh merupakan kecamatan dengan wilayah terendah yang hanya berkisar 4 meter di atas permukaan laut.

Luas Daerah dan Jumlah Pulau Menurut Kecamatan di Kota Pekanbaru, 2021:

⁴⁸*Ibid.*

⁴⁹Badan Pusat Statistik Kota Pekanbaru, *Kota Pekanbaru dalam Angka, Pekanbaru Municipality in Figures, 2022.*

Kecamatan <i>Subdistrict</i>	Ibukota Kecamatan <i>Capital of Subdistrict</i>	Luas <i>Total Area</i> (km ² /sq.km)
(1)	(2)	(3)
Payung Sekaki	Labuh Baru Barat	35,55
Tuahmadani	Tuahmadani	29,84
Binawidya	Simpang Baru	36,59
Bukit Raya	Simpang Tiga	22,05
Marpojan Damai	Sidomulyo Timur	29,74
Tenayan Raya	Sialang Sakti	114,40
Kulim	Mentangor	56,87
Limapuluh	Rintis	4,04
Sail	Cinta Raja	3,26
Pekanbaru Kota	Kota Tinggi	2,26
Sukajadi	Pulau Karam	3,76
Senapelan	Kampung Bandar	6,65
Rumbai	Meranti Pandak	61,86
Rumbai Barat	Maharani	86,01
Rumbai Timur	Limbungan	138,31
Pekanbaru		632,26

Gambar 1. Luas Daerah dan Jumlah Pulau Menurut Kecamatan di Kota Pekanbaru, 2021

c. Kondisi Geografis

Kota Pekanbaru terletak antara: 101° 14' - 101° 34' Bujur Timur dan 0° 25' - 0° 45' Lintang Utara. Secara geologi, Kota Pekanbaru memiliki keadaan daerah yang relatif datar dengan ciri-ciri yaitu struktur tanah pada umumnya terdiri dari jenis aluvial dengan pasir dan daerah pinggiran kota pada umumnya terdiri dari jenis tanah organosol dan humus yang merupakan rawa-rawa yang bersifat asam dan sangat kerosif untuk besi.⁵⁰

Kota Pekanbaru dibelah oleh aliran Sungai Siak yang mengalir dari barat ke timur. Sungai ini memiliki beberapa anak sungai, yaitu: Sungai Umban Sari, Air Hitam, Sibam, Setukul, Pengambang, Ukai, Sago, Senapelan, Mintan, dan Tampan. Sungai Siak juga merupakan jalur perhubungan lalu lintas perekonomian rakyat pedalaman ke kota

⁵⁰*Ibid.*

serta rakyat dari daerah lainnya.⁵¹ Secara geografis, Kota Pekanbaru memiliki posisi strategis berada pada jalur lintas timur Sumatera, terhubung dengan beberapa kota seperti Medan, Padang dan Jambi, dengan wilayah administratif, diapit oleh Kabupaten Siak pada bagian Utara dan Timur, sementara bagian barat dan selatan oleh Kampar.⁵²

Keadaan Iklim Suhu udara maksimum di Kota Pekanbaru pada tahun 2021 mencapai 35,600°C yang terjadi pada bulan Oktober, sedangkan suhu udara minimum mencapai 21,000°C yang terjadi pada bulan Juni dan Juli. Curah hujan maksimum di Kota Pekanbaru pada tahun 2021 mencapai 409,90 mm³ dengan jumlah hari hujan 20 hari yang terjadi pada bulan April, sedangkan curah hujan minimum terjadi pada bulan Juli sebesar 91,30 mm³ dengan jumlah hari hujan 8 hari.⁵³

2. Potensi Daerah

Dengan posisi wilayah yang sangat strategis, Pekanbaru memiliki potensi yang unik, karena berada tepat di tengah Provinsi Riau dan di jantung Pulau Sumatera serta dikelilingi daerah yang kaya dengan sumber daya alam, berada pada jalur lintas timur Sumatera dan sekaligus berfungsi sebagai pintu gerbang Indonesia bagian barat menuju kawasan Asia, Amerika, dan Eropa. Pekanbaru menjelma menjadi kota harapan baru di Negara Republik Indonesia.⁵⁴

a. Sumber Daya Alam

1) Hortikultura

Tanaman sayuran yang dominan diusahakan oleh masyarakat Kota Pekanbaru adalah bayam, cabai besar, cabai rawit, petai, ketimun, dan kangkung. Tanaman bayam dan kangkung paling banyak diproduksi di Kecamatan Tenayan Raya, tanaman cabai

⁵¹*Ibid.*

⁵²Data Wardana, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Islam Riau, *Laporan Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Kota Pekanbaru, Kabupaten Bengkalis, Dan Kabupaten Kampar Di Provinsi Riau.*

⁵³Badan Pusat Statistik Kota Pekanbaru, *Kota Pekanbaru dalam Angka, Pekanbaru Municipality in Figures, 2022.*

⁵⁴*Ibid.*

besar paling banyak diproduksi di Kecamatan Rumbai, tanaman cabai rawit paling banyak diproduksi di Kecamatan Rumbai dan Kecamatan Rumbai Pesisir, tanaman petsai paling banyak diproduksi di Kecamatan Marpoyan Damai, sedangkan tanaman ketimun paling banyak diproduksi di Kecamatan Tampan.⁵⁵

2) Perkebunan

Tanaman perkebunan yang ada di Kota Pekanbaru yaitu kelapa sawit, kelapa, karet dan kakao. Pada tahun 2020, tanaman perkebunan yang memiliki areal paling luas dan produksi yang paling banyak di Kota Pekanbaru yaitu kelapa sawit. Sedangkan tanaman yang luas areal nya paling kecil dan belum memiliki hasil produksi yaitu kakao.

3) Kehutanan

Luas kawasan hutan dan perairan di Kota Pekanbaru pada tahun 2020 sebesar 63.155 hektar. Kecamatan Tenayan Raya memiliki kawasan hutan dan perairan paling luas yaitu 27,33%. Disusul dengan kecamatan Rumbai Pesisir dan Rumbai yang masing. masing memiliki luas 24,86% dan 20,64%. Sedangkan kecamatan yang memiliki kawasan hutan dan perairan paling sedikit yaitu kecamatan Pekanbaru Kota.⁵⁶

4) Peternakan

Mayoritas hewan ternak di Kota Pekanbaru pada tahun 2020 ada 5 jenis, yaitu sapi potong, kerbau, kuda, kambing, domba dan babi. Populasi ternak yang terbanyak yaitu Babi sejumlah 20.659 ekor dimana 15.100 ekor berada di kecamatan Rumbai. Hewan unggas di Kota Pekanbaru pada tahun 2020 terdiri dari ayam kampung, ayam petelur, ayam pedaging, itik dan itik manila. Populasi unggas paling banyak di Kota Pekanbaru yaitu ayam

⁵⁵*Ibid.*

⁵⁶*Ibid.*

pedaging sebanyak 7.410.377 ekor, dimana populasi ayam pedaging paling banyak berada di kecamatan Rumbai.⁵⁷

5) Perikanan

Kawasan perairan umum di Kota Pekanbaru hanya terdapat di kecamatan Payung Sekaki, Senapelan, Tenayan Raya, Limapuluh, Rumbai, dan Rumbai Pesisir. Wilayah yang paling banyak menghasilkan sebelas jenis ikan adalah Rumbai Pesisir. Sebelas jenis ikan tersebut yaitu kelabau, baung, pantau, selais, tuakang, rasau/ lukas, betutu, juara, gabus, udang galah dan udang tawar. Produksi yang paling banyak yaitu ikan baung sebanyak 15,82 ton dan produksi yang paling sedikit yaitu udang tawar sebanyak 0,31 ton.

b. Industri, Energi, dan Pariwisata

1) Industri

Jumlah industri kecil pada tahun 2021 di Kota Pekanbaru meningkat sebesar 303 industri dibandingkan kondisi tahun 2020 menjadi 2.574 industri. Kecamatan Tampan, Marpoyan Damai, dan Tenayan Raya merupakan tiga kecamatan dengan jumlah industri yang tinggi. Perkembangan jumlah industri kecil di Kota Pekanbaru pada umumnya menunjukkan peningkatan dari tahun 2019-2021.⁵⁸

Pertumbuhan bidang industri di Kota Pekanbaru terus mengalami peningkatan dengan rata-rata pertumbuhan pertahun sebesar 3,82%, dan target tahun 2023 antara 4,2 sampai 4,6%. Dengan kelompok industri terbesar pada sektor industri logam, mesin, elektronika dan aneka, kemudian disusul industri pertanian dan kehutanan. Selain itu beberapa investasi yang ditanamkan di kota ini sebagian besar digunakan untuk penambahan bahan baku, penambahan peralatan dan perluasan bangunan, sebagian

⁵⁷*Ibid.*

⁵⁸*Ibid.*

kecil lainnya digunakan untuk industri baru kemudian Sektor perdagangan dan jasa saat ini menjadi andalan Kota Pekanbaru.⁵⁹

2) Energi

Total penggunaan listrik selama tahun 2021 di Kota Pekanbaru sebesar 135.954.020 Kwh, dimana sebanyak 51,86% dipergunakan oleh rumah tangga dan 32,32% dipergunakan untuk bisnis. Jumlah pelanggan PLN terbanyak berasal dari rumah tangga yaitu sebesar 86,70%. Pada tahun 2021, jumlah pelanggan PDAM yaitu 13.714 dengan kubikasi air sebesar 2.455.930 m³. Air minum dari PDAM paling banyak disalurkan untuk Non-Niaga sebesar 68,50%.⁶⁰

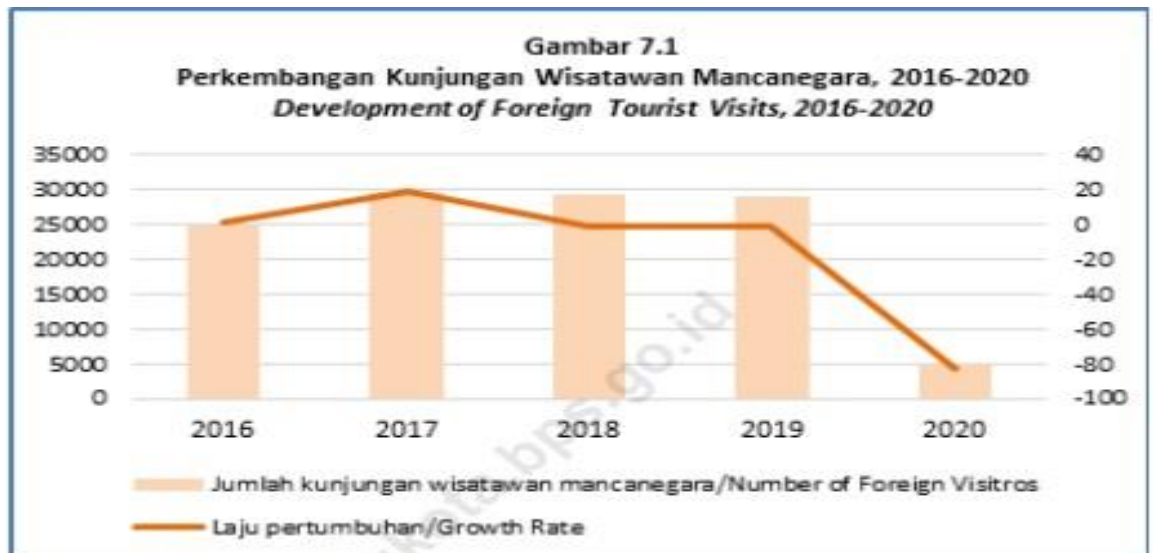
3) Pariwisata

Wabah virus Covid-19 membawa dampak yang nyata bagi pariwisata Indonesia. Tercatat pada tahun 2021 jumlah kunjungan wisatawan mancanegara ke Kota Pekanbaru hanya sebanyak 73 orang atau turun 98,6 persen dari tahun sebelumnya. Kunjungan wisatawan mancanegara ini hanya terjadi pada bulan Januari hingga Mei dan bulan Juli, sedangkan pada bulan lainnya tidak ada kunjungan wisatawan mancanegara. Ini merupakan dampak dari kebijakan Pemerintah Provinsi Riau yang menutup tempat destinasi wisata sebagai upaya pencegahan penyebaran virus corona.⁶¹

⁵⁹Data Wardana, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Islam Riau, *Laporan Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang Tentang Kota Pekanbaru, Kabupaten Bengkalis, Dan Kabupaten Kampar Di Provinsi Riau*.

⁶⁰Badan Pusat Statistik Kota Pekanbaru, *Kota Pekanbaru dalam Angka, Pekanbaru Municipality in Figures, 2022*.

⁶¹*Ibid.*



Gambar 2. Perkembangan Kunjungan Wisatawan Mancanegara,
2016-2020

c. Kota Metropolitan dan Pusat Kegiatan Nasional

Saat ini Pekanbaru telah menjadi kota metropolitan, yaitu dengan nama Pekansikawan, (Pekanbaru, Siak, Kampar, dan Pelalawan). Perkembangan perekonomian Pekanbaru, sangat dipengaruhi oleh kehadiran perusahaan minyak, pabrik pulp dan kertas, serta perkebunan kelapa sawit beserta pabrik pengolahannya.⁶²

Selain berkembang menjadi sebuah metropolitan Pekansikawan (Pekanbaru, Siak, Kampar dan Palalawan), Kota Pekanbaru juga tumbuh menjadi salah satu pusat kegiatan nasional dan memberi pengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi regional khususnya wilayah sumatera. Perkembangan Pekanbaru sebagai sebuah kota bisnis menempatkan kota ini sebagai kota dengan peredaran uang terbesar di Indonesia di luar pulau jawa, yang didominasi oleh kegiatan jasa, perdagangan dan industri (MICE dan manufaktur).⁶³

⁶²Data Wardana, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Islam Riau, *Laporan Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang tentang Kota Pekanbaru, Kabupaten Bengkalis, Dan Kabupaten Kampar Di Provinsi Riau*.

⁶³Pemerintah Kota Pekanbaru, *Laporan Hasil Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Kota Pekanbaru*, Pekanbaru, Provinsi Riau, tanggal 7-10 Maret 2023.

Perkembangan dan dinamika Pekanbaru tidak terlepas dari perhatian pemerintah pusat, yang menilai bahwa Pekanbaru sangat cocok dan siap untuk implementasi berbagai pilot project (proyek percontohan) dalam mengatasi berbagai permasalahan perkotaan, pengembangan kebijakan dan kegiatan strategis nasional khususnya di bidang infrastruktur perkotaan, pelayanan publik dan kebijakan lainnya. Pilot project disamping sebagai bentuk penghargaan terhadap komitmen pemerintah kota Pekanbaru dalam mengatasi berbagai masalah perkotaan juga merupakan bantuan yang diharapkan berdampak langsung terhadap percepatan pembangunan di Pekanbaru sehingga keberhasilan ini nantinya dapat ditularkan ke daerah-daerah lain.⁶⁴

Pekanbaru Sebagai *Pilot Project* Program Strategis Nasional di antaranya adalah:⁶⁵

1. *Pilot project* Inovasi Daerah, dari Kementerian Dalam Negeri, bersama 31 daerah lainnya dari 516 daerah otonom di Indonesia.
2. *Pilot project* Pengolahan Air Limbah Domestik Skala Kota dengan sistem perpipaan, Pekanbaru menjadi salah satu dari empat kota di Indonesia yang ditunjuk Kementerian PUPR dalam Pengelolaan Instalasi Air Limbah (IPAL).
3. *Pilot project* Program KPBU, Kementerian Keuangan menjadikan Pekanbaru dan tiga Kota lainnya sebagai Pilot Project program KPBU, Pekanbaru untuk air bersih, Sidoarjo untuk rumah sakit, dan Surakarta untuk Lampu Penerangan Jalan Umum (PJU).
4. *Pilot project* Perencanaan Angkutan Umum Masal, Kementerian Perhubungan Menetapkan Pekanbaru sebagai salah satu Kota dan empat kota lainnya yaitu, Bandung, Semarang, Batam dan kota Makassar sebagai implementasi pilot proyek ini.

⁶⁴Pemerintah Kota Pekanbaru, *Mengenal Kota Pekanbaru*, Dimuat dalam <https://www.pekanbaru.go.id/p/menu/profil-kota/mengenal-kota-pekanbaru>, diakses tanggal 28 Maret 2023.

⁶⁵Pemerintah Kota Pekanbaru, *Laporan Hasil Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Kota Pekanbaru*, Pekanbaru, Provinsi Riau, tanggal 7-10 Maret 2023.

5. Pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Pariwisata (Agrowisata) di Kecamatan Rumbai dan Rumbai Pesisir.
6. Destinasi Wisata Halal, Kementerian Pariwisata menjadikan Pekanbaru dan Propinsi Riau menjadi destinasi wisata halal dari 16 daerah lainnya di Indonesia.
7. Pembangunan Kawasan Industri Tenayan Eco Industrial Park (TEIP) menjadi pilot project pembangunan kawasan Industri di Indonesia.
8. *Pilot Project* Program BPNT (pengganti Raskin), dari Kementerian Sosial, Pekanbaru bersama 44 Kabupaten/Kota lainnya.
9. Pilot Project Program SLRT (Sistem Layanan Rujukan Terpadu dalam Penanganan Penanggulangan Kemiskinan dan PMKS), dari Kementerian Sosial.
10. Program Gerakan 100 *Smart City*, Kementerian Kominfo bersama Bappenas, Kemendagri, Kementerian Keuangan dan Kementerian PUPR menjadikan Kota Pekanbaru bersama 99 kota/kabupaten lainnya sebagai pilot project pengembangan *smart city* di Indonesia, melalui program ini Kementerian Kominfo memfasilitasi daerah-daerah untuk memiliki masterplan dan konsep pengembangan *smart city* dengan melibatkan para pakar *smart city*. Namun konsep *smart city* yang dikembangkan oleh Pekanbaru sedikit berbeda dengan konsep yang ditawarkan karena sebelum masuk program ini Pekanbaru sudah memiliki konsep sendiri yang sudah diimplementasikan dan terintegrasi ke dalam RPJMD Kota Pekanbaru. Saat ini konsep Pekanbaru *smart city* menjadi mazhab tersendiri yang meletakkan *smart government* dan *smart mobility* sebagai dimensi atau pilar utama bersama 4 pilar lainnya (*smart people, smart economy, smart environtment dan smart living*) dalam membangun kota cerdas. Konsep ini diakui dan ikut memperkaya khasanah keilmuan di bidang *smart city* disamping mazhab yang sudah ada seperti konsep yang dikembangkan oleh Kominfo, Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung, dan Bappenas.

Di samping menjadi *pilot project* untuk berbagai program dan kegiatan strategis nasional, Pekanbaru juga memiliki inovasi dan kreatifitas yang lebih cepat atau lebih awal dari daerah-daerah lain bahkan dari pemerintah pusat, beberapa terobosan ini kemudian dijadikan referensi dan rule model dalam penyusunan kebijakan dan kegiatan strategis yang dinilai sukses dan layak menjadi contoh dan dikembangkan di daerah-daerah lain.

Pekanbaru sebagai percontohan Program Statregis Nasional (Rule Model):⁶⁶

1. Rule Model Mal Pelayanan Publik (MPP) Pekanbaru, MPP Pekanbaru merupakan inovasi dalam pelayanan publik, inovasi ini menempatkan Pekanbaru sebagai kota besar dengan pelayanan publik terbaik dengan prediket Platinum di Indonesia. Kementerian PAN-RB menyatakan bahwa saat ini MPP Pekanbaru adalah MPP terlengkap dan terbaik di Indonesia yang melayani lebih dari 173 perizinan dari puluhan instansi pemerintah dan non pemerintah. Tak ayal, MPP Pekanbaru menjadi rujukan pemerintah daerah baik di pulau jawa, pulau sumatra, Pulau sulawesi, dan Kalimantan, serta daerah lainnya.
2. Rule Model Pemberdayaan Masyarakat Berbasis Rumah Ibadah/Masjid Paripurna, dalam program ini masjid tidak hanya berfungsi sebagai tempat ibadah tapi juga sebagai pusat pendidikan, pembinaan generasi muda dan pemberdayaan masyarakat dengan konsep tridaya, yaitu pemberdayaan ekonomi, sosial dan lingkungan. Pemberdayaan ekonomi dilakukan melalui Pembinaan UMKM berbasis ekonomi syari'ah dengan memanfaatkan potensi pasar dari jemaah dan lingkungan sekitar, dengan prinsip dari jemaah oleh jemaah untuk Pekanbaru.
3. Rule Model Pemberdayaan Masyarakat Berbasis Rukun Warga (PMB-RW), dalam program ini pemberdayaan dilakukan secara mandiri oleh masyarakat berbasis lingkungan Rukun Warga (RW), masyarakat

⁶⁶*Ibid.*

melalui LPM-RW (Lembaga Pemberdayaan Masyarakat-RW) membuat perencanaan kegiatan pemberdayaan sesuai dengan kondisi dan potensi yang ada di lingkungan dan masyarakat RW, kemudian melaksanakan perencanaan tersebut secara mandiri melalui pembinaan yang dilakukan tim pemberdayaan yang terdiri dari unsur OPD, kecamatan, kelurahan dan konsultan pendamping. Program pemberdayaan PMBRW dilaksanakan dengan prinsip tridaya yaitu pemberdayaan ekonomi, sosial dan lingkungan. Untuk tahap awal, pemerintah memberikan bantuan berupa insentif sebesar 50 juta per RW, dan kemudian dari pemberdayaan ini akan lahir entrepreneur baru atau UMKM melalui koperasi RW, sehingga untuk selanjutnya koperasi ini bisa tumbuh mandiri dan mampu membuka lapangan kerja untuk warga sekitarnya.

4. Rule Model Kartu Smart Madani, kartu cerdas dengan konsep satu kartu untuk semua urusan. Kartu smart madani merupakan salah satu inovasi dalam pelayanan publik yang memiliki 3 misi utama yaitu: mendorong budaya menabung, penggunaan uang elektronik dan peningkatan kualitas pelayanan publik. Kartu smart madani merupakan instrumen perbankan yang berfungsi sebagai ATM, uang elektronik, dompet elektronik dan berisi data NIK yang terkoneksi dengan data kependudukan. Melalui kartu ini pelayanan bisa lebih cepat karena kartu ini dapat berfungsi sebagai identitas yang terkoneksi dengan data kependudukan, disamping sebagai uang elektronik yang bisa dipakai untuk transaksi pembayaran.

3. Kondisi Sosiologis

Di Provinsi Riau, tidak semuanya merupakan Suku Melayu sehingga tidak semua kabupaten/kota di Provinsi Riau berkarakteristik Melayu. Populasi di Provinsi Riau bukan etnis melayu asli sudah mencapai 40-50% karena banyak transmigrasi dan seluruh suku masuk

di Provinsi Riau.⁶⁷ Kota Pekanbaru terdiri berbagai macam suku. Masyarakat yang heterogen ini menjadi kekuatan dalam membangun Pekanbaru. Minang merupakan suku terbanyak di Pekanbaru. Suku terbanyak selanjutnya adalah Melayu, Jawa, Sumatera Utara, Tionghoa, dan lain-lain.⁶⁸

Adapun jika dilihat komposisi penduduk Kota Pekanbaru berdasarkan etnis maka 40,96 persen Kota Pekanbaru dihuni oleh penduduk dari etnis Minang. Kemudian berturut-turut dari etnis Melayu 23,10 persen, etnis Jawa 15,70 persen, etnis Batak 11,04 persen, etnis Tionghoa 2,5 persen, dan etnis lainnya sebesar 6,7 persen. Sedangkan dari sisi agama, komposisi penduduk Kota Pekanbaru sebesar 84,62 persen memeluk agama Islam, 9,94 persen memeluk agama Kristen, 3,92 persen memeluk agama Budha, 1,49 persen memeluk agama Katolik, 0,02 persen memeluk agama Hindu, dan 0,01 persen memeluk agama Konghucu.⁶⁹

4. Urusan Pemerintahan Daerah

Wilayah Administratif Kota Pekanbaru sebagai ibukota Provinsi Riau telah berkembang dengan pesat seiring dengan kemajuan pembangunan dewasa ini. Dalam melaksanakan roda pemerintahan dan pembangunan Kota Pekanbaru menjadi harapan untuk dapat menjawab setiap permasalahan dan tantangan yang muncul sesuai dengan perkembangan sosial ekonomi, politik dan lainnya dalam masyarakat. Keberadaan Kota Pekanbaru merupakan dasar dekonsentrasi sebagaimana dimaksud dalam Perda Kota Pekanbaru No. 2 Tahun 2020,

⁶⁷Husnu Abadi, Fakultas Hukum, Universitas Islam Riau, *Laporan Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang tentang Kota Pekanbaru, Kabupaten Bengkalis, dan Kabupaten Kampar Di Provinsi Riau.*

⁶⁸Pemerintah Kota Pekanbaru, *Pj Wali Kota Sebut Keberagaman Suku Jadi Kekuatan Pekanbaru*, Dimuat dalam <https://www.pekanbaru.go.id/p/news/pj-wali-kota-sebut-keberagaman-suku-jadi-kekuatan-pekanbaru#:~:text=Minang%20merupakan%20suku%20terbanyak%20di,Tionghoa%2C%20dan%20lain%20lain., diakses tanggal 29 Mei 2023>.

⁶⁹Irfarial, *Kota Pekanbaru Semakin Tua*, dimuat dalam <https://www.goriau.com/berita/baca/kota-pekanbaru-semakin-tua.html>, diakses tanggal 9 Mei 2023.

bahwa Kota Pekanbaru dibagi atas 15 kecamatan yang terdiri dari 83 kelurahan. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Pekanbaru sebagai penyalur aspirasi rakyat beranggotakan seluruhnya 45 orang, yang terdiri dari 36 anggota dewan laki-laki dan 9 orang anggota dewan perempuan. Anggota DPRD Kota Pekanbaru pada tahun 2020 terbagi atas 7 fraksi, sedangkan pada tahun 2021 menjadi 8 fraksi, dimana fraksi PPP tidak bergabung lagi dengan fraksi Gerindra Plus.⁷⁰

Sumber Daya Manusia Pemerintahan suatu daerah merupakan unsur penting dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, karena pemerintah merupan penentu kebijakan pembangunan daerah tersebut. Jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Kota Pekanbaru pada tahun 2020 sebanyak 7.417 orang yang tersebar di 45 insitusi pada ruang lingkup kabupaten dan kecamatan. PNS perempuan lebih mendominasi dari sisi jumlah secara keseluruhan. Tercatat pada tahun 2020 jumlah PNS perempuan sebanyak 5.194 pegawai, atau sekitar 70,03 persen. Berdasarkan tingkat pendidikan yang ditamatkan, tercatat sebanyak 72,82 persen PNS di lingkungan Pemerintah Kota Pekanbaru memiliki tingkat pendidikan terakhir sarjana, 14,08 persen dengan tingkat pendidikan diploma, 12,05 persen dengn tingkat pendidikan SMA/ sederajat, dan masih ada sebanyak 1,05 persen yang memiliki tingkat pendidikan terakhir di bawah SMA/ sederajat.⁷¹

5. Anggaran

Keuangan Pemerintah Dalam perencanaan Anggaran dan Belanja Daerah, Pemerintah menganut prinsip anggaran berimbang dan dinamis. Realisasi penerimaan keuangan Kota Pekanbaru hingga Desember 2021 berjumlah 2,17 triliun rupiah. Dari jumlah tersebut, 28,64 persen berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), sedangkan

⁷⁰Badan Pusat Statistik Kota Pekanbaru, *Kota Pekanbaru dalam Angka, Pekanbaru Municipality in Figures, 2022.*

⁷¹*Ibid.*

sisanya 58,24 persen berasal dari Dana Perimbangan dan 13,12 persen berasal dari Pendapatan Lain-lain yang Sah. Sedangkan realisasi belanja daerah Pemerintah Kota Pekanbaru hingga akhir Desember 2021 berjumlah 1,3 triliun rupiah, dengan komposisi 52,93 persen dari komponen belanja tidak langsung, dan 47,07 persen dari komponen belanja langsung.⁷²

6. Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat

Pejabat Wali Kota Pekanbaru menekankan lima masalah dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Rapat Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Musrenbang merupakan amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian, dan Evaluasi Pembangunan Daerah. Secara substansial, RKPD merupakan penjabaran dari rencana pembangunan daerah.⁷³

Konsekuensinya, pemerintah daerah wajib melaksanakan program atau kegiatan pemerintahan yang ditetapkan dalam RKPD. Secara formal, RKPD menjadi landasan dalam penyusunan kebijakan umum anggaran dan prioritas plafon anggaran sementara (KUA PPAS) yang akan diusulkan kepada daerah untuk menyusun rancangan APBD 2024. Harapannya, pemerintah daerah bisa melakukan kebijakan-kebijakan yang lebih komprehensif terhadap tujuan pembangunan, memudahkan untuk melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan kegiatan, pencapaian target pembangunan daerah, sistem informasi pembangunan daerah dan transparansi kepada publik.⁷⁴

Dalam Rencana Pembangunan Daerah (RPD) tahun 2023-2026, strategi dan arah kebijakan Kota Pekanbaru telah dirumuskan untuk

⁷²*Ibid.*

⁷³Pemerintah Kota Pekanbaru, *Pj Wali Kota Pekanbaru Tekankan 5 Masalah Di Musrenbang*, dimuat dalam <https://www.pekanbaru.go.id/p/news/pj-wali-kota-pekanbaru-tekanan-5-masalah-di-musrenbang>, diakses tanggal 2 April 2023.

⁷⁴*Ibid.*

mencapai tujuan dan sasaran RPD secara efektif dan efisien. Pembangunan yang telah dilaksanakan selama ini telah menghasilkan beberapa kemajuan yang ditandai oleh indikator makro pembangunan baik secara ekonomi maupun sosial.⁷⁵

Permasalahan pertama di Kota Pekanbaru yaitu terkait pengelolaan sampah. Pemerintah Kota Pekanbaru mengklaim permasalahan tumpukan sampah sudah cukup terkendali. Namun demikian, sejumlah titik masih didapati sampah yang masih menumpuk. arus bisa mengatasi tumpukan sampah yang masih ada di sejumlah titik. Hal itu terjadi karena belum sepenuhnya masyarakat yang tertib dalam membuang sampah sesuai dengan jam buang yang telah ditentukan. Masyarakat bisa membuang sampah mulai pukul 19.00 WIB hingga pukul 05.00 WIB di TPS yang telah disediakan. Namun beberapa masih ada yang membuang di jam yang telah ditentukan tersebut, sehingga menimbulkan tumpukan sampah baru.⁷⁶

Masalah lain yang masih terjadi di Kota Pekanbaru adalah banjir. Tak hanya merendam permukiman warga, banjir juga kerap merendam badan jalan protokol dan alternatif hingga menyulitkan warga. Meski masterplan penanganan banjir telah selesai dibuat, namun realisasinya masih belum dijalankan mengingat perlunya anggaran besar untuk mengatasi banjir. Setidaknya perlu dana Rp180 miliar untuk mengahatasi 375 titik masalah dan 112 titik banjir yang terdapat dalam masterplan.⁷⁷

Pada tanggal 4 Oktober 2022, sejumlah wilayah di Kota Pekanbaru terendam banjir. Akibat hujan dengan intensitas tinggi yang menerpa Kota Pekanbaru, terdapat 11 titik banjir yang terpantau Badan

⁷⁵*Ibid.*

⁷⁶Pemerintah Kota Pekanbaru, *Permasalahan Tumpukan Sampah di Kota Pekanbaru Mulai Terkendali*, dimuat dalam <https://www.pekanbaru.go.id/p/news/permasalahan-tumpukan-sampah-di-kota-pekanbaru-mulai-terkendali>, diakses tanggal 15 Maret 2023.

<https://www.pekanbaru.go.id/p/news/permasalahan-tumpukan-sampah-di-kota-pekanbaru-mulai-terkendali>

⁷⁷Riau Pos, *Masalah Kota Masih Belum terselesaikan*, dimuat dalam <https://riaupos.jawapos.com/feature/31/12/2022/291149/masalah-kota-masih-belum-terselesaikan.html>, diakses tanggal 15 Maret 2023.

Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Pekanbaru. Ada sekitar 97 rumah warga yang terdampak banjir. Bahkan ada perumahan yang meminta bantuan untuk menyediakan tenda sebagai tempat pengungsian. Selain itu, juga terdapat 85 rumah yang terdampak banjir di Perumahan Fauzan, Kelurahan Tangkerang Labuai, Kecamatan Bukit Raya. Kemudian 12 rumah juga terdampak banjir di Jalan Karya Bersama, Bambu Kuning, Kecamatan Tenayan Raya. Dua titik ini, debit air setinggi lutut orang dewasa. Kondisi terparah ditemui di Jalan Kencana Perumahan Attaya, Kelurahan Tangkerang Utara, Kecamatan Bukit Raya. Lokasi ini, debit air mencapai pinggang orang dewasa.⁷⁸

Kemudian, banjir kembali terjadi pada 22 Desember 2022. Sekitar 301 kepala keluarga (KK) terdampak banjir dan 303 rumah warga juga terendam yang berada di Kecamatan Bukit Raya, Kecamatan Sail dan Kecamatan Tenayan Raya. Bahkan satu unit rumah di Kelurahan Bencah Lesung, Kecamatan Tenayan Raya, hancur terbawa longsor. Untuk ketinggian banjir yang terjadi di Kota Pekanbaru sangat beragam, mulai dari 50 cm hingga 1,5 meter. Paling parah di Perumahan Attaya di Kelurahan Tangkerang Utara, Kecamatan Bukit Raya mencapai 1,5 meter.⁷⁹

Jalan rusak juga menjadi persoalan lain yang tidak kalah pentingnya di Kota Pekanbaru. Jumlah ruas jalan yang rusak semakin bertambah seiring pengerjaan beberapa proyek. Yaitu Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL) dan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM). Proyek IPAL di wilayah Kecamatan Sukajadi masih banyak menyisakan beberapa jalan dalam kondisi rusak. Lalu di wilayah Kecamatan Senepalan. Termasuk pengerjaan proyek di Jalan Jenderal Sudirman. Sementara proyek SPAM yang banyak dikeluhkan membuat jalan rusak seperti di Jalan Dahlia, Jalan Jendral, Jalan Adi Sucipto, Jalan Kartama, dan beberapa ruas lainnya. Jalan rusak tak hanya disebabkan galian proyek. Tapi ada juga akibat drainase yang tak

⁷⁸*Ibid.*

⁷⁹*Ibid.*

berfungsi sehingga badan jalan kerap terendam saat hujan turun. Ini banyak terjadi pada jalan-jalan alternatif. Seperti Jalan Delima, Jalan Cipta Karya, Jalan Taman Karya, Jalan Payung Sekaki, Jalan Dharma Bakti, Jalan Paus, dan masih banyak lagi.⁸⁰

Selanjutnya, masalah pendidikan juga menjadi hal yang perlu diselesaikan khususnya terkait sarana dan prasarana serta mutu pendidikan. Kebutuhan unit sekolah baru khususnya tingkat SMP saat ini sangat dibutuhkan oleh masyarakat. Sehingga, dapat menampung sistem zonasi. Masalah zonasi ini dengan keberadaan sekolah sangat penting dan sejauh ini banyak anak-anak yang tidak tertampung. Sebagai contoh, belum adanya sekolah di wilayah Wonorejo, Kecamatan Marpoyan Damai, yang mana dari tahun 2000 telah diusulkan pengadaan unit sekolah baru. Akibat tidak adanya SMP di wilayah Wonorejo ini, masyarakat terpaksa harus menyeberang ke kelurahan hingga kecamatan lain agar bisa menyekolahkan anak-anaknya. Dengan berbagai alasan dari Pemko sampai hari ini belum merealisasikan sekolah tersebut, sementara infrastruktur yang tidak merupakan urusan wajib pemerintah tetap dibangun dengan menghabiskan biaya yg tidak sedikit.⁸¹

Pemerintah Kota Pekanbaru harus fokus terhadap PR yang diberikan Gubernur Riau dan menyelesaikan urusan wajib pemerintah di bidang pendidikan ini. Masih banyak sekolah yang dibawah kewenangan pemko yang belum tersentuh perbaikan. Banyak bangunan sekolah yang sudah rusak, tapi dengan alasan *recofusing* dan alasan keuangan serta alasan lainnya maka infrastruktur sekolah tidak diperbaiki. Pemerintah Kota Pekanbaru harus berupaya keras meningkatkan kembali kualitas pendidikan yang ada di Kota Pekanbaru. Pendidikan karakter sangat penting untuk dikuatkan kembali karena pendidikan seharusnya tidak hanya berorientasi pada angka dan kecerdasan intelektual saja, tapi juga harus berorientasi nilai

⁸⁰*Ibid.*

⁸¹*Ibid.*

dan kecerdasan emosional dan spiritual sehingga akan menguatkan visi smart city Madani kota Pekanbaru.⁸²

Masalah *stunting* juga menjadi masalah selanjutnya di Kota Pekanbaru. Berdasarkan data 2021, persentase kasus balita *stunting* tertinggi terdapat di Kecamatan Limapuluh sebanyak 76 kasus (7,29 persen), Kecamatan Payung Sekaki sebanyak 26 kasus (2 persen), dan Kecamatan Rumbai Barat sebanyak 30 kasus (1,91 persen). Sedangkan persentase *stunting* terendah terdapat di Kecamatan Kulim sebanyak 2 kasus (0,08 persen). Jika dibandingkan dengan data 2020, persentase kasus balita *stunting* tertinggi terdapat di Kecamatan Sail sebanyak 62 kasus (9,06 persen), Kecamatan Limapuluh sebanyak 101 kasus (7,18 persen), dan Kecamatan Tenayan Raya sebanyak 231 kasus (3,41 persen). Sedangkan persentase *stunting* terendah terdapat di Kecamatan Senapelan sebanyak 5 kasus (0,38 persen).⁸³

Prevalensi maupun angka *stunting* atau terlambat tumbuh di Kota Pekanbaru pada Tahun 2021 berada di angka 11,4 persen. Namun, pada tahun 2022 mengalami peningkatan menjadi 16,8 persen.⁸⁴ Sedangkan target untuk 2024 prevalensi *stunting* mencapai 14 persen. Upaya untuk menurunkan *stunting* yakni merubah pola asuh dan pola makan anak. Akses sanitasi bagi anak serta faktor lingkungan juga mempengaruhi tumbuh kembang balita. mayoritas penyebab *stunting* balita di Kota Pekanbaru karena faktor kesehatan, sedangkan faktor lainnya karena lingkungan.⁸⁵

Berdasarkan permasalahan, isu strategis serta kondisi wilayah, maka tema pembangunan yang menjadi prioritas Pemerintah Kota

⁸²*Ibid.*

⁸³Cakaplah.com, *Kasus Stunting Tertinggi Selama 2021 Tercatat di Kecamatan Limapuluh, Ini Datanya*, Dimuat dalam <https://www.cakaplah.com/berita/baca/79895/2022/01/07/kasus-stunting-tertinggi-selama-2021-tercatat-di-kecamatan-limapuluh-ini-datanya#sthash.KeJBq5FM.dpbs>, diakses tanggal 15 Maret 2023.

⁸⁴Pemerintah Kota Pekanbaru, Pj Wali Kota Pekanbaru Tekankan 5 Masalah Di Musrenbang, dimuat dalam <https://www.pekanbaru.go.id/p/news/pj-wali-kota-pekanbaru-tekanan-5-masalah-di-musrenbang>, diakses tanggal 2 April 2023.

⁸⁵Riau Online, *Angka Stunting Di Pekanbaru Turun Jadi 11,4 Persen*, dimuat dalam <https://www.riauonline.co.id/kota-pekanbaru/read/2023/01/30/angka-stunting-di-pekanbaru-turun-jadi-114-persen>, diakses tanggal 15 Maret 2023.

Pekanbaru tahun 2024 adalah peningkatan kualitas sumber daya manusia, infrastruktur pengelolaan lingkungan, dan tata kelola pemerintahan menuju Kota Pekanbaru yang maju dan berdaya saing. Dengan tema pembangunan tersebut, Pemerintah Kota Pekanbaru telah menyusun skala prioritas pembangunan tahun 2024 guna mendorong tujuan pembangunan daerah. Skala prioritas pembangunan itu antara lain, peningkatan kualitas sumber daya manusia, peningkatan kualitas infrastruktur untuk pembangunan ekonomi, peningkatan kualitas lingkungan hidup yang berkelanjutan, dan peningkatan pelayanan penyelenggaraan pemerintahan.⁸⁶

7. Model-model Otonomi Daerah di Negara Lain

a. Jepang

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

Pelaksanaan otonomi daerah Jepang telah terprogram dalam program nasional Jepang bernama *Integrated National Physical Development Plan/INDP Plan*, dan dikenal *Zenso* yang memang didesain untuk mencapai kemandirian lokal dalam mengembangkan potensi pembangunan perekonomian daerah. Program pembangunan fisik dilakukan dengan tahapan-tahapan terpadu dengan tujuan akhirnya penghapusan kesenjangan sosial ekonomi (*rectification of disparities*) demi tercapainya keseimbangan pembangunan (*balanced development of national land*).

⁸⁶*Ibid.*

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

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

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

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

Selanjutnya, pada Zenso IV (1987-2000), diupayakan pembentukan multi-polar nation yang tersebar, mengingat eskalasi masalah-masalah sosial terutama di kota Tokyo cukup besar. Selain itu, penyebaran jaringan informasi canggih dan pembangunan infrastruktur di luar Tokyo terus dilakukan guna menghindari konsentrasi pembangunan di satu kawasan saja. Upaya untuk lebih

memberdayakan daerah pedesaan dengan pembangunan industri-industri piranti lunak, misalnya, menjadi satu agenda yang direalisasikan. Batasan waktu dari masing-masing Zenso bukanlah harga mati. Artinya, masing-masing Zenso tetap berjalan sesuai dengan programnya, sementara penetapan batas waktu tersebut hanya merupakan target formal yang diterapkan Pemerintah.

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

b. Inggris

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

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

dari birokrasi lokal karena pertanggungjawaban birokrasi lokal dilakukan hanya kepada DPRD. Pemerintah hanya dapat mengintervensi dalam persoalan umum.

c. Thailand

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

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

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

didukung oleh model atau sistem pertanian yang baik sehingga dihasilkan kualitas pangan yang sangat baik. Itu sebabnya, negara mengelola sektor ini secara sangat serius, bahkan didukung riset dan rekayasa teknologi yang melibatkan para ahli dan pakar dunia.

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

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

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

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur Dalam Undang-Undang tentang Kota Pekanbaru di Provinsi Riau Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara

Dalam penyelenggaraan keuangan daerah, Kota Pekanbaru mengacu pada beberapa produk hukum di antaranya yaitu (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah; (3) UU tentang Pemerintahan Daerah; dan (4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU tentang Desa); serta peraturan pelaksanaannya. Beberapa produk hukum tersebut serta peraturan pelaksanaannya yang menjadi acuan dalam penyusunan RUU tentang Kota Pekanbaru di Provinsi Riau.

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

UU tentang Desa merupakan bentuk pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia serta memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Dari undang-undang tersebut, Desa memperoleh Dana Desa bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dengan jumlah yang signifikan. Dana Desa dialokasikan untuk seluruh Desa melalui skema

transfer kepada Pemerintah Kabupaten/Kota. Kebijakan Dana Desa sudah diatur melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penyusunan RUU tentang Kota Pekanbaru di Provinsi Riau tidak berimplikasi terhadap beban keuangan Negara. Semua keuangan negara yang berhubungan dengan daerah telah diatur melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun RUU ini menegaskan bahwa sumber pendanaan pembangunan di Kota Pekanbaru di Provinsi Riau berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan kemampuan keuangan negara dan/atau kemampuan keuangan daerah serta sepadan dengan urusan yang dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat ke pemerintah daerah. Namun, pelaksanaan dan pengelolaan keuangan Kota Pekanbaru tetap harus dicermati agar sejalan dengan urusan yang dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat ke pemerintah daerah.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
TERKAIT

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

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

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

Selain itu juga dalam ketentuan Pasal 18A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengatur hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan

memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah yang dalam hal ini termasuk di Kota Pekanbaru Provinsi Riau. Hal ini selaras dengan ketentuan Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:

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

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

B. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota-Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah (UU tentang Kota-Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah)

UU tentang Kota-Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah diundangkan tanggal 23 Maret 1956. UU tentang Kota-Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah dibentuk sehubungan dengan perkembangan ketata-negaraan dan untuk melancarkan Pemerintahan Daerah-daerah Otonom dalam

lingkungan Propinsi Sumatera Tengah yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri

Dasar hukum pembentukan UU tentang Kota-Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah terdapat dalam Konsiderans Mengingat yaitu Pasal 89, Pasal 131, dan Pasal 142 Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia Tahun 1950. Pasal 89 yang menjadi bagian dari bab perundang-undangan mengatur mengenai pengecualian ketentuan dalam Pasal 140 maka kekuasaan perundang-undangan, sesuai dengan ketentuan-ketentuan bagian ini, dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 131 mengatur mengenai pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara. Selanjutnya, ditentukan kepada daerah-daerah diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Kemudian ditentukan dengan undang-undang dapat diserahkan penyelenggaraan tugas kepada daerah-daerah yang tidak termasuk dalam urusan rumah tangganya. Pasal 142 mengatur Peraturan-peraturan, undang-undang dan ketentuan-ketentuan tata-usaha yang sudah ada pada tanggal 17 Agustus 1950 tetap berlaku dengan tidak berubah sebagai peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan Republik Indonesia sendiri, selama dan sekedar peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan itu tidak dicabut, ditambah atau diubah oleh undang-undang dan ketentuan-ketentuan tata-usaha atas kuasa Undang-Undang Dasar Sementara ini.

UU tentang Kota-Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah diundangkan mengatur secara umum pembentukan 5 (lima) kota termasuk Kota Pekanbaru dengan batas-batas sebagaimana ditetapkan dengan keputusan Komisaris Negara Urusan Dalam Negeri tanggal 28 Nopember 1947 No. 13/DP. UU tentang Kota-Kecil Dalam

Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah selanjutnya mengatur bahwa jumlah anggota DPRD terdiri dari 10 (sepuluh) orang serta pengaturan urusan rumah-tangga dan kewajiban kota-kecil. Hal yang tidak diatur dalam UU tentang Kota-Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah yaitu asas-asas penyelenggaraan pemerintahan, pembagian urusan pemerintahan daerah, penataan daerah, dan sumber pendapatan daerah, serta tidak mengatur secara tegas aspek pemberdayaan kelembagaan masyarakat adat dan kearifan lokal. UU tentang Kota-Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah sudah tidak sesuai lagi dengan perubahan ketatanegaraan setelah Indonesia kembali ke UUD NRI Tahun 1945 sejak 5 Juli tahun 1959, terlebih lagi pasca reformasi, karena jiwa dan semangat serta materi muatan UU tentang Kota-Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah bertentangan dengan amanat UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana beberapa kali diubah pada era reformasi, terakhir diubah pada 10 Agustus 2002. UU tentang Kota-Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah dirasa sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat khususnya masyarakat Pekanbaru. Dinamika sosial masyarakat Pekanbaru telah menghasilkan berbagai macam tuntutan kebutuhan yang oleh UU tentang Kota-Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah tidak dapat diakomodir. Sehubungan dengan itu, UU tentang Kota-Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah harus segera disesuaikan, karena telah kehilangan dasar legitimasinya dan tidak sesuai lagi dengan dinamika masyarakat Pekanbaru ke depannya di era milenial yang penuh tantangan.

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

Provinsi merupakan salah satu daerah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dibentuk untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang efektif sesuai

amanat UUD NRI Tahun 1945. Salah satu provinsi yang ada di Indonesia yaitu Provinsi Riau. Provinsi Riau adalah bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958 tentang Penetapan "Undang-Undang Darurat No. 19 Tahun 1957 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi dan Riau" (Lembaran-Negara Tahun 1957 No. 75), Sebagai Undang-Undang (UU tentang Pembentukan Sumatera Barat, Jambi, dan Riau), sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) UU tentang Provinsi Riau. Pasal 2 UU tentang Provinsi Riau menjelaskan bahwa UU tentang Pembentukan Sumatera Barat, Jambi, dan Riau juga menjadi dasar pembentukan Provinsi Riau yaitu pada tanggal pada tanggal 31 Juli 1958.

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

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

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

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

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

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

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

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

UU tentang HKPD mulai berlaku pada tanggal 5 Januari 2022. Lahirnya UU tentang HKPD salah satunya adalah untuk untuk menciptakan alokasi sumber daya nasional yang efektif dan efisien sehingga perlu diatur tata kelola hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah yang adil, selaras, dan akuntabel berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu lahirnya UU tentang HKPD didasari oleh pemikiran bahwa pelaksanaan Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang selama ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sudah tidak lagi sesuai dengan perkembangan keadaan.

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

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

UU tentang HKPD pada pokoknya mengatur mengenai:

1. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Terkait jenis pajak sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UU tentang HKPD maka Pajak yang dipungut pemerintah Kabupaten/Kota terdiri atas: Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2); Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB); Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT); Pajak

Reklame; Pajak Air Tanah (PAT); Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan (MBLB); Pajak Sarang Burung Walet; Opsen Pajak Kendaraan Bermotor (PKB); dan Opsen Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB). Adapun pengaturan mengenai besaran, mekanisme, syarat, dan tata-cara pemungutan pajak daerah dan distribusi di atas diatur dalam ketentuan Pasal 5 sampai dengan Pasal 96 UU tentang HKPD.

2. Transfer ke Daerah (TKD)

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

3. Pengelolaan Belanja Daerah

Belanja Daerah disusun dengan menggunakan pendekatan: kerangka pengeluaran jangka menengah Daerah; penganggaran terpadu; dan penganggaran berbasis kinerja sebagaimana disinggung dalam Pasal 140 UU tentang HKPD. Adapun pengaturan mengenai besaran, mekanisme, syarat, dan tata-cara pengelolaan belanja daerah di atas diatur dalam ketentuan Pasal 107 sampai dengan Pasal 148 UU tentang HKPD.

4. Pembiayaan Utang Daerah

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

obligasi dan sukuk daerah, pengelolaan dan pertanggungjawaban, diatur dalam Pasal 155 sampai dengan Pasal 163 UU tentang HKPD.

5. Pembentukan Dana Abadi

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

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

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

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

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

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

Pemajuan Kebudayaan Nasional Indonesia dilaksanakan berlandaskan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika. Asas Pemajuan Kebudayaan Nasional Indonesia adalah toleransi, keberagaman, kelokalan, lintas wilayah, partisipatif, manfaat, keberlanjutan, kebebasan berekspresi, keterpaduan, kesederajatan, dan gotong royong. Adapun tujuannya adalah untuk mengembangkan nilai-nilai luhur budaya bangsa, memperkaya keberagaman budaya, memperteguh jati diri bangsa, memperteguh persatuan dan kesatuan bangsa, mencerdaskan kehidupan bangsa, meningkatkan citra bangsa, mewujudkan masyarakat madani, meningkatkan kesejahteraan rakyat, melestarikan warisan budaya bangsa, dan mempengaruhi arah perkembangan peradaban dunia sehingga Kebudayaan menjadi haluan pembangunan nasional.

UU tentang Pemajuan Kebudayaan terdiri dari IX Bab dan 61 Pasal. Pengertian Kebudayaan berdasarkan Pasal 1 angka 1 adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan cipta, rasa, karsa, dan hasil karya masyarakat. Pengertian Kebudayaan Nasional Indonesia

berdasarkan Pasal 1 angka 2 adalah keseluruhan proses dan hasil interaksi antar-Kebudayaan yang hidup dan berkembang di Indonesia. Pengertian Pemajuan Kebudayaan berdasarkan Pasal 1 angka 3 adalah upaya meningkatkan ketahanan budaya dan kontribusi budaya Indonesia di tengah peradaban dunia melalui Pelindungan, Pengembangan, Pemanfaatan, dan Pembinaan Kebudayaan.

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

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

Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pencatatan dan pendokumentasian Objek Pemajuan Kebudayaan. Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah wajib melakukan pengamanan Objek Pemajuan Kebudayaan. Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah wajib melakukan pemeliharaan Objek Pemajuan Kebudayaan. Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah wajib melakukan penyelamatan Objek Pemajuan Kebudayaan.

Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah wajib melakukan publikasi terhadap informasi yang berkaitan dengan inventarisasi, pengamanan, pemeliharaan, dan penyelamatan Objek Pemajuan Kebudayaan, Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah harus

melakukan Pengembangan Objek Pemajuan Kebudayaan. Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan/atau Setiap Orang dapat melakukan Pemanfaatan Objek Pemajuan Kebudayaan. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah harus melakukan Pembinaan Pemajuan Kebudayaan.

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

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

Pengaturan mengenai larangan sebagaimana tercantum dalam Pasal 53 dan Pasal 54 UU tentang Pemajuan Kebudayaan menyatakan bahwa Setiap Orang dilarang secara melawan hukum menghancurkan, merusak, menghilangkan, atau mengakibatkan tidak dapat dipakainya sarana dan prasarana Pemajuan Kebudayaan. Setiap Orang dilarang secara melawan hukum melakukan perbuatan yang mengakibatkan Sistem Pendataan Kebudayaan Terpadu tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya.

Keterkaitan antara UU tentang Pemajuan Kebudayaan dengan RUU tentang Kota Pekanbaru di Provinsi Riau ialah mengenai

pembagian tugas dan wewenang bagi Pemerintah Daerah Kabupaten dalam pemajuan kebudayaan. Untuk itu, hasil evaluasi dan analisis terhadap UU tentang Pemajuan Kebudayaan menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan RUU tentang Kota Pekanbaru di Provinsi Riau.

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

UU tentang Pemda Tahun 2014 lahir sebagai amanat dari ketentuan Pasal 18 ayat (7) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan “susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang”. Penyelenggaraan pemerintahan daerah pada dasarnya diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tetap memperharikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara sebagaimana tertera dalam konsideran UU tentang Pemda Tahun 2014.

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 UU tentang Pemda Tahun 2014, Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945. Adapun

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Berdasarkan uraian di atas maka pada dasarnya seluruh pengaturan dalam UU tentang Pemda Tahun 2014 harus diperhatikan

dan menjadi pedoman dalam penyusunan materi muatan RUU tentang Kota Pekanbaru di Provinsi Riau agar sinkron dan tidak terjadi tumpang tindih pengaturan. Pengaturan yang perlu diperhatikan dalam UU tentang Pemda Tahun 2014 yaitu khususnya terkait pengaturan mengenai pembagian urusan pemerintahan yang telah diatur secara tegas baik urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (kabupaten/kota) dan pengaturan mengenai penataan daerah.

G. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU tentang Desa)

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

Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan Desa berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU tentang Desa. Selanjutnya dalam Pasal 7 ayat (2) UU tentang Desa diatur mengenai penataan dilakukan berdasarkan hasil evaluasi tingkat perkembangan Pemerintahan Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tujuan dari dilakukannya penataan ini dalam Pasal 7 ayat (3) UU tentang Desa adalah untuk mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Desa,

mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik, meningkatkan kualitas tata kelola Pemerintahan Desa, dan meningkatkan daya saing desa. Penataan dalam Pasal 7 ayat (4) UU tentang Desa meliputi pembentukan, penghapusan, penggabungan, perubahan status, dan penetapan desa.

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

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

berdasarkan urgensi, kepentingan nasional, kepentingan daerah, kepentingan masyarakat desa, dan/atau peraturan perundang-undangan.

Kewenangan Bupati/Walikota berdasarkan Pasal 16 ayat (4) dan ayat (5) UU tentang Desa yaitu dalam hal Gubernur tidak memberikan persetujuan atau tidak memberikan penolakan terhadap Rancangan Peraturan Daerah dalam jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) hari setelah menerima Rancangan Peraturan Daerah, Bupati/Walikota dapat mengesahkan Rancangan Peraturan Daerah tersebut serta sekretaris daerah mengundangkannya dalam Lembaran Daerah. Serta, dalam hal Bupati/Walikota tidak menetapkan Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui oleh Gubernur, Rancangan Peraturan Daerah tersebut dalam jangka waktu 20 (dua puluh) hari setelah tanggal persetujuan Gubernur dinyatakan berlaku dengan sendirinya.

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

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

jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal diterimanya penyampaian hasil pemilihan dari panitia pemilihan Kepala Desa dalam bentuk keputusan Bupati/Walikota. Pelantikan Calon Kepala Desa terpilih juga menjadi kewenangan dari Bupati/Walikota berdasarkan Pasal 38 UU tentang Desa.

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

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

Terkait dengan pembangunan desa, Pemerintah Desa berdasarkan Pasal 79 ayat (1) UU tentang Desa menyusun perencanaan Pembangunan Desa sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota dimana tujuan dari dilakukannya Pembangunan Desa dalam Pasal 78 ayat (1) UU tentang

Desa adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia.

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

H. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU tentang Penataan Ruang)

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

Sebagaimana ketentuan dalam Pasal 7 ayat (2) UU tentang Penataan Ruang, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dalam hal ini memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan penataan ruang yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 6 UU tentang Penataan Ruang dan dilakukan secara berjenjang dan komplementer sesuai

dengan Pasal 6 ayat (2) UU tentang Penataan Ruang. Penataan ruang wilayah kabupaten/kota sendiri meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan.

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

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

Dalam Pasal 18 UU tentang Penataan Ruang mengatur penetapan rencana tata ruang wilayah provinsi atau kabupaten/kota dan rencana detail tata ruang terlebih dahulu harus mendapat persetujuan substansi dari Pemerintah Pusat. Sebelum dijalankan persetujuan substansi kepada Pemerintah Pusat, rencana detail tata ruang kabupaten/kota yang dituangkan dalam rancangan Peraturan Kepala Daerah Kabupaten/Kota terlebih dahulu dilakukan konsultasi publik termasuk dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Bupati/Wali kota dalam hal ini wajib menetapkan rancangan peraturan kepala daerah kabupaten/kota tentang rencana detail tata ruang paling lama 1 (satu) bulan setelah mendapat persetujuan substansi dari Pemerintah Pusat.

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

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

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

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

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

- a. tujuan kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten;
- b. rencana struktur ruang wilayah kabupaten meliputi sistem perkotaan di wilayahnya yang terkait dengan kawasan perdesaan dan sistem jaringan prasarana wilayah kabupaten;
- c. rencana pola ruang wilayah kabupaten yang meliputi kawasan lindung kabupaten dan kawasan budidaya kabupaten;
- d. arahan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
- e. ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi ketentuan umum zonasi, ketentuan kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang, ketentuan intensif dan disintensif serta arahan sanksi.

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

Berdasarkan ketentuan dalam UU tentang Penataan Ruang sebagaimana diuraikan di atas maka RUU tentang Kabupaten Kampar di Provinsi Riau harus memperhatikan pengaturan yang terdapat dalam

UU tentang Penataan Ruang tersebut agar sesuai dan tidak timbul pertentangan antara satu undang-undang dengan undang-undang lain yang akan berakibat terjadinya ketidakpastian hukum.

I. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2015 tentang Batas Daerah Kabupaten Kampar dengan Kota Pekanbaru Provinsi Riau (Permendagri No. 18 Tahun 2015)

Permendagri No. 18 Tahun 2015 ditetapkan dalam rangka tertib administrasi pemerintahan di Kabupaten Kampar dan Kota Pekanbaru Provinsi Riau sehingga perlu ditetapkan batas daerah secara pasti antara Kabupaten Kampar dengan Kota Pekanbaru Provinsi Riau. Kabupaten Kampar berdasarkan Pasal 1 angka 2 Permendagri No. 18 Tahun 2015 adalah daerah otonom sebagaimana dimaksud dalam UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Kota Pekanbaru berdasarkan Pasal 1 angka 3 Permendagri No. 18 Tahun 2015 adalah sebagaimana dalam UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Definisi Pilar Batas Utama (PBU) berdasarkan Pasal 1 angka 4 Permendagri No. 18 Tahun 2015 adalah pilar yang dipasang sebagai tanda batas antarProvinsi/Kabupaten/Kota yang diletakkan tepat pada garis batas antardaerah Provinsi/Kabupaten/Kota. Titik Kartometris (TKU) berdasarkan Pasal 1 angka 5 Permendagri No. 18 Tahun 2015 adalah titik-titik koordinat batas yang ditentukan berdasarkan pengukuran/perhitungan posisi titik dengan menggunakan peta dasar dan peta-peta lain sebagai pelengkap.

Batas daerah Kabupaten Kampar dengan Kota Pekanbaru Provinsi Riau berdasarkan Pasal 2 Permendagri No. 18 Tahun 2015 dimulai dari:

1. PABU 01-2007 dengan koordinat 000 41' 21,90" LU dan 1010 23' 49,50" BT yang merupakan pertigaan batas antara Desa Minas Jaya Kecamatan Minas Kabupaten Siak dengan Desa Suka Maju Kecamatan Tapung Hilir Kabupaten Kampar dengan Kelurahan

Muara Fajar Kecamatan Rumbai Kota Pekanbaru, selanjutnya ke arah Barat Daya menyusuri as (*median line*) Sungai Takuana sampai pada PABU 02-2007 dengan koordinat 000 40' 53,20" LU dan 1010 23' 11,30" BT yang terletak pada batas Desa Suka Maju Kecamatan Tapung Hilir Kabupaten Kampar dengan Desa Muara Fajar Kecamatan Rumbai Kota Pekanbaru;

2. PABU 02-2007 selanjutnya ke arah Barat Daya menyusuri as (*median line*) Sungai Takuana sampai pada PABU 03-2007 dengan koordinat 000 40' 19,40" LU dan 1010 22' 54,80" BT yang terletak pada batas Desa Suka Maju Kecamatan Tapung Hilir Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Muara Fajar Kecamatan Rumbai Kota Pekanbaru;
3. PABU 03-2007 selanjutnya ke arah Barat Daya menyusuri as (*median line*) Sungai Takuana sampai pada PABU 04-2007 dengan koordinat 000 39' 52,60" LU dan 1010 22' 45,60" BT yang terletak pada batas Desa Suka Maju Kecamatan Tapung Hilir Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Muara Fajar Kecamatan Rumbai Kota Pekanbaru;
4. PABU 04-2007 selanjutnya ke arah Tenggara menyusuri as (*median line*) Sungai Takuana sampai pada PABU 05- 2007 dengan koordinat 000 39' 28,20" LU dan 1010 22' 54,40" BT yang terletak pada batas Desa Suka Maju Kecamatan Tapung Hilir Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Muara Fajar Kecamatan Rumbai Kota Pekanbaru;
5. PABU 05-2007 selanjutnya ke arah Selatan menyusuri as (*median line*) Sungai Takuana sampai pada PABU 06- 2007 dengan koordinat 000 38' 44,00" LU dan 1010 22' 34,10" BT yang terletak pada batas Desa Suka Maju Kecamatan Tapung Hilir Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Muara Fajar Kecamatan Rumbai Kota Pekanbaru
6. PABU 06-2007 selanjutnya ke arah Barat Daya menyusuri as (*median line*) Sungai Takuana sampai pada PABU 07-2007 dengan koordinat 000 38' 22,70" LU dan 1010 22' 11,20" BT yang terletak pada batas Desa Suka Maju Kecamatan Tapung Hilir Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Muara Fajar Kecamatan Rumbai Kota Pekanbaru;

7. PABU 07-2007 selanjutnya ke arah Barat menyusuri as (*median line*) Sungai Takuana sampai pada PABU 08- 2007 dengan koordinat 000 38' 07,40" LU dan 1010 21' 38,20" BT yang terletak pada batas Desa Suka Maju Kecamatan Tapung Hilir Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Palas Kecamatan Rumbai Kota Pekanbaru;
8. PABU 08-2007 selanjutnya ke arah Barat Daya menyusuri as (*median line*) Sungai Takuana sampai pada PABU 09-2007 dengan koordinat 000 37' 22,00" LU dan 1010 20' 57,30" BT yang terletak pada batas Desa Suka Maju Kecamatan Tapung Hilir Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Palas Kecamatan Rumbai Kota Pekanbaru;
9. PABU 09-2007 selanjutnya ke arah Barat Daya menyusuri as (*median line*) Sungai Takuana sampai pada PABU 10-2007 dengan koordinat 000 36' 15,50" LU dan 1010 20' 26,40" BT yang terletak pada batas Desa Suka Maju Kecamatan Tapung Hilir Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Palas Kecamatan Rumbai Kota Pekanbaru;
10. PABU 10-2007 selanjutnya ke arah Barat Daya menyusuri as (*median line*) Sungai Takuana sampai pada PABU 11-2007 dengan koordinat 000 36' 00,60" LU dan 1010 19' 31,70" BT yang terletak pada batas Desa Suka Maju Kecamatan Tapung Hilir Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Palas Kecamatan Rumbai Kota Pekanbaru;
11. PABU 11-2007 selanjutnya ke arah Tenggara menyusuri as (*median line*) Sungai Siak sampai pada PABU 12-2007 dengan koordinat 000 35' 42,40" LU dan 1010 19' 52,60" BT yang terletak pada batas Desa Suka Maju Kecamatan Tapung Hilir Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Palas Kecamatan Rumbai Kota Pekanbaru;
12. PABU 12-2007 selanjutnya ke arah Tenggara menyusuri as (*median line*) Sungai Siak sampai pada PABU 10-2006 dengan koordinat 00 33'54,30" LU dan 1010 22' 04,40" BT yang terletak pada batas Desa Karya Indah Kecamatan Tapung Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Palas Kecamatan Rumbai Kota Pekanbaru;

13. PABU 10-2006 selanjutnya ke arah Tenggara menyusuri as (*median line*) Sungai Siak sampai pada PABU 09-2006 dengan koordinat 000 33' 14,40" LU dan 1010 22' 28,10" BT yang terletak pada batas Desa Karya Indah Kecamatan Tapung Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Palas Kecamatan Rumbai Kota Pekanbaru;
14. PABU 09-2006 selanjutnya ke arah Barat Daya menyusuri as (*median line*) Sungai Siak sampai pada PABU 08-2006 dengan koordinat 000 32' 36,80" LU dan 1010 22' 14,30" BT yang terletak pada batas Desa Karya Indah Kecamatan Tapung Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Air Hitam Kecamatan Payung Sekaki Kota Pekanbaru;
15. PABU 08-2006 selanjutnya ke arah Barat Daya menyusuri as (*median line*) Sungai Sibam sampai pada PABU 07-2006 dengan koordinat 000 31' 14,20" LU dan 1010 21' 27,90" BT yang terletak pada batas Desa Karya Indah Kecamatan Tapung Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Air Hitam Kecamatan Payung Sekaki Kota Pekanbaru;
16. PABU 07-2006 selanjutnya ke arah Barat Daya menyusuri as (*median line*) Sungai Sibam sampai pada PABU 06-2006 dengan koordinat 000 30' 06,90" LU dan 1010 21' 13,30" BT yang terletak pada batas Desa Karya Indah Kecamatan Tapung Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Simpang Baru Kecamatan Tampan Kota Pekanbaru;
17. PABU 06-2006 selanjutnya ke arah Barat Daya menyusuri as (*median line*) Sungai Sibam sampai pada PABU 05-2006 dengan koordinat 000 29' 44,70" LU dan 1010 20' 56,50" BT yang terletak pada batas Desa Karya Indah Kecamatan Tapung Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Simpang Baru Kecamatan Tampan Kota Pekanbaru;
18. PABU 05-2006 selanjutnya ke arah Barat Daya menyusuri as (*median line*) Sungai Sibam sampai pada PABU 04-2006 dengan koordinat 000 28' 47,90" LU dan 1010 19' 59,10" BT yang terletak

pada batas Desa Rimbo Panjang Kecamatan Tambang Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Simpang Baru Kecamatan Tampan Kota Pekanbaru;

19. PABU 04-2006 selanjutnya ke arah Barat Daya menyusuri as (median line) Sungai Sibam sampai pada PBU 03-2006 dengan koordinat 000 28' 36,00" LU dan 1010 19' 55,60" BT yang terletak pada batas Desa Rimbo Panjang Kecamatan Tambang Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Simpang Baru Kecamatan Tampan Kota Pekanbaru;
20. PBU 03-2006 selanjutnya ke arah Tenggara sampai pada PBU 02-2006 dengan koordinat 000 28' 01,90" LU dan 1010 21' 02,90" BT terletak di Tepi anak Sungai Sibam/Jalan Manunggal di Kelurahan Simpang Baru Kecamatan Tampan yang merupakan batas Desa Rimbo Panjang Kecamatan Tambang Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Simpang Baru Kecamatan Tampan Kota Pekanbaru;
21. PBU 02-2006 selanjutnya ke arah Tenggara sampai pada PBU 01-2006 dengan koordinat 000 27' 30,00" LU dan 1010 21' 22,60" BT terletak di tepi anak Sungai Sibam pada Jalan Manunggal yang merupakan batas Desa Rimbo Panjang Kecamatan Tambang Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Simpang Baru Kecamatan Tampan Kota Pekanbaru;
22. PBU 01-2006 selanjutnya ke arah Tenggara menyusuri Jalan Manunggal dan Anak Sungai Sibam sampai pada PBU XVIII dengan koordinat 000 26' 30,00" LU dan 1010 21' 51,70" BT terletak pada pertigaan Jalan Manunggal dengan Jalan Sukamulia yang merupakan pada batas Desa Tarai Bangun Kecamatan Tambang Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Tuah Karya Kecamatan Tampan Kota Pekanbaru;
23. PBU XVIII selanjutnya ke arah Timur menyusuri Jalan Sukamulia kemudian melalui Jalan Patin kemudian melalui Jalan Karya Mandiri sampai pada PBU XVII dengan koordinat 000 26' 17,60" LU dan 1010 23' 02,70" BT yang merupakan batas Desa Teluk Kenidai

Kecamatan Tambang Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Sidomulyo Barat Kecamatan Tampan Kota Pekanbaru;

24. PBU XVII selanjutnya ke arah Timur mengikuti Jalan Suka Karya sampai Pertigaan Jalan Suka Karya dan Jalan S. Dulah selanjutnya ke arah Tenggara menyusuri Jalan S. Dulah kemudian melalui Jalan Teropong sampai pada TK 1 dengan koordinat 000 25' 33,00" LU dan 1010 25' 10,60" BT yang terletak pada batas Desa Kubang Jaya Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Sidomulyo Barat Kecamatan Tampan Kota Pekanbaru;
25. TK 1 selanjutnya ke arah Timur Laut sampai pada TK 2 di Jalan Sukarno Hatta dengan koordinat 000 25' 42,70" LU dan 1010 25' 49,50" BT yang terletak pada batas Desa Kubang Jaya Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Sidomulyo Barat Kecamatan Tampan Kota Pekanbaru;
26. TK 2 selanjutnya ke arah Tenggara menyusuri Jalan Sukarno Hatta sampai pertigaan dengan Jalan Kaharudin Nasution pada PBU XVI dengan koordinat 000 25' 25,80" LU dan 1010 26' 14,80" BT yang terletak pada batas Desa Kubang Jaya Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Simpang Tiga Kecamatan Bukit Raya Kota Pekanbaru;
27. PBU XVI selanjutnya ke arah Tenggara menyusuri as Jalan Kesatria di sebelah Selatan Kompleks Batalion Arhanud BS 13 TNI AD sampai pada PBU 10 dengan koordinat 000 25' 13,16" LU dan 1010 26' 50,65" BT yang terletak pada batas Desa Kubang Jaya Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Simpang Tiga Kecamatan Bukit Raya Kota Pekanbaru;
28. PBU 10 selanjutnya ke arah Utara sampai pada PBU 09 dengan koordinat 000 25' 44,48" LU dan 1010 26' 53,87" BT yang terletak pada batas Desa Kubang Jaya Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Simpang Tiga Kecamatan Bukit Raya Kota Pekanbaru;

29. PBU 09 selanjutnya ke arah Utara menyusuri parit yang melintasi Jalan Pasir Putih sampai pada PBU 08 dengan koordinat 000 26' 33,35" LU dan 1010 27' 13,55" BT yang terletak pada batas Desa Kubang Jaya Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Simpang Tiga Kecamatan Bukit Raya Kota Pekanbaru;
30. PBU 08 selanjutnya ke arah Timur menyusuri as Jalan Karya I sampai pada PBU 07 dengan koordinat 000 26' 29,99" LU dan 1010 27' 48,60" BT yang terletak pada batas Desa Pandau Jaya Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Simpang Tiga Kecamatan Bukit Raya Kota Pekanbaru;
31. PBU 07 selanjutnya ke arah Timur Laut menyusuri jalan Karya Cipta sampai pada titik PBU 06 dengan koordinat 000 26' 39,22" LU dan 1010 27' 59,52" BT yang terletak pada batas Desa Pandau Jaya Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Simpang Tiga Kecamatan Bukit Raya Kota Pekanbaru;
32. PBU 06 selanjutnya ke arah Timur Laut menyusuri Jalan Karya Cipta sampai pada PBU 05 dengan koordinat 000 27' 00,06" LU dan 1010 28' 08,88" BT yang terletak pada batas Desa Pandau Jaya Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Simpang Tiga Kecamatan Bukit Raya Kota Pekanbaru;
33. PBU 05 selanjutnya ke arah Tenggara menyusuri Jalan Sungai Mintan sampai pertigaan menuju Jalan Dasar sampai pada PBU 04 dengan koordinat 000 26' 38,19" LU dan 1010 28' 28,50" BT yang terletak pada batas Desa Tanah Merah Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Simpang Tiga Kecamatan Bukit Raya Kota Pekanbaru;
34. PBU 04 selanjutnya ke arah Timur Laut menyusuri Jalan Dasar kemudian Jalan Citra/Labersa sampai pada PBU 03 dengan koordinat 000 26' 58,58" LU dan 1010 28' 49,81" BT yang terletak pada batas Desa Tanah Merah Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Simpang Tiga Kecamatan Bukit Raya Kota Pekanbaru;

35. PBU 03 selanjutnya ke arah Utara menyusuri Jalan Citra/Labersa sampai pada PBU 02 dengan koordinat 000 27' 43,04" LU dan 1010 28' 43,49" BT yang terletak pada batas Desa Tanah Merah Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Simpang Tiga Kecamatan Bukit Raya Kota Pekanbaru;
36. PBU 02 selanjutnya ke arah Timur sampai pada PBU 01 dengan koordinat 000 27' 42,60" LU dan 1010 29' 23,85" BT terletak di tepi Sungai Sail yang merupakan batas Desa Baru Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Simpang Tiga Kecamatan Bukit Raya Kota Pekanbaru;
37. PBU 01 selanjutnya ke arah Selatan kemudian ke arah Timur menyusuri as (*median line*) Sungai Sail sampai bertemu Jalan Lintas Timur Km 21 pada TK 3 dengan koordinat 000 27' 38,10" LU dan 1010 33' 52,40" BT yang terletak pada batas Desa Pangkalan Baru Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Kulim Kecamatan Tenayan Raya Kota Pekanbaru; dan
38. TK 3 selanjutnya ke arah Timur menyusuri Jalan Lintas Timur sampai pada TK 4 dengan koordinat 000 27' 50,69" LU dan 1010 35' 21,81" BT yang terletak pada pertigaan batas Desa Pangkalan Baru Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar dengan Kelurahan Kulim Kecamatan Tenayan Raya Kota Pekanbaru dan Desa Simpang Beringin Kecamatan Bandar Sei Kijang Kabupaten Pelalawan.

Bahwa Posisi PBU dan TK dalam Pemendagri No. 18 Tahun 2015 bersifat tetap dan tidak berubah akibat perubahan nama desa/kelurahan dan/atau nama kecamatan. Berdasarkan uraian di atas, dalam rangka penyusunan RUU tentang Kota Pekanbaru di Provinsi Riau, dapat merujuk Permendagri No. 18 Tahun 2015 sebagai referensi pengaturan mengenai batas wilayah dan cakupan wilayah Kota Pekanbaru.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).⁸⁷ Landasan filosofis merupakan salah satu dasar pertimbangan dalam pembentukan RUU tentang Kota Pekanbaru di Provinsi Riau.

Landasan filosofis RUU tentang Kota Pekanbaru di Provinsi Riau akan membenahi dasar hukum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota-Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah dengan melihat dari aspek falsafah hidup bangsa Indonesia pada umumnya dan filosofi masyarakat Kota Pekanbaru pada khususnya sebagai bagian integral dari masyarakat Indonesia yang *bhinneka tunggal ika*. Landasan filosofis ini memuat renungan kritis, integral, dan rasional yang mendalam sampai pada hakikat makna otonomi daerah Kota Pekanbaru dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat Pekanbaru pada khususnya dan masyarakat Indonesia pada umumnya dalam wadah NKRI yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Dalam landasan filosofis ini dibahas nilai-nilai Pancasila yang menjadi ruh RUU tentang Kota Pekanbaru di Provinsi Riau. Materi muatan RUU tersebut harus merupakan penjabaran normatif nilai-nilai Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara.

⁸⁷Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

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

Negara Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk republik sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Dalam bingkai negara kesatuan, kekuasaan yang ada pada pemerintah daerah merupakan hasil pendelegasian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah melalui desentralisasi. Kekuasaan paling tinggi tetap berada pada Pemerintah Pusat. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa *“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”*. Prinsip desentralisasi tersebut semakin dipertegas dalam Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945. Adapun ketentuan Pasal 18 ayat (2) menyatakan bahwa *“Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”*. Sedangkan Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan *“Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.”*

Adapun mengenai hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, UUD NRI Tahun 1945 dalam Pasal 18A ayat (1) menyatakan bahwa *“Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan*

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

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

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

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.⁸⁸

Terdapat beberapa pertimbangan sosiologis yang perlu diuraikan terkait dengan RUU tentang Kota Pekanbaru di Provinsi Riau. *Pertama*, hukum senantiasa mengikuti perkembangan zaman, sehingga ketika zaman berubah maka diperlukan pula penyesuaian dengan perkembangan hukum ketatanegaraan dan perkembangan politik, ekonomi, sosial-budaya masyarakat, serta dinamika implementasi otonomi daerah yang ada di Kota Pekanbaru.

Kedua, cakupan wilayah Kota Pekanbaru yang merujuk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota-Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. *Ketiga*, pengelolaan persampahan yang belum optimal. *Keempat*, masih adanya titik genangan atau banjir yang belum tertangani dengan maksimal. *Kelima*, tingkat kerusakan jalan yang masih tinggi. *Keenam*, sarana dan prasarana pendidikan yang belum memadai serta perlunya peningkatan kualitas pendidikan. *Ketujuh*, peningkatan angka prevalensi *stunting*.

C. Landasan Yuridis

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

⁸⁸*Ibid.*

lebih tinggi (secara vertikal) dan/atau peraturan perundang-undangan yang sederajat (secara horizontal).

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

Berdasarkan hal tersebut maka hari jadi Kota Pekanbaru sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 08 Tahun 2005 tentang Penetapan Hari Jadi Pekanbaru yaitu pada tanggal 23 Juni 1784. Selanjutnya dalam Peraturan Daerah tersebut setiap tanggal 23 Juni oleh Pemerintah Kota Pekanbaru beserta masyarakat Kota Pekanbaru ditetapkan sebagai hari ulang tahun untuk memperingati hari jadi Pekanbaru.

Pada tanggal 23 Maret 1956, Kota Pekanbaru ditetapkan menjadi daerah otonom dan untuk merealisasikannya dibentuklah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Pertimbangan Daerah (DPD). Sejarah terbentuknya Kota Pekanbaru yang dahulu bernama Senapelan berhubungan erat dengan perkembangan Kerajaan Siak Sri Indrapura. Semenjak Sultan Abdul Jalil Alamudin Syah menetap di Senapelan, kemudian didirikanlah istana di Kampung Bukit, yang berdekatan dengan perkampungan Senapelan. Sultan Abdul Jalil Alamudin Syah berinisiatif membuat pekan atau pasar di Senapelan, tetapi tidak berkembang. Pada masa pemerintahan putranya, Raja Muda Muhammad Ali, yang bergelar Sultan Muhammad Ali Abdul Jalil Muazamsyah, lokasi pasar bergeser ke tempat yang baru, yakni di sekitar Pelabuhan Pekanbaru sekarang maka pada 23 Juni 1784, berdasarkan musyawarah datuk-datuk empat suku (Pesisir, Lima Puluh, Tanah Datar, dan Kampar), negeri Senapelan diganti namanya

menjadi Pekan Baharu, yang dalam bahasa sehari-hari lebih mudah diucapkan Pekanbaru.

Secara yuridis keberadaan undang-undang tersebut masih berlaku, namun Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota-Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah tidak sesuai dengan bentuk negara kesatuan sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Selain itu banyak materi muatan yang terdapat didalamnya sudah tidak sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan terkini. Beberapa materi muatan yang sudah tidak sejalan lagi diantaranya adalah mengenai sebutan (nomenklatur) status daerah, susunan pemerintahan, dan pola relasi dengan pemerintahan pusat. Untuk itu, sebuah undang-undang tentang Kota Pekanbaru diperlukan agar dasar penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kehidupan masyarakat daerah ini didasarkan dan sesuai dengan arah Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan uraian tersebut, untuk mengatasi permasalahan hukum maka perlu disusun RUU tentang Kota Pekanbaru di Provinsi Riau. RUU tersebut diharapkan dapat menjamin kepastian hukum dan memenuhi rasa keadilan masyarakat.

BAB V

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

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

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

Jangkauan pengaturan dalam RUU Kota Pekanbaru di Provinsi Riau yaitu Pemerintahan Daerah Kota Pekanbaru dan masyarakat di Kota Pekanbaru.

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

B. Ruang Lingkup Materi Muatan

Ruang lingkup materi muatan yang diatur dalam RUU tentang Kota Pekanbaru di Provinsi Riau terdiri dari 3 (tiga) Bab dan 8 (delapan) Pasal yang disusun dengan sistematika sebagai berikut:

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

Berdasarkan sistematika pengaturan di atas, materi muatan RUU tentang Kota Pekanbaru di Provinsi Riau yaitu sebagai berikut:

1. Ketentuan Umum

Ketentuan umum RUU tentang Kota Pekanbaru di Provinsi Riau berisi batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim yang digunakan. Dalam ketentuan umum dijelaskan beberapa batasan pengertian terkait dengan Kota Pekanbaru yaitu:

1. Provinsi Riau adalah bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2022 tentang Provinsi Riau.
2. Kota Pekanbaru adalah kota yang berada di wilayah Provinsi Riau yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota-Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah.
3. Kecamatan adalah kecamatan yang ada di wilayah Kota Pekanbaru.

Tanggal 23 Maret 1956 merupakan tanggal pembentukan Kota Pekanbaru berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota-Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Adapun tanggal 23 Juni ditetapkan sebagai hari jadi Kota Pekanbaru. Hari jadi Kota Pekanbaru ditetapkan pada tanggal 23 Juni 1784 berdasarkan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 08 Tahun 2005 tentang Penetapan Hari Jadi Pekanbaru.

2. Cakupan Wilayah dan Karakteristik Kota Pekanbaru

Kota Pekanbaru terdiri atas 15 (lima belas) kecamatan, yaitu:

- a. Kecamatan Sukajadi;
- b. Kecamatan Pekanbaru Kota;
- c. Kecamatan Sail;
- d. Kecamatan Limapuluh;
- e. Kecamatan Senapelan;
- f. Kecamatan Rumbai Barat;
- g. Kecamatan Bukit Raya;

- h. Kecamatan Binawidya;
- i. Kecamatan Marpoyan Damai;
- j. Kecamatan Tenayan Raya;
- k. Kecamatan Payung Sekaki;
- l. Kecamatan Rumbai;
- m. Kecamatan Tuahmadani;
- n. Kecamatan Kulim; dan
- o. Kecamatan Rumbai Timur.

Kota Pekanbaru memiliki karakteristik, yaitu:

- a. kewilayahan dengan ciri geografis yang relatif datar dan dibelah oleh aliran Sungai Siak yang mengalir dari barat ke timur;
- b. potensi sumber daya alam berupa pertanian terutama holtikultura dan perkebunan, kehutanan, peternakan, perikanan, pertambangan, energi, dan sumber daya mineral, serta potensi pariwisata, potensi perdagangan dan jasa, dan potensi industri; dan
- c. adat dan budaya melayu Riau terdiri dari keragaman suku bangsa dan kultural yang secara umum memiliki karakter religius, serta rukun dalam kebhinekaan dan berbudaya sekaligus menjunjung tinggi adat istiadat dan kelestarian lingkungan.

3. Ketentuan Penutup

Ketentuan mengenai susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota-Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah (Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 19), dinyatakan masih

tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, ketentuan yang mengatur mengenai Kota Pekanbaru dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota-Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah (Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 19), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian pada bab sebelumnya, terdapat simpulan sebagai berikut:

1. Teori dan praktik empiris materi penyesuaian dasar hukum pembentukan Kota Pekanbaru yaitu mengenai:
 - a. Otonomi daerah mengandung pengertian yang cukup rumit, karena di dalamnya tersimpul makna pendemokrasian dalam arti pendewasaan politik rakyat daerah, pemberdayaan masyarakat, dan sekaligus bermakna mensejahterakan rakyat berkeadilan.
 - b. Kebijakan desentralisasi Indonesia sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 adalah dengan membagi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam provinsi-provinsi dan setiap provinsi dibagi dalam kabupaten/kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
 - c. Pilar-pilar pembangunan berkelanjutan berupa berkelanjutan ekonomi, berkelanjutan sosial dan berkelanjutan lingkungan, yang ketiganya harus berkembang secara seimbang; kalau tidak pembangunan akan terjebak pada model pembangunan konvensional yang menekankan pertumbuhan ekonomi saja dan meninggalkan perkembangan sosial dan lingkungan.
 - d. Partisipasi dalam pembangunan dan menilai hasil partisipasi masyarakat adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan ketertiban masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi.

- e. Praktik penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kota Pekanbaru dan yang menjadi permasalahan antara lain dasar hukum pembentukan Kota Pekanbaru masih diatur bersama dalam satu payung hukum dengan Provinsi Sumatera Tengah yaitu UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota-Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah. Mengingat UU yang mendasari pembentukannya sudah berlaku sangat lama, Selain itu banyak materi muatan yang terdapat didalamnya sudah tidak sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan terkini.
2. Dalam evaluasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyesuaian dasar hukum pembentukan Kota Pekanbaru terdapat beberapa penyesuaian dan sinkronisasi baik dalam norma substantif maupun teknis peraturan perundang-undangan, sehingga perlu adanya penyesuaian dan pertimbangan beberapa substansi dalam peraturan perundang-undangan terkait dengan materi penyesuaian dasar hukum pembentukan Kota Pekanbaru.
3. Landasan filosofis, guna mendukung supremasi hukum, perlu dilakukan pembaharuan terhadap undang-undang yang menjadi dasar pembentukan Kota Pekanbaru, sesuai dengan konstitusi saat ini yaitu UUD NRI Tahun 1945. Secara sosiologis yang terjadi di Kota Pekanbaru yaitu perkembangan hukum ketatanegaraan dan perkembangan politik, ekonomi, sosial-budaya masyarakat, serta dinamika implementasi otonomi daerah yang ada di Kota Pekanbaru. Secara yuridis, bahwa UU tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota-Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah yang mendasari pembentukan Kota Pekanbaru sudah tidak sesuai lagi dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini, sehingga perlu penyesuaian dengan menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Kota Pekanbaru tersendiri.
4. Undang-undang ini menjangkau perbaikan pengaturan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kota Pekanbaru secara optimal, berbudaya, profesional, berkelanjutan, dan memperbaiki

pengelolaan keuangan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Adapun materi muatan dalam undang-undang ini mengenai batasan pengertian dari Provinsi Riau, Kota Pekanbaru, dan kecamatan; tanggal pembentukan Kota Pekanbaru; tanggal hari jadi Kota Pekanbaru; cakupan wilayah; karakteristik Kota Pekanbaru meliputi kewilayahan, potensi sumber daya alam, serta adat dan budaya Pekanbaru; dan status peraturan perundang-undangan dalam ketentuan penutup.

B. Saran

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

DAFTAR PUSTAKA

Buku

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

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

Jurnal

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

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

Bahan yang Tidak Diterbitkan

Laporan Hasil Pengumpulan Data Dalam Rangka Penyusunan Rancangan Undang-Undang Tentang Kota Pekanbaru, Pekanbaru, Provinsi Riau, tanggal 7-10 Maret 2023.

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

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

Laman

Pemerintah Kota Pekanbaru, Pj Wali Kota Pekanbaru Tekankan 5 Masalah Di Musrenbang, dimuat dalam <https://www.pekanbaru.go.id/p/news/pj-wali-kota-pekanbaru-tekanan-5-masalah-di-musrenbang>, diakses tanggal 2 April 2023.

Pemerintah Kota Pekanbaru, Pj Wali Kota Pekanbaru Tekankan 5 Masalah Di Musrenbang, dimuat dalam <https://www.pekanbaru.go.id/p/news/pj-wali-kota-pekanbaru-tekanan-5-masalah-di-musrenbang>, diakses tanggal 2 April 2023.

Pemerintah Kota Pekanbaru, Pj Wali Kota Sebut Keberagaman Suku Jadi Kekuatan Pekanbaru, Dimuat dalam <https://www.pekanbaru.go.id/p/news/pj-wali-kota-sebut-keberagaman-suku-jadi-kekuatan-pekanbaru#:~:text=Minang%20merupakan%20suku%20terbanyak%20di,Tionghoa%2C%20dan%20lain%2Dlain.>, diakses tanggal 29 Mei 2023.

Irfarial, Kota Pekanbaru Semakin Tua, Dimuat dalam <https://www.goriau.com/berita/baca/kota-pekanbaru-semakin-tua.html>, Diakses tanggal 29 Mei 2023.

Pemerintah Kota Pekanbaru, Mengenal Kota Pekanbaru, Dimuat dalam <https://www.pekanbaru.go.id/p/menu/profil-kota/mengenal-kota-pekanbaru>, diakses tanggal 28 Maret 2023.

Pemerintah Kota Pekanbaru, Permasalahan Tumpukan Sampah di Kota Pekanbaru Mulai Terkendali, dimuat dalam <https://www.pekanbaru.go.id/p/news/permasalahan-tumpukan-sampah-di-kota-pekanbaru-mulai-terkendali>, diakses tanggal 15 Maret 2023.

Riau Online, Angka Stunting Di Pekanbaru Turun Jadi 11,4 Persen, dimuat dalam <https://www.riauonline.co.id/kota-pekanbaru/read/2023/01/30/angka-stunting-di-pekanbaru-turun-jadi-114-persen>, diakses tanggal 15 Maret 2023.

Riau Pos, Masalah Kota Masih Belum terselesaikan, dimuat dalam <https://riaupos.jawapos.com/feature/31/12/2022/291149/masalah-kota-masih-belum-terselesaikan.html>, diakses tanggal 15 Maret 2023.

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

Widya Lestari, Asal-usul Nama dan Sejarah Kota Pekanbaru, <https://www.kompas.com/stori/read/2021/10/07/140000179/asal-usul-nama-dan-sejarah-kota-pekanbaru?page=all>, diakses 13 Maret 2023.

Cakaplah.com, Kasus Stunting Tertinggi Selama 2021 Tercatat di Kecamatan Limapuluh, Ini Datanya, Dimuat dalam <https://www.cakaplah.com/berita/baca/79895/2022/01/07/kasus-stunting-tertinggi-selama-2021-tercatat-di-kecamatan-limapuluh-ini-datanya#sthash.KeJBq5FM.dpbs>, diakses tanggal 15 Maret 2023.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota-Kecil Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2022 tentang Provinsi Riau.

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

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan.

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

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

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2015 tentang Batas Daerah Kabupaten Kampar dengan Kota Pekanbaru Provinsi Riau.

LAMPIRAN

DAFTAR NARASUMBER DAN PEMANGKU KEPENTINGAN

DALAM PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK DAN

RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG KOTA PEKANBARU

DI PROVINSI RIAU

NO.	PEMANGKU KEPENTINGAN	WAKTU KEGIATAN	KETERANGAN
1.	Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru	9 Maret 2023	Asisten Daerah I Bidang Pemerintahan Pemerintah Kota Pekanbaru, Kepala Bagian Hukum Pemerintah Kota Pekanbaru, Bappeda Pemerintah Kota Pekanbaru.
2.	Dr. H. M. Husnu Abadi, M. Hum.	9 Mei 2023	Akademisi dari Fakultas Hukum Universitas Islam Riau.
3.	Dr. Data Wardana, M. IP.	9 Mei 2023	Akademisi dari Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Islam Riau.