

# **Peranan *Argumentative Turn* dalam Kebijakan Publik: Studi tentang Dinamika Kebijakan Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau**

---

*Oleh: Rahmadani Yusran*

## **ABSTRACT**

*The establishment or separation of Riau Islands Province is a new phenomenon in Riau history which causes the some polemics among people. This article tries to reveal the dynamic of public policy making related to that of the establishment of Riau Inlands Province. This effort, in many cases, can provide a description of how the process of territory separation took place in Indonesia. The analisis of this case will be based on “argumentative turn” perspective*

**Kata Kunci:** *Kebijakan Publik, Argumentative turn, Provinsi Kepri*

## **I. PENDAHULUAN**

Tulisan ini berusaha untuk melihat lebih dekat bagaimana dinamika yang berlangsung dalam proses pembuatan kebijakan publik, terutama berkaitan dengan dinamika kebijakan pembentukan Provinsi Kepulauan Riau (KEPRI). Proses kebijakan Pembentukan Provinsi KEPRI dalam banyak hal dapat memberikan gambaran bagaimana proses kebijakan pemekaran daerah di Indonesia. Pembahasan permasalahan dalam tulisan akan dilihat berdasarkan perspektif konsep *argumentative turn*.

*Argumentatif turn* merupakan sebaran ide-ide yang ada dan aktor-aktor yang ditemui dalam proses

kebijakan<sup>1</sup>. *Argumentative turn* adalah sebuah pandangan bahwa analisis kebijakan merupakan proses praktis dari argumentasi dimana perspektifnya menekankan pada pengertian-pengertian istilah sosiologis, yaitu karakter retorika dalam konteks spesifik mengenai praktek-praktek analisis yang meliputi cara-cara atau makna dari materi bahasannya<sup>2</sup>.

Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau (Kepri) dalam sejarah

---

<sup>1</sup> Howlett, Michael, M Ramesh. 1995. *Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, Oxford: Oxford University Press, hal: 187

<sup>2</sup> Fischer dan Forester dalam Peter deLeon. 1994. “The Policy Science Redux: New Roads to Positivism” in *Policy Studies Journal*, Vol. 22 No. 1, 1994.

Daerah Riau merupakan sebuah fenomena baru yang menghadirkan berbagai macam polemik. Pada kenyataannya, fenomena ini telah mengundang berbagai reaksi baik pada tatanan masyarakat yang berada pada Riau Daratan sebagai pusat pemerintahan provinsi, maupun pada lokalitas masyarakat Kepri sendiri. Di luar perdebatan itu, kehadiran pemerintah pusat melalui Pansus DPR RI memberikan pengaruh yang signifikan terhadap proses perdebatan tersebut, yakni ketika Pansus DPR RI menyetujui RUU pembentukan Provinsi Kepri menjadi Undang-undang (UU).

Di dalam perkembangannya, sebenarnya munculnya keinginan untuk membentuk Provinsi Kepri telah menjadi wacana publik sejak tahun 1999. Gubernur Riau (Gubri) dan DPRD Riau dalam menanggapi keinginan tersebut menyatakan bahwa pembentukan Provinsi Kepri belum waktunya, selain mengingat bahwa Daerah Riau sedang melakukan pemekaran wilayah dari 7 kabupaten menjadi 17 Kabupaten. Pembentukan Provinsi Kepri belum didukung sepenuhnya oleh DPRD di daerah Kepri. Lebih jauh dari itu, hal ini menurutnya bertentangan dengan UU Nomor. 22 Tahun 1999 pasal 115 dan PP nomor 129 tahun 2000 soal kriteria pemekaran dan pengembangan daerah. Dengan alasan ini pulalah Gubri dan DPRD

Riau menolak pembentukan Provinsi Kepri.

Sementara itu, munculnya keinginan tersebut oleh berbagai kalangan dianggap sebagai upaya memecah konsentrasi rakyat Riau yang menuntut Jakarta atas bagi hasil minyak Riau 15 persen yang pernah dijanjikan Presiden Gusdur. Karenanya Pekanbaru menilai tuntutan itu tidak tepat waktu. Selain waktunya tidak tepat, ketidaksetujuan pembentukan Provinsi Kepri juga berhubungan dengan soal potensi SDA yang berada di wilayah kepulauan itu. Apa yang menjadi keberatan Pekanbaru terhadap pembentukan Provinsi Kepri ini sudah dimaklumi oleh masyarakat Kepri sendiri. Namun, masyarakat Kepri tetap berkeinginan untuk mendirikan provinsi sendiri dan bercerai dari Provinsi Riau itu. Oleh karenanya masyarakat Kepri berpandangan Provinsi Riau merestui atau tidak yang penting Jakarta mendukungnya.

Dukungan Pemerintah Pusat secara eksplisit dapat dilihat antara lain dari: *Pertama*, Presiden Gusdur yang secara langsung di hadapan Masyarakat Kepri menyatakan dukungannya. “Presiden menilai Provinsi Riau sangat tepat untuk dipecah menjadi dua provinsi, sebab pemecahan dua provinsi ini telah dialami oleh daerah lain yang luas seperti Provinsi Papua yang rencananya akan dibagi menjadi tiga

provinsi”. Kemudian dalam kunjungan itu Gusdur juga meminta kepada Gubri untuk mengaktifkan daerah tingkat II untuk menyusun rencana tersebut. (Riau Pos, 27 Maret 2001).

*Kedua*, Rencana pembentukan Provinsi Kepri didukung oleh Komisi II DPRRI yang kemudian membentuk Pansus. Selain sudah membentuk Pansus DPRRI Pembentukan Provinsi Kepri juga telah menyusun draf Rancangan Undang-undangnya, pemerintah melalui Depdagri juga sedang menyiapkan UU pembentukan Provinsi Kepri. Untuk mempercepat realisasi kerja Pansus, maka pada tanggal 24 Januari 2002 Pansus memanggil Gubri dan DPRD Riau ke Jakarta. Adanya dukungan Jakarta secara langsung ini, tak urung mengundang kecurigaan Pekanbaru yang selama ini mengindikasikan tidak setuju dengan ide pembentukan Provinsi Kepri.

Dengan melihat perkembangan di atas, sesungguhnya terlihat bahwa pembentuk Provinsi Kepri sangat terkendala dan belum memungkinkan dalam waktu yang secepatnya. Dikatakan demikian, karena secara administratif persyaratannya adalah adanya rekomendasi dari Gubernur, hal mana juga diatur oleh UU nomor 22 Tahun 1999 pasal 115 dan PP nomor 129 tahun 2000. Namun pada sisi lain berhadapan dengan tekanan Pansus

DPR RI untuk mengesahkan RUU pembentukan Provinsi Kepri menjadi UU yakni setelah diadakan sidang paripurna tanggal 24 Januari 2002. Malahan lebih jauh berkembang wacana tentang perlunya revisi UU Nomor 22 Tahun 1999 sebagai upaya memperlancar pembentukan Provinsi Kepri. Ini berarti juga akan memerlukan waktu yang cukup lama.

Hal tersebut juga dibenarkan oleh Fraksi Reformasi, Raja Rusli. Menurutnya, pembentukan Provinsi Kepri sangat dipaksakan. Sinyalemen ini disampaikan ketika adanya keinginan Pansus DPR RI untuk mengesahkan RUU pembentukan Provinsi Kepri menjadi Undang-Undang, menurutnya secara yuridis formal Pembentukan Provinsi Kepri tidak sah tanpa adanya rekomendasi dari Gubri dan DPRD Riau dan bertentangan dengan UU Nomor 22 tahun 1999 pasal 115, ayat 1, “pemekaran suatu daerah harus mendapat persetujuan dari Gubernur dan DPRD daerah induk”. Oleh karenanya Fraksi Reformasi akan menolak langkah-langkah yang ditempuh Pansus DPR RI tersebut<sup>3</sup>.

## **II. PROSES ARGUMENTATIF TURN DI TENGAH ISU PEMBENTUKAN PROVINSI KEPRI**

Pemahaman sebuah proses kebijakan (*policy*) seringkali dikaitkan dengan aspek demokrasi, meskipun dalam

---

<sup>3</sup> Riau Pos, Rabu, 30 Januari 2002

beberapa sisi tidak harus selalu demikian adanya. Dari elaborasi yang cukup mendalam atas cara peng-identifikasian gaya atau tipologi kebijakan, Howlett dan Ramesh<sup>4</sup> menyimpulkan bahwa tipologi kebijakan suatu wilayah kebijakan ditentukan oleh dua variabel, yaitu: 1) struktur dari subsistem kebijakan dan 2) otonomi negara. Termasuk dalam struktur dari subsistem kebijakan adalah sebaran ide-ide yang ada dalam aktor-aktor yang ditemui dalam kebijakan tersebut. Sedangkan termasuk dalam otonomi negara adalah kapasitas administrasi dan sifat dari potensi penghalang dari pengoperasian kebijakan tersebut. Dengan mempelajari adanya tipologi atau gaya kebijakan tersebut, dapat membantu kita untuk menjelaskan karakter kebijakan (begitu juga karakter politik) sebuah negara, termasuk karakter kebijakan Indonesia. Dengan begitu akan sangat membantu untuk melihat keberadaan wacana pengambilan kebijakan di Indonesia.

Dalam proses pengambilan kebijakan pembentukan Provinsi Kepri ini, dapat ditemui beberapa sudut pandang. *Pertama*, tuntutan dari masyarakat Kepri yang mencoba untuk melakukan *pressure* terhadap pemerintah Provinsi Riau untuk

---

<sup>4</sup> Howlett, Michael, M Ramesh. 1995. hal: 187.

mengesahkan dan menyetujui RUU Pembentukan Provinsi Kepri, termasuk di dalamnya Bupati Kepri kecuali Natuna, tokoh masyarakat, LSM, dan mahasiswa. *Kedua*, adalah Gubernur Riau dan DPRD Riau yang menolak pembentukan Provinsi Kepri menjadi provinsi, serta berhadapan dengan tekanan Pansus DPR RI, termasuk di dalamnya, tokoh masyarakat, mahasiswa, LSM. *Ketiga*, yakni DPR RI yang menyetujui dan mendukung Kepri menjadi provinsi.

Karena ketiga sudut pandang yang terkelompok dalam tiga elemen itu yang pada dasarnya berbeda satu sama lain, maka muncullah istilah pro dan kontra serta sederet kompleksitas pertarungan yang berada dalam satu konteks kasus. Kenyataan bahwa kasus ini menampilkan proses kebijakan publik sebagai sebuah kompleksitas kejadian politik, membuat kita harus berfikir ulang tentang makna proses kebijakan klasik yang memandang proses kebijakan publik sebagai kejadian yang linier. De Leon<sup>5</sup> membenarkan kritik yang muncul pada proses kebijakan ala Sabatier yang bersifat linier yang penuh dengan kurva dalam bentuk *top-down* dari legalistik itu.

---

<sup>5</sup> Dalam Putra, Fadilah. 2001. *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik, Perubahan dan Inovasi Kebijakan Publik dan Ruang Partisipasi masyarakat Dalam Proses Kebijakan Publik*. Surabaya: Pustaka Pelajar, Surabaya, hal:143

Krisis dalam studi kebijakan publik inilah yang membuat Fischer dan Forester<sup>6</sup> mengangkat sebuah perspektif baru dalam ilmu kebijakan publik yang disebut “*argumentative turn*”, yaitu sebuah pandangan bahwa analisis kebijakan merupakan proses praktis dari argumentasi, dimana perspektifnya menekankan pada pengertian-pengertian istilah sosiologis, yaitu karakter retorika dalam konteks spesifik mengenai praktek-praktek analisis yang meliputi cara-cara atau makna dari materi bahasanya.

### III. FLUKTUASI ARGUMENTASI DARI MASING-MASING PIHAK (AKTOR)

Untuk lebih jelas melihat bagaimana proses yang disebut dengan *argumentative turn* tersebut, berikut ini dijabarkan tentang alur perdebatan dari proses kebijakan publik dari masing-masing pihak. Munculnya keinginan untuk mendirikan Provinsi Kepri dan memisahkan diri dari Riau Daratan sebenarnya telah di mulai sejak tahun 1999, tepatnya setelah diselenggarakan Musyawarah Besar (Mubes) rakyat Kepri tanggal 15 Mei 1999. Berdasarkan kompilasi yang penulis lakukan terhadap liputan

media Daerah Riau, maka ada beberapa isu yang diangkat, antara lain: 1) Pembentukan Provinsi Kepri sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan 2) Dengan potensi alam yang dimiliki oleh Kepri, maka Kepri telah memenuhi sebagai syarat berdirinya provinsi sesuai dengan perundang-undangan.

Kemudian untuk merealisasikan tuntutan tersebut dibentuk *Badan Persiapan Pembentukan Provinsi Kepri (BP3KR)*. Selanjutnya badan inilah yang menindak lanjuti proses terwujudnya Provinsi Kepri. Masih dalam tahun 1999, BP3KR membentuk tim lobi untuk melakukan kompromi dengan Gubri dan DPRD Riau. Dalam pertemuan tersebut Gubri menyatakan pembentukan Provinsi Kepri menjadi provinsi sendiri belum memenuhi persyaratan, terutama pembentukannya itu sendiri harus mengacu kepada UU Nomor 22 Tahun 1999 pasal 115 ayat 1 dengan penjelasannya dan Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang persyaratan pembentukan dan kriteria pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah. Pasalnya berdasarkan PP itu juga Riau baru saja melakukan pemekaran pada tahun 1999 lalu, dari 7 Kabupaten menjadi 17 Kabupaten. Oleh karenanya pembentukan Provinsi Kepri perlu persiapan tertentu. Namun seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, dalam proses ini

<sup>6</sup> Dalam Peter deLeon. 1994. “The Policy Science Redux: New Roads to Positivism” in *Policy Studies Journal*, Vol. 22 No. 1, 1994, hal:143

kemudian yang terjadi adalah hubungan langsung antara Tanjung Pinang dengan Jakarta tanpa melalui Pekanbaru.

Berkenaan dengan hambatan yuridis formal tersebut, menurut salah seorang Anggota Komisi II DPR RI, La Ode Djenny Hasmar, untuk membentuk Provinsi Kepri UU No. 22/1999 tentang otonomi Daerah pasal 115 harus direvisi. Revisi itu diperlukan agar untuk membentuk provinsi baru, tidak diperlukan rekomendasi Gubernur dan DPRD propinsi setempat. Rencana untuk merevisi UU tersebut akan dibicarakan dengan mendagri 13 Februari 2001. Menurutnya juga perjuangan Provinsi Kepri saat ini masih di tangan Pansus DPR RI, dan terganjal dengan Gubri dan DPRD Riau. Untuk itu secara informal DPR RI sudah melakukan tekanan kepada Gubri dan DPRD Riau. Namun mereka masih tetap bertahan dan mempersilahkan kepada DPR RI untuk merevisi UU no. 22/1999 terutama pasal 115<sup>7</sup>.

Pernyataan tersebut kemudian dibenarkan oleh wakil sekretaris BP3KR Sudirman Almun, bahwa pemerintah dan DPR RI sepakat pengesahan UU pembentukan Provinsi Kepri, dan Pansus telah membentuk panitia kecil untuk menyelesaikan masalah politik

antara pemerintah pusat dengan Gubri. Demikian juga Ketua Pansus DPR RI yang juga Anggota Komisi II DPR RI Handoyo Putra, asal Kepri, menyatakan bahwa pemerintah sudah mengajukan pembentukan 9 provinsi baru di luar Kepri. Proses pembentukan provinsi itu nantinya Kepri akan di dahulukan karena tinggal pengesahan saja<sup>8</sup>.

Sementara itu, menurut Sudirman, pembahasan RUU Kepri di pusat tidak ada masalah lagi, karena Kepri telah memenuhi dua syarat politis dan teknis menjadi provinsi. Seandainya syarat satu lagi terpenuhi yaitu administrasi, artinya ada rekomendasi dari Gubri, maka Provinsi Kepri tinggal ketuk palu. Untuk itu BP3KR telah melakukan kompromi dengan Gubri, namun dalam kompromi itu, Gubri minta diundurkan Provinsi Kepri hingga tahun 2004<sup>9</sup>.

Dari kondisi tersebut, terlihat sekali hubungan antara Kepri dengan Jakarta semakin erat dengan tanpa adanya pesetujuan dari Gubri dan DPRD Riau sebagaimana yang diamanatkan oleh UU. Bahwa secara langsung Ketua DPR RI Akbar Tanjung juga memberikan dukungan terhadap pembentukan Provinsi Kepri. Menurutnya, pembahasan RUU Provinsi Kepri akan diprioritaskan pada sidang ke-3 DPR

---

<sup>7</sup> RiauPos, 12 Februari 2001

<sup>8</sup> RiauPos, 16 Februari 2001

<sup>9</sup> RiauPos, 24 Februari 2001

bersama 21 RUU yang diajukan ke dewan. Pernyataan ini disampaikan ketika menerima 50 orang anggota delegasi BP3KR yang dipimpin Huzrin Hood di Jakarta. Menurutnya juga, secara objektif pembentukan Provinsi Kepri tidak dapat ditolak dan sulit dihindari, sebab sumber daya manusia dan sumber daya alamnya sangat potensial untuk meningkatkan kehidupan rakyat agar lebih sejahtera<sup>10</sup>.

Dalam waktu yang bersamaan, sejalan dengan hasil Rakerda I nya, PDI-P Riau dalam salah satu pernyataan sikapnya memberikan dukungan penuh terhadap pembentukan Provinsi Kepri. Bshkan menurut salah seorang pengurus PDI-P, orang nomor satu di Partai tersebut (Ketua umum DPP PDI-P Megawati Sukarno Putri) sudah memberikan sinyal persetujuannya.

Munculnya berbagai dukungan tersebut kemudian mendatangkan reaksi dari berbagai kalangan, antara lain dari Komunikasi Organisasi Melayu Riau (JKOMR) melalui pembinanya A.Raimon Chaidir (Hang Temong) yang menentang dukungan yang diberikan oleh PDI-P.

Pernyataan tegas lainnya berasal dari Ketua DPRD Riau Chaidir, yang mengemukakan bahwa pihaknya tetap tidak akan menyetujui pembentukan Provinsi Kepri dan

tetap pada keputusan tersebut selama tidak ada perubahan apa-apa atas keputusan yang sudah diambil. Apalagi sebelumnya persoalan tersebut sudah selesai dibahas dan DPRD Riau tidak memberikan rekomendasi persetujuan<sup>11</sup>.

Dalam kondisi demikian, meskipun antara Gubri dan DPRD Riau menolak secara tegas, DPR RI melalui Pansus pembentukan Provinsi Kepri tetap saja memberikan dukungan terhadap keinginan masyarakat Kepri. Dukungan yang diberikan oleh Pansus DPR RI terlihat dengan statement-statement yang dihadirkan di hadapan publik yang menyatakan bahwa Pansus DPR RI menyetujui terbentuknya Provinsi Kepri dan untuk itu Pansus akan memanggil Gubri dan DPRD Riau ke Jakarta tanggal 24 Januari 2002 dan secara aklamasi menyatakan sikap menyetujui pembentukan Provinsi Kepri pada tanggal 24 Januari 2002 serta akan menyampaikan secara resmi pada Mendagri dalam Rapat Dengar Pendapat (RDP) dengan DPR tanggal 4 Februari 2002 melalui revisi UU No. 22/1999, pasal 115.

Kebijakan yang diambil oleh Pansus DPR RI tersebut, jelas saja mendapatkan reaksi dari berbagai pihak, karena selain secara yuridis formal pembentukannya Provinsi Kepri tidak memenuhi syarat, hal tersebut juga memperlihatkan adanya kesan

---

<sup>10</sup> www.riaglobal.com, download tanggal 11 Januari 2002 : 10 :23 WIB

---

<sup>11</sup> www.riaglobal.com. *Loc cit.*

pemaksaan kepada Gubri dan DPRD Riau.

Dari kalangan intelektual dan akademisi sebenarnya juga banyak yang menganggap penolakan Gubri dan DPRD Riau dalam pembentukan Provinsi Kepri sebagai langkah yang rasional. Alasan yang diberikan pada umumnya adalah sebagai derivasi mempertahankan keutuhan wilayah Riau. Muchid Albintani, pengamat sosial politik Riau, mengatakan bahwa alasan yang paling mengemuka atas pemisahan Riau daratn dengan Riau Kepulauan itu adalah memecah konsentrasi rakyat Riau yang menuntut Jakarta atas bagi hasil minyak. Karenanya Pekanbaru menilai tuntutan itu tidak tepat waktu. Selain itu ketidaksetujuan Pekanbaru terhadap pembentukan Provinsi Kepri juga berhubungan dengan soal potensi Sumber Daya Alam (SDA) yang ada di wilayah kepulauan itu. Pasalnya, saat ini DPR D Tingkat I dan Gubri tengah menata ulang semua hasil tambang yang ada di wilayah tersebut. Sementara itu harapan masyarakat Kepri untuk mendirikan sebuah provinsi jauh hari telah mendapatkan “lampu hijau” dari Jakarta. Secara langsung dukungan tersebut mengundang kecurigaan Pekanbaru yang selama ini mengindikasikan tidak setuju dengan ide pembentukan Provinsi Kepri. Pekanbaru sebenarnya bukan tidak

mendukung, tetapi waktunya yang dianggap tidak tepat. Sebab saat ini rakyat Riau sedang berjuang kepada Jakarta merealisasikan janji Presiden Gusdur soal bagi hasil minyak Riau 15 persen itu. Atas kenyataan itu pula wajar ada rumor bahwa dukungan Jakarta terhadap pembentukan Provinsi Kepri adalah bagian dari skenerio Jakarta untuk memperlemah maupun memecah konsentrasi kekuatan rakyat Riau secara keseluruhan.

1. Demikian pula Eddy Asnawi, menjelaskan pertentangan antara Gubri dan DPRD Riau yang menolak Keputusan Pansus DPR RI tersebut, bukanlah keputusan sendiri dan bertentangan dengan keputusan yang diambil oleh DPRD Riau. Sebab keputusan DPRD dilakukan secara voting dari 54 anggota DPRD yang hadir, 33 orang diantaranya menolak pembentukan Provinsi Kepri, sedangkan 21 orang menyatakan setuju dengan pembentukan Kepri menjadi Provinsi Kepri. Karena terbentur pada persyaratan persetujuan DPRD Riau maka tidak ada pilihan lain, keinginan untuk membentuk Provinsi Kepri dilakukan di Jakarta melalui lembaga DPR pusat.

Perdebatan-perdebatan yang terjadi juga tidak luput dari perhatian intelektual dan sekaligus tokoh masyarakat Riau. Tabrani, misalnya, yang juga merupakan mantan



“Presiden Riau Merdeka” dan salah seorang anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD), beranggapan bahwa solusi yang dilakukan oleh Pansus pembentukan Provinsi Kepri sangat emosional, terutama apabila dibandingkan dengan beberapa daerah yang telah melakukan pemekaran, tidak frontal seperti kasus Kepri. ‘Meskipun secara finansial provinsi baru cukup kuat tetapi tanpa memenuhi syarat dan aturan UU tidak bisa ditetapkan. Menurut Tabrani justeru dalam kasus Kepri pemerintah daerah lah yang ikut berjuang agar daerah itu dimekarkan, bukan malah sebaliknya. Menanggapi revisi UU Nomor 22 Tahun 1999 pemekaran tidak bisa dilakukan dan DPOD menolak. Hal ini disebabkan revisi tersebut penuh dengan semangat desentralisasi dan lebih jauh bila revisi itu disetujui DPR RI maka banyak hal daerah bakal sangat bergantung kemauan pusat

Senada dengan itu, tokoh intelektual Syarwan Hamid, yang juga merupakan mantan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat RI dan mantan Mendagri sekaligus sebagai Ketua Adat Melayu, menyatakan pembentukan Provinsi Kepri memperlihatkan kesan pemaksaan.

Setelah mengamati bagaimana masing-masing aktor memberikan argumennya tentang

pembentukan Provinsi Kepri tersebut, sebenarnya terlihat adanya dua kondisi yang berlangsung. *Pertama*, adanya pihak yang mendukung pembentukan Provinsi Kepri, baik pada saat melakukan dialog, jumpa pers maupun aksi demonstrasi. *Kedua*, adalah adanya pihak-pihak yang melakukan kritik dan menolak pembentukan Provinsi Kepri.

#### **IV. PENGGUNAAN MEDIA DALAM PROSES PEMBENTUKAN PROVINSI KEPRI**

##### **Dialog Dengan Para Petinggi Negara**

Berdasarkan elaborasi dari bahan yang berhasil penulis kumpulkan, proses dialog ini merupakan upaya yang dilakukan oleh aktor-aktor yang berkepentingan terhadap pembentukan Provinsi Kepri. Paling tidak terdapat lima kali dialog yang memberikan dukungan secara langsung bagi pembentukan Provinsi Kepri, yakni :

*Pertama*, Kunjungan Pansus DPR ke beberapa tempat di Kepulauan Riau, seperti Tanjung Pinang, Tanjung Balaikarimun, dan Batam. Pada kesempatan itu di hadapan warga Batam, Ketua Pansus, Handoyo Putro, menyatakan keseriusan Pansus untuk membentuk UU Provinsi Kepri. Pada kesempatan tersebut Anggota Pansus dari PDI-P Armin Aryoso

akan berusaha untuk memperjuangkannya<sup>12</sup>.

*Kedua*, Dialog dengan Anggota Komisi II DPR RI HM La Ode Djenny Hasmar saat melakukan kunjungan Ke Tanjung Pinang. Di hadapan Bupati Kepri Huzrin Hood, beberapa anggota DPRD Kepri dan Tokoh masyarakat mengemukakan secara informal bahwa dalam merealisasikan pembentukan Provinsi Kepri Pansus DPR RI telah melakukan tekanan kepada Gubri dan DPRD Riau, namun tetap ditolak. Untuk itu UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang otonomi Daerah pasal 115 harus direvisi, sehingga nantinya dalam pembentukan Provinsi Kepri tidak diperlukan rekomendasi dari Gubri dan DPRD Riau. Pansus akan membicarakannya dengan Mendagri tanggal 13 februari 2001.

*Ketiga*, moment yang sangat berarti bagi masyarakat Kepri datang dari Presiden Gusdur ketika melakukan kunjungan ke Tanjung Pinang pada tanggal 27 Maret 2001. Pada kesempatan dialog dengan warga Kepri, ada dua hal yang disampaikan Gusdur. *Pertama*, secara pribadi Gusdur menyetujui pembentukan Provinsi Kepri. Sebab pembentukan Provinsi Kepri memang sudah sangat mendesak, oleh karenanya Provinsi Riau harus

dipecah menjadi dua daerah tingkat I. *Kedua*, sebagai presiden, Gusdur menyatakan pembentukan Provinsi Kepri tersebut tetap melalui persetujuan DPR.

Dalam dialog tersebut, dukungan langsung Presiden Gusdur bagi masyarakat Kepri merupakan sebuah “peluang besar” untuk memperjuangkan pembentukan Provinsi Kepri, maka seperti yang dilansir media setempat pasca kunjungan Gusdur tuntutan untuk membentuk Provinsi Kepri semakin kuat dari masyarakat kepri.

*Keempat*, adalah dialog antara Ketua DPR RI Akbar Tanjung dengan 50 orang anggota Delegasi BP3KR di Gedung DPR Jakarta. Dalam dialog tersebut tersebut Akbar menyatakan secara objektif pembentukan Provinsi Kepri tidak dapat ditolak dan sulit dihindari sebab sumber daya manusia dan sumber daya alamnya sangat potensial untuk meningkatkan kehidupan rakyat lebih sejahtera. RUU Provinsi Kepri akan di prioritaskan pada sidang ke-3 DPR bersama 21 RUU lainnya.

*Kelima*, dialog yang berlangsung antara pemuka masyarakat Kepri yang berasal dari Ikatan Warga Kepri (IWKR) dan BP3KR dengan Gubri tanggal 18 Januari 2002. Dari dialog tersebut disarikan bahwa pembentukan Provinsi Kepri bagi Gubri tetap berdasarkan kepada peraturan yang ada terutama PP no 129 Tahun 2000,

---

<sup>12</sup> www.tempo.interaktif.com 22 Agustus 2000 15

dimana dalam pemekaran suatu wilayah harus memenuhi syarat kemampuan ekonomi suatu daerah, kemampuan sosial politik, jumlah penduduk, luas wilayah. Unsur lainnya adalah: 1) harus ada aspirasi murni rakyat, dan bukan segolongan orang yang mengatasnamakan rakyat, 2) ada kesepakatan legislatif di daerah, 3) ada persetujuan dari eksekutif<sup>13</sup>.

### **Jumpa Pers**

Jumpa pers merupakan cara yang paling banyak dilakukan oleh berbagai aktor baik yang mendukung pembentukan Provinsi Kepri maupun yang menentang termasuknya dalam kritik yang ditujukan kepada kebijakan yang dilakukan Pansus DPR RI. Dari pantauan penulis, argumen yang disampaikan diantaranya terdapat adanya upaya untuk mempertahankan agar isu pembentukan Provinsi Kepri tetap bertahan. Secara keseluruhan terdapat beberapa kali statemen yang dikemukakan sebagai wadah menyampaikan kepentingan masing-masing.

*Pertama*, wakil sekretaris BP3KR Sudirman Almun pada media Riau Pos, tanggal 16 Februari 2001 menginformasikan kepada publik bahwa pemerintah dan DPR RI sepakat pengesahan UU Pembentukan Provinsi Kepri

diusahakan tahun 2001. Kesepakatan tersebut intinya membicarakan masalah revisi UU tentang otonomi daerah<sup>14</sup>. Pembentukan Provinsi Kepri saat ini sudah memenuhi dua syarat politis dan teknis. Hanya tinggal satu syarat lagi yakni adanya rekomendasi dari Gubri, seandainya syarat ini terpenuhi maka Provinsi Kepri hanya tinggal ketuk palu<sup>15</sup>.

*Kedua*, Atas dukungan yang diberikan oleh PDI-P, JKOMR menyatakan menolak pembentukan Provinsi Kepri karena belum waktunya. Hal ini memerlukan terlebih dahulu pembinaan SDM masyarakat Melayu. Dengan begitu warga Melayu dapat mengembangkan potensi Kepri untuk menjadi sebuah provinsi<sup>16</sup>.

*Ketiga*, Gubri beranggapan munculnya keinginan untuk membentuk Provinsi Kepri adalah dinamika politik lokal. Oleh karenanya Gubri beranggapan adanya keinginan kuat dari pusat dengan membentuk Pansus Provinsi Kepri di Komisi II DPR RI untuk mewujudkan Provinsi Kepri sebagai derivasi campur tangan terhadap dinamika politik lokal Riau<sup>17</sup>.

*Keempat*, pada tanggal 16 Januari 2002 Ketua DPRD Riau Chaidir menyatakan bahwa DPRD

---

<sup>13</sup> Riau Pos, Sabtu, 19 Januari 2002

---

<sup>14</sup> Riau Pos, tanggal 16 Februari 2001

<sup>15</sup> Riau Pos, 24 Februari 2001

<sup>16</sup> www.riauglobal.com. Download 11 Januari 2002

<sup>17</sup> www.riauglobal.com, 15 Januari 2002

Riau tetap menolak pembentukan Provinsi Kepri dan hal itu sudah selesai dibicarakan dalam DPR, dan oleh karenanya tidak akan memberi rekomendasi persetujuan. Di samping itu aspirasi yang berkembang dalam pembentukan Provinsi Kepri harus ditinjau kembali, karena berdasarkan kenyataan Kabupaten Natuna tidak setuju dengan pembentukan provinsi.

*Kelima*, Hari Sabtu tanggal 19 Januari 2002 Ketua Pansus DPR RI Handoyo Putro kembali menyatakan untuk mempercepat realisasi pembentukan Provinsi Kepri pada tanggal 24 Januari 2002 dan akan mengundang secara resmi Gubri dan DPRD Riau ke Jakarta. Hal ini dilakukan untuk menindaklanjuti lobi-lobi yang telah dilakukan sebelumnya. Dalam kesempatan itu ia berusaha meyakinkan publik bahwa lama-lama Gubri dan DPRD Riau akan menyetujui dan memahami aspirasi masyarakat Kepri untuk membentuk Provinsi Kepri.

*Keenam*, Dalam menyikapi hasil Rapat Pansus yang menyetujui RUU Kperi menjadi UU tanggal 24 Januari 2002, di hadapan publik Gubri kembali menyatakan bahwa sikap yang diambil Pansus DPR RI tidak mendidik karena jelas-jelas tidak mempertimbangkan aspirasi daerah induk. Pembentukan kepri tidak memenuhi aturan dalam UU

Nomor 22 tahun 1999 dan PP Nomor 129 Tahun 2000. Disamping itu, masih terdapat perbedaan pendapat dalam menentukan ibu kota pripvin baru<sup>18</sup>.

*Ketujuh*, menjawab tanggapan Gubri dan ketidakhadiran Gubri serta DPRD Riau tanggal 24 Januari 2002, Anggota Pansus DPR RI Panda Nababan mengatakan bahwa Gubri telah melakukan kebohongan publik. Menurutnya kebohongan yang dilakukan gubri tersebut adalah:

- 1) Dalam suratnya Gubri menyertakan 10 alasan terhadap penolakan Kepri, selain menganggap tidak ada surat resmi, DPRD Riau lewat suratnya nomor 05/KPPS/DPRD/2000 menyatakan tidak menyetujui Kepri menjadi provinsi, kemudian menyatakan pula beberapa daerah seperti Tanjung Pinang belum ada DPRDnya.
- 2) Alasan Gubri lainnya yang mendasarkan UU nomor 22 Tahun 1999 pasal 115 dan PP nomor 129 Tahun 2000 soal kriteria pemekaran dan pengembangan daerah. Pasalnya berdasarkan PP itu juga, Riau baru saja melakukan pemekaran pada 1999 yang lalu, yaitu dari 7 kabupaten menjadi 17 kabupaten.

Mendukung pendapat itu, menurut Ketua Pansus Handoyo,

---

<sup>18</sup> RiauPos, Jumat, 25 Januari 2002

penolakan DPRD Riau bisa dijerat dengan UU Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan (Susduk) DPR/MPR dan bisa diancam penjara satu tahun, karena penolakannya tidak punya alasan yang jelas<sup>19</sup>.

### **Aksi Demonstrasi**

Dalam melakukan aksi demonstrasi terdapat berbagai kepentingan diantara aktor-aktor yang terlibat. Wujud dari kepentingan mereka terlihat dari tuntutan yang disampaikan. *Pertama*, adalah apel siaga yang dikoordinasi langsung oleh BP3KR di Tanjung Pinang. Tujuan dari aple siaga dan pemberangkatan tersebut adalah dalam rangka mendukung sidang Pansus pembentukan Provinsi Kepri tanggal 24 Januari 2002. Sementara itu BP3KR kembali mengerahkan ratusan massa di depan Istana Negara, Depertemen Dalam Negeri. Unjuk rasa yang digelar disertai spanduk dengan bertuliskan "apapun yang terjadi, Provinsi Kepri Harus Terwujud. Riau merdeka No, Provinsi Kepri Yes.

*Kedua*, berbeda dengan itu, di Pekanbaru puluhan mahasiswa yang bergabung dalam Gerakan Mahasiswa dan Pemuda Peduli Persatuan Riau (GMPPR) melakukan orasi dengan menyatakan "Gencarnya demo masyarakat Kepri

di Jakarta dan adanya dukungan pemerintah pusat agar Provinsi Kepri terbentuk merupakan salah satu indikasi memecah belah Riau". Provinsi Riau seharusnya tidak terpecah belah, sebab antara Riau Daratan dengan Riau Kepulauan adalah satu kesatuan yang saling mendukung, terutama dalam kebudayaan Melayu. Hal ini dikatakan dengan melihat kondisi masyarakat Melayu yang terpinggirkan di Batam.

*Ketiga*, hal yang sama Kesatuan Mahasiswa Natuna Indonesia (KAMNI) melakukan aksi damai di depan Gedung DPR/MPR. Adapun pernyataan sikap yang mereka keluarkan adalah mendukung sepenuhnya sikap Gubri dan DPRD Riau yang tidak mengeluarkan rekomendasi dan persetujuan atas usul pembentukan Provinsi Kepri, serta menganggap usul pembentukan Provinsi Kepri sebagai upaya memecah belah persatuan dan kesatuan Riau sebagai satu wilayah dan budaya.

### **V. KEBIJAKAN PEMBENTUKKAN PROVINSI KEPRI**

Setelah melakukan elaborasi dari berbagai aktivitas yang berlangsung dalam perdebatan pembentukan provinsi Kepri, maka dapat diberikan sebuah ilustrasi sederhana sebagai sebuah rekomendasi dari proses kebijakan yang berlangsung tersebut. *Pertama*, pembentukan Provinsi

---

<sup>19</sup> www.riauglobal.com23Januari 2002

Kepri telah mengalami pergeseran yang sangat transedental. Proses awalnya memang merupakan keinginan sebagian kecil dari lokalitas masyarakat kepri, namun seperti yang terlihat dalam perkembangannya seolah-olah telah menjadi aspirasi Pansus DPR-RI sendiri. Indikasi ini didasari oleh kenyataan bahwa Pansus DPR-RI yang dimotori oleh Komisi II bukannya berupaya untuk menyelesaikan persoalan antara masyarakat Kepri dengan Gubernur dan DPRD Riau, akan tetapi Pansus DPR RI berjuang “mati-matian” untuk merealisasikan pembentukan Provinsi Kepri melalui pengesahan RUU menjadi UU. Sementara di lain pihak mereka justru tidak melakukan langkah-langkah konkret dalam menyikapi penolakan dari Gubri dan DPRD Riau. Dengan demikian langkah-langkah yang ditempuh oleh Pansus menjadi sesuatu yang “kurang fleksibel” bagi institusi daerah seperti DPRD Riau.

*Kedua*, kebijakan yang diambil oleh Gubri dan DPRD Riau untuk menolak pembentukan Provinsi Kepri dapat dinilai lemah, karena tidak dapat menetralsir isu yang berkembang. Hal ini dapat diindikasikan dengan menguatnya isu tersebut dalam bentuk hubungan ke Jakarta secara langsung. Sehingga yang terlihat adalah putusan yang diambil oleh Gubri dan DPRD Riau

tidak dilihat sebagai keputusan yang dapat membatasi ruang dari isu tersebut. Artinya keputusan yang diambil mestinya dapat dipahami oleh kelompok-kelompok yang menginginkan terbentuknya Provinsi Kepri.

*Ketiga*, kelemahan-kelemahan yang ada tersebut, akhirnya berbenturan dengan konstitusi (UU dan peraturan Perundang-undangan). Indikator ini menjadikan proses pembentukan Provinsi Kepri akan melalui waktu yang panjang. Secara konstitusi, tanpa adanya rekomendasi dari Gubri sebagai kepala daerah asal dan DPRD-nya, seperti yang di isyaratkan oleh UU Nomor 22 Tahun 1999 pasal 115 dan PP Nomor 129 tahun 2000, maka pembentukan provinsi baru tidak dapat dilakukan. Gubri dan DPRD Riau sangat memahami ini, sehingga ia menjadi senjata yang ampuh dalam menghadapi tekanan dari Pansus DPR RI. Akibatnya pembentukan Provinsi Kepri mengalami masalah, dan itupun menjadi halangan besar bagi usaha-usaha yang telah dilakukan oleh Pansus DPR RI.

Pola yang tercipta dari kondisi tersebut lebih jauh juga akan menimbulkan perseden buruk. Sebagai alasan penguat dari sinyalemen ini, pada kenyataannya menimbulkan kurangnya penghargaan terhadap institusi baik yang berada di daerah maupun di tingkat pusat, hal

mana bagi masyarakat Kepri putusan apapun yang diambil oleh Gubri dan DPRD Riau “tidak penting”, yang penting DPR RI menyetujuinya. Sementara itu keeratan hubungan institusi tingkat daerah dengan tingkat pusat sebagai lembaga tertinggi di atasnya tidak lagi mencerminkan hubungan bawahan dengan atasan sebagai mana yang diatur dalam undang-undang otonomi daerah. Akibatnya baik Gubri maupun DPRD Riau dan DPR RI sama-sama bertahan dengan keputusan masing-masing sebagai keputusan lembaganya. Apabila Kepri akan menjadi sebuah provinsi tentu saja preseden buruk bagi Provinsi Riau, dan masalahnya juga mempengaruhi hubungan Riau dengan pusat.

Untuk itu, penulis beranggapan apapun keputusan final yang akan diambil mestinya harus dapat mengikat bagi semua pihak. Artinya keputusan tersebut tidak terlepas dari muatan sebuah konstitusi. Hal ini

juga bukan berarti bahwa pengesahan RUU pembentukan Provinsi Kepri menjadi UU sebagai sesuatu yang sah, ataupun melakukan revisi terhadap UU Nomor 22 Tahun 1999, tetapi mestinya tidak menimbulkan pertentangan dari pihak-pihak lain seperti Gubri dan DPRD Riau serta masyarakat Riau umumnya.

Sementara itu, desakan dari lokalitas agar Kepri menjadi sebuah provinsi sebaiknya mencerminkan keinginan dari masyarakat luas di Riau. Hasilnya bisa saja dengan kembali menempatkan permasalahan itu kedalam forum dialog. Dengan demikian tidak akan terjadi *spatial* antara kebijakan yang diambil oleh Gubri dan DPRD Riau dengan masyarakat Kepri. Forum inipun nantinya akan memberikan rekomendasi kepada Pansus DPR RI layak atau tidaknya Kepri dijadikan sebagai sebuah provinsi. Berdasarkan rekomendasi inilah Pansus DPR RI akan bekerja sehingga tidak lagi menimbulkan benturan.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Fischer dan Forester dalam Peter deLeon. 1994. “The Policy Science Redux: New Roads to Positivism” in *Policy Studies Journal*, Vol. 22 No. 1, 1994.
- Howlett, Michael, M Ramesh. 1995. *Public Policy :Policy Cycles and Policy Subsystem*. Oxford: Oxford University Press.
- Harian Pagi Riau Pos, 12 Februari 2001; 16 Februari 2001; 19 Januari 2002; dan 30 Januari 2002
- Peter deLeon. 1994. “The Policy Science Redux: New Roads to Positivism” in *Policy Studies Journal*, Vol. 22 No. 1, 1994.

Putra, Fadilah. 2001. *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik, Perubahan dan Inovasi Kebijakan Publik dan Ruang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Kebijakan Publik*. Surabaya: Pustaka Pelajar.  
www.riauglobal.com, download tanggal 11 Januari 2002 : 10 :23 WIB  
www.riauglobal.com23Januari 2002  
www.tempo.interaktif.com 22 Agustus 2000 15