
Gagasan Desentralisasi Asimetris dalam Pengelolaan Wilayah Perbatasan Provinsi Kepulauan Riau Dalam Mewujudkan Kepulauan Riau sebagai Poros Maritim dan Menjaga Kedaulatan Negara

Mexsasai Indra

Fakultas Hukum, Universitas Riau, Indonesia, Email: mexsasai.indra@lecturer.unri.ac.id

Article Info

Article History:

Received : 11-09-2021
Revised : 10-11-2021
Accepted : 17-11-2021
Published : 29-11-2021

Keywords:

Letak Strategis
Perbatasan
Desentralisasi Asimetris

Informasi Artikel

Histori Artikel:

Diterima : 11-09-2021
Direvisi : 10-11-2021
Disetujui : 17-11-2021
Diterbitkan : 29-11-2021

Kata Kunci:

Strategic Location
Border
Asymmetric Decentralization

Abstract

The strategic location of the Riau Islands Province which is in the border area, where geographically the Riau Islands Province stretches from the Malacca Strait to the South China Sea (Natuna) and is directly adjacent to Vietnam, Malaysia, Cambodia and Singapore as a centre of world trade, Riau Islands Province has an important role in strategic in world trade traffic. Has the potential to be developed economically on a maritime basis, but in addition to the economic potential, this situation is also a threat when viewed from the aspect of state sovereignty, therefore an asymmetric decentralization policy is needed in the form of granting special status through special autonomy with a topographical approach, not political.

Abstrak

Letak strategis Provinsi Kepulauan Riau yang berada pada wilayah perbatasan, dimana secara geografis Provinsi Kepulauan Riau terbentang dari selat Malaka sampai dengan laut (Natuna) Cina Selatan dan berbatasan langsung dengan Vietnam, Malaysia, Kamboja dan Singapura sebagai pusat perdagangan dunia menjadikan Provinsi Kepulauan Riau memiliki peran strategis dalam lalu lintas perdagangan dunia. Memiliki potensi untuk dikembangkan secara ekonomis dengan basis kemaritiman, namun di samping potensi secara ekonomis, keadaan demikian juga menjadi ancaman apabila dilihat dari aspek kedaulatan negara. Oleh karena itu diperlukan kebijakan desentralisasi asimetris dalam bentuk pemberian status khusus melalui otonomi khusus dengan pendekatan topografi bukan politis.

PENDAHULUAN

Dalam pertimbangan filosofis Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 (UU No 43 Tahun 2008) tentang wilayah Negara secara eksplisit dinyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara kepulauan yang berciri nusantara mempunyai kedaulatan atas wilayahnya serta memiliki hak-hak berdaulat di luar wilayah kedaulatannya dan

kewenangan tertentu lainnya untuk dikelola dan dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹

Apabila dihubungkan normativitas yang terdapat di dalam konsideran menimbang UU No 43 Tahun 2008 tersebut dengan konsepsi tentang kekuasaan, maka antara kekuasaan dan negara merupakan dua hal yang berkaitan erat, karena makna hakiki dari suatu negara baru terlihat ketika dijalankan oleh aparatur negara yang di dalamnya melekat aspek kekuasaan. Dalam perspektif historis terkait erat dengan tujuan negara, dimana negara untuk mencapai tujuannya membutuhkan kekuasaan.

Dalam pandangan Jack H Nagel sebagaimana dikutip Jimly Asshiddiqie, konsepsi tentang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara merupakan konsep yang lahir dari kedaulatan. Seperti dikatakan Nagel, ada dua hal penting yang terkait, yaitu lingkup kekuasaan (*scope of power*) dan jangkauan kekuasaan (*domain of power*).² Lingkup kedaulatan menyangkut soal aktivitas atau kegiatan yang tercakup dalam fungsi kedaulatan, sedangkan jangkauan kedaulatan berkaitan dengan siapa yang menjadi subjek dan pemegang kedaulatan.

Dalam kaitan dengan konsep mengenai jangkauan kedaulatan (*domain of sovereignty*). Menurut Nagel, ada dua hal penting, yaitu (a) siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam negara; dan (b) apa yang dikuasai oleh pemegang kekuasaan tertinggi. Dalam konteks pelaksanaan pemilu terkait erat dengan siapa yang memegang kekuasaan tertinggi. Menyangkut siapa atau apa yang menguasai, maka kedaulatan itu pada prinsipnya dapat dipegang oleh seseorang, sekelompok orang, sesuatu badan yang melakukan legislasi dan administrasi fungsi-fungsi pemerintahan. Dalam ilmu hukum, dikenal adanya 5 (lima) teori ajaran mengenai siapa yang berdaulat itu, yaitu; (1) Teori kedaulatan tuhan *Sovereignty of God*); (2) Teori kedaulatan raja (*Sovereignty of the king*); (3) Teori kedaulatan negara (*State's Sovereignty*); (4) Teori kedaulatan rakyat (*People's sovereignty*); dan (5) Teori kedaulatan hukum (*Sovereignty of law*).³

¹ Lihat Konsideran menimbang huruf A UU No 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara.

² Jack H Nagel dalam Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Ichtiar Van Hoeve, (1994) : 4-5. Lihat juga Mexasai Indra, *Demokrasi Indonesia bukan Individualisme tetapi Demokrasi Kolektivisme*, Makalah dalam seminar yang ditaja oleh Badan Kerjasama Perguruan Tinggi (BKS-PTN), di Hotel Nagoya Plaza Batam tanggal 4-5 Mei 2013.

³ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH. UII Press, 2004) : 33.

Berdiskusi tentang konsepsi kedaulatan dalam kaitannya dengan pengelolaan wilayah perbatasan, maka terkait erat dengan perspektif kedaulatan negara yang bersifat eksternal, karena berbicara tentang kedaulatan dalam konteks relasi antara Indonesia sebagai sebuah negara bangsa dalam kaitannya dengan negara lain. Oleh karena itu, pengelolaan wilayah perbatasan menjadi penting dalam rangka menjaga kedaulatan negara karena perbatasan merupakan garis demarkasi⁴ yang memisahkan yurisdiksi kedaulatan suatu negara dengan negara lain.

Adanya konsepsi tentang perbatasan tidak bisa lepas dari eksistensi suatu negara. Dalam perspektif hukum internasional pengertian umum perbatasan adalah sebuah garis demarkasi⁵ antara dua negara yang berdaulat. Pada awalnya perbatasan sebuah negara atau *states border* dibentuk dengan lahirnya negara. Sebelumnya penduduk yang tinggal di wilayah tertentu tidak merasakan perbedaan itu, bahkan tidak jarang mereka berasal dari etnis yang sama. Namun dengan munculnya negara, mereka terpisahkan dan dengan adanya tuntutan negara itu mereka mempunyai kewarganegaraan yang berbeda.

Menurut pendapat ahli geografi politik, pengertian perbatasan dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu *boundaries* dan *frontier*. Kedua definisi ini mempunyai arti dan makna yang berbeda meskipun keduanya saling melengkapi dan mempunyai nilai yang strategis bagi kedaulatan wilayah negara. Perbatasan disebut *frontier*⁶ karena posisinya yang terletak di depan (*front*) atau di belakang (*hinterland*) dari suatu negara. Oleh karena itu, *frontier* dapat juga disebut dengan istilah *foreland*, *borderland*, ataupun *march*. Sedangkan istilah *boundary*⁷ digunakan karena fungsinya yang mengikat atau membatasi (*bound or limit*) suatu unit politik, dalam hal ini adalah negara. Semua yang terdapat di dalamnya terkait menjadi satu kesatuan yang bulat dan utuh serta saling terintegrasi satu dengan yang lain. *Boundary* paling tepat dipakai apabila suatu negara dipandang sebagai unit spasial yang berdaulat.

Berdasarkan pengertian tentang perbatasan yang diutarakan para ahli di atas, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa perbatasan memiliki makna dan arti strategis bagi suatu negara. Oleh karena itu, pengelolaan perbatasan wilayah merupakan sebuah pekerjaan yang tiada akhir selama negara itu berdiri. Hal ini atas dasar bahwa wilayah merupakan salah satu

⁴ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa (edisi keempat)*, (Jakarta: Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, 2012) : 309.

⁵ *Ibid.*

⁶ Bryan A. Garner (Eds), *Black's Law Dictionary (Ninth Edition)*, (West Thomson Reuters Business, 2009) : 139.

⁷ *Ibid.*, hlm. 211.

unsur dari adanya sebuah negara, selain rakyat, pemerintahan, serta kemampuan berinteraksi dengan dunia internasional dan adanya pengakuan negara lain.⁸ Oleh karena itu, sudah sewajarnya bila wilayah perbatasan memerlukan sebuah mekanisme pengelolaan yang terintegrasi dan berkesinambungan karena di ruang perbatasan tersebut akan selalu terjadi “pergesekan” atau interaksi dengan negara tetangga, baik positif maupun negatif.⁹

Dampak negatif dan pergesekan dalam pengelolaan wilayah perbatasan Indonesia terbuka lebar hal ini terkait dengan posisi Indonesia yang strategis. Dalam sejarah maritim Asia, jalur yang ditempuh pedagang China, jalur sutra, terdiri dari darat dan laut. Jalur darat mempunyai rute yang melalui China, Asia Tengah, India, dan Asia Barat. Jalur laut merupakan kelanjutan dari jalur darat yang dimulai dari Teluk Persia sampai Laut Merah. Selain itu, jalur laut juga dapat ditempuh dari Teluk Benggala sampai ke Teluk Persia. Indonesia merupakan negara maritim dan sudah menjadi bagian dari jalur perdagangan laut yang penting sejak masa prasejarah, khususnya di Selat Malaka. Namun, hubungan perdagangan Nusantara dengan China dan India baru dimulai pada abad ke-3 Masehi. Hal ini dibuktikan dengan tulisan dari Fa-Hsien, yang berlayar dari India ke China melalui Jawa.¹⁰

Walaupun Indonesia merupakan negara maritim sejak masa prasejarah, pemanfaatan potensi ekonomi laut masih belum maksimal karena pemerintah tidak terlalu serius menggarap sektor kelautan dan perikanan. Pembangunan dan ekonomi Indonesia masih berbasis pada eksplorasi dan pengolahan wilayah daratan, padahal perairan Indonesia lebih luas dan potensial untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Hal tersebut yang mendasari pemikiran Presiden Joko Widodo (Jokowi) untuk mengembangkan visi poros maritim dunia.¹¹

⁸ Stephen B. Jones, *A Handbook for Statesmen, Treaty Editors and Boundary Commissioners* (Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010) : 11.

⁹Salah satu contoh dampak negatif wilayah perbatasan adalah Pada 12 November, Cina mengejutkan negara-negara di kawasan itu dengan mengeluarkan pernyataan publik mengenai Kepulauan Natuna. Menurut juru bicara Kementerian Luar Negeri China Hong Lei, Indonesia tidak memiliki klaim teritorial ke China atas Kepulauan Spratly. "Pihak China tidak keberatan atas kedaulatan Indonesia di Kepulauan Natuna," kata Hong Lei seperti dikutip Washington Times kemarin, Jumat 20 November 2015. Pernyataan Cina ini penting meskipun Kepulauan Natuna berada di luar garis klaim Cina dalam Nine Dash Line yang mengklaim hampir semua wilayah Laut Cina Selatan dan zona ekonomi eksklusif (ZEE) dalam garis tersebut. Ini berarti ada pengakuan Cina terhadap legitimasi Indonesia atas ZEE yang berada dalam garis imajiner wilayah yang diklaim Cina. Pernyataan Cina ini cukup mengagetkan karena Cina selama ini tidak ingin menunjukkan kelemahannya pada negara-negara yang menantang klaim maritimnya di Laut Cina Selatan. Kegagalan pemerintah Cina mengklarifikasi klaim Indonesia atas Kepulauan Natuna dan ZEE terletak pada akar kecemasan yang dirasakan oleh Jakarta selama beberapa dekade terakhir Tempo , 21 November 2015.

¹⁰Erlinda Matondang, *Analisis Kebijakan Poros Maritim Dunia Dalam Konteks Peningkatan Konektivitas Nasional Dan Regional*, Tugas Ujian Akhir Semester Mata Kuliah *Foreign Policy Analysis*, Program Studi Diplomasi Pertahanan Fakultas Strategi Pertahanan. Universitas Pertahanan Indonesia, Bogor 2014, hlm. 1.

¹¹ *Ibid.*

Sebagai konsekuensi dari posisi Indonesia yang sangat strategis tersebut adalah perairan Indonesia menjadi sangat penting bagi masyarakat dunia pengguna laut, hal tersebut memberi arti bahwa manakala bangsa Indonesia mampu memanfaatkan peluang dan tantangan, maka akan dapat meningkatkan kesejahteraan bangsa Indonesia namun demikian perlu diwaspadai pula manakala bangsa Indonesia tidak mampu mengantisipasi dan mengelola kendala dan kerawanan yang timbul maka akan berdampak terhadap keamanan dan bahkan kedaulatan. Mencermati konstelasi geografi Indonesia sedemikian rupa, bangsa Indonesia menyadari bahwa laut merupakan media pemersatu dan sebagai media penghubung antar pulau dan bahkan penghubung antar negara-negara di dunia. Dengan telah diratifikasinya UNCLOS 1982 oleh negara-negara di dunia, secara tidak langsung mengukuhkan Indonesia sebagai negara kepulauan, sehingga sudah sepatutnya seluruh aspek kehidupan dan penyelenggaraan negara perlu mempertimbangkan geostrategik, geopolitik, geoekonomi serta geososial budaya sebagai negara kepulauan. Pola pikir, pola sikap dan pola tindak bangsa harus didasari oleh kesadaran ruang maritim tempat kita berada, sehingga sejatinya visi maritim menjadi tuntutan dan kebutuhan bagi bangsa Indonesia.¹²

Menyadari posisi letak Indonesia yang strategis, pemerintah sebetulnya telah berupaya untuk menjaga keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yakni dengan mengeluarkan UU No 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara. Dalam ketentuan Pasal 3 UU No 43 Tahun 2008 disebutkan, bahwa tujuan pengaturan wilayah negara bertujuan:

- a. menjamin keutuhan wilayah negara, kedaulatan negara, dan ketertiban di kawasan perbatasan demi kepentingan kesejahteraan segenap bangsa;
- b. menegakkan kedaulatan dan hak-hak berdaulat; dan
- c. mengatur pengelolaan dan pemanfaatan wilayah negara dan kawasan perbatasan, termasuk pengawasan batas-batasnya.

Bahkan dalam ketentuan UU No 43 Tahun 2008 ini, juga mengamanatkan pembentukan Badan Pengelola Perbatasan, hal ini sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 14 yang menyatakan untuk mengelola batas wilayah negara dan mengelola kawasan perbatasan pada tingkat pusat dan daerah, pemerintah dan pemerintah daerah membentuk

¹²Agus Suhartono, Sarasehan "*Indonesia Poros Maritim Dunia*" Topik Bahasan "Kedaulatan Maritim Indonesia", Tempat terbit tidak diketahui.

Badan Pengelola Nasional dan Badan Pengelola Daerah.¹³ Meskipun pemerintah telah mengeluarkan UU No 43 Tahun 2008 persoalan yang terkait dengan isu perbatasan masih mencuat seperti yang terjadi baru-baru ini terkait klaim Tiongkok atas Kepulauan Natuna.¹⁴ Oleh karena itu, tulisan ini akan menguraikan tentang arti penting kebijakan desentralisasi asimetris dalam pengelolaan wilayah Kepulauan Riau dalam rangka menjaga kedaulatan negara. Berdasarkan uraian latar belakang, maka yang menjadi rumusan masalah dalam tulisan ini yakni, terkait urgensi desentralisasi asimetris dalam konteks pengelolaan wilayah Kepulauan Riau dalam upaya menjaga kedaulatan Negara.

KONSEPSI TENTANG DESENTRALISASI DAN DESENTRALISASI ASIMETRIS

Negara kesatuan adalah negara yang diorganisir di bawah satu pemerintah pusat. Artinya, kekuasaan apapun yang dimiliki berbagai distrik di dalam wilayah yang dikelola sebagai suatu keseluruhan oleh pemerintah pusat harus diselenggarakan menurut kebijakan pemerintah itu. Kekuasaan pusat adalah kekuasaan tertinggi di atas seluruh negara tanpa adanya batasan yang ditetapkan hukum yang memberikan kekuasaan khusus pada bagian-bagiannya.¹⁵ Dalam pandangan Kelsen hanya derajat desentralisasi yang membedakan negara kesatuan yang dibagi kedalam provinsi-provinsi dari negara federal.¹⁶

¹³Tindak lanjut dari UU No 43 Tahun 2008 ini pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2010 Tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pembentukan Badan Pengelola Perbatasan Di Daerah.

¹⁴Pakar hukum tata negara, Yusril Ihza Mahendra meminta pemerintah berhati-hati dan menelaah bahasa diplomatik Cina. Terutama dalam kaitannya dengan klaim atas Kepulauan Natuna. Menurut dia, Cina bisa saja mengatakan tak pernah mengklaim Natuna. Tetapi, peta resmi yang disiarkan pemerintah Cina menunjukkan sebaliknya. "*Hati2 dg bahasa diplomatik Kemlu china. Mereka memang bilang tdk klaim Pulau Natuna. Tapi peta resmi yg disiarkan pemerintah china memasukkan perairan Natuna ke dalam wilayah laut mereka,*" kata Yusril dalam akun twitter pribadinya, @YusrilIhza_Mhd yang dikutip. Dalam peta tersebut, lanjut Yusril, Pulau Natuna terletak di dalam wilayah laut yang diklaim milik Cina. "*Ini bertentangan dengan UNCLOS (United Nations Convention on the Law of the Sea). Apa anda paham masalah ini? Apa Menlu Retno tdk paham bahasa diplomatik dan UNCLOS?"* tegasnya. Kalau Cina berhasil mengklaim laut tersebut sebagai teritorialnya, maka mengambil Pulau Natuna tinggal selangkah lagi. Yusril pun mengkritisi Menteri Luar Negeri, Retno Marsudi yang merespons pernyataan Juru Bicara Kementerian Luar Negeri Cina. Menurutnya, respon Menlu adalah sikap yang kurang bijak. "*Jubir Kemlu china itu kalau adalah pejabat eselon II yg tdk bisa dijadikan pegangan. Statemen Jubir Deplu itu setiap saat bisa dibantah atau diluruskan" oleh dirjen dan menlu china. Coba tanya Bu Retno apa pernah Menlu China atau Presiden China membantah klaim mrk atas natuna?"* katanya. *Republika* pada Sabtu, 21 Nopember 2015.

¹⁵C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern (Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, (Terjemahan SPA Team Work), (Bandung:Penerbit Nuansa dan Nusa Media,2004) : 87.

¹⁶Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, terjemahan, Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Bandung: Nusa Media& Nuansa (cetakan pertama, 2006) : 384.

Suatu negara kesatuan eksis berlandaskan pada asas¹⁷ kesatuan (*principle of unity*) atau asas negara kesatuan (*principle of unitary state*). Pada negara kesatuan dengan sentralisasi atau negara kesatuan yang murni berpijak pada asas sentralisasi (pemusatan kekuasaan/pemerintahan) dan asas konsentrasi (penumpukan kekuasaan/pemerintahan). Baru apabila suatu negara kesatuan mengadopsi asas desentralisasi (penyerahan kekuasaan/pemerintahan) dan asas dekonsentrasi (pelimpahan kekuasaan/pemerintahan) dan asas dekonsentrasi (pelimpahan kekuasaan/pemerintahan) dari negara serikat, maka menjadi negara kesatuan dengan desentralisasi.

Dalam hubungan dengan hal tersebut Soehino memaparkan, sebelum dilaksanakan asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi, gambaran di dalam ide atau alam pikiran mengenai negara adalah bahwa negara itu melaksanakan asas sentralisasi dan asas konsentrasi, yang berarti bahwa di dalam negara itu segala urusan pemerintahan kecuali milik negara itu (pemerintah pusat); juga segala urusan pemerintahan itu dilaksanakan atau dilakukan sendiri oleh negara (pemerintah pusat), atas prakarsa, tanggung jawab, serta biaya negara (pemerintah pusat). Baru setelah melaksanakan asas desentralisasi timbul pemikiran bagaimanakah pertimbangan mengenai segala sesuatunya antara negara dan daerah c.q antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah terutama pertimbangan mengenai urusan-urusan pemerintahan yang tetap menjadi urusan negara c.q pemerintah pusat, baik urusan-urusan pemerintahan yang ada di pusat maupun urusan-urusan pemerintahan yang ada di daerah-daerah dengan urusan-urusan pemerintahan yang akan diserahkan kepada daerah menjadi urusan rumah tangga daerah.¹⁸

Dari apa yang dikemukakan Soehino tersebut di atas, maka secara konsep teoritis negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk: (1) Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. (2) Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi,

¹⁷Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, (cetakan pertama, Bandung: PT. Alumni, 1992) : 3.

¹⁸Lihat Soehino, *Hukum Tata Negara Perkembangan Otonomi Daerah*, Edisi Pertama, (cetakan pertama, Yogyakarta: BPFE,199) : 98.

kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah otonom.¹⁹

Dalam pandangan L.J. van Apeldoorn sebagaimana dikutip Bonar Simorangkir mengatakan bahwa "...suatu negara disebut dengan negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh pemerintah pusat sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari pemerintah pusat. Provinsi-provinsi itu tidak mempunyai hak mandiri."²⁰

Menurut C.F. Strong, esensi negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya (*the sovereignty*) tidak terbagi-bagi, atau dengan kata lain, kekuasaan pemerintah pusatnya tak terbatas (*unrestricted*) karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembentuk undang-undang selain badan pembentuk undang-undang pusat. Jika kekuasaan pusat berpendapat, ada baiknya mendelegasikan kekuasaan itu pada badan-badan tambahan (apakah badan-badan tersebut berupa otoritas daerah atau otoritas kolonial?), maka hal itu bisa saja dilakukan mengingat otoritas pusat memiliki kekuasaan penuh. Hal itu bukan karena konstitusi yang menetapkan demikian atau karena berbagai bagian negara memiliki identitas tersendiri yang harus dipertahankan dalam tingkatan tertentu dengan bergabung kepada badan yang lebih besar. Pendelegasian kekuasaan ini bukan berarti tidak ada badan pembuat undang-undang tambahan, tetapi artinya badan-badan itu dapat dihapuskan menurut kebijaksanaan pusat. Oleh karena itu dilihat dari sudut manapun, makna kata "badan tambahan" itu tidak bisa disebut sebagai badan berdaulat tambahan. Pada akhirnya, hal ini berarti tidak mungkin muncul konflik antara otoritas pusat dan otoritas daerah yang tidak dapat diselesaikan oleh otoritas pusat karena otoritas pusat punya kekuasaan hukum untuk itu.²¹

Negara kesatuan sebagai negara dengan sentralisasi kekuasaan, menurut Thorsten V. Kalijarvi ialah:²²

"negara-negara di mana seluruh kekuasaan dipusatkan pada satu atau beberapa organ pusat, tanpa pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah bagian-bagian negara itu hanyalah bagian pemerintah pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil pemerintah pusat untuk menyelenggarakan administrasi setempat."

¹⁹Lihat Fahmi Amrusyi, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, (Jakarta:Media Sarana Press,1987) : 56.

²⁰Bonar Simorangkir *et.al*, *Otonomi Atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*, (cetakan pertama, Jakarta:Pustaka Sinar Harapan dan Harian Suara Pembaruan,2000) : 14.

²¹Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009) : 48.

²²Thorsrtion V. Kalijarvi dalam Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, (Cetakan Kelima, Bandung: Bina Cipta,1974) : 188.

Dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara eksplisit disebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang Berbentuk Republik”.²³ Semangat ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 tersebut tidak bersifat sentralistik, karena di dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) disebutkan bahwa “ Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang. selanjutnya dalam ketentuan Pasal 18 ayat (2) ditegaskan lagi bahwa “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Dalam negara kesatuan pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat.²⁴

Menurut Bagir Manan,²⁵ dari segi hukum tata negara khususnya teori bentuk negara otonomi adalah subsistem dari negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*). Otonomi adalah fenomena negara kesatuan. Segala pengertian (*begrip*) dan isi (*materie*) otonomi adalah pengertian dan istilah negara kesatuan. Negara kesatuan merupakan landas batas dari pengertian dan isi otonomi. Berdasarkan landas batas tersebut dikembangkanlah berbagai aturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntunan kesatuan dan tuntunan otonomi. Dan di sini pulalah letak kemungkinan “*spanning*” yang timbul dari kondisi tarik menarik antara kedua kecenderungan tersebut.

Selanjutnya menurut I Gde Pantja Astawa²⁶ setiap negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi dan desentralisasi. Negara kesatuan yang disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi mengandung arti bahwa bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan (*single centralized government*) atau oleh pusat bersama-sama organnya yang

²³ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta:PT. Raja Grafindo Persada, 2010) : 213.

²⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*, (Jakarta:PT. Gramedia Pustaka Utama,2009) : 269.

²⁵ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*, (Karawang:Penerbit UNSIKA,1993) : 2-3.

²⁶ I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, (Bandung: Penerbit PT Alumni,2008) : 26.

dipencarkan di daerah-daerah. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi (*centralisatie met deconcentratie*).

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintah daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.²⁷

Dalam sistem desentralisasi, ada pengalihan kewenangan mengambil perencanaan, pengambilan keputusan, dan kewenangan administratif, dari pemerintah pusat ke daerah. Dalam pengertian ini, sistem desentralisasi melakukan pengurangan wewenang pemerintah pusat melalui pengalihan ke daerah. Dominasi kekuasaan pusat (sentralisasi) diganti dengan penyebaran kekuasaan (desentralisasi). Pengalihan kewenangan ini bertujuan mencapai keseimbangan kekuasaan antara pusat dengan daerah.²⁸ Hubungan antara pusat dan daerah dalam sistem otonomi yang bagaimanapun luasnya bukanlah patokan statis tetapi patokan dinamik. Bandul-bandul hubungan itu harus selalu berayun antara “memusat” dan “mendaerah”, dalam keseimbangan yang mampu mengemban tuntutan yang senantiasa berkembang baik pada sektor kemasyarakatan, kebangsaan, maupun kenegaraan.²⁹

Penyelenggaraan asas desentralisasi menghasilkan “daerah otonomi” sedang urusan yang diserahkan kepada daerah otonom yang menjadi hak dan wewenangnya disebut “otonomi daerah” atau “otonomi” saja.³⁰ Otonomi menurut Amrah Muslimin,³¹ berarti pemerintah sendiri (*zelfregering*), (*auto*= sendiri, *nomos*= pemerintahan). Memang otonomi itu berarti kemandirian, seperti juga dikemukakan oleh Bagir Manan³² yang menyatakan

²⁷Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konpress,2005) : 226.

²⁸Paimin Napitupulu, *Menakar Urgensi Otonomi Daerah*, (Bandung:Alumni, 2006) : 30.

²⁹Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, cet ketiga), 2004) : 46.

³⁰Andi Mustari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, (Jakarta :Penerbit Gaya Media Pratama,1999) : 39.

³¹ *ibid.*

³²Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan,1994) : 21.

“otonomi mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan (rumah tangganya) sendiri”.

Sedangkan desentralisasi asimetris, sebagaimana dikutip Purwo Santoso dari Utomo, pencetus pertama kali konsep desentralisasi asimetris ialah Charles Tartlon pada tahun 1965. Desentralisasi asimetris adalah pemberian kewenangan atau kekuasaan³³ tertentu kepada daerah secara beragam atau tidak seragam. Kemudian penerapan desentralisasi asimetris dalam konteks bentuk negara, dikatakan oleh Utomo “bahwa desentralisasi asimetris lebih banyak digunakan susunan negara kesatuan (*unitary*) dari pada negara federal. Tiga jenis otonomi yang diberikan kepada daerah berupa *limited autonomy*, *extended autonomy* dan *special autonomy*”.³⁴ Negara Indonesia memberi ruang penerapan desentralisasi asimetris sejak dahulu, hal ini tertuang dalam empat (4) konstitusi negara Indonesia, yaitu : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI Tahun 1945) sebelum amandemen, Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949 (KRIS Tahun 1949), Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS Tahun 1950), dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI Tahun 1945) sesudah amandemen. Dapat dikatakan secara legal konstitusional, Indonesia mempunyai landasan kuat untuk menerapkan desentralisasi asimetris. Salah satu hal penting yang perlu dicatat ialah adanya ruang pengaturan desentralisasi asimetris, ruang keistimewaan daerah tetap ada dan dijamin dalam konstitusi.³⁵ UUDNRI Tahun 1945 sesudah amandemen mempertegas ruang penerapan desentralisasi asimetris. Hal ini tertuang dalam Pasal 18A ayat (1) dan 18B ayat (1), Pasal 18A ayat (1) menyatakan :”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”. Kemudian Pasal 18B ayat (1) menyatakan : “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang diatur dengan undang-undang”.

³³Purwo Santoso, dkk, 2011, “*Decentralized Governance : Sebagai Wujud Nyata dari Sistem Kekuasaan, Kesejahteraan Dan Demokrasi*”, *Laporan Penelitian*, (Jurusan Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM, Yogyakarta) : 30.

³⁴*Ibid.*, hlm. 31.

³⁵Bayu Dardias Kurniadi, 2012. “*Desentralisasi Asimetris Di Indonesia*”, Makalah disampaikan dalam Seminar di LAN (Lembaga Administrasi Negara) Jatinangor, tanggal 26 November 2012. Lihat juga di <http://bayudardias.staff.ugm.ac.id>, hlm. 7.

KONSEPSI TENTANG WILAYAH PERBATASAN

Beberapa pendapat para ahli geopolitik tentang *boundaries* atau *frontier* antara lain sebagai berikut:

Menurut A.E. Moodie sebagaimana dikutip Suryo Sakti Hadiwijoyo:³⁶

“Dalam bahasa Inggris, perbatasan memiliki dua istilah, yaitu *boundaries* dan *frontier*. Dalam bahasa sehari-hari, kedua istilah tersebut tidak ada bedanya. Tetapi, dalam perspektif geografi politik, kedua istilah tersebut mempunyai perbedaan makna. Menurut A.E. Moodie dalam bukunya yang berjudul, *boundaries* diartikan sebagai garis-garis yang mendemarkasikan batas-batas terluar dari wilayah suatu negara. sementara, *frontier* merupakan zona (jalur) dengan lebar yang berbeda yang berfungsi sebagai pemisah dua wilayah yang berlainan negaranya.”³⁷

Menurut Hans Weiger dalam bukunya yang berjudul *Principle of Political Geography*:³⁸

“*boundaries* dapat dibedakan menjadi *boundaries zone* dan *boundaries line*. *Boundaries line* adalah garis yang mendemarkasikan batas terluar, sedangkan *boundaries zone* mempunyai pengertian yang tidak jauh berbeda dengan *frontier*. *Boundaries zone* diwujudkan dalam bentuk kenampakan ruang yang terletak antara dua wilayah. Ruang tersebut menjadi pemisah kedua wilayah negara dan merupakan wilayah yang bebas. *Boundary line* diwujudkan dalam bentuk garis, *wooden barrier, a grassy path between field*, (jalan setapak rumput yang memisahkan dua atau lebih lapangan) jalan setapak di tengah hutan, dan lain-lain.”³⁹

Sedangkan menurut D. Whittersley:⁴⁰

“*Boundary* adalah batas wilayah negara atau perbatasan dimana secara demarkasi letak negara dalam rotasi dunia yang telah ditentukan, dan mengikat secara bersama-sama atas rakyatnya di bawah suatu hukum dan pemerintah yang berdaulat. *Frontier* adalah daerah perbatasan alam suatu negara yang mempunyai ruang gerak terbatas akan tetapi karena lokasinya berdekatan dengan negara lain, sehingga pengaruh luar dapat masuk ke negara tersebut yang berakibat munculnya masalah pada sektor ekonomi, politik, dan sosial budaya setempat yang kemudian berpengaruh pula terhadap kestabilan dan keamanan serta integritas suatu negara.”

Berdasarkan pendapat di atas, maka menurut Suryo Sakti Hadiwijoyo, yang dimaksud dengan wilayah perbatasan adalah:

“wilayah geografis yang berhadapan dengan negara tetangga, yang mana penduduk yang bermukim diwilayah tersebut disatukan melalui hubungan sosial-ekonomi dan

³⁶ A.E Moodie, dalam, Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Aspek Hukum Wilayah Negara Indonesia*, (Yogyakarta:Graha Ilmu, 2012) : 26.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Hans W Weiger, dalam Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Loc.cit.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 27.

sosial-budaya setelah ada kesepakatan antarnegara yang berbatasan”. Berdasarkan uraian di atas dapat ditarik suatu benang merah bahwa konsep perbatasan lahir seiring dengan terbentuknya suatu negara yang menjadi batas pemisah untuk menentukan kedaulatan suatu negara.”

GAGASAN DESENTRALISASI ASIMETRIS DALAM PENGELOLAAN WILAYAH PERBATASAN PROVINSI KEPULAUAN RIAU DALAM RANGKA MENJAGA KEDAULATAN NEGARA

Posisi geografis Provinsi Kepulauan Riau (Provinsi Kepri) terbentang dari selat Malaka sampai dengan laut (Natuna) Cina Selatan dan berbatasan langsung dengan Vietnam, Malaysia, Kamboja dan Singapura sebagai pusat perdagangan dunia menjadikan Provinsi Kepulauan Riau memiliki peran strategis dalam lalu lintas perdagangan dunia. Provinsi Kepri memiliki luas wilayah 251.810 km². Dimana 96% diantaranya merupakan lautan dan 4% berupa daratan yang dirangkai oleh 2.408 pulau dengan garis pantai sepanjang 2.367,6 km. Pusat-pusat kegiatan di Provinsi Kepulauan Riau dapat dijangkau dari Singapura dengan jarak tempuh kurang lebih 1 - 2 jam perjalanan menggunakan sarana transportasi laut. Provinsi Kepulauan Riau terdiri dari 5 (lima) kabupaten dan 2 (dua) kota, meliputi Kabupaten Bintan, Kabupaten Karimun, Kabupaten Lingga, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kepulauan Anambas, Kota Tanjungpinang, dan Kota Batam.⁴¹

Menurut Rida K Liamsi Provinsi Kepulauan Riau harus menjadi salah satu poros maritim Indonesia, karena.⁴²

Pertama, Kepulauan Riau sudah diberi anugerah potensi kelautan yang melimpah ruah. Bukan hanya potensi perikanan ratusan juta ton yang bisa ditangkap, biota laut yang kaya, juga kekayaan tambang gas dan minyak yang besar. Kalau dalam konteks ekonomi kemaritiman, pertahanan dan ketahanan wilayah, adalah sektor yang sangat strategis dan niscaya, maka potensi kelautan dan pertambangan itu memerlukan benteng pertahanan dan keamanan, dan itu adalah benteng masuk ke Indonesia karena Kepri adalah kawasan perbatasan terdepan dengan luas perairan dan garis pantai yang luar biasa panjangnya.⁴³

Kedua, Kepulauan Riau punya Batam, sebuah kawasan ekonomi yang sudah berkembang pesat, sudah menyerap triliunan dana pembangunan nasional, memiliki

⁴¹Sumber Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2015.

⁴²Lihat Rida K Liamsi, *Pokok-pokok Pikiran tentang Pembangunan Ekonomi Maritim di Kepri*, Tulisan ini disampaikan pada seminar *The First International Conference On Maritime Development*, di Tanjungpinang pada 5 September 2015

⁴³*Ibid.*

keistimewaan sebagai kawasan perdagangan dan pelabuhan bebas atau *free trade zone* (FTZ). Serta memiliki infrastruktur ekonomi kemaritiman yang memadai. Batam sudah dianggap Singapura-nya Indonesia. Hongkong-nya Indonesia. Sebuah pelabuhan bebas yang sudah berkembang. Punya pelabuhan laut yang cukup. Punya industri kemaritiman yang terbesar di Indonesia, seperti lebih 100 industri galangan kapal. Punya industri lepas pantai dan sudah memproduksi ratusan buah *rig* lepas pantai yang kini bertaburan di laut Cina Selatan. Lembaga keuangan dan dunia usaha yang sudah sangat maju, dan lain-lain. Ini kelebihan Batam dibanding pusat-pusat pertumbuhan ekonomi maritim lainnya di Indonesia.⁴⁴

Ketiga, Kepulauan Riau, meskipun dengan kemampuan dana pembangunan terbatas dan kebijakan kemaritiman yang belum konsisten dan masih parsial, sudah menciptakan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi berbasis maritim. Paling tidak ada tujuh daerah pertumbuhan ekonominya yang berbasis maritim, dan itu ada di kabupatennya, daerah-daerah kepulauan yang dalam masa reformasi dan era otonomi ini, tumbuh dan berkembang cukup pesat dengan memanfaatkan potensi kemaritimannya.⁴⁵

Berdasarkan kondisi sebagaimana diutarakan oleh Rida K Liamsi di atas, memunculkan wacana agar Provinsi Kepulauan Riau mendapatkan status otonomi khusus seperti yang diutarakan Ketua Komisi II DPRD setempat Ing Iskandarsyah yang menyatakan:

“Kepri sudah sepatutnya mendapat perlakuan khusus dari pemerintah pusat sehingga 96 persen perairan dan 2.408 pulau-pulau dapat dikelola sebagai sumber pendapatan daerah,” kata politikus Partai Keadilan Sejahtera itu dalam seminar “Kepri Sebagai Wilayah Strategis Indonesia” yang digelar Komunitas Mahasiswa Perbatasan, di gedung SMKN 2 Tanjungpinang. Menurut dia, Pemerintah Kepri terhambat dalam melaksanakan pembangunan berbasis kelautan. Banyak kebijakan di berbagai sektor kehidupan yang menyangkut pengelolaan potensi kelautan di kawasan perbatasan yang tidak dapat diputuskan oleh Pemerintah Kepri. Kebijakan dalam pengelolaan potensi kelautan dikendalikan pemerintah pusat. Sementara pemerintah pusat tidak fokus dalam mengelola sektor perekonomian di kawasan perbatasan. Ironi pemerintah pusat lebih banyak mengurus energi untuk menjaga kawasan perbatasan dari ancaman negara asing. Padahal kebijakan pertahanan keamanan dapat disinergikan dengan pengelolaan potensi maritim di kawasan perbatasan. “Sektor ekonomi dan pertahanan keamanan dapat berjalan beriringan. Pembangunan pulau terluar membutuhkan anggaran, yang bersumber dari sektor kelautan. Ini saatnya pemerintah fokus membangun fasilitas dasar sebagai pondasi dalam mengelola potensi kelautan,”. Iskandarsyah yang berasal dari dapil Karimun itu mengatakan geografi Kepri yang strategis selama bertahun-tahun hanya disampaikan secara lisan oleh pemerintah maupun berbagai elemen masyarakat. Padahal masyarakat Kepri mengharapkan aksi nyata dari pemerintah. Otonomi khusus merupakan bagian terpenting dalam

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

pengelolaan kelautan. Pemerintah Kepri sebaiknya diberi kewenangan penuh dalam mengelola potensi kelautan, tidak menunggu kebijakan dari pusat. Dihadapan pengusaha dan mahasiswa yang menjadi peserta seminar itu, dia menambahkan otonomi khusus itu jangan dipandang secara sempit, melainkan luas untuk kepentingan nasional. Otonomi khusus jangan hanya ditetapkan di provinsi yang rentan konflik, seperti Aceh dan Papua. “Otonomi khusus bukan untuk kepentingan pertahanan keamanan saja, tetapi lebih luas untuk kesejahteraan masyarakat,”⁴⁶

La Ode Kamaluddin menyatakan bahwa pembangunan daerah-daerah yang bergeografis kelautan dan kepulauan cenderung mengalami kegagalan. Bahwa kegagalan tersebut diakibatkan oleh beberapa faktor, diantaranya:⁴⁷

Pertama, kebijakan maritim belum menyentuh aspek-aspek strategis yang mampu mengikat dan memayungi instrumen ekonomi kelautan, seperti sektor perikanan, pertambangan, dan energi lepas pantai, pariwisata bahari, transportasi laut dan pelabuhan serta sumber daya manusia di wilayah laut.⁴⁸

Kedua, kebijakan maritim tidak menjadi payung politik bagi pembangunan ekonomi maritim, maka kelembagaan yang terlibat dalam sektor maritim juga akan mengalami disorientasi.⁴⁹

Ketiga, terjadinya *backwash effect* secara masif yang menempatkan sektor maritim khusus perikanan sebagai sektor pengurusan atau pemborosan. Kecenderungan ini berpengaruh terhadap tingkat kebocoran sektoral (*sectoral leakages*) yang justru membuat sektor-sektor maritim menjadi kerdil dan marjinal.⁵⁰

Keempat, faktor Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diharapkan menjadi saluran kemakmuran secara adil, nampaknya masih sulit diwujudkan karena APBN yang *continental oriented*.⁵¹

Dengan demikian, menempatkan sektor maritim termasuk provinsi yang berbasis kepulauan (maritim) dan pulau-pulau kecil termarginalisasi dalam pembagian sarana dan prasarana pembangunan. Dari beberapa masalah yang dipaparkan di atas, jelas bahwa implementasi otonomi daerah selama ini dilakukan berlandaskan pada wawasan daratan

⁴⁶Dikutip dari media Kabar Kepri, *Kepri Sudah Selayaknya Ditetapkan sebagai Wilayah Otonomi Khusus*. Sabtu, 28 Maret 2015.

⁴⁷Rendra Setyadiharja, *Otonomi Khusus Kepulauan Riau, Mungkinkah*, Opini Batam Today, Sabtu 26 Januari 2013.

⁴⁸*Ibid.*

⁴⁹*Ibid.*

⁵⁰*Ibid.*

⁵¹*Ibid.*

(*continental oriented*), sementara daerah-daerah yang memiliki geografis kepulauan menjadi termajinalisasi dan tidak merata dalam proses pembangunannya. Salah satu solusinya adalah mengubah *mindset* otonomi daerah bahwa dalam rangka pembangunan daerah yang optimal sesuai dengan karakteristik daerah masing-masing, dengan maksud agar pembangunan, pelayanan dan pemberdayaan di daerah lebih merata, perlu sebuah tinjauan ulang terhadap daerah-daerah yang bergeografis kepulauan.

Bahkan dalam pandangan Jimly Asshiddiqie Provinsi Kepulauan Riau termasuk tujuh provinsi kepulauan yang dewasa ini oleh pemerintah ditetapkan sebagai kawasan ekonomi yang tersendiri. Ketujuh provinsi tersebut adalah (i) Kepulauan Riau, (ii) Bangka Belitung, (iii) NTB, (iv) NTT, (v) Sulawesi Utara, (vi) Maluku Utara, dan (vii) Maluku. Ketujuh provinsi kepulauan ini dapat dikembangkan sebagai satu kesatuan ekonomi yang bersifat khusus, yang untuk pengembangannya diperlukan evaluasi menyeluruh mengenai sistem pemerintahan daerahnya dan aneka perangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur keberadaannya. Jika bentuk dan susunan kelembagaannya dan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya sama saja dengan bentuk kelembagaan dan perangkat sistem yang mengatur pemerintahan daerah yang berlaku pada umumnya di seluruh Indonesia, niscaya kekhususan-kekhususan yang dimiliki oleh ketujuh kepulauan tersebut tidak akan dapat dimanfaatkan secara maksimal untuk kepentingan percepatan pembangunan. Karena itu, sekali lagi, diperlukan evaluasi menyeluruh mengenai postur kelembagaan dan sistem peraturan perundang-undangan yang mengaturnya yang berlaku selama ini.⁵²

Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 menentukan, “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Ketika ketentuan ini disahkan pada Perubahan Kedua UUD 1945 pada tahun 2000, jumlah daerah otonomi khusus atau istimewa yang ada berjumlah empat provinsi, yaitu (i) DKI Jakarta, (ii) DI Yogyakarta, (iii) Aceh, dan (iv) Papua. Sesudah itu, dalam perkembangan selanjutnya dibentuk Provinsi Papua dimekarkan menjadi dua yang ditetapkan dengan undang-undang, yaitu Provinsi Papua dan Papua Barat. Dengan demikian, ketentuan daerah otonomi khusus atau istimewa berdasarkan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 itu dapat berkembang, bertambah dan berkurang secara dinamis, asalkan ditetapkan dengan undang-

⁵²Jimly Asshiddiqie, *Negara Kesatuan Republik Indonesia, Negara Kepulauan Yang Berciri Nusantara*, Makalah, disampaikan Diskusi dengan Pimpinan Kementerian Kelautan dan Pimpinan Komisi DPR-RI tentang Aspek Hukum Kebijakan Pembangunan Kelautan, di Kementerian Kelautan, (Jakarta, Rabu, 15 Juni 2011) : 7.

undang sebagai cermin disepakatinya pembentukan daerah otonomi khusus atau istimewa itu oleh seluruh warga bangsa Indonesia.⁵³

Karena itu, menurut Jimly agar pengertian kita tentang daerah otonomi khusus atau istimewa itu (1) dapat dikembangkan tidak hanya berada di tingkat provinsi tetapi dapat juga dikembangkan di tingkat kabupaten atau kota, dan (2) dapat bersifat politik dan administratif, tetapi dapat pula bersifat ekonomi ataupun budaya. Dengan demikian, daerah khusus atau istimewa itu dapat saja dibentuk di daerah kabupaten atau kota, dan dapat berciri politik, tetapi dapat juga berciri ekonomi atau budaya. Misalnya, Kota Batam dapat saja dikembangkan menjadi Kota Otonomi Khusus dibidang bisnis, sehingga bentuk dan susunan pemerintahannya tidak harus sama dengan kota lain, tetapi disesuaikan dengan kebutuhan setempat. Sebagai contoh, walikotanya dapat saja ditentukan tidak dipilih tetapi ditetapkan oleh Presiden yang ditentukan dengan undang-undang sebagai pengecualian dari ketentuan konstitusional yang berlaku umum, dengan berlandaskan pada ketentuan kekhususan atau keistimewaan menurut Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 tersebut di atas.⁵⁴

Berdasarkan pandangan Jimly tersebut di atas, sesungguhnya terbuka peluang bagi Provinsi Kepulauan Riau untuk menjadi daerah dengan status otonomi khusus melalui kebijakan desentralisasi asimetris dengan alasan:

1. Letak Provinsi Kepulauan Riau yang strategis dengan karakteristik khusus yakni daerah yang bercirikan perairan atau kepulauan. Sehingga fakta ini sejalan dengan visi Pemerintahan Jokowi yang menghendaki agar Indonesia sebagai poros maritim dunia.
2. Letak Provinsi Kepulauan Riau yang berada di wilayah perbatasan dengan negara tetangga, sehingga terbuka lebar terjadinya ancaman terhadap kedaulatan wilayah NKRI. Oleh karena itu diperlukan kebijakan khusus oleh Pemerintah Pusat dengan menetapkan kebijakan desentralisasi asimetris berupa otonomi khusus, yang didasarkan pada pendekatan topografi bukan politis.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa urgensi desentralisasi asimetris dalam pengelolaan wilayah perbatasan Provinsi Kepulauan Riau didasarkan pada

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

letak Provinsi Kepulauan yang secara geografis berpotensi untuk dikembangkan secara ekonomis, namun disisi lain kondisi demikian juga berpotensi untuk terjadinya ancaman.

DAFTAR PUSTAKA

- Amrusyi, Fahmi. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, dalam Abdurrahman (editor), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Jakarta:Media Sarana Press,1987.
- Asshiddiqie, Jimly.,*Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Ichtiar Van Hoeve, 1994.
- . *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH. UII Press, 2004.
- . *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konpress,2005.
- . *Negara Kesatuan Republik Indonesia, Negara Kepulauan Yang Berciri Nusantara*, Makalah, disampaikan Diskusi dengan Pimpinan Kementerian Kelautan dan Pimpinan Komisi DPR-RI tentang Aspek Hukum Kebijakan Pembangunan Kelautan, di Kementerian Kelautan, Jakarta, Rabu, 15 Juni 2011.
- Astawa, I Gde Pantja. *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Bandung: Penerbit PT Alumni, 2008.
- Astawa, I Gde Pantja & Inna Junaenah. *Indeks Otonomi Daerah: Tawaran Titik Temu Negara Hukum dan Pembangunan di Aras Lokal*, dalam Susi Dwi Harijanti (eds), *Negara Hukum Yang Berkeadilan (Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. H. Bagir Manan, SH., MCL.)*, Bandung: ROSDA bekerjasama dengan Pusat Studi Kebijakan Negara (PSKN) Universitas Padjajaran, 2011..
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*,Jakarta:PT. Gramedia Pustaka Utama, 2009.
- Daldjoeni. *Dasar-Dasar Geografi Politik*, Bandung:Citra Aditya Bakti,1991.
- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa (edisi keempat)*, Jakarta: Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, 2012.
- Garner, Bryan A. (Eds), *Black's Law Dictionory (Ninth Edition)*, West Thomson Reuters Business, 2009.
- Hadiwijoyo Suryo Sakti, *Aspek Hukum Wilayah Negara Indonesia*, Yogyakarta:Graha Ilmu, 2012.

- Hendratno, Edie Toet. *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009.
- Indra, Mexsasai. *Demokrasi Indonesia bukan Individualisme tetapi Demokrasi Kolektivisme*, Makalah dalam seminar yang ditaja oleh Badan Kerjasama Perguruan Tinggi (BKS-PTN), di Hotel Nagoya Plaza Batam tanggal 4-5 Mei 2013.
- Isjwara, Fred. *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan Kelima, Bandung: Bina Cipta, 1974.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*, terjemahan, Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Bandung: Nusa Media & Nuansa (cetakan pertama), 2006.
- Kurniadi, Bayu Dardias. “*Desentralisasi Asimetris Di Indonesia*”, Makalah disampaikan dalam Seminar di LAN (Lembaga Administrasi Negara) Jatinangor, tanggal 26 November 2012. Lihat juga di <http://bayudardias.staff.ugm.ac.id>, 2012.
- Liamsi, Rida K. *Pokok-pokok Pikiran tentang Pembangunan Ekonomi Maritim di Kepri*, Tulisan ini disampaikan pada Seminar *The First International Conference On Maritime Development*, di Tanjungpinang pada 5 September 2015.
- Ludiro (eds). *Mengelola Perbatasan Indonesia di Dunia Tanpa Batas*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010.
- Amrah, Muslimin. *Ikhtisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1958*. Jakarta :Penerbit Jambatan, 1960.
- Manan, Bagir. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*, Karawang: Penerbit UNSIKA, 1993.
- , *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- , *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII (cet ketiga), 2004.
- Matondang, Erlinda. *Analisis Kebijakan Poros Maritim Dunia Dalam Konteks Peningkatan Konektivitas Nasional Dan Regional*. Tugas Ujian Akhir Semester Mata Kuliah *Foreign Policy Analysis*, Program Studi Diplomasi Pertahanan Fakultas Strategi Pertahanan. Universitas Pertahanan Indonesia, Bogor 2014.
- MD, Moh. Mahfud. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010.

- Media Kabar Kepri. *Kepri Sudah Selayaknya Ditetapkan sebagai Wilayah Otonomi Khusus*. Sabtu, 28 Maret 2015.
- Napitupulu, Paimin. *Menakar Urgensi Otonomi Daerah*. Bandung:Alumni, 2006.
- Perwira, Indra. *Et.all, Pola Hubungan Pemerintah Pusat Dan Daerah*. Laporan Penelitian Kerjasama Pusat Studi Kajian Negara Universitas Padjajaran Bandung bekerjasama dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia tahun 2009.
- Pide, Andi Mustari. *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*. Jakarta : Penerbit Gaya Media Pratama,1999.
- Santoso, Purwo. dkk, “*Decentralized Governance : Sebagai Wujud Nyata dari Sistem Kekuasaan, Kesejahteraan Dan Demokrasi*”. *Laporan Penelitian*, Jurusan Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM, Yogyakarta. 2011
- Setyadiharja, Rendra. *Otonomi Khusus Kepulauan Riau, Mungkinkah*. Opini Batam Today, Sabtu 26 Januari 2013.
- Soehino. *Hukum Tata Negara Perkembangan Otonomi Daerah*. Edisi Pertama, cetakan pertama, Yogyakarta: BPF,1991.
- Soemantri, Sri. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Cetakan pertama, Bandung: PT. Alumni, 1992.
- Strong, C.F. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern (Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*. (Terjemahan SPA Team Work), Bandung:Penerbit Nuansa dan Nusa Media,2004
- Simorangkir, Bonar *et.al. Otonomi Atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*. Cetakan pertama, Jakarta:Pustaka Sinar Harapan dan Harian Suara Pembaruan, 2000.