

Desentralisasi Pengelolaan Sumber Daya Alam di Riau; Strategi Implementasinya

Ellydar Chaidir

Abstract

An autonomy era has been lanched on January 1, 2001. It is a starting point for each district or province to enforce its resources. Riau as one of the provinces of the Republic of Indonesia, which has obtained an unfair treatment from the central government, must be ready to face the era with managing its rich natural resources effectively. Howeview, in the use of the natural resources, Riau is necessary to have an appropriate implementation strategy in order that the resources could be contonously utilized and directly enjoyed by all Riau's community.

Pendahuluan

Memahami permasalahan kesenjangan yang mencerminkan akses masyarakat terhadap sumber daya yang tidak sama, maka peran pemerintah adalah menciptakan iklim kondusif sehingga setiap pelaku pembangunan mempunyai kesempatan dan kemampuan sama. Peran pemerintah adalah menciptakan iklim usaha yang kondusif yang mendorong setiap pelaku pembangunan makin produktif. Iklim yang kondusif memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk makin berdaya.¹

Pemberdayaan kepada masyarakat mengandung tiga pengertian dasar, yaitu; pertama, pemihakan atau memberi prioritas kepada yang paling memerlukan. Kedua, mempersiapkan pada masyarakat yang memperoleh prioritas dalam upaya menyamakan kemampuan (*level playing field*) dan ketiga melindungi segenap pelaku pembangunan khususnya masyarakat yang prioritas diberdayakan.²

Untuk itu, menjelang pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah,

¹Gunawan Sumodiningrat. "Kata Pengantar." Dalam buku Riant Nugroho D. 2000. *Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Revolusi*. Jakarta: PT Elex Media Kompetindo. Hlm. XIV.

²*Ibid.*

di mana undang-undang ini menitikberatkan pada pelimpahan kewenangan dari Pusat ke Daerah menyangkut pengelolaan sumber daya alam, maka patut kiranya apabila pemerintah di Daerah mempersiapkan segala sesuatunya.

Dalam hal ini Propinsi Riau sebagai salah satu wilayah yang dikenal dengan sumber daya alamnya tentunya dituntut untuk dapat mengelola sumber daya alamnya melalui pemberdayaan masyarakat, sehingga cita-cita atau semangat dari UU No. 22 Tahun 1999 yang tujuan ditetapkannya selain untuk meredam gejolak di Daerah yang lebih utama adalah mensejahterakan masyarakat di Daerah dapat dicapai.

Tulisan ini dimaksudkan untuk memaparkan bagaimana strategi dan impementasi Propinsi Riau dalam menerima pelimpahan wewenang mengenai pengelolaan sumber daya alam.

Konsepsi Otonomi Daerah dan Desentralisasi

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti hukum atau peraturan. Jadi ada dua ciri hakekat dari otonomi, yakni *self sufficiency* dan *actual independence*. Otonomi daerah adalah Daerah yang memiliki legal *self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh Pemerintah setempat. Karena itu otonomi lebih menitikberatkan

aspirasi masyarakat setempat daripada kondisi.³

Secara prinsipil terdapat dua hal yang tercakup dalam otonomi. Hak dan wewenang untuk memenajemen daerah dan tanggung jawab untuk kegagalan dalam memenajemen daerah. Pada hakekatnya sebelum suatu daerah menyelenggarakan otonomi daerah, aspek terpenting dari hal tersebut, yakni menyangkut adanya pelimpahan wewenang yang dikenal dengan peristilahan desentralisasi. Dengan kata lain desentralisasi merupakan pelimpahan sebagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pihak lainnya untuk dilaksanakan. Menurut Rondinelli dan Chiema desentralisasi adalah:⁴

....the transfer of planning, decision making, or administrative authority from the central government to its field organizations local administrative units, semi-autonomous and parastatal organization."

Dari pendapat di atas, sesuatu baru dapat dikatakan sebagai konsepsi desentralisasi apabila adanya pelimpahan perencanaan, pembuatan keputusan, kewenangan administratif dari Pemerintah Pusat ke unit-unit administratif di daerah yang bersifat semi otonom.

Melalui prinsip desentralisasi, maka daerah diberi keleluasaan dalam menata mekanisme pengelolaan kebijaksanaan dengan kewenangan yang lebih besar kepada daerah. Secara teoritik bentuk desentralisasi

³Syaukani HR. t.t. *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah*. Kutai: Lembaga Pengembangan Pemberdayaan Kutai. Hlm. 147.

⁴Saundajang. 1999. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta: Sinar Harapan. Hlm. 47.

menurut Sarundajang dapat dibedakan ke dalam empat bentuk; Pertama, Desentralisasi menyeluruh (*comprehensive local government system*), sistem kemitraan (*partnership system*), sistem ganda (*dual system*), dan sistem administrasi terpadu (*integrative administrative system*).

Di lain pihak, desentralisasi kewenangan itu dapat dilakukan oleh pemerintah pusat dalam beberapa bentuk, misalnya dalam bentuk:⁵

- a. Desentralisasi teritorial
Yaitu desentralisasi kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah kepada suatu badan umum (*openbaar lichaam*) seperti persekutuan yang berpemerintahan sendiri, yakni persekutuan untuk membina keseluruhan kepentingan yang saling berkait dari golongan-golongan penduduk biasanya terbatas dalam suatu wilayah tertentu yang mereka tinggali bersama.
 - b. Desentralisasi fungsional
Adalah ide untuk memisahkan suatu bagian tertentu dari fungsi pemerintah negara atau daerah untuk dipercayakan penyelenggaraannya kepada suatu organ atau badan ahli yang khusus dibentuk untuk itu.
 - c. Desentralisasi administratif
Yaitu pelimpahan kewenangan penguasa kepada pejabat bawahannya sendiri.
- Desentralisasi menurut studi Bank Dunia yang dilakukan oleh Rondinelli (1984), pada dasarnya dapat dibagi menjadi 4 jalur, yaitu:⁶
- a. *Deconsentration*, yaitu pelimpahan wewenang kepada pejabat yang berada dalam garis hirarki dengan pemerintahan pusat.
 - b. *Delegation*, yaitu pelimpahan wewenang untuk tugas tertentu kepada organisasi yang berada di luar struktur birokrasi reguler yang dikontrol secara tidak langsung oleh pemerintah pusat. Pendelegasian wewenang ini biasanya diatur dengan ketentuan perundangan pihak yang menerima wewenang mempunyai keleluasaan (*discretion*) dalam penyelenggaraan pendelegasian tersebut, walaupun wewenang terakhir tetap pada pihak pemberi wewenang (*sovereign authority*).
 - c. *Devolution*, yaitu pelimpahan wewenang kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah dalam bidang kewenangan atau tugas pemerintahan dan pihak pemerintah daerah mendapat *discretion* yang tidak dikontrol oleh pusat. Dalam hal tertentu, di mana pemerintah daerah belum sepenuhnya mampu melaksanakan tugasnya, pemerintah pusat akan memberikan supervisi secara tidak langsung atas pelaksanaan tugas

⁵Irwana Soejito. 1990. *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*. Jakarta: Rineka Cipta. Hlm. 30-35

⁶Arfan Yasrun, "Sistem dan Mekanisme Hukum; Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah," Makalah disampaikan pada *Seminaloka Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah*. Diselenggarakan oleh UII. Yogyakarta 9-10 Februari 1999. Hlm. 6.

tersebut. Dalam melaksanakan tugasnya, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk menggali sumber-sumber penerimaan dan mengatur penggunaannya.

- d. *Privatization*, yaitu pelimpahan wewenang kepada organisasi non pemerintah atau sektor swasta. Hal ini biasanya dimaksudkan untuk memberikan peluang bagi organisasi tersebut untuk ikut ambil bagian secara nyata dalam proses pembangunan nasional. Gagasan ini lebih menonjol dalam rangka debirokratisasi dalam pengambilan keputusan untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu dengan melibatkan organisasi-organisasi non pemerintah.

Jadi hubungan desentralisasi dan otonomi pada dasarnya otonomi adalah derivat dari desentralisasi daerah-daerah otonom; yakni daerah yang mandiri, tingkat kemandirian diturunkan dari tingkat desentralisasi yang diselenggarakan semakin tinggi derajat desentralisasi, semakin tinggi otonomi daerah.

Dalam konteks negara kesatuan, otonomi daerah seharusnya diartikan sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri

berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Artinya proses pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke daerah bukan berarti menjadikan daerah lepas dari pengaturan, pembinaan pemerintah pusat.

Konsep ini dicoba dijabarkan dalam sebuah konsep yang lebih konkrit yakni dibentuknya dan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 jo UU No. 25 Tahun 1999 jo PP No. 25 Tahun 2000. Berangkat dari peraturan perundang-undangan ini dicoba dilakukan reformulasi kembali konsep otonomi daerah yang dulu didasarkan pada UU No. 5 Tahun 1974, di mana aturan lama ini ternyata telah membawa kekaburhan⁷ pada hakekat dari otonomi daerah itu sendiri.

Di dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya pada Pasal 1 butir h dikatakan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan Daerah Otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya Otonomi Daerah sekarang dititikberatkan kepada wilayah kabupaten sesuai dengan bunyi Pasal 11 ayat (1) yang menyatakan kewenangan daerah kabupaten dan daerah kota mencakup semua

⁷Konsep otonomi daerah melalui desentralisasi kekuasaan dari pusat ke daerah yang ada di dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah ternyata pada praktiknya telah menciptakan sistem yang sentralistik. Sistem sentralistik ini segala kewenangan pemerintah baik di pusat maupun di daerah hanya melaksanakan kehendak dari pemerintah pusat. Menurut loekman Soetrisno, model pembangunan yang sentralistik mengandung beberapa kelemahan. Pertama, pembangunan menjadi sangat mahal karena singkatnya harapan hidup program/proyek pembangunan tersebut karena tidak sesuai dengan program/proyek pembangunan dengan budaya setempat. Kedua, penumpukan kreativitas pemerintah daerah dan aparatnya dalam upaya mencari ide-ide atau strategi pembangunan alternatif yang dibutuhkan untuk menunjang keberhasilan upaya pembangunan.

kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan yang diatur dalam Pasal 9. Artinya dengan penekanan kepada kabupaten diharapkan tujuan pemberdayaan (*empowerment*) pemerintahan di daerah dapat dioptimalkan. Sedangkan Desentralisasi yang dimaksudkan dalam UU No. 22 Tahun 1999 dapat dilihat pada ketentuan Pasal 1 butir e menyatakan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adapun kewenangan-kewenangan yang dimaksud sebagaimana yang diperkecualikan dalam Pasal 7 dan Pasal 9. Untuk masalah pengelolaan sumber daya alam menurut ketentuan Pasal 10 ayat (1) dan (2) dilakukan oleh daerah dengan tetap mengacu kepada kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Potensi Sumber Daya Alam di Riau

Secara geografis Riau terdiri dari daerah daratan dan perairan. Di daerah perairan terdapat 3.214 pulau besar dan kecil. Di antaranya 743 buah pulau sudah mempunyai nama. Sedangkan yang lainnya belum mempunyai nama. Sebagian besar pulau – pulau kecil yang terhampar di laut China Selatan belum dihuni penduduk.

Wilayah Riau merupakan salah satu wilayah dalam teritorial Republik Indonesia yang mempunyai sumber daya alam yang

sangat besar, tidak heran apabila Riau dapat dikatakan sebagai suatu wilayah yang mempunyai prospek lebih besar di era otonomi daerah kelak. Riau memiliki potensi sumber daya alam yang melimpah baik dari sektor pertambangan, perkebunan, pertanian, dan lain sebagainya.

Dari sektor pertambangan Riau mempunyai prospek sumber daya alam. Hal ini tergambarkan berdasarkan data yang diungkap oleh majalah Forum Keadilan No. 7 Januari 2001 yang menjelaskan misalnya dari hasil minyak dan gas, tidak kurang dari 700 ribu barel minyak disedot setiap hari. Jauh melampaui kapasitas produksi Brunai Darussalam yang hanya 200 ribu barel per hari. Eksplorasi ini merupakan 60 persen dari total produksi rata-rata perhari dari seluruh Indonesia. Apabila dikalkulasikan hasil eksplorasi migas di daratan dan lepas pantai (*offshore*), ternyata sektor migas ini telah menyumbangkan sekitar 80 persen terhadap total Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Riau.⁸

Masih dari sektor yang sama Riau juga mempunyai potensi sumber daya alam yang lainnya, di antaranya meliputi; pertambangan timah di pulau singkap, kepulauan karimun, dan kepulauan kundur. Pertambangan batu bara di tiga kabupaten, yaitu kabupaten Indragiri Hilir, dan Kampar yang masih dalam tahap eksplorasi. Pertambangan Bauksit, emas, granit, timah, andesit, pasir kuarsa dan kaolin. Bauksit terdapat hampir di seluruh

⁸Laporan *Majalah Forum Keadilan*. No. 40. 7 Januari 2001. Hlm. 36. Lihat juga Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Tingkat I Propinsi Riau. 1999. *Riau Dalam Angka in Figures 1999*. Riau: Badan Pusat Statistik Propinsi Riau.

pulau di kepulauan Riau, terutama di pulau Bintan dan penambangannya saat ini dilakukan oleh PT Aneka Tambang, dan masih ada persediaan lain dari Bauksit ini di pulau Lingga, Kundur, dan Batam dengan jumlah total 17 juta ton. Kemudian Kaolin yang berguna untuk bahan pembuatan keramik dan porselen, terdapat di kabupaten kepulauan Riau, Indragiri Hilir, Indragiri Hulu, dan Kampar. Granit dan Andesit masih tersimpan di sembilan lokasi berkisar antara 6 juta hingga 445 juta meter kubik. Pasir dan batu telah menjadi komoditi ekspor ke negara tetangga Singapura.⁹

Dengan melihat kepada potensi sumber daya alam Riau yang melimpah ini, maka ada dua kemungkinan yang dapat diprediksikan dengan pelaksanaan otonomi daerah yang dimulai 1 Januari 2001. Apabila aparat Pemerintah Daerah Riau beserta seluruh masyarakatnya mampu mengelola potensi ini, maka harapannya tentu kesejahteraan masyarakat akan dapat dicapai. Tetapi lain soal apabila potensi yang melimpah ini kurang mendapat penanganan yang profesional dari pemerintah daerah beserta lapisan masyarakat Riau justru akan menjadi bumerang bagi keberlangsungan daerah ini (baca: konflik).

Pengelolaan Sumber Daya Alam di Riau; Strategi Implementasi Desentralisasi

Menguatnya tuntutan masyarakat Riau untuk "memisahkan diri" dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi fenomena yang menarik untuk dicermati akhir-akhir ini. Salah satu alasan tuntutan ini muncul karena tidak terlepas dari bentuk ketidakadilan pemerintah pusat dalam masalah pemanfaatan sumber daya alam yang dimiliki daerah ini. Ketidakadilan ini terlihat ketika Riau yang terkenal dengan sumber daya alamnya yang melimpah, tetapi nyatanya di era Orde Baru sampai sekarang masih dikategorikan sebagai propinsi yang miskin dan terbelakang.¹⁰

Untuk mengantisipasi gejala masyarakat diberbagai tempat termasuk Riau yang semakin menguat pemerintah pusat (baca: Presiden dan DPR) telah mengeluarkan UU No. 22 Tahun 1999 Jo. 25 Tahun 1999 Jo. PP No. 25 Tahun 1999 yang secara umum menghendaki dilakukannya otonomi daerah seluas-luasnya.

Persoalannya sekarang dengan kehadirannya aturan-aturan ini ternyata telah menyimpan berbagai harapan dan kekhawatiran. Namun demikian, seyogyanya dalam mensikapi ketentuan ini ada baiknya apabila pensikapan itu sudah melalui proses pelaksanaan.

⁹*Ibid*

¹⁰Kesadaran bahwa minyak yang teredam di bumi Riau hanya menjadi eksploitasi pusat dan menyebabkan negara ini makin terjerembab ke dalam kemiskinan sementara baik pada era Ibnu Soetowo (1970) maupun era anak-anak Soeharto sebagai kotraktor Pertamina (1980) sementara kemiskinan menjadi-jadi di Riau. Tabrani Rab. 1999. *Menuju Riau Berdaulat*. Pekanbaru: Riau Cultural Institute. Hlm. 18. Lihat lebih jauh R. Siti Zuhro. "Riau dan Otonomi Daerah; Problematik Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah." Dalam Syamsuddin Haris et,el. 1999. *Indonesia Di Ambang Perpecahan?* Jakarta: Erlangga. Hlm.111.

Bagi Riau kehadiran ketentuan-ketentuan mengenai otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah serta peraturan pelaksanaannya dapat dilihat sebagai sebuah harapan. Oleh karena itu, strategi dan implementasi desentralisasi ini harusnya menjadi konsentrasi dari wilayah yang kaya dengan minyak ini. Kalau melihat pada konsep otonomi daerah yang ada pada UU Pemerintahan Daerah, maka otonomi daerah sekarang ini lebih dititikberatkan pada wilayah kabupaten dan dikoordinasikan dengan propinsi memerlukan strategi dalam implementasinya. Melalui upaya desentralisasi berupa pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Khusus masalah pengelolaan sumber daya alam di Riau sendiri, maka strategi dan implementasi desentralisasi yang dianggap tepat meliputi kepada tiga aspek, yaitu aspek pertama, peningkatan kualitas sumber daya manusia dalam hal pengelolaan sumber daya alam. Dalam hal peningkatan kualitas sumber daya manusia pemerintah Riau hendaknya dapat melakukan upaya peningkatan anggaran pendidikan. Tak kalah pentingnya juga dalam upaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia ini pola rekrutmen aparatur pemerintah daerah yang berkaitan langsung dengan pengelolaan sumber daya alam harus menekankan pada aspek kualitas baik secara formal maupun materiil. Artinya untuk mengukur kualitas calon aparatur pemerintah daerah harus dilihat dari segi pendidikan formalnya dan juga dari segi kemampuan penguasaan terhadap materi yang dimilikinya.

Aspek kedua, peningkatan manajerial pengelolaan sumber daya alam. Aspek ini sangat penting untuk diungkapkan oleh karena

meskipun Riau terkatagori sebagai wilayah yang kaya dengan sumber daya alam, bukan berarti Riau melakukan eksploitasi sumber daya alam dengan semena-mena. Perlu ada suatu koordinasi yang jelas antar instansi yang terkait agar tidak terjadi ketidaksinkronan dalam pengelolaan sumber daya alam. Aspek ketiga, mempertimbangkan aspek pembangunan berkelanjutan (*susientable development*). Artinya proses eksploitasi sumber daya alam juga harus memperhatikan kepentingan jangka panjang atau generasi yang akan datang, sehingga masalah pembangunan yang berkelanjutan benar-benar dapat diimplementasikan. Strateginya yaitu melalui kebijakan yang selalu didasari juga oleh pertimbangan lingkungan.

Pada akhirnya langkah-langkah ini akan dapat berjalan dengan efektif seandainya diimplementasikan dan didukung oleh seluruh elemen masyarakat Riau. Tanpa itu, maka upaya-upaya pemerintah pusat dalam memenuhi aspirasi masyarakat Riau akan menjadi sia-sia. Dengan kata lain, harapan masyarakat Riau pun untuk hidup sejahtera hanyalah angan-angan belaka.

Simpulan

Dengan dicanangkannya 1 Januari 2001 sebagai era otonomi daerah merupakan titik tolak bagi daerah untuk memberdayakan dirinya. Riau sebagai salah satu wilayah bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia yang selama ini seringkali mendapat perlakuan tidak adil dari pemerintah pusat sudah saatnya untuk menikmati era ini dengan sumber daya alam yang dimilikinya. Tetapi, dalam pemanfaatan sumber daya alam ini Riau juga selayaknya memiliki strategi

implementasi agar sumber daya alam dapat dinikmati untuk seterusnya dan dirasakan oleh masyarakat Riau secara keseluruhan. Ada tiga aspek penting yang perlu diperhatikan berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam di Riau, yaitu; pertama, peningkatan kualitas sumber daya manusia dalam hal pengelolaan sumber daya alam. Kedua, peningkatan manajerial pengelolaan sumber daya alam, ketiga, mempertimbangkan aspek pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). □

Daftar Pustaka

- Sumodiningrat, Gunawan. "Kata Pengantar." Dalam buku Riant Nugroho D. 2000. **Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Revolusi**. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- HR, Syaukani. t.t. **Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah**. Kutai: Lembaga Pengembangan Pemberdayaan Kutai.
- Saundajang. 1999. **Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah**. Jakarta: Sinar Harapan.
- Soejito, Irwan. 1990. **Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah**. Jakarta: Rineka Cipta.
- Yasrun, Arfan. "Sistem dan Mekanisme Hukum; Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah," Makalah disampaikan pada **Seminaloka Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah**. Diselenggarakan oleh UII. Yogyakarta 9-10 Februari 1999.
- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Tingkat I Propinsi Riau. 1999. **Riau Dalam Angka in Figures 1999**. Riau: Badan Pusat Statistik Propinsi Riau.
- Rab, Tabrani. 1999. **Menuju Riau Berdaulat**. Pekanbaru: Riau Cultural Institute.
- Zuhro, R. Siti. "Riau dan Otonomi Daerah; Problematik Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah." Dalam Syamsuddin Haris et,el. 1999. **Indonesia Di Ambang Perpecahan?** Jakarta: Erlangga.
- Laporan **Majalah Forum Keadilan**. No. 40. 7 Januari 2001.

- * * *