

Edisi Januari - Juni 2020 Vol 19 No 1

JURNAL ILMU PEMERINTAHAN

# nakhoda



*Innovation Hub: Media Kolaborasi Menuju Pemerintahan Daerah Inovatif*  
**Herie Saksono**

*Institutional Building dalam Mengatasi Persoalan  
Pertambangan Emas Tanpa Izin Di Kabupaten Kuantan Singingi  
Provinsi Riau*  
**Khotami**

*Gerakan Masyarakat Tertib Administrasi Kependudukan Melalui  
Inovasi Pelayanan Lukadesi (Keluarga Berduka Desa Siaga)  
Di Kabupaten Sleman D.I Yogyakarta*  
**Hendy Setiawan, Fariza Ikhsanditya**

*Provinsi 'Istimewa Melayu Riau Kepulauan'*  
**Muchid Albintani, Auradian Marta**

*Kaderisasi dan Penetapan Calon Legislatif pada Partai Politik  
(Studi DPD Partai Nasional Demokrat Seram Bagian Barat 2019)*  
**Fandi Ahmad Sintani, Wahab Tuanaya, Marno Wance**

*Factors of Affect Deliberation of Maguwoharjo  
Village Development Planing Sub-District Depok Regency Sleman Yogyakarta*  
**Muhammad Rafi, Ulung Pribadi, Fajar Rahmanto**

*Survey Kepuasan Masyarakat (SKM) pada Badan Pendapatan Daerah  
Kabupaten Bintan*  
**Suherry, Billy Jenawi, Rendra Setyadiharja,  
Zamzami A Karim, Firman Setyawan, Rany Angraini**

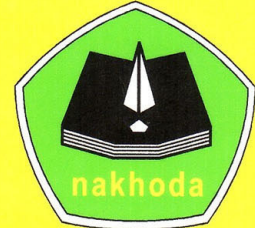
*Peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam  
Pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB) Di wilayah Provinsi Maluku Utara*  
**Abdul Halil Ibrahim, Bakri La Suhu, Rifjal Tifandy,  
Marno Wance**

**MEDIA INFORMASI DAN KOMUNIKASI ILMIAH  
CIVITAS AKADEMIKA JURUSAN ILMU PEMERINTAHAN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS RIAU**

ISSN 1829-5827



E-ISSN 2656-5277



**DITERBITKAN OLEH:  
LABORATORIUM  
ILMU PEMERINTAHAN**

**SEKRETARIAT:  
KAMPUS BINA WIDYA SIMPANG BARU  
PANAM KM. 12,5 PEKANBARU  
(28293) Telp./Fax. (0761)63277**



- 
- INNOVATION HUB: MEDIA KOLABORASI MENUJU PEMERINTAHAN DAERAH INOVATIF**  
**Herie Saksono**  
Badan Penelitian dan Pengembangan (BPP) Kementerian Dalam Negeri, Jakarta, Indonesia 1 - 16
- INSTITUTION BUILDING DALAM MENGATASI PERSOALAN PERTAMBANGAN EMAS TANPA IZIN DI KABUPATEN KUANTAN SINGINGI PROVINSI RIAU**  
**Khotami**  
Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Riau. Pekanbaru-Indonesia 17 - 37
- GERAKAN MASYARAKAT TERTIB ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN MELALUI INOVASI PELAYANAN LUKADESI (KELUARGA BERDUKA DESA SIAGA) DI KABUPATEN SLEMAN D.I. YOGYAKARTA**  
**Hendy Setiawan<sup>1</sup>, Fariza Ikhsanditya<sup>2</sup>**  
<sup>1,2</sup> Departemen Ilmu Pemerintahan, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta, Indonesia 38 - 55
- PROVINSI "ISTIMEWA MELAYU KEPULAUAN RIAU" (GAGASAN PERMULAAN)**  
**Muchid Albintani<sup>1</sup>, Auradian Marta<sup>2</sup>**  
<sup>1,2</sup> Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Riau 56 - 74
- KADERISASI DAN PENETAPAN CALON LEGISLATIF PADA PARTAI POLITIK (Studi DPD Partai Nasional Demokrat Seram Bagian Barat 2019)**  
**Fandi Ahmad Sintani<sup>1</sup>, Wahab Tuanaya<sup>2</sup>, Marno Wance<sup>3</sup>**  
<sup>1,2,3</sup> Jurusan Ilmu Pemerintahan, Universitas Pattimura, Indonesia 75 - 90
- FACTORS THAT AFFECT DELIBERATION OF MAGUWOHARJO VILLAGE DEVELOPMENT PLANNING SUB-DISTRICT DEPOK REGENCY SLEMAN YOGYAKARTA**  
**Muhammad Rafi<sup>1</sup>, Ulung Pribadi<sup>2</sup>, Fajar Rahmanto<sup>3</sup>**  
<sup>1,2,3</sup> Department of Government Affairs and Administration, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Indonesia 91 - 101
- SURVEY KEPUASAN MASYARAKAT (SKM) PADA BADAN PENDAPATAN DAERAH KABUPATEN BINTAN**  
**Suherry<sup>1</sup>, Billy Jenawi<sup>2</sup>, Rendra Setyadihardja<sup>3</sup>, Zamzami A. Karim<sup>4</sup>, Firman Setiawan<sup>5</sup>, Rany Angraini<sup>6</sup>**  
<sup>1,2,3,4</sup> STISIPOL Raja Haji, Tanjungpinang, Indonesia  
<sup>5,6</sup> Bapelitbang, Bintan, Indonesia 102 - 112
- PERAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD) DALAM PEMBENTUKAN DAERAH OTONOMI BARU (DOB) DI WILAYAH PROVINSI MALUKU UTARA**  
**Abdulhalil Hi. Ibrahim<sup>1</sup>, Bakri La Suhu<sup>2</sup>, Rifjal Tifandy<sup>3</sup>, Marno Wance<sup>4</sup>**  
<sup>1,2,3</sup> Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Maluku Utara, Kota Ternate, Indonesia  
<sup>4</sup> Ilmu Pemerintahan, Universitas Pattimura, Kota Ambon, Indonesia 113 - 127
-

---

## PROVINSI “ISTIMEWA MELAYU KEPULAUAN RIAU” (GAGASAN PERMULAAN)

Muchid Albintani<sup>1</sup>, Auradian Marta<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup> Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Riau  
[muchid@lecturer.unri.ac.id](mailto:muchid@lecturer.unri.ac.id), [auradian\\_unri@yahoo.com](mailto:auradian_unri@yahoo.com)

### ABSTRAK

*Esai ini berupaya menelaah hubungan kausalitas antara regulasi ketatanegaraan [keberadaan pemerintah pusat sebagai negara dalam arti sempit terhadap ‘Pemerintahan Alam Melayu’], dan corak pemerintahan daerah [berdasarkan budaya politik lokal sebagai implementasi desentralisasi] di kawasan Riau Kepulauan yang dianggap strategis secara geografis. Esai ini ber tujuan, [i] Menjelaskan faktor-faktor yang mendukung urgensinya mewujudkan ‘Pemerintahan Alam Melayu’ di Kepulauan Riau sebagai kawasan strategis. [ii] Menjelaskan implementasi ‘Pemerintahan Alam Melayu’ di Kepulauan Riau sebagai kawasan atau wilayah strategis. Hasil penelaahan menunjukkan, [i] Berdasarkan perspektif Geo-politik dan pola Hubungan Pusat-daerah, corak pemerintahan lokal sebagai upaya pelaksanaan desentralisasi di Kepulauan Riau adalah sebuah keniscayaan karena merupakan kawasan perbatasan yang strategis [ii] Berdasarkan kedua perspektif tersebut, esai ini menginisiasi studi akademis, dan formulasi kebijakan pembentukan ‘Provinsi Istimewa Melayu Riau Kepulauan’.*

**Kata Kunci :** *Pemerintahan alam Melayu, provinsi istimewa Melayu Riau Kepulauan, kawasan strategis*

### PENDAHULUAN

Esai ini merupakan gagasan awal [studi permulaan] sebagai upaya menelaah benang merah kontinuitas sejarah antara Adap Politik [regulasi yang diterbitkan berdasarkan ‘keadilan pemerintah dan masyarakat yang beradab’], Ketatanegaraan [keberadaan pemerintah pusat sebagai negara dalam arti sempit], dan ‘Pemerintahan Alam Melayu’ di Kepulauan Riau yang dianggap strategis secara geografis. Beranjak dari penerokaan ini yang menjadi fokus telaahnya seputar, ‘Pemerintahan Alam Melayu’ [corak pemerintahan daerah berdasarkan

budaya politik lokal sebagai implementasi desentralisasi atau otonomi daerah].

Sebagai gagasan permulaan diakui sangat susah mencari referensi terkait pengertian, konsep atau arti dari: apa yang dimaksud dengan ‘Pemerintahan Alam Melayu’, khususnya dalam konteks kekinian [kotemporer]. Begitu pula sebaliknya menjadi ‘simalakama’, apabila mencoba mengkilas-balik masa lalu secara kesejarahan [apa urgensinya, pada konteks kekinian?]. Oleh karena itu perlu kelihaihan mempermudah mencari hubungan kausalitasnya. Ini dimaksudkan hubungan tersebut antara Adap Politik, Ketatanegaraan, dan Pemerintahan Alam

Melayu [yang mana Kepulauan Riau tidak lagi dimaknai sebagai nomenkelatur wilayah administratif pemerintahan], melainkan sebuah kawasan yang merefleksikan lingkup atau gabungan dari gugus pulau. Sehingga pada konteks ini, tidak lagi Kepulauan Riau melainkan Riau Kepulauan.

Untuk selanjutnya, secara esensi perlu menjadi referensi strategis untuk menjelaskan tentang Adap Politik, Ketatanegaraan, dan Pemerintahan Alam Melayu. Bersandarkan kesejarahan bahwa jalannya pemerintahan kerajaan Riau-Lingga-Johor, dan Pahang [Riau-Johor/Riau-Lingga], misalnya berlangsung dalam dua wujudnya. Pertama bahwa pemerintahan dipimpin oleh seorang Sultan yang dibantu Bandahara, dan Temenggung. Kepemimpinan dengan struktur kekuasaan seperti ini berlangsung sejak tahun 1529-1722 (Samad, 2010).

Kedua, dalam wujud pemerintahan boleh dikatakan dipimpin langsung oleh dua pucuk pimpinan, Sultan sebagai Yang Dipertuan Besar [YDB], dan Yang Dipertuan Muda [YDM]. Ini bermula sejak dilantiknya Sultan Sulaiman Badrul Alamsyah menjadi Yang Dipertuan Besar Kerajaan Riau-Lingga-Johor dan Pahang pada 4 Oktober 1722. (Samad, 2010). Yang pada rentang ini, dilantik pula jabatan baru [yang diberikan kepada bangsawan Bugis], Daeng Marewah sebagai Yang Dipertuan Muda (YDM) (Samad, 2010 dan Dahlan, 2014). Sejarah ini memberikan referensi bahwa telah berlangsung pengukuhkan hubungan dua pucuk pimpinan dimaksud melalui dasarnya [regulasi] yakni ‘Sumpah Setia Melayu-Bugis’ (Dahlan, 2014). Dalam konteks hubungan tersebut dilingkupi

[diikat] oleh budaya Melayu-Islam. Referensi sejarah ini memberi makna esensi dalam menuntun berlangsungnya ‘Pemerintahan Alam Melayu’ Kepulauan Riau pada masa lampau yang tentunya sebuah refleksi masa kini, dan masa depan. Namun pertanyaannya sekaligus yang menjadi masalahnya adalah: apa mungkin?

Menurut hemat penulis, mungkin atau tidak bukanlah substansinya. Berdasarkan pada realitas sejarah maka dinilai menjadi penting jika esai ini memfokuskan telaahannya khusus mencari formulasi yang relevan dan konstitusional [tidak melanggar undang-undang] untuk merealisasikan apa yang disebut dengan ‘Pemerintahan Alam Melayu’ di Kepulauan Riau sebagai kawasan perbatasan strategis. Pada konteks selanjutnya pencermatan dengan bijak adalah pentingnya sebuah ‘regulasi’ khusus atau istimewa sebagai kekuatan untuk mempermudah mempertahankan apa yang disebut ‘Pemerintahan Alam Melayu’.

Oleh karena itu bersandarkan pada apa yang telah dijelaskan, tidaklah mungkin di Kepulauan Riau untuk mengikuti apa yang telah diperoleh Provinsi Yogyakarta [dengan keistimewaannya, atau Daerah Istimewa Yogyakarta], Aceh dengan Otonomi Khususnya [kekhususan dalam qanun Islam, dan partai politik lokal], atau Papua dengan kekhususan melalui Majelis Rakyat Papua [MRP], tanpa regulasi yang dilakukan melalui perjuangan. (Aziz dan Zuhro, 2018; Huda, 2013 dan Perpinddya, 2006). Belajar dari ketiga provinsi ini, realitas politik dan perkembangannya pasca reformasi, sangat mewarnai kedinamikaan sosiologi politik dan politik

pemerintahan pada masing-masing daerah termasuk Kepulauan Riau.

Berdasarkan pada penjelasan tersebut, esai ini berupaya menempatkan sebuah persoalan krusial yang sekaligus ‘gagasan permulaan’ yang boleh juga diklasifikasi menjadi studi pendahuluan dengan merumuskan masalah yakni, [i] Apa urgensinya mewujudkan ‘Pemerintahan Alam Melayu’ [Provinsi ‘Istimewa’] Riau Kepulauan? [ii] Bagaimana mewujudkan Pemerintahan Alam Melayu Kepulauan Riau? Perumusan ini bertujuan untuk [i] Menjelaskan faktor-faktor yang mendukung betapa urgennya mewujudkan ‘Pemerintahan Alam Melayu’ di Kepulauan Riau sebagai kawasan atau wilayah strategis. [ii] Menjelaskan implementasi dari ‘Pemerintahan Alam Melayu’ di Kepulauan Riau sebagai kawasan atau wilayah strategis.

Secara akademis manfaat esai ini berupaya mencari perspektif baru dalam memahami fenomena pelaksanaan ‘Otonomi Fungsional’ pada kawasan perbatasan yang di dalamnya terdapat kawasan ekonomi khusus [daerah otorita, dahulu Otorita Batam, sekarang berubah menjadi Badan Pengusahaan [BP Batam], dengan peran yang tidak jauh berbeda]. Kemudian secara praktis, manfaatnya sebagai upaya memformulasi betapa pentingnya gagasan pembentukan Provinsi Istimewa [‘Melayu’] Riau Kepulauan sebagai kawasan perbatasan dan strategis.

#### **TELAAH PUSTAKA**

Telaah pustaka berupaya menjelaskan, pertama, studi terdahulu yang menjadi referensi pembandingan arti penting studi terkait Provinsi Istimewa Melayu Kepulauan Riau. Kedua, menjelaskan

kegunaan arti penting studi permulaan terkait Provinsi Istimewa Melayu Provinsi Kepulauan Riau. Ketiga menjelaskan beberapa konsep utama yang berhubungan dengan Provinsi Istimewa Kepulauan Riau.

#### **Studi Terdahulu**

Sebagaimana daerah atau provinsi lainnya di Indonesia, studi terkait Provinsi Istimewa Kepulauan Riau memiliki relevansi walaupun tidak identik dengan provinsi lainnya yang sudah terlebih dahulu ada terkait kekhususan dan keistimewaan. Dalam pelaksanaan berbagai studi kawasan khusus atau istimewa, perlu mendapat perhatian yang serius, terfokus, dan terintegrasi. Berhubungan dengan studi ini paling tidak terdapat empat penting studi terkait, di antaranya: Studi BPHN Kementerian Hukum dan HAM RI (2011) tentang, “Pembentukan Otonomi Khusus Bali dan Pengaruhnya bagi Keutuhan NKRI. Studi Albintani dan Auradian (2012) tentang, “Otonomi Khusus Riau, Disintegrasi Lokal dan Penetrasi Negara”. Studi Suryo Hilal (2017) tentang, “Gagasan Otonomi Khusus bagi Provinsi Kaltim dalam NKRI”. Studi Huda (2013) tentang, “Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia”.

Mencermati keempat studi tersebut, dapat dijelaskan jika umumnya menunjukkan kekhususan dan keistimewaan menjadi legitimasi dalam faktor sejarah yang utama serta kedinamikaan perkembangan sosiologi politik mutakhir.

Oleh karena itu bersandarkan pada apa yang telah dijelaskan, tidaklah mungkin di Kepulauan Riau untuk mengikuti apa yang telah diperoleh

Provinsi Yogyakarta [dengan keistimewaannya, atau Daerah Istimewa Yogyakarta], Aceh dengan Otonomi Khususnya [kekhususan dalam qanun Islam, dan partai politik lokal], atau Papua dengan kekhususan melalui Majelis Rakyat Papua [MRP], tanpa regulasi yang dilakukan melalui keupayaan dalam perjuangan. Lebih lanjut belajar dari ketiga provinsi ini, realitas politik dan perkembangannya pasca reformasi, sangat mewarnai kedinamikaan sosiologi politik dan politik pemerintahan pada masing-masing daerah termasuk Kepulauan Riau.

Untuk konteks Yogyakarta, misalnya lebih menaik karena ada perdebatan konstitusi yang belum rampung. Oleh karena itu, studi ini paling tidak menunjukkan dua hal yang berbeda untuk kemudian dapat mengisi kajian terkait keistimewaan sebuah daerah. Pertama, perdebatan keistimewaan memberikan jalan bagi Kepulauan Riau untuk mengupayakan regulasi keistimewaan dalam sandaran poros maritim.

Kedua, memberikan peluang dalam konteks dengan istilah otonomi fungsional yang tampaknya belum diakomodir oleh perubahan [amandemen] dari satu sampai empat UUD 1945. Dalam batasan konteks otonomi teritori [khusus dan istimewa sesuai dalam pasal 18]. Berdasarkan pada kedua perbedan ini dapat menjadi sandaran akademis-normatif dan regulasi-implementatif-praktis Provinsi Istimewa Melayu Kepulauan Riau.

### **Kerangka Teoritis: Konstruksi Otonomi Fungsional Provinsi Istimewa Melayu**

Secara teoritis semangat mengupayakan pembentukan Provinsi Istimewa Kepulauan Riau, tidak dapat dihalangi atau dihambat. Ini apabila tiga daerah sebelumnya menjadi referensi. Sandaran konstruksi konstitusi memberikan jalan sebagai basis legitimasinya. Dalam konteks ini tentu saja, tidak khusus terkait kekhususannya, melainkan pada keistimewaannya.

Sandaran konstisional menjadi penting manakala keistimewaan dalam pemerintahan provinsi, teristimewa Kepulauan Riau [Riau Kepulauan beserta gugus kepulauannya]. Ini semua mencakup terminologi dalam konteks penataan daerah di Indonesia yang selain sebutan umumnya menjadi jamak sebuah provinsi, kabupaten dan kota ada daerah istimewa, daerah khusus dan otonomi khusus yang melekat pada sebuah provinsi. Hanya saja, sampai sejauh ini dalam penataan daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia, belum terdapat penyebutan dengan istilah Provinsi Khusus Istimewa. Sementara istilah dengan sebutan istimewa atau otonomi khusus sudah ada.

Oleh karena itu secara konstruksi teoritis bersandarkan pada apa yang telah dijelaskan, tidaklah mungkin di Kepulauan Riau untuk mengikuti apa yang telah diperoleh Provinsi Yogyakarta [dengan keistimewaannya, atau Daerah Istimewa Yogyakarta], Aceh dengan Otonomi Khususnya [kekhususan dalam qanun Islam, dan partai politik lokal], atau Papua dengan kekhususan melalui Majelis Rakyat Papua [MRP], tanpa regulasi yang berdasarkan konstitsui.

Belajar dari ketiga provinsi ini, realitas politik dan perkembangannya pasca reformasi, sangat mewarnai kedinamikaan sosiologi politik dan politik pemerintahan pada masing-masing daerah termasuk Kepulauan Riau. Dapat dipahami jika pengakuan dan penghormatan negara terhadap suatu daerah dengan otonomi khusus dan atau istimewa di beberapa daerah di Indonesia merupakan kesepakatan politik pembentuk konstitusi. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa merupakan hal pokok yang telah diatur dalam ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945.

Di antara pakar, misalnya, Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa prinsip yang terkandung dalam Pasal 18B merupakan pengakuan negara terhadap pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa (ayat (1). Ketentuan Pasal 18B ayat (1), misalnya mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau bersifat istimewa [baik di tingkat provinsi, kabupaten dan kota atau desa] (Hilal, 2017; Santoso, 2014; dan Huda, 2013).

Dalam konteks landasan konstitusional untuk “Provinsi Istimewa Melayu” mempunyai kesamaan yang walaupun tidak utuh, namun hampir mirip dengan daerah istimewa Yogyakarta.

Belajar dari Yogyakarta, sebagaimana diketahui bahwa UUD 1945 setelah perubahan tidak menggunakan penjelasan terkait keberadaan pasal 18. Berdasar pada realitas ini, Pasal 18B UUD 1945 (selain Pasal 18 dan Pasal 18A), merupakan landasan konstitusional bagi pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa.

Dalam hubungan ini menjadi penting apa yang disebut Bagir Manan misalnya [Huda, 2013), bahwa makna dari "bersifat istimewa" adalah pemerintahan asli atau pemerintahan bumiputra. Salah satunya adalah Daerah Istimewa Yogyakarta yang keistimewaannya terletak pada Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yaitu Kesultanan Yogyakarta dan Paku Alaman.

Walauun demikian, menurut pandangan penulis, apa yang penting dan menarik merujuk keistimewaan Yogyakarta mengafiliasi pada keberadaan konstitusi [UUD 1945] antara ketentuan normatif dan realitas di lapangan. Secara prinsip terdapat ada dua hal yang penting dicermati untuk didiskusikan. Pertama, keberadaan “kerajaan dan rekrutmen kepala daerah”. Pertanyaan penting dalam hubungan ini adalah apakah realitas pengimplementasian di Yogyakarta sesuai dengan sandaran normatif UUD 1945?

Lebih jauh apa yang menjadi kajian utama Huda (2013), misalnya terkait perdebatan perlu diperhatikan. Sehingga dalam hubungan ini pula, menginisiasi Provinsi Istimewa Melayu Kepulauan Riau setelah Yogyakarta juga menjadi peluang yang sama. Hemat penulis, jangan sampai kekosongan regulasi, justru menjadi penghalang upaya atau menindaklanjuti gagasan pendirian Provinsi Istimewa Melayu Kepulauan Riau.

### **Provinsi Melayu: Pengertian Konseptual**

Memudahkan menelaah konsep kawasan utama dalam menggagas Provinsi Istimewa Melayu Kepulauan Riau diantaranya adap politik, ketatanegaraan, pemerintah Melayu dan Provinsi Melayu

menjadi penting dikemukakan. Oleh karena itu sebagai studi permulaan beberapa konsep utama ini diperlukan penjelasan akademis. Penting disampaikan bahwa konteks penjelasan ini adalah upaya awal.

Sebagai gagasan permulaan sangat susah mencari referensi terkait pengertian, konsep atau arti dari: apa yang dimaksud dengan ‘Pemerintahan Alam Melayu’, khususnya dalam konteks kekinian [kotemporer]. Begitu pula sebaliknya menjadi “simalakama”, apabila mencoba mengkilas-balik masa lalu secara kesejarahan [apa urgensinya, pada konteks kekinian?]. Oleh karena itu perlu kelihaihan mempermudah mencari hubungan kausalitasnya. Ini dimaksudkan hubungan tersebut antara Adap Politik, Ketatanegaraan, dan Pemerintahan Alam Melayu [yang mana Kepulauan Riau tidak lagi dimaknai sebagai nomenkelatur wilayah administratif pemerintahan], melainkan sebuah kawasan yang merefleksikan lingkup atau gabungan dari gugus pulau. Sehingga pada konteks ini, tidak lagi Kepulauan Riau melainkan Riau Kepulauan (Albintani, 2016).

Menurut hemat penulis, secara sederhana jika esai ini memfokuskan telaahannya khusus mencari formulasi yang relevan dan konstitusional [tidak melanggar undang-undang] untuk merealisasikan apa yang disebut dengan ‘Pemerintahan Alam Melayu’ di Kepulauan Riau sebagai kawasan perbatasan strategis. Pada konteks selanjutnya pencermatan dengan bijak adalah pentingnya sebuah ‘regulasi’ khusus atau istimewa sebagai kekuatan untuk mempermudah mempertahankan apa

yang disebut ‘Pemerintahan Alam Melayu’.

## **METODE**

Esai ini merupakan hasil penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode analisis deskriptif. Data dikumpulkan melalui studi dokumentasi yang didukung wawancara. Setelah dikumpulkan, data dianalisis secara kualitatif. Esai ini memfokuskan analisa berbagai perubahan kebijakan yang berlangsung di Kepulauan Riau sepanjang kepemimpinan lima presiden, B.J. Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarno Puteri, Soesilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo. Lokasi studi ini adalah kawasan administrasi pemerintahan provinsi Kepulauan Riau yang dinilai sebagai daerah perbatasan internasional yang strategis berdasarkan geoekonomi, geopolitik dan geografis.

## **PEMBAHASAN DAN DISKUSI: PEMERINTAHAN ALAM MELAYU SEBUAH KENISCAYYAN**

Sebagai upaya menjelaskan hubungan kausalitas [klid-klindan] ketatanegaraan [keberadaan pemerintah pusat sebagai negara dalam arti sempit] terhadap Pemerintahan Alam Melayu [corak pemerintahan daerah berdasarkan budaya politik lokal sebagai implementasi pelaksanaan otonomi daerah] di kawasan Riau Kepulauan yang strategis secara geografis, landasan konstitusional berupa regulasi adalah sandarannya. Berdasarkan pada realitas sandaran tersebut perlu dijelaskan faktor-faktor yang mendukung mewujudkan ‘Pemerintahan Alam Melayu’. Perwujudannya berlandaskan Kepulauan Riau sebagai kawasan atau



wilayah strategis adalah pendorongnya. Untuk mewujudkan, dan mendorong diperlukan perspektif sebagai sandarannya.

### **1. Perspektif Geo-Politik Pemerintah Pusat: Politik Geografis-Kenegaraan**

Berdasarkan aspek geo-politik [kawasan yang dianggap menjadi bagian wilayah 'khusus' atau 'istimewa'], di kawasan Riau Kepulauan dianggap tidak penting mempraktikkan demokrasi atau tidak. Puluhan tahun pemerintah pusat dalam konteks hubungan kekuasaan, khususnya di kawasan perbatasan Kepulauan Riau yang dinilai strategis, praktik desentralisasi tidak berlaku sebagaimana yang diamanahkan undang-undang tentang, "Pemerintahan Daerah". Pengalaman Pulau Bintan sejak Orde Baru, dan Pulau Batam sampai reformasi menunjukkan jika cengkaraman kekuasaan pemerintah pusat sangat mencolok, bahkan tidak ada kawasan atau provinsi yang seistimewa [khusus], kecuali Kepulauan Riau. Selama ini yang menjadi legitimasinya adalah Kepulauan Riau sebagai kawasan perbatasan yang dinilai strategis.

Sebagai studi pendahuluan, dalam konteks hubungan ini, terdapat tiga argumentasi yang diupayakan akan diulas: mengapa Kepulauan Riau dinilai milik Pemerintah Pusat sebagai kawasan strategis; [i] Strategis berdasarkan kesejarahan; [ii] Strategis berdasarkan letak geografis, dan [iii] Strategis berdasarkan kedekatan dengan Singapura.

#### **1.1. Strategis Berdasarkan Kesejarahan**

Kesadaran Pemerintah Pusat mengamati prospek yang dijanjikan Riau Kepulauan [semua gugus pulau yang terdapat di dalamnya: gugus Kepulauan, Riau, Kepulauan Natuna, Kepulauan Anambas, Kepulauan Karimun, dan Kepulauan Lingga-Singkep] sebagai kawasan perbatasan yang strategis sudah muncul sejak masa pemerintahan Orde Lama [Orla] yang kemudian diteruskan oleh Orde Baru [Orba]. Keinginan kedua rezim pemerintahan ini merupakan refleksi masa silam terkait dengan faktor kesejarahan.

Berdasarkan catatan sejarah menunjukkan bahwa hubungan kawasan perbatasan [sempadan] Riau Kepulauan dengan pemerintah pusat sudah dikenal semenjak sebelum kerajaan Sriwijaya menjadikan kawasan Riau Kepulauan ini bagian dari kawasan taklukannya. Hubungan tersebut yang resmi sejak Raja Sriwijaya, Dapunta H yang pada awal abad VI yang memperluas wilayah taklukannya ke Pantai Timur Semenanjung, dan menjadikan kerajaan lokal [tempatan] Bentan sebagai bagian integral sekaligus basis ekonomi dan pusat logistik angkatan perang kerajaan Sriwijaya.

Menilik pada catatan sejarah tersebut menunjukkan bukti kuat bahwa kerajaan Sriwijaya mulai dari abad VII sampai XIII adalah kerajaan maritim yang menguasai wilayah darat, dan laut Indonesia bagian Barat, Semenanjung Tanah Melayu, dan Laut Cina Selatan serta menguasai sepenuhnya jalur perdagangan utama pada masa itu yakni selat Melaka, Tanah Genting Kra [sekarang wilayah Thailand], Selat Sunda dan Selat Karimata.

Hubungan ini menunjukkan begitu penting kawasan sempadan sejak dulu. Ini didukung, tidak ada jalur lain waktu itu yang menghubungkan Timur dengan Barat. Jalan Sutera di Asia Tengah, misalnya, sudah tidak dipakai lagi, karena tantangan alam yang berat kemudian secara ekonomis, tidak menguntungkan. Oleh karena itulah pelayaran antara Timur dan Barat, mau atau pun tidak harus melalui daerah kekuasaan Sriwijaya. Semua ini disebabkan karena letak geografis yang strategis kemudian memberikan keunggulan, dan keuntungan bagi Sriwijaya. Realitas ini merupakan faktor penyebab Sriwijaya tetap kuat, dan menguasai kawasan yang demikian luas, sebelum ditaklukan Mojopahit.

Dalam konteks sejarah itu pula, walaupun Kerajaan Bentan mendukung Parameswara untuk tetap memberontak terhadap Mojapahit, kerajaan agraris di tanah Jawa ini dengan cepat dapat menghancurkan pemberontakan Parameswara. Ini disebabkan, Mojapahit tidak ingin ada yang menyaingi kekuasaannya, teristimewa dalam menguasai jalur perdagangan di kawasan perbatasan ini, walaupun pelarian Parameswara ke Bentan ingin kembali membangun kejayaan Sriwijaya untuk memulihkan kegemilangan Sriwijaya khususnya di Pulau Tumasik [sekarang Singapura].

Catatan sejarah juga menunjukkan jika pelarian Parameswara ke Bentan, dan kemudian berhasil membangun Pulau Tumasik yang sekarang diberi nama Singapura, juga tetap menjadi sasaran penguasa pusat Mojapahit. Ini disebabkan Tumasik mulai besar, dan berjaya yang menyebabkan Mojapahit mulai curiga,

khawatir Tumasik muncul menggantikan kegemilangan Sriwijaya yang telah dihancurkannya. Apalagi Raja Tumasik merupakan keturunan langsung dari Raja Sriwijaya terakhir yakni Parameswara. Untuk mencegah timbulnya saingan baru, maka Mojapahit menyerang Singapura pada akhir abad XIV.

Persoalan esensi terkait dengan faktor kesejarahan ini sejak tahun 1722-1911 sebagai dampak pengaruh Sriwijaya dan Mojapahit tersebut, terdapat dua kerajaan penting di kawasan Sempadan ini yakni kerajaan Riau Lingga dengan ibu negeri di Daik [kabupaten Lingga sekarang], dan Kerajaan Melayu Riau yang berpusat di Pulau Bentan. Sebelum perjanjian London tahun 1824, kedua kerajaan ini bergabung menjadi satu, dan mempunyai daerah kekuasaan meliputi, Johor, Melaka, Singapura, dan sebagian kecil Indragiri [Riau pesisir]. Akibat perjanjian tersebut, Singapura menjadi milik Inggris yang kemudian dikembangkan oleh Thomas Stanford Raffles pada 1816 menjadi kawasan perdagangan internasional.

Berdasarkan pada pespektif sejarah tersebut, tampak terdapat hubungan sejarah penguasaan kawasan Sempadan kerana faktor strategis [letak wilayah], yang tidak hanya dinilai sebagai bonus geografis, melainkan juga menjadi faktor strategis secara geo-politis. Hubungan langsung kesejarahan tersebut dibangun dalam upaya dominasi kekuasaan kerajaan [Pemerintah] Pusat untuk mengembangkan kawasan yang strategis ini yang dimulai sejak awal masa rezim Orde Lama, dan Orde Baru sehingga Reformasi saat ini.

Oleh sebab itu tampak benang-merahnya jika kesadaran memahami arti

penting Kepulauan Riau sebagai salah satu pilar ekonomi nasional adalah berdasarkan faktor kemajuan Singapura, dan Selat Melaka yang dilalui jalur pelayaran internasional yang sangat ramai, jalur perdagangan internasional yang menghubungkan Asia Timur, Amerika Bagian Barat, Timur Tengah, dan Eropa yang juga dari faktor sejarah.

Berdasarkan pada penjelasan di atas faktor kesejarahan menjadi bukti bahwa begitu pentingnya kawasan perbatasan: Kepulauan Riau. Oleh karena itu menjadi masuk akal [rasional] apabila Pemerintah Pusat tetap mempertahankan dominasi kekuasaannya di kawasan Sempadan ini. Keinginan politik [*political will*] yang kuat ingin kembali menguasai Singapura yang dahulu bagian dari nusantara adalah argumentasinya. Yang pada pelaksanaannya untuk mewujudkan upaya ini perlu mempertahankan Kepulauan Riau sebagai wakil Pemerintah Pusat di tengah pelaksanaan desentralisasi yang sedang berlangsung.

## **1.2. Strategis Berdasarkan Letak Geografis**

Arti penting upaya Pemerintah Pusat menjadikan Kepulauan Riau dalam perspektif kesejarahan adalah argumentasi utama menempakan [selanjutnya posisi geografis] menjadi kawasan strategis. Pengertian strategis dalam konteks geografis ini terkait langsung dengan cara pandang berdasarkan struktur kekuasaan Pemerintah Pusat di Kepulauan Riau. Eksistensi kawasan ekonomi khusus dengan berbagai variannya yang 'tidak jelas' regulasinya era pelaksanaan desentralisasi dapat menjadi argumentasi, kerana strategisnya Kepulauan Riau dari

sisi Pemerintah Pusat secara geografis. Cara pandang ini yang menyebabkan beberapa kawasan [termasuk Pulau Batam, Bintan dan Karimun], tetap menjadi 'otonomi kawasan' Pemerintah Pusat.

Oleh sebab itu, aspek desentralisasi tidak menjadi penting jika dibandingkan dengan tetap mempertahankan berbagai kawasan tersebut sebagai perlindungan Pemerintah Pusat secara langsung terhadap institusi pusat yang berada di daerah. Sebab jika tidak mendapat perlindungan langsung, dikhawatirkan kepentingan Pemerintah Pusat atas nama kepentingan ekonomi nasional [negara] secara perlahan, namun pasti akan hilang. Walaupun secara bersamaan di daerah ada pemerintahan sendiri dengan aturan hukum yang jelas yang menjadi tidak penting, manakala dipertahankannya eksistensi berbagai kawasan tersebut sehingga kini.

Kemudian pada konteks pemahaman struktur kekuasaan [ketatanegaraan] ini pula, realitas tertib hukum sesuai perundang-undangan yang tumpang-tindih menunjukkan ketidakpastian menjadi bagian tidak terpisahkan berdasarkan posisi geografis Kepulauan Riau yang strategis. Dalam konteks itu pula, Pemerintah Pusat tidak pernah transparan menjelaskan bahwa apa yang dimaksudkan dengan kawasan strategis secara geografis. Yang selalu dikemukakan adalah argumentasi, mempertahankan Kepulauan Riau langsung di bawah kontrol pemerintah pusat. Pemerintah Pusat selalu beralasan dengan argumentasi demi menjaga kesinambungan investasi asing. Argumentasi inilah yang selalu berulang-ulang dikemukakan.

Pada pelaksanaannya, argumentasi letak geografis strategis juga menyebabkan Kepulauan Riau [misalnya status Pulau Batam] yang terkesan ambigu [mendua]. Ini disebabkan perasaan khawatir oleh pengusaha lokal dan asing, tetapi masalahnya menjadi tidak penting bagi pemerintah pusat. Perubahan politik hukum secara nasional pada era desentralisasi dalam konteks ini menjadikan pemerintah daerah tidak representatif [tidak memiliki hak] mewakili pemerintah Indonesia. Perkembangan terbaru adalah menjadikan Walikota Batam juga Kepala Badan Pengusahaan Batam [BP Batam].

### **1.3. Strategis Berdasarkan Kedekatan dengan Singapura**

Letak strategis Kepulauan Riau sebagai kawasan perbatasan selain dapat diamati berdasarkan sejarah dan geografis, dapat pula dicermati melalui kedekatan dengan Singapura. Arti strategis sebagai kawasan sempadan yang berdekatan dengan Singapura dimaknai berasaskan keinginan politik Pemerintah Pusat untuk membangun Kepulauan Riau [khususnya Pulau Batam]. Sejak awal pembangunan Pulau Batam, misalnya adalah untuk menyaingi Singapura. Atau Singapura sebagai kompetitor [pesaing] Pulau Batam.

Walaupun selama ini Pemerintah Pusat 'selalu malu-malu' untuk menyatakannya, sejak awal pihak Singapura merespon pembangunan Pulau Batam sebagai saingan. Hanya saja yang selalu dikedepankan adalah faktor kerjasama yang saling melengkapi, dan saling menguntungkan. Berdasarkan perinsip kerjasama yang saling melengkapi itulah kesepakatan Singapura-Johor-Riau

[Sijori] dilaksanakan [pada waktu itu Kepulauan Riau masih termasuk ke dalam Provinsi Riau], walaupun pada praktiknya tidak terwujud, dan hanya pengakuan sepihak oleh Singapura.

Berdasarkan pada upaya kerjasama saling melengkapi tersebut, apabila diperbandingkan antara Pulau Batam, dan atau Pulau Bintan dengan Singapura secara geografis 185 tahun yang lalu dapat dipastikan, tak ada perbedaan signifikan antara keduanya. Secara geografis tidak ada perbedaan yang mencolok antara Pulau Batam, Pulau Bintan, dan Singapura. Selain sama-sama letaknya strategis, tetapi pembangunan Pulau Batam [khusus] diilhami atas dasar kemajuan pembangunan ekonomi yang dicapai Singapura.

Oleh sebab itu, dimengerti jika untuk menyaingi Singapura perlu didukung sebuah kelembagaan yang langsung di bawah kontrol Pemerintah Pusat. Dengan demikian, mempertahankan 'Otorita Batam' [yang berganti nama menjadi Badan Pengusahaan/BP Batam], sampai saat ini misalnya, di tengah pelaksanaan desentralisasi adalah hal mustahak. Walaupun akan muncul masalah desentralisasi dengan mempertahankan BP Batam oleh Pemerintah Pusat menjadi dua hal yang berbeda, dan dinilai tidak memiliki hubungan yang signifikan [walaupun BP Batam saat ini dinakhodai Walikota Batam].

Argumentasi tersebut dimaksudkan untuk memperkuat berdasarkan ide teori balon yang dikembangkan BJ. Habibie [Mantan Presiden, dan Ketua Otorita Batam yang lalu]. Teori ini dilandasi bahwa kerjasama antara Singapura dan Pulau Batam sebagai teman bukan lawan.

Atas kecerdikan Singapura mengemas isu yang telah ada, menempatkan posisi Pulau Batam seolah-olah bukan saingannya, dengan kesan tidak ingin Pulau Batam menjadi maju sangat tampak. Pada praktiknya persaingan geografis [letak wilayah], akan sangat menentukan kemajuan Pulau Batam khususnya termasuk wilayah kepulauan lainnya pada era Reformasi. Selama ini yang selalu salah dimengerti, dan diabaikan adalah jika letak wilayah ini dinilai bukan merupakan keunggulan sebagai sumber daya yang dimiliki [bonus geografis].

Cara pandang yang salah ini disebabkan tawaran kerjasama Singapura dengan menciptakan ketergantungan di Kepulauan Riau khususnya Pulau Batam. Sehingga posisi geografis, tidak pernah menjadi pertimbangan dalam mengambil, dan menetapkan kebijakan yang akan dikeluarkan Pemerintah Pusat. Sebagai dampaknya faktor kedekatan dengan Singapura itu pula yang dikedepankan adalah orientasi 'sagu hati' [rente ekonomi] yang akan diperoleh dari setiap produk kebijakan yang dikeluarkan baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Sebagai argumentasi tambahan, selain yang telah dijelaskan, bagaimana faktor kedekatan dengan Singapura menjadi penting sebagai kawasan perbatasan dapat dilihat dari dua hal. Pertama, faktor kedekatan dengan Singapura dapat dihampiri berdasarkan 'gaya sentripugal'. Gaya ini menjelaskan sebuah kekuatan yang 'menarik' ke luar.

Dalam praktiknya gaya ini dianalogikan pengaruh ekonomi Singapura yang kuat di Kepulauan Riau. Sehingga menyebabkan tingginya tingkat ketergantungan masyarakat di kawasan

sempadan ini dengan negeri Singa tersebut. Secara kasat mata bagaimana dasyatnya pengaruh ekonomi Singapura tidak terbantahkan lagi. Contoh sederhana, setiap terjadi transaksi jual-beli berbagai barang selalu dihubung-hubungkan dengan mata uang dollar Singapura. Yang terkesan unik adalah ketika seorang pedagang mengatakan jangankan Ikan Bilis, sayur atau bawang-bawangan pun diklaim berasal dari Singapura. Padahal diketahui jika di Singapura tidak pernah ada kebun sayur apalagi bawang. Sangat disayangkan kenaikan dollar selalu disejajarkan dengan kenaikan harga barang, sementara turunnya nilai tukar dollar, tidak diikuti dengan turunnya harga barang.

Kedua, faktor sebagai kawasan sempadan kerana dekat dengan Singapura dapat dilihat dalam perspektif gaya 'sentripetal'. Gaya ini memiliki kekuatan untuk menarik [mengikat] ke dalam. Gaya ini dianalogikan sebagai kedaulatan yang secara politik kekuasaan apabila kawasan sempadan merupakan bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia [NKRI] yang memiliki mata uang sendiri yakni Rupiah.

Kekuatan sentripetal terhadap faktor Singapura terkait dengan data perdagangan internasional Indonesia dan Singapura yang belum transparan [selalu menjadi tanda-tanya]. Sebagai contoh data perdagangan antara Singapura-Indonesia ini, sejak 1974 selalu dirahasiakan. Sebab data itu menyangkut kepentingan 'klan penguasa tertinggi', dan pengusaha yang berlingung di belakang kekuasaan tersebut. Berhubungan dengan kepentingan ini diberbagai media masa nasional dan lokal melansir jika kerahasiaan yang dilakukan sejak tahun 1974 itu adalah atas

sepengetahuan dan kesepakatan perdagangan dengan penguasa tertinggi negeri ini [kepala negara].

Menurut *Majalah Tempo*, Senin (26 Januari 2004), misalnya, Menteri Perindustrian dan Perdagangan [Memperindag], Rini Suwandi [ketika itu], mengatakan pemerintah Singapura sejak dahulu merasa tidak berhak mempublikasi data perdagangan antar kedua-dua negara. Sebab kedua-dua negeri itu terikat perjanjian yang disepakati para pemimpinnya. Data perdagangan tersebut pun akhirnya hanya dikirim secara 'rahasia' ke pihak-pihak tertentu di pemerintahan. Dalam penelusurannya lebih mendalam menurut Rini, departemennya tidak pernah menemukan surat perjanjian antara Indonesia-Singapura yang menyebutkan bahwa data perdagangan Indonesia-Singapura tidak boleh diseberluaskan secara antarabangsa [internasional]. Oleh karena itu Rini menduga perjanjian tersebut hanya dibuat secara lisan. Dia lalu meminta menyelenggarakan data perdagangan secara terbuka dan transparan (*Tempo*, 26 Januari 2004).

Menanggapi pernyataan Menteri Perdagangan Indonesia, Pemerintah Singapura membantah tuduhan telah 'menyembunyikan' data perdagangannya. Indonesia merupakan mitra dagang nomor enam bagi Singapura. Melalui suratnya kepada Menteri Perdagangan Indonesia, Menteri Perdagangan Singapura, George Yeo mengatakan selama 29 tahun pemerintah Singapura selalu mengirimkan data perdagangannya dengan Indonesia melalui dutanya di Jakarta. Data itu lalu dikirim ke Menteri Luar Negeri [Menlugri], Menteri Koordinator [Menko] Ekonomi

dan Industri [Ekuin] serta Menteri Perdagangan [Menperindag]. Menurut Yeo, keputusan untuk tidak menyebarluaskan data perdagangan merupakan kesepakatan antara pemerintah Indonesia, dan Singapura pada tahun 1974.

Merespon perbedaan pendapat [polemik] antara Menteri Perdagangan Indonesia, dan Singapura, Duta Besar Republik Indonesia di Singapura, Moch Selamat Hidayat sebagaimana diberitakan *Kompas*, Kamis (29 Januari 2004) mengatakan, "Pemerintah Indonesia tidak pernah dan tidak akan menekan pemerintah Singapura untuk membuat kerja sama perjanjian ekstradisi dan statistik perdagangan (*trade statistics*). Apa yang dilakukan pemerintah Indonesia hanya langkah diplomasi di era transparansi dan keterbukaan sekarang ini. "Jalur-jalur yang kita gunakan tetap jalur diplomatik. Ini keperluan bangsa Indonesia atas tuntutan akuntabilitas terhadap masyarakat. Keliru jika ada pemahaman, kita menekan pemerintah Singapura."

Berdasarkan argumentasi ini menurut penulis, semakin memperjelas jika faktor Singapura menjadi dasar mempertahankan institusi yang tekesan otoritarian [terpusat], semakin tidak dapat dibantah. Oleh karena itu benar apa yang selalu menjadi pendapat umum ini, jika keberadaan lembaga ini disamakan dengan pemegang kekuasaan Pulau Batam [Pemerintah Pusat]. Ini mengandung makna membubarkan [Otorita Batam-BP Batam], sama dengan menciptakan Pulau Batam tidak ada penyelenggaraan pemerintahan [bukti dualisme kepemimpinan dihilangkan dengan menjadikan Walikota Batam *ex officio* Kepala BP Batam].

## **2. Perspektif Hubungan Pusat-Daerah: Politik Ketatanegaraan**

Dalam konteks hubungan Pusat-Daerah untuk Kepulauan Riau [khusus Pulau Batam dan Pulau Bintan], sebagai kawasan strategis yang posisi [letaknya diperbatasan], dampak dari reformasi Indonesia menyebabkan terjadinya empat perubahan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam konteks pelaksanaan Desentralisasi. Pertama, Reformasi Hukum menyebabkan perubahan sistem pemerintahan sentralisasi menjadi desentralisasi [otonomi daerah] yang menghendaki berubahnya pola kekuasaan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Kota Batam, dan Otorita Batam.

Kedua, menyebabkan perubahan Kota Batam dari Kota Administratif [tanpa Dewan Perwakilan Daerah, DPRD], menjadi Kota Batam [memiliki otonomi kekuasaan sendiri berdasarkan undang-undang Pemekaran Kota Batam], sebagai konsekuensinya Kota Batam memiliki DPRD. Keadaan ini menjadikan di Pulau Batam terdapat tiga lembaga yang memiliki kekuasaan yang ikut menentukan jalannya pemerintahan yakni 'Otorita Batam' [BP Batam], Pemerintah Kota Batam, dan DPRD Kota Batam.

Ketiga, di dalam konstitusi belum ada pasal yang mengatur diberlakukannya asas Desentralisasi Fungsional [otonomi kekuasaan yang mengelola kawasan ekonomi khusus seperti Kawasan Berikat, atau kawasan perdagangan bebas, misalnya Batam, Bintan dan Karimun]. Begitu pun undang-undang yang mengatur hubungan Pemerintah Pusat [Otorita Batam/BP Batam] dengan Pemerintah Kota Batam [sementara PP yang diamanahkan UU

No.53 Tahun 1999 tentang, 'Pemekaran Daerah' di Riau termasuk Kota Batam, misalnya, sampai saat ini belum ada kejelasan].

Keempat, Reformasi Hukum memposisikan Negara Kesatuan Republik Indonesia [NKRI] yang dibagi atas daerah-daerah provinsi, daerah-daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Namun di Kepulauan Riau terdapat perbedaan beberapa kawasan perdagangan bebas, dan masih adanya keberadaan Otorita Batam [yang saat ini 'legalnya' menjadi Badan Pengusahaan Batam', selain Pemerintah Kota Batam].

Belajar dari pengalaman hubungan Pusat-daerah [ketatanegaraan] dalam konteks implementasinya sejak Provinsi Kepulauan Riau diperjuangkan, mempersonifikasikan begitu tajamnya konflik antara dua kutub kekuasaan yang mengatasnamakan otonomi daerah [desentralisasi] dengan Pemerintah Pusat [sentralisasi]. Kepulauan Riau sebagai kawasan strategis [disebut strategis yang paling menonjol karena berbatasan langsung dengan Singapura] dampak pergumulan pusat vs daerah tersebut telah mengeliminasi [menghilangkan] kedudukan tersebut.

Dalam skala makro [nasional], kondisi pengalaman memperjuangkan Provinsi Kepulauan Riau, UU FTZ [kawasan perdagangan bebas], dan penolakan pemberlakuan Pajak Pertambahan Nilai [PPN], dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah [PPnBM] merupakan determinasi [pencerminan] terhadap kondisi riil sistem politik

kekuasaan di Indonesia secara keseluruhan. Begitu terdistrosinya *setting* politik kekuasaan Indonesia saat ini, sehingga dampak ikutan hasil produksi sentralisasi kekuasaan yang begitu lama telah memasung kawasan perbatasan yang memiliki karakter khas sistem pemerintahan berdasarkan aspek kesejarahan [corak budaya politik lokal Pemerintahan Alam Melayu] menjadi sirna. Kawasan perbatasan, dan strategis sebagai dampak pola hubungan pusat tersebut hanya menjadi arena perburuan “rente” ekonomi politik pertumbuhan, pembangunan ekonomi, HAM yang sesungguhnya wilayah [kawasan perbatasan] ini berada dalam ‘teritorial asing’ [Singapura].

### PROVINSI ‘ISTIMEWA’ [MELAYU]: GAGASAN PERMULAAN

Berusaha mengulang kaji terhadap berbagai penjelasan sebelumnya, selanjutnya esai ini dengan tegas mengusulkan [menggagas] sebagai sudi awal [pendahuluan, pengantar atau permulaan], upaya merekatkan keterhubungan antara politik ketatanegaraan dengan ‘Pemerintahan Alam Melayu’ di kawasan Riau Kepulauan yang dianggap strategis secara geografis. Ketegasan ini dimaksudkan bukan sekadar wacana, melainkan merespon realitas politik kekinian, melainkan juga memahami beragam kompleksitas yang ada. Gambar 1 berikut merupakan ilustrasi refleksi perjuangan ‘Provinsi Istimewa Melayu Riau Kepulauan’.

**Gambar 1. Ilustrasi kekhususan geografis Provinsi Kepulauan Riau awal perjuangan menjadi ‘provinsi istimewa’**



Sumber: Google Map, dan (Albintani, 2016)

Keinginan mereaktualisasi kembali Kepulauan Riau sebagai ‘Bonda Tanah Melayu’ [sesuai visi misi Pemerintah



Kepulauan Riau], menurut hemat penulis adalah aktualisasi empirik Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau, akan makna sebuah kepemimpinan lokal pada era desentralisasi. Pada konteks ini memberikan peluang strategis sebagai pijakan yuridis mengayomi [bukan proteksi] terhadap reaktualisasi ke-Melayu-an dalam perspektif kekuatan yang disebut 'Pemerintahan Alam Melayu'. Oleh karena itu, gagasan pembentukan Provinsi Istimewa [Melayu?] dalam menindaklanjuti apa yang sudah dilakukan oleh Daerah Khusus, seperti Aceh, Papua, Yogyakarta, dan Jakarta. Pilihan tersebut dianggap strategis mengingat setidaknya terdapat lima pertimbangan penting.

Pertama, terlalu banyak dan seringnya produk maupun perubahan kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Pusat di Kepulauan Riau sejak Orde Baru sampai Reformasi. Kenyataan ini mencitrakan inkonsistensinya Pemerintah Pusat.

Kedua, dominasi sentralisasi kekuasaan yang dibuktikan banyaknya kebijakan yang lahir berbentuk Keputusan Presiden [Perpres sekarang, bukan undang-undang sepanjang sejarah pembangunan ekonomi di Kepulauan Riau dengan berbagai varian kawasan ekonomi yang 'tak jelas' [rancu] kekhususannya.

Ketiga, Kepulauan Riau yang berbatasan langsung dengan kekuatan penetrasi ekonomi Singapura. Kedudukan ini, dapat menjejaskan ketergantungan ekonomi Kepulauan Riau dengan Singapura secara absolut. Terjadinya tarik menarik yang menyebabkan posisi Kepulauan Riau pada kedudukan tidak menggembirakan. Secara ekonomi,

Kepulauan Riau terintegrasi [tergantung] pada Singapura, sementara secara politik, diikat ke pusat [otonomi setengah hati]. Sehingga Rancangan Undang-undang Daerah Istimewa dapat memberikan justifikasi perlunya diberlakukan kebijakan sistem dua mata uang (*double currency system*), misalnya.

Keempat, tumpang tindihnya [overlap] struktur kekuasaan dengan dua badan kewenangan penyelenggara pembangunan di Pulau Batam [salah satunya, sementara disaat Orde Baru ada TKPPR yang berpusat di Pulau Bintan, menimbulkan konflik kewenangan dengan Pemerintah Provinsi Riau waktu itu]. Walaupun secara teori, legitimasi pemerintahan daerah didukung UU, namun realitasnya keberadaan lembaga pemerintah pusat yang hanya berdasarkan regulasi lebih rendah dari undang-undang, memperoleh justifikasi yang berlebihan dan khusus dari Pemerintah Pusat.

Kelima, peluang yang diberikan oleh konstitusi yang mengakui keberadaan sebuah daerah Istimewa atau Khusus. Keistimewaan dan Kekhususan menurut penulis dapat dicermati dari dua sisi. Pertama, sisi keistimewaan sebagai kawasan perbatasan dan kemaritiman [poros maritim]. Kedua, kekhususan dalam ke-Melayu-an [kesejarahan].

## **KESIMPULAN**

Di akhir ulasan, esai ini menyimpulkan dua hal. [i] Berdasarkan perspektif Geo-politik dan pola Hubungan Pusat-daerah bahwa corak pemerintahan lokal sebagai upaya menjalankan desentralisasi di Kepulauan Riau adalah sebuah keniscayaan karena merupakan kawasan perbatasan yang strategis

[berdekatan dengan Singapura]. [ii] Berdasarkan kedua perspektif tersebut, wujud dari ‘Pemerintahan Alam Melayu’ adalah sebuah regulasi ‘baru’ sebagai upaya mendukung berdirinya Provinsi Istimewa ‘Melayu’ Riau Kepulauan, dibandingkan ide Kepulauan Natuna, dan Pulau Batam yang diwacanakan menjadi provinsi sendiri.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Albintani, M., Ishak. (2020). *Cultural Development and Social Identity in Riau, Indonesia*. International Journal of Scientific and Technology Research. 9(4): 111-113.
- Albintani, Muchid. (2016). *Berburu Rente di Pulau Batam: Provinsi Istimewa Singapura, dan Negara Bintan*. Yogyakarta: Deepublish.
- Muchid Albintani. [2014]. *Konflik dalam perspektif sosiologi spasial: satu pemikiran dari Riau, Indonesia*. Dalam Chin Yee Whah, Noer Hayati Saa’at & Sity Daud [Eds.], *Sain Sosial dan kajian pembangunan kumpulan rencana penghormatan untuk Profesor Abdul Rahman Embong* [pp.387-396]. Selangor, DE: PSSM dan IKMAS, UKM.
- Albintani, Muchid dan Auradian Marta (2012), *Otonomi Khusus Riau, Disintegrasi Lokal Dan Penetrasi Negara*. Pekanbaru: Repository Universitas Riau.
- Albintani, Muchid. (2013). *The Influence of State and Market on the development of industrial zone in Malaysia and Indonesia*. International Journal of Business and Management Studies. 5(1): 347-355.
- Albintani, Muchid. (2005). *Berburu Rente di Perbatasan: Menolak Pembangunanisme di Riau Kepulauan*. Pekanbaru: Unri Press
- Abrus, Rustam S., dkk. (pnyt). (1988). *Sejarah Perjuangan Raja Haji Fisabilillah dalam Perang Riau Melawan Belanda (1782-1784)*. Pekanbaru: Pemerintah Provinsi Daerah Tingkat I Riau.
- Agus Santoso, M. “Menggagas Otonomi Khusus Kalimantan Timur”, cetakan 1, Total Media, 2014, Yogyakarta
- Aziz, Nyimas Latifah Letty dan Zuhro, R.Siti (ed). 2018. *Dinamika Pengawasan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Kementerian Hukum dan HAM RI. (2011). Hasil penelitian hukum tentang, *Pembentukan Otonomi Khusus di Bali Dan Pengaruhnya bagi Keutuhan NKRI*. Telah dipaparkan dalam seminar di BPHN, pada 28 September.
- Djojosoekarto, Agung dkk., *Kebijakan Otonomi Khusus di Indonesia Pembelajaran dari Kasus Aceh, Papua, Jakarta, dan Yogyakarta*, Kemitraan, Jakarta, 2008.
- Dahlan, Ahmad. (2014). *Sejarah Melayu*. Jakarta: KPG [Kepustakaan Populer Gramedia].
- Faucher, C. (2005). *Regional autonomy, Malayness and power hierarchy in the Riau Archipelago* in Erb, M., Sulistiyanto, P. & Faucher, C. (pnyt). *Regionalism in post-Suharto*

- Indonesia*. London & New York: Routledge Curzon.
- Faucher, C. (2006). *Popular discourse on identity politics and decentralisation in Tanjung Pinang public schools*. *Asia Pacific Viewpoint* 47(2): 273-285.
- Ibrahim Abdul Kadir & Muchid Albintani. (2000). *H. Abdul Manan Saiman Cakap Rampai Orang Patut-patut*. Pekanbaru: LPSDM Riau Pos.
- Hadiwijoyo, Suryo Sakti. (2009). *Menggugat Keistimewaan Jogjakarta, Tarik Ulur Kepentingan, Konflik Elit, dan Isu Perpecahan*, cetakan I, Yogyakarta: Pinus Book Publisher.
- Hilal, Suryo. (2017). *Gagasan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Kaltimantan Timur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Tesis S2 Magister Hukum UII Yogyakarta. <https://dspace.uui.ac.id/bitstream/handle/123456789/8961/TEISIS%20URYO%20PDF.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Huda, Ni'matul. (2014). *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, Dan Otonomi Khusus*. Bandung: Nusa Media.
- Huda, Ni'matul. (2013). *Daerah Istimewa Yogyakarta, dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*. Bandung: Nusa Media.
- Juhro, Raden Siti,. dkk. (2009). *Demokrasi lokal: perubahan dan kesinambungan nilai-nilai budaya politik lokal di Jawa Timur, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan, dan Bali*. Yogyakarta: Ombak.
- Kompas, 29 Januari 2000.
- Long, Nicholas, J. (2009). *Urban, Social and Personal Transformations in Tanjung Pinang, Kepulauan Riau, Indonesia*. Disertasi Universitas Cambridge, Inggris (tidak dipublikasi).
- Li, T. (1998). *Constituting capitalist culture: the Singapore Malay problem and entrepreneurship reconsidered* in Hefner, R. W. (pnyt). *Market cultures: society and morality in the new Asian capitalisms*. Boulder: Westview Press.
- Guss, D. M. (2000). *The festive state: race, ethnicity and nationalism as cultural performance*. Berkeley: University of California Press.
- Kahn, J. S. 2006. *Other Malays: nationalism and cosmopolitanism in the modern Malay world*. Singapore: Asian Studies Association of Australia in association with Singapore University Press and NIAS Press.
- Kompas, Kamis (29 Januari 2004).
- Malley, M. (1999). *Regions: centralisation and resistance in* Emmerson, D. K. (pnyt). *Indonesia beyond Suharto: polity, economy, society, transition*. Armonk: M.E. Sharpe.
- Majalah Tempo, Senin (26 Januari 2004).
- Nurmandi, Achmad, Trisno Aji Putra dan Nikolas Panama. (2012). *Menjaga Indonesia dari Kepri: Peluang, Tantangan, & Profil 19 Pulau Terdepan Indonesia di Kepulauan Riau*. Tanjungpinang: Badan

- Pengelola Perbatasan Provinsi Kepri
- Eko Prasajo, Irfan Ridwan M dan Teguh K. (2006). *Desentralisasi & pemerintahan daerah: antara model demokrasi lokal & efisiensi struktural*. Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi Fisip, UI.
- Keputusan Presiden RI Nomor 94 Tahun 1998 tentang, Daerah industri pulau batam sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan keputusan presiden nomor 58 tahun 1989
- Keputusan Presiden RI Nomor 113 Tahun 2000 tentang, “Perubahan keempat atas keputusan presiden nomor 41 tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam.
- Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2002 tentang, Penundaan keempat berlakunya peraturan pemerintah nomor 39 tahun 1998 tentang perlakuan pajak pertambahan nilai dan pajak penjualan atas barang mewah di kawasan berikat (bonded zone) daerah industri pulau batam
- Ratnawati, Tri. (2006). *Potret pemerintahan lokal di Indonesia di masa perubahan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar kerja sama dengan Pusat Penelitian Politik-LIPI.
- Rab, Tabrani. (1990). *Fenomena Melayu*. Pekanbaru: Lembaga Studi Sosial Budaya Riau.
- Perviddy , Jacobus Solossa. (2006). *Otonomi Khusus Papua, Mengangkat Martabat Rakyat Papua di Dalam NKRI*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Santoso, M .Agus. (2014). “Menggagas Otonomi Khusus Kalimantan Timur”. Yogyakarta: Total Media.
- Sesung, Rusdianto. (2013). *Hukum Otonomi Daerah, Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, daerah otonomi khusus*. PT Refika Aditama. Cetakan Kesatu. Bandung: Sirojul.
- Sihbudi, Riza dkk. (2001). *Bara dalam sekam: identifikasi akar masalah dan solusi atas konflik-konflik lokal di Aceh, Maluku, Papua dan Riau*. Bandung: LIPI & Mizan Pustaka.
- Samad, Raja Syofan. (2010). *Negara dan Masyarakat: Studi Penetrasi Negara di Riau Kepulauan Masa Orde Baru*. Jogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Syahri, Aswandi & Raja Murad. (2006). *Cogan Regalia Kerajaan Johor-Riau-Lingga-dan Pahang*. Tanjungpinang: Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya Provinsi Kepulauan Riau.
- Soedarisman, Poerwokoesoemo. (1984). *Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press,
- Tri Ratnawati. 2006. *Potret Pemerintahan Lokal di Indonesia di masa Perubahan Otonomi Daerah Tahun 2000-2005*. Jogyakarta: Pustaka Pelajar dan P2P- LIPI.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang, *Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam*.
- Undang-Undang Nomor. 21 Tahun 2001 tentang, *Daerah Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*.



NAKHODA: JURNAL ILMU PEMERINTAHAN  
Edisi Januari - Juni Tahun 2020 Volume: 19 Nomor: 1  
ISSN : 1829-5827 | E-ISSN : 2656-5277  
DOI : <https://doi.org/10.35967/jipn>  
<https://nakhoda.ejournal.unri.ac.id/index.php/JIPN>

Undang Undang Republik Indonesia Nomor. 13 Tahun 2012 tentang, *Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.*

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang, *Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.*

Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang, *Pemerintahan Daerah.*

Undang Undang Nomor 36 Tahun 2000, tentang, *Pengesahan Perpu Nomor.1 Tahun 2000 sebagai Undang-undang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas.*

Widodo, Erna dan Muchtar. (2000). *Konstruksi ke arah penelitian deskriptif.* Yogyakarta: Penerbit Aveyrouz.