

# SEJARAH DAN PEMBANGUNAN DI KABUPATEN KEPULAUAN RIAU

Ali Yusri\*)

**Abstract;** This paper try to view history and development of Riau Island. Period of development Riau Island to be focused, and several variable including. The Method using historical approach, interview key informan and secondary data to support writing narrative. The conclusion of this paper, the pretending of development on Riau Island full of dynamic dialectic, and central state hegemony.

**Key Word;** History, Development, State, kabupaten Kepulauan Riau

## Pendahuluan

Berbagai peristiwa politik yang terjadi di Kepulauan Riau pada waktu tertentu dibandingkan dengan periode yang lain, mulai sebelum kemerdekaan ketika Kepulauan Riau masih menjadi bagian dari kerajaan Melayu Riau-Lingga sampai periode orde baru, ketika pemerintah menjadikan wilayah Kabupaten Kepulauan Riau sebagai lokasi pembangunan kerjasama pembangunan Sijori. Selain itu, diperlihatkan gambaran umum perkembangan struktur fungsi dan budaya masyarakat Kabupaten Kepulauan Riau, khususnya sejak tahun 1990 sampai tahun 2002.

## Babakan Sejarah dan Pembangunan Kepulauan Riau

### a. Periode sebelum kemerdekaan

Secara geografis historis wilayah yang saat ini dikenal sebagai Kepulauan Riau merupakan bekas wilayah atau bagian wilayah berbagai kerajaan melayu. Berbagai kerajaan tersebut adalah Kerajaan Bintan Tumasik (abad 12-13),

Kerajaan Melaka (abad 14-15), Kerajaan Johor (abad 16-17) dan Kerajaan Riau Lingga (Abad 18). Penguasa Kepulauan Riau umumnya mempunyai hubungan yang dekat dengan kerajaan sekitarnya, salah satunya dengan penguasa terkuat di perairan Malaka yaitu Kesultanan Maritim Malaka. Seringkali Sultan yang diangkat di Riau adalah Putera-putera dari Sultan Malaka sendiri dengan pengikut-pengikutnya menduduki salah satu pulau di Kepulauan Riau dan berkuasa ditempat itu sebagai raja-raja setempat dengan pengakuan penuh dari kesultanan Malaka. Namun walaupun demikian, disebut pula dalam sejarah, meskipun Kepulauan Riau (Bintan) menjadi pusat raja-raja Johor (Eks Malaka) dan merupakan cikal bakal berbagai dinasti kesultanan di Sumatera dan semenanjung melayu, Kepulauan Riau tidak pernah menjadi pusat kekuasaan. Raja-raja melayu di daratan Sumatera ataupun di semenanjung melayu lebih senang melihat kekuatan di Riau terpecah-pecah dari pada menjadi pusat Imperium.

Onghokham mengungkapkan bahwa konsep kekuasaan menurut budaya Melayu Riau dapat diidentikkan dengan konsep kekuasaan yang terdapat pada masyarakat yang dipengaruhi oleh budaya

\*) Ketua Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Politik Universitas Riau

Hindu. Pada masyarakat yang dipengaruhi oleh budaya hindu terdapat kasta-kasta yang membedakan antara masyarakat yang berkedudukan tinggi dengan yang rendah. Pada masyarakat Melayu Riau keadaan serupa juga terlihat dengan jelas, yaitu adanya golongan bangsawan (pembesar) dan golongan masyarakat biasa (kebanyakan). Perbedaan golongan masyarakat ini mempengaruhi hasil karya masyarakat Melayu Riau. Seperti dikatakan Matheson bahwa karya orang Riau dapat dibedakan menjadi dua jenis : Kebudayaan “ Pembesar “ dan Kebudayaan “ Orang Kebanyakan “ .

Walaupun pada umumnya daerah Riau dikenal sebagai wilayah budaya melayu, dalam perkembangannya terjadi pembauran dengan unsur budaya pendatang. Dalam hal ini, Matheson mengemukakan bahwa kegemilangan kebudayaan melayu Riau berlaku pada abad ke-19, tetapi akar-akar kebudayaan itu disuburkan oleh berbagai kebudayaan, baik dari dalam melayu maupun dari luar alam melayu. Pengaruh dari luar alam melayu dimulai dengan tersingkirnya Raja Kecil pada Tahun 1722. Sejak itu budaya melayu di daerah ini mulai memudar. Pada tahun-tahun berikutnya masuk pengaruh aceh ke kawasan ini. Hal ini ditegaskan oleh Onghokham bahwa dalam abad ke 16 dan abad 17 ada dua kekuasaan baru yang berpengaruh di Riau; pada abad ke 16 sampai pertengahan pertama abad 17 adalah Kerajaan Aceh, dan dari pertengahan abad ke 17 sampai abad ke 18 adalah Kerajaan Bugis.

Pengaruh kerajaan Bugis di daerah Riau terlihat pada krisis monarki Melayu Johor ketika Raja Sultan Mahmud sebagai pengganti Sultan Ibrahim dibunuh dalam tahun 1699 dan digantikan oleh

dinasti Bendahara. Ini memberi kesempatan kepada Raja Kecil. Untuk merebut tahta kerajaan Johor yang diperintahnya dari Riau. Raja Kecil yang menjadi Raja di kerajaan melayu Riau akhirnya digulingkan oleh penguasa Bugis pada tahun 1722 dan menempatkan anak bendahara Johor yang mengkhianati dan membunuh Sultan Mahmud yang merupakan raja terakhir dari Dinasti Malaka Johor, sebagai cikal bakal dinasti Johor.

Pada periode 1722-1911, di Kepulauan Riau terdapat dua kerajaan Melayu yang berkuasa dan berdaulat, yaitu kerajaan Riau Lingga yang pusat kerajaannya di Daik dan kerajaan melayu Riau dengan pusat pemerintahannya berada di pulau Bintan. Sebelum ditandatangani “*Treaty Of London*” pada tahun 1824 kedua kerajaan Melayu menjadi satu wilayah kekuasaannya pun tidak hanya terbatas pada Kepulauan Riau saja, tetapi telah meliputi daerah Johor dan Malaka (Malaysia), Singapura dan Sebagian kecil wilayah Indragiri Hilir. Pusat kerajaannya terletak di Pulau Penyengat dan sangat terkenal di Nusantara dan kawasan semenanjung.

Kerajaan Riau Lingga telah maju dengan Pesat, terutama pada masa Yang Dipertuan Muda Raja Ali dan Yang Dipertuan Muda Raja Ali Haji berkuasa. Terbukti dengan adanya penegasan dalam naskah “ *Tulfat al Nafis* ” yang mengatakan bahwa “Riau tengah Ramai Benar, segala yang ada dunia ini masuk ke Riau, Misalnya Emas Indragiri, kain India dan berbagai barang dagangan lainnya dipasarkan di Riau “

Menurut Leonard Y Andaya, kemakmuran Riau sudah dimulai sejak tahun 1670-an ketika emas indragiri yang

mengalir ke Riau dibeli oleh orang Inggris, Siam dan Cina. Selanjutnya naskah " *Tulfat al Nafis* " mencatat bahwa Riau diurus dengan baik tidak hanya secara ekonomi tetapi juga sosial politik. Digambarkan pula bagaimana kedudukan kerajaan Riau Lingga menjadi pusat perekonomian; "Syahadan demikianlah di dalam beberapa tahun bersuka-sukaan karena negeri aman lagi makmur, dan segala macam makanan pun murah dan segala orang-orang dagang pun banyakkah dapat untung karena terlalu ramai orang-orangnya". Hal semacam ini juga dijelaskan Matheson bahwa para pedagang asing pada waktu itu banyak tinggal di Bandar Riau. Orang cina, bugis dan arab juga berkumpul dan berniaga disitu.

Dengan ditandatanganinya *Traktat London* yang menjadikan wilayah ini dua bagian secara *De Facto*, yaitu Johor, Singapura dan Pahang, yang semula bagian dari kerajaan Riau Lingga, berada di bawah pengaruh Inggris dan sebagian pantai timur pulau Sumatera dan pulau Natuna berada di bawah pengaruh Belanda. Kemudian pemerintah Belanda menempatkan amir-amirnya sebagai *Distric Thoarden* untuk daerah yang besar dan *Onder Distric Thoarden* untuk daerah yang agak kecil. Pemerintah Belanda akhirnya menyatukan wilayah Riau Lingga dengan Indragiri untuk dijadikan sebuah keresidenan yang dibagi menjadi dua afdelling yaitu :

1. Afdelling Tanjung Pinang yang meliputi Kepulauan Riau-Lingga, Indragiri Hilir dan Ketaman yang berkedudukan di Tanjung Pinang dan sebagai Penguasa Tunggal dan penanggung jawab dalam afdelling ini di tunjuk seorang Resimen.

2. Afdelling Indragiri yang berkedudukan di Rengat dan diperintah oleh asisten Residen (di bawah) perintah residen. Dalam tahun 1940 keresidenan ini dijadikan residente Riau dengan dicantumkan Afdelling Bengkalis (Sumatera Timur) dan sebelum tahun 1945-1949 berdasarkan Besluit Gubernur General Hindi Belanda tanggal 17 Juli 1947 No. 9 dibentuk daerah Zelf Bestuur atau daerah Riau.

#### b. Periode Awal Kemerdekaan

Kabupaten Kepulauan Riau merupakan satu diantara daerah yang mengalami beberapa kali perubahan status pemerintahan. Secara historis, daerah ini merupakan salah satu Residen di Riau. Berakhirnya masa pemerintahan kerajaan Melayu di Kepulauan Riau pada tahun 1813, pemerintah Kolonial Belanda menjadikan kepulauan Riau bagian utama dari keresidenan Riau yang wilayahnya meliputi sebagian besar Sumatra bagian Timur dengan Ibukotanya di Tanjung Pinang. Melalui *Besluit* Gubernur Jendral Hindia Belanda 15 maret 1873 (stbl 1873 No. 881) Keresidenan Riau dipecah menjadi keresidenan Riau dengan Ibukotanya Tanjung Pinang dan keresidenan Sumatera Timur dengan pusat pemerintahannya di Medan. Keadaan ini berlanjut sampai kemasa pendudukan Jepang.

Awal kemerdekaan, Kepulauan Riau menjadi sebuah kabupaten dalam Pemerintahan Sumatera Tengah. Setelah Riau memperoleh status sebagai sebuah propinsi baru, Ibukota propinsi Riau adalah Tanjung Pinang yang terletak di kabupaten ini. Melalui peristiwa PRRI, Dewan Banteng memindahkan Ibukota

propinsi Riau ke Pekanbaru. Kepulauan Riau kembali menjadi sebuah Kabupaten. Pada masa pasca Orde Baru, kabupaten ini dimekarkan menjadi empat kabupaten/kota, yaitu kabupaten Kepulauan Riau (kabupaten Induk), Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna dan Kota Tanjung Pinang.

Pembentukan Propinsi Riau ditetapkan dengan undang-undang Darurat No. 19 tahun 1957. kemudian diundangkan dalam undang-undang No. 61 tahun 1958 tentang pembentukan daerah swatantra tingkat I Sumatera Barat, Jambi dan Riau. Lembaran Negara Tahun 1957 No 75, daerah swatantra Tingkat I Riau meliputi Wilayah Daerah-daerah Swatantra Tingkat II; Bengkalis, Kampar, Indragiri. Kepulauan Riau dan Kotapraja Pekanbaru.

Dengan Surat Keputusan Presiden tanggal 27 Februari 1958, No. 258/M diangkat S.M. Amin selaku Gubernur Riau pertama, pada saat pemberontakan PRRI mencapai klimaksnya. Tugas utama pemerintahan daerah yang baru terbentuk adalah untuk memulihkan keamanan didaerah Riau. Daerah-daerah yang telah dibebaskan dari pemberontakan segera dinormalisasikan dengan menyusun aparat pemerintah sipil.

Penyerahan beberapa wewenang oleh pemerintah pusat kepada daerah meliputi wewenang dibidang kehutanan, perikanan darat dan laut, pertanian, perindustrian, kesehatan, karct rakyat, pendidikan rendah, kehewan dan pekerjaan umum.

Berdasarkan Surat Keputusan No. 26/K/1965 dengan berpedoman pada instruksi Gubernur Daerah Tingkat I Riau tanggal 10 Februari 1964 No.524/a/1964

dan Instruksi No. 16/V/1964 dan Surat Keputusan Kepala Daerah Tingkat I Riau tanggal 9 Agustus 1964 No. UP/247/5/1965, tanggal 15 November 1965 No. UP/256/5/1965 menetapkan bahwa terhitung mulai tanggal 1 Januari 1966 semua daerah administratif kewedanaan dalam Kabupaten Kepulauan Riau dihapus. dalam susunan baru tersebut daerah Riau terbagi menjadi 4 kabupaten, yaitu :

1. Kabupaten Kampar ( sebagai ganti kabupaten Pekanbaru) dengan Ibukota Pekanbaru. Wilayah-wilayahnya : Siak Hulu, Bangkinang, Rokan Kiri, Rokan Kanan, Kampar Kiri dan Langgam, Bupati nya Datuk Wan Abduraahman.
2. Kabupaten Bengkalis, dengan Ibukotanya Bengkalis, meliputi kewedanaan-kewedanaan Bengkalis, Siak, Selat Panjang, Pelalawan, Bagan Siapi-api, dengan Bupati nya H. Mahmud.
3. Kabupaten Indragiri, Ibukotanya Rengat, Meliputi wilayah-wilayah Singingi, Kuantan Hulu, Kuantan Hilir, Pasir Penyau, Rengat, Siberida, Tembilahan, Enok, Reteh, Mandah, Gaung Anak Serka. Bupati nya Umar Usman.

Kabupaten Kepulauan Riau, dengan Ibukotanya Tanjung Pinang, terbagi dalam kewedanaan Tanjung Pinang, Karimun, Dabo Singkep, dan Pulau Tujuh. Daerah Kepulauan Riau ini tadinya dikuasai Belanda yang kemudian menjadi BFO, dan kemudian menggabungkan diri dengan daerah Republik Indonesia, Bupati nya Rakanadalyan.

Sebelum dihapusnya kewedanaan dalam Kabupaten Kepulauan Riau, pemuka masyarakat terus mengupayakan

pembentukan Propinsi Riau. Direncanakan dari tanggal 15 hingga 30 Juni 1953 dilaksanakan kongres rakyat Kabupaten Kepulauan Riau di Tanjung Pinang. Panitia kongres rakyat Kabupaten Kepulauan Riau diketuai oleh R.M Yunus dan Zamahsyari sebagai Sekretaris. Dalam siaran panitia tersebut dinyatakan bahwa kongres rakyat Kabupaten Kepulauan Riau bertujuan untuk menyatukan rakyat Riau. Selain itu, kongres mengupayakan mencari jalan untuk memperoleh otonomi yang luas, meningkatkan perekonomian rakyat, pendidikan rakyat, kesehatan rakyat dan mempercepat pemilihan umum. Sayangnya kongres sebagaimana di atas tidak sempat terlaksana disebabkan oleh dua hal. Pertama, adanya perbedaan pendapat tentang pelaksanaan kongres. Kedua, tidak mendapat dukungan dari pemerintah Sumatera Tengah dengan cara tidak mengizinkan aparatnya yang menjadi tulang punggung pelaksanaan kongres untuk mengikuti kegiatan tersebut.

Dari konsep kongres rakyat Kabupaten Kepulauan Riau, tekad mendirikan Propinsi Riau tampak membulat. Tekad itu lebih merupakan sebagai sebuah letupan ketidakpuasan dan usaha untuk memisahkan diri dari pemerintah Sumatera Tengah. Sebelum konsep kongres itu dihasilkan, telah diawali oleh berbagai gerakan memisahkan diri dari pemerintah Sumatera Tengah seperti: upaya menjadikan Siak sebagai daerah sendiri. Konferensi Partai Nasional Indonesia (PNI) daerah Riau yang dilaksanakan di Rengat pada awal Maret 1953 sudah membahas tentang mendirikan Propinsi Riau tersebut.

Menurut Wan Ghalib ketika

Keresidenan Riau berada dalam Propinsi Sumatera Tengah, kebijakan yang dijalankan sangat membuat Sumatera Barat Sentris. Hal ini tampak dari penempatan jabatan-jabatan kunci di Riau telah diambil alih oleh tenaga-tenaga dari Sumatera Barat seperti Bupati, Wedana dan Camat di Kepulauan Riau, dan diterapkannya sistem pemerintahan *Nagari* di Riau. Demikian juga halnya dalam bidang pendidikan, dari 27 Sekolah Menengah Pertama (SMP) Negeri, 4 SMP yang ada di Keresidenan Riau, 1 diantaranya terdapat di Tanjung Pinang; 21 berada di Sumatera Barat; dan dua unit di Jambi.

Pada awal September 1955, delegasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sumatera (DPRDS) kabupaten di Keresidenan Riau menghadap Menteri Dalam Negeri di Jakarta. Mr. Soenarjo, Menteri Dalam Negeri yang ditemui Oleh delegasi tersebut tidak mengenal Riau dan menteri perlu bertanya tentang segala sesuatu mengenai Riau dan di mana letak Riau. Pada periode ini di daerah Riau muncul peristiwa-peristiwa (pergolakan) yang mengancam persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia. Sebagai akibat rasa ketidakpuasan dari para prajurit yang merasa sama-sama berjuang dalam menegakkan Negara Republik Indonesia. Pada bulan November 1956 misalnya; bekas para prajurit /perwira dari Divisi Banteng mengadakan reuni dan membentuk apa yang kemudian disebut sebagai "Dewan Banteng" di Padang. Dewan Banteng pada awalnya adalah sebuah reaksi dari berbagai masalah dan kondisi sosial, ekonomi dan politik yang terkait langsung dengan kepentingan prajurit pejuang, yang kemudian berkembang ke wilayah-wilayah

kehidupan ekonomi, sosial dan politik. Organisasi ini terbentuk setelah diadakannya reuni prajurit bekas divisi Banteng di padang 21-24 November 1956. Reuni dilakukan sebagai tanda kepedulian terhadap sejumlah prajurit pejuang Divisi Banteng yang terpaksa berhenti karena adanya penciptaan, setelah penyerahan kedaulatan, Desember 1949. Pada awalnya pembicaraan berkisar pada nasib prajurit, tetapi kemudian meluas ketika mereka berkesimpulan bahwa nasib bekas prajurit pejuang itu berhubungan dengan masalah Nasional.

Berangkat dari pandang demikian, selain membahas hal-hal yang menyangkut kesejahteraan prajurit, reuni juga merumuskan rencana perjuangan yang mencakup, Perbaikan yang progresif dan radikal terhadap pimpinan Negara, penyelesaian kericuhan dalam kepemimpinan Angkatan Darat, Pemberian Otonomi yang seluas-luasnya bagi pemerintahan Sumatera Tengah selain itu, mereka menuntut penghapusan kecenderungan sentralisme dalam birokrasi yang menyebabkan stagnasi dan korupsi dalam pembangunan.

Dasar pembentukan Propinsi Riau adalah Undang-undang Nomor 61 tahun 1958 tentang pembentukan daerah Swatantara Sumatera Barat, Riau dan Jambi, tertanggal 25 September 1961, dan dimuat dalam Lembaran Negara RI 31 September 1961. Pada saat puncak pembentukan PRRI, Presiden Soekarno mengeluarkan Surat Keputusannya tentang Gubernur KDH TK I Riau. SK yang bertanggal 17 Februari 1958 No. 258/M/1958 itu mengangkat S.M Amin sebagai Gubernur KDH TK I Propinsi Riau yang pertama. Sedangkan pelantikannya dilakukan pada tanggal 5

Maret 1958 di Tanjung Pinang (Kepulauan Riau) oleh menteri dalam negeri yang diwakili oleh Sekjen Depdagri Mr. Sumarman.

Ketika Pemerintah RI dan Tokoh masyarakat Riau baru saja memikirkan siapa tokoh yang dapat dijadikan sebagai Gubernur Riau untuk merealisasikan undang-undang darurat No 19/1957 tanggal 9 Agustus 1957, Dewan Banteng ternyata mengangkat Mayor Syamsi Nurdin sebagai Gubernur Riau. Pengangkatan Syamsi Nurdin tersebut terjadi setelah 37 hari undang-undang darurat mengenai pendirian Propinsi Riau ditanda tangani oleh Presiden Soekarno.

Bersamaan dengan pengangkatan Syamsi Nurdin, Dewan Banteng membentuk Dewan Harian Sementara (DHS) dengan 10 anggota. Selanjutnya Dewan Banteng mengintruksikan bahwa propinsi bentukannya tidak boleh berhubungan dengan Jakarta, tetapi dengan Komando Daerah Militer Sumatera Tengah (KDMST) yang berpusat di Bukit Tinggi. Dalam kaitannya dengan pembentukan propinsi Riau, kebijakan Dewan Banteng dan pelantikan Gubernur Militer tersebut diprotes oleh badan penghubung Ikatan Pelajar Riau Jakarta dan Veteran Riau. Mereka menghadap Menteri Dalam Negeri menyampaikan tentang kebijakan Dewan Banteng dan meminta supaya diadakan tindakan pencegahan.

Minimnya pembangunan kawasan Sumatera Tengah menimbulkan kerisauan Dewan Banteng. Sebagai upaya mempercepat pembangunan Sumatera Tengah, menyusun Rencana Pembangunan Lima Tahun Daerah. Rencana tersebut diajukan kepada pemerintah pusat, tetapi tanggapan pusat

tidak memadai. Tanggapan negatif pusat membuat masyarakat marah dan memberi dukungan kepada Dewan Banteng yang memberikan tekanan kepada Gubernur Sumatera Tengah Ruslan Muljohardjo. Gubernur memutuskan untuk menyerahkan segala tugasnya kepada Dewan Banteng yang kemudian dilanjutkan dengan dilakukannya timbang terima jabatan pada 21 Desember 1956 di Bukittinggi. Pada perkembangannya Dewan Banteng memproklamkan berdirinya Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia (PRRI). Melalui radio Bukittinggi, 15 Februari 1958, ini dilakukan sejalan dengan keberhasilan Dewan Banteng mempengaruhi sebagian besar masyarakat di Sumatera Tengah dan pesatnya pembangunan ekonomi di kawasan tersebut.

Setelah mengambil alih kekuasaan Sumatera Tengah dan Gubernur Ruslan Muljohardjo, Dewan Banteng segera melakukan tindakan-tindakan pengamanan terhadap rencananya. Salah satu tindakan pengamanan yang dilakukan adalah berusaha menaklukkan Riau. Dengan dukungan yang kuat dari sejumlah kekuatan militer, kecuali Kepulauan Riau, Akhirnya menjelang 1 Januari 1957, bagian Riau daratan, umumnya sudah dikuasai oleh Dewan Banteng.

Gagalnya Dewan Banteng menguasai Kepulauan Riau, karena kabupaten ini dikuasai oleh Komando daerah Maritim yang secara struktural memang berbeda dengan status bekas Dewan Banteng. Kemudian ditambah lagi pemerintah pusat segera mengambil tindakan politik untuk membendung pengaruh Dewan Banteng di Kepulauan Riau.

Dominasi Dewan Banteng secara langsung membuat hirarki pemerintah Riau menjadi kacau. Melihat keadaan Riau, pada tanggal 2 Januari 1957 pemerintah pusat mengambil langkah pengamanan yaitu dengan mengeluarkan instruksi yang intinya segala urusan keresidenan Riau langsung berurusan dengan pusat, dan pemerintahan Sumatera Tengah dikesampingkan. Selanjutnya pada 12 Januari 1957, perdana menteri mengeluarkan suatu instruksi kepada Residen Riau di Tanjung Pinang berisikan: *Pertama*, dengan menggunakan dasar dan PP No. 27/1956, Residen mengkoordinir semua jawatan Vertikal yang ada di daerah keresidenanya dari tingkat Keresidenan maupun dari Tingkat Propinsi apabila yang demikian ini ada seperti Inspeksi jawatan perikanan laut provinsi Sumatera Tengah di Tanjung Pinang. *Kedua*, dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan sub pertama selanjutnya jawatan-jawatan yang dimaksud berhubungan langsung dengan pusat kementeriannya masing-masing.

Sebagai daerah yang berbatasan langsung dengan Singapura dan Malaysia kehidupan sosial ekonomi Kepulauan Riau, khususnya Tanjung Pinang sangat bergantung pada Singapura, terutama sebagai pasar import dan ekspor. Ketergantungan seperti ini sudah berlangsung lama sejak zaman Belanda, dan Kepulauan Riau menjadi daerah bebas pabean. Di mana barang-barang yang masuk ke Tanjung Pinang dan sekitarnya tidak dikenakan bea masuk. Mata uang yang beredar sebagai alat pembayaran resmi di Kepulauan Riau adalah Dollar Singapura dan Ringgit Malaysia. Karena itu pula Kepulauan Riau dijuluki orang dari bagian wilayah

lain Indonesia sebagai "Sorga Dollar". Para pegawai negeri yang ditempatkan di daerah ini digaji dengan mata uang dollar dan mempunyai rayon gaji khusus dalam jumlah yang mereka terima. Pada waktu pemerintah RI memutuskan Hubungan Diplomatik dengan Singapura dan Malaysia, yang selanjutnya (berdasarkan Keputusan Presiden RI tahun 1963) ditingkatkan menjadi konfrontasi fisik, daerah yang paling menanggung konsekuensi sebagai akibat keputusan itu adalah Riau, terutama kabupaten Kepulauan Riau dan daerah Kabupaten Bengkalis karena daerah Riau secara Geografis berbatasan langsung dengan kedua Negara tersebut. Masa konfrontasi merupakan masa-masa sulit bagi masyarakat Kepulauan Riau. Hal ini di sebabkan karena terputusnya hubungan dagang dengan pasar utamanya.

Semua produk sulit dicari dan produksi masyarakat sulit dijual. Keadaan baru sedikit pulih setelah masa konfrontasi berakhir dan hubungan dagang dengan Singapura normal kembali. Namun keadaan ekonomi perdagangan tidaklah kembali seperti keadaan sebelum konfrontasi, karena Kepulauan Riau tidak lagi sebagai daerah bebas pabean. Karena itu, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kepulauan Riau pernah mengajukan usul kepada pemerintah pusat agar kepulauan Riau dikembalikan ke status bebas Pabean atau kalau tidak sekurang kurangnya sebagai daerah *Bonded Trade Zone* (Daerah Perdagangan Bebas Berikat) namun usulan itu ditolak pemerintah pusat.

Konfrontasi antara Indonesia dan Malaysia muncul setelah Malaysia resmi didirikan pada tanggal 26 September 1963. menurut pandangan pemerintah

Indonesia, karena Indonesia tidak dilibatkan dalam proses pembentukannya. Karena Indonesia sebagai kekuatan terbesar di kawasan Asia Tenggara, menurut presiden Soekarno seharusnya dilibatkan langsung dalam menentukan perkembangan-perkembangan yang terjadi di kawasan ini. Sehubungan dengan itu maka Indonesia secara resmi telah memutuskan hubungan ekonomi dengan Malaysia. Hal ini bertujuan agar mematahkan kedudukan Singapura sebagai pusat kepentingan Malaysia dan Inggris. Oleh karenanya, Indonesia juga melarang kapal-kapal dari Singapura beroperasi di Wilayah Republik Indonesia.

Untuk menyaingi Singapura sebagai Pelabuhan Bebas, Indonesia juga berusaha membangun pelabuhan bebas sendiri yang diharapkan mampu menyedot arus perdagangan dari Singapura. Selain itu pemerintah Indonesia juga mengeluarkan peraturan yang melarang penggunaan mata uang dollar Singapura dan ringgit Malaysia sebagai alat pembayaran yang sah bagi masyarakat Kepulauan Riau. Hal ini sesuai dengan Keputusan Presiden RI No. 230 tahun 1963. Sebagai penggantinya, khusus untuk masyarakat Kepulauan Riau adalah mata uang pemerintah Indonesia yang kemudian disebut KR.RP. Mata uang dengan pembentukan lembaga perbankan yang khusus mengatur masalah moneter di daerah Kepulauan Riau, untuk itu didirikanlah Bank Indonesia (BI) cabang Tanjung Pinang yang bertujuan untuk menarik uang dollar dan menggantikan dengan KR.RP dengan perbandingan 1:1 (Kurs).

Komoditi perdagangan yang memegang peranan yang sangat penting

ada di pedesaan dan tauke yang berada di pelabuhan menguasai transportasi darat dan laut seperti pompong, sampan, kapal dagang dan tongkang. Alat transportasi inilah yang mereka gunakan untuk membawa barang dagangannya ke Singapura.

Masyarakat Midai, Sedanau, Serasan dan beberapa pulau lain di sekitarnya, pada mulanya menanam cengkeh sebagai tanaman sisipan diantara kebun kelapa. Namun sejak tahun 1960-an cengkeh dijadikan sebagai tanaman utama. Hasilnya dijual langsung ke Singapura dan Malaysia karena harganya lebih tinggi dari daerah lainnya. Sedangkan kelapa mereka jual kepada tauke yang berada di daerahnya, sekaligus membeli kebutuhan sehari-hari. Selain di perkebunan banyak juga yang bekerja sebagai nelayan, terutama bagi mereka yang tinggal di daerah pesisir. Kebanyakan nelayan-nelayan ini adalah orang-orang pribumi seperti : melayu, Bugis, Banjar dan masyarakat asli (suku laut). Namun demikian, bukan berarti bahwa orang-orang Cina tidak menyentuhnya. Memang mereka tidak secara langsung memancing, menjala, menombak dan membuat *Kelong* di laut. Akan tetapi mereka menyediakan berbagai peralatan yang digunakan untuk menangkap ikan atau memelihara ikan seperti pukat, sampan dan uang. Ini artinya bahwa nelayan yang dilakukan oleh orang-orang pribumi kebanyakan "nelayan Buruh" karena umumnya mereka tidak memiliki alat-alat produksi yang memadai, kecuali tenaga. Sehubungan dengan hal di atas, banyak diantara mereka yang menggunakan pukat milik orang cina dengan system bagi hasil. Dalam hal ini pemilik perahu mendapat 30% sedangkan penyewa

mendapat 70%. Hal ini juga mereka tidak terikat dengan touke. Nelayan penyewa seperti ini biasanya sekaligus berperan sebagai tengkulak atau pengumpul hasil produksi nelayan lain. Mereka ini mendapat kemudahan oleh touke, seperti pinjaman yang berupa uang atau barang yang dibayar pada saat pembagian hasil tangkapan ikan.

### c. Periode Orde Baru

Studi pembangunan politik yang dilakukan dinegara-negara berkembang menemukan preposisi bahwa lembaga eksekutif, terutama lembaga birokrasi – merupakan peranan utama pembangunan, sebagai perencana sekaligus sebagai pelaksana dan pengontrol proses pembangunan. Hal ini disebabkan, salah satunya adalah keinginan birokrasi untuk sedapat mungkin meluas jaringan praktek-praktek dan prosedur-prosedur administrasi yang seragam diseluruh wilayah Negara. Selain lembaga militer, lembaga birokrasi lah yang merekrut orang atau tenaga yang berasal dari berbagai suku, agama, ras, bahasa, budaya yang ada dalam Negara sehingga lembaga ini bersifat lebih integratif dibanding lembaga lain kecuali Militer. Di samping itu karena umumnya dinegara berkembang sektor non-eksekutif secara organisatoris lemah, misalnya: Partai Politik, LSM dan lain-lain. Maka tidak mengherankan apabila lembaga eksekutif lah yang menjadi tumpuan harapan untuk mendorong dan melakukan perubahan sosial-ekonomi.

Di Indonesia, misalnya perluasan lembaga birokrasi pemerintah merupakan prestasi yang menonjol dalam bidang kelembagaan selama pemerintah Orde Baru. Walaupun struktur birokrasi Indonesia sudah berasal dari zaman

ada di pedesaan dan tauke yang berada di pelabuhan menguasai transportasi darat dan laut seperti pompong, sampan, kapal dagang dan tongkang. Alat transportasi inilah yang mereka gunakan untuk membawa barang dagangannya ke Singapura.

Masyarakat Midai, Sedanau, Serasan dan beberapa pulau lain di sekitarnya, pada mulanya menanam cengkeh sebagai tanaman sisipan diantara kebun kelapa. Namun sejak tahun 1960-an cengkeh dijadikan sebagai tanaman utama. Hasilnya dijual langsung ke Singapura dan Malaysia karena harganya lebih tinggi dari daerah lainnya. Sedangkan kelapa mereka jual kepada tauke yang berada di daerahnya, sekaligus membeli kebutuhan sehari-hari. Selain di perkebunan banyak juga yang bekerja sebagai nelayan, terutama bagi mereka yang tinggal di daerah pesisir. Kebanyakan nelayan-nelayan ini adalah orang-orang pribumi seperti : melayu, Bugis, Banjar dan masyarakat asli (suku laut). Namun demikian, bukan berarti bahwa orang-orang Cina tidak menyentuhnya. Memang mereka tidak secara langsung memancing, menjala, menombak dan membuat *Kelong* di laut. Akan tetapi mereka menyediakan berbagai peralatan yang digunakan untuk menangkap ikan atau memelihara ikan seperti pukat, sampan dan uang. Ini artinya bahwa nelayan yang dilakukan oleh orang-orang pribumi kebanyakan "nelayan Buruh" karena umumnya mereka tidak memiliki alat-alat produksi yang memadai, kecuali tenaga. Sehubungan dengan hal di atas, banyak diantara mereka yang menggunakan pukat milik orang cina dengan system bagi hasil. Dalam hal ini pemilik perahu mendapat 30% sedangkan penyewa

mendapat 70%. Hal ini juga mereka tidak terikat dengan touke. Nelayan penyewa seperti ini biasanya sekaligus berperan sebagai tengkulak atau pengumpul hasil produksi nelayan lain. Mereka ini mendapat kemudahan oleh touke, seperti pinjaman yang berupa uang atau barang yang dibayar pada saat pembagian hasil tangkapan ikan.

### c. Periode Orde Baru

Studi pembangunan politik yang dilakukan dinegara-negara berkembang menemukan preposisi bahwa lembaga eksekutif, terutama lembaga birokrasi – merupakan peranan utama pembangunan, sebagai perencana sekaligus sebagai pelaksana dan pengontrol proses pembangunan. Hal ini disebabkan, salah satunya adalah keinginan birokrasi untuk sedapat mungkin meluas jaringan praktek-praktek dan prosedur-prosedur administrasi yang seragam diseluruh wilayah Negara. Selain lembaga militer, lembaga birokrasi lah yang merekrut orang atau tenaga yang berasal dari berbagai suku, agama, ras, bahasa, budaya yang ada dalam Negara sehingga lembaga ini bersifat lebih integratif dibanding lembaga lain kecuali Militer. Di samping itu karena umumnya dinegara berkembang sektor non-eksekutif secara organisatoris lemah, misalnya: Partai Politik, LSM dan lain-lain. Maka tidak mengherankan apabila lembaga eksekutif lah yang menjadi tumpuan harapan untuk mendorong dan melakukan perubahan sosial-ekonomi.

Di Indonesia, misalnya perluasan lembaga birokrasi pemerintah merupakan prestasi yang menonjol dalam bidang kelembagaan selama pemerintah Orde Baru. Walaupun struktur birokrasi Indonesia sudah berasal dari zaman

Kolonial Belanda melalui *Binnenlandsch Bestuur (BB)* yang sudah disesuaikan, pengembangan aparat birokrasi baru dilakukan setelah terjadi konsolidasi politik dan territorial pada tahun 1959-1960. Dengan terkonsolidasinya militer, terutama angkatan darat, birokrasi Negara mulai tumbuh dan mengalami ekspansi secara kuantitatif pada masa Demokrasi Terpimpin. Hal ini dapat terlihat dengan terbentuknya propinsi baru, kabupaten baru, perluasan campur tangan Negara dibidang ekonomi dengan didirikannya Perusahaan Negara (PN) yang mengalami perluasan vertikal dan horizontal. Pada masa Orba perluasan ini meningkat drastis. Bahkan sejak tahun 1970-an, politik pemerintahan Orba dapat dikategorikan sebagai pemerintahan yang bersifat Otoriter Birokratik; di mana terjadi penguatan birokrasi politik disegala aspek kehidupan masyarakat, melemahnya peran parlemen, partai politik, media, LSM dan lain-lain dan teralienasinya masyarakat dari proses politik.

Apa yang terjadi di Kepulauan Riau terutama sejak tahun 1990-an, dengan kebijakan pemerintah masa Orba tentang pengembangan daerah Kepulauan Riau dalam rangka kerjasama Sijori. Dapat dilihat sebagai salah satu contoh adanya perluasan lembaga birokrasi dan kewenangan pemerintah di Kepulauan Riau.

Konsep pembangunan segitiga Singapura, Johor dan Riau semula digagas oleh Deputi Perdana Menteri Goh Chok Tong pada bulan Desember 1989. Kesepakatan Presiden Soeharto dan PM Mahathir Muhammad, Juni 1990, memperkokoh konsep pengembangan Sijori. Bulan Agustus 1990 Indonesia dan

Singapura menanda tangani perjanjian untuk membangun bersama Kepulauan Riau. Sebelum penandatanganan kerjasama melalui Kepres No. 31/1990 tanggal 28 Juli 1990, dibentuk Tim Koordinasi Pengembangan Propinsi Riau (TKPPR). Susunan personalia tim ini terdiri dari Menko Ekuin (Ketua), Menteri Muda Perindustrian (Wakil Ketua), Menteri Penggerak Dana Investasi (Anggota), menteri Pekerjaan Umum (Anggota), Menteri Agraria/Kepala BPN (Anggota), Menteri Pariwisata (Anggota), Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Riau (Anggota). Tugas Tim ini antara lain: (1). Mengkoordinasikan penyusunan kebijaksanaan program dan pelaksanaan pembangunan di wilayah propinsi Riau yang tidak mencakup wilayah kerja Otorita Batam. (2). Melaksanakan pembangunan dan perundingan Bilateral dengan pemerintah Singapura mengenai kerjasama tersebut.

Dorongan utama terhadap kerjasama ekonomi antara Indonesia (Riau), Singapura dan Malaysia (Johor) dimulai pada tahun 1990, ketika Indonesia mulai melakukan perubahan strategi Pro-Growth. Tujuan program seperti itu adalah untuk memperkenalkan Investasi Modal Internasional, pengembangan industri dan teknologi serta mempercepat ekspor Indonesia, terutama ke Negara-negara ASEAN.

Sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), Kepulauan Riau memiliki posisi strategis bagi pengembangan program pembangunan nasional. Strategisnya wilayah ini tidak saja karena letaknya yang berbatasan dengan Negara Malaysia, Singapura, Vietnam dan Kamboja, tetapi juga karena

berada pada lintas hubungan internasional dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya.

Sebelum penandatanganan kerjasama pembangunan ekonomi dengan pemerintah Malaysia dan Singapura, melalui Kepres No. 31/1990 tanggal 28 Juli 1990 dibentuk Tim Koordinasi Pengembangan Propinsi Riau (TKPPR). Tim tersebut bertugas untuk : (1). Mengkoordinasikan penyusunan kebijaksanaan program dan pelaksanaan pembangunan di wilayah propinsi Riau yang tidak mencakup wilayah kerja otorita Batam, dan (2). Melaksanakan pembangunan dan perundingan bilateral dengan pemerintah Singapura mengenai kerjasama tersebut.

Kerjasama ekonomi Indonesia dan Singapura ini mempunyai ciri khusus, disatu sisi, pihak swasta menyediakan dana sepenuhnya bagi pembangunan Riau (kawasan kerjasama), disisi lain pemerintah mengatur dan mengendalikan tata ruang, pelayanan perizinan, pendidikan dan latihan, pelayanan fungsi pemerintahan dan kemasyarakatan, pengamanan hutan lindung dan pembangunan sarana dan prasarana yang diperlukan di luar kawasan kerjasama. Kawasan kerjasama Indonesia dan Singapura di kepulauan Riau, meliputi kerjasama dalam bidang: Industri yang terletak di Lobam, Tanjung Uban ( Pulau Bintan ), pariwisata yang terletak di Lagoi (Pulau Bintan) dan industri maritim yang terletak di Teluk Paku ( Pulau Karimun).

Di tingkat pelaksanaan TKPPR dapat langsung menjalankan hubungan bilateral dengan pemerintah singapura dalam kaitannya dengan kepentingan kerjasama ekonomi. Tim ini terdiri dari perangkat

pemerintah pusat yang ada di Kabupaten kepulauan Riau. Kepala instansi yang berkaitan langsung dengan kepentingan kawasan kerjasama ekonomi menjadi bagian dalam TKPPR, seperti Bea Cukai, Pelabuhan, Imigrasi, kantor tenaga kerja, kesehatan (karantina), pekerjaan umum; termasuk unsur Pemda, misalnya kecamatan. Dengan demikian, pelayanan kepada investor dapat dilakukan oleh TKPPR di lapangan tanpa menunggu keputusan dari TKPPR pusat. Sebagai perpanjangan tangan pusat di kawasan Sijori peran Tim ini menjadi penting terutama menyangkut pengendalian program-program pembangunan di Kepulauan Riau. Khususnya di kawasan pembangunan terpadu. Dengan kewenangan yang dimiliki Tim tersebut, kewenangan Pemda menjadi sempit terutama yang langsung bersentuhan dengan pembangunan di kawasan mereka. Ini memperlihatkan bagaimana pemerintah pusat melalui berbagai perluasan institusi birokrasinya telah mendominasi aparat pemerintahan daerah.

Pembangunan infrastruktur yang dibutuhkan dalam kawasan kerjasama sepenuhnya dibebankan kepada investor yang dibentuk melalui *Join Venture Cooperation I and II* adalah PT. Bintan Resort Cooperation (BRC), sebuah perusahaan patungan swasta Indonesia dan Singapura yang bertindak sebagai pengelola kawasan pariwisata terpadu. PT. Bintan Inti Industrial Estate (BIIE) bertindak sebagai pengelola kawasan industri terpadu dan PT. Karimun Indojaya Corp. (KIC) sebagai pengelola kawasan industri maritime di pulau karimun. Perusahaan pengelola tersebut mematuhi semua kebutuhan investor

seperti sarana dan prasarana dan memasarkan lahan kepada investor.

Tahap pengerjaan proyek dimulai pembebasan tanah penduduk yang diperuntukan sebagai kawasan pembangunan. Perusahaan pembebasan tanah penduduk untuk kawasan pariwisata terpadu ditunjuk PT. Buana Mega Wisata. Pembebasan tanah penduduk untuk kawasan industri di Lobam ditunjuk PT. Lembah Kemakmuran dan pembebasan tanah penduduk untuk kawasan industri maritime di Pulau Karimun ditunjuk PT. Citra Karimun Perkasa (CKP). Setelah proses pembebasan tanah penduduk dilakukan (Sebagian masih dalam sengketa), pihak pengelola mempersiapkan semua kebutuhan para investor seperti infrastruktur jalan, jembatan, dermaga, terminal, asrama, perumahan karyawan, listrik, telekomunikasi, air bersih dan fasilitas lainnya. Sampai penelitian ini berlangsung, pihak pengelola masih memasarkan lahan yang masih tersedia kepada setiap investor yang berminat dan masih menyelesaikan sengketa tanah yang terkena kawasan proyek.

Pembangunan kawasan pariwisata internasional Bintan Resort yang terletak di pesisir pantai utara Pulau Bintan merupakan kawasan wisata yang dipersiapkan sebagai tujuan peristirahatan terbesar di Asia. Bintan Resort yang luasnya 23 ribu hektar adalah kawasan wisata internasional terpadu. Di luar 23 ribu hektar, PT. Bintan Inti Industrial Estate (Salim Group) menguasai lahan seluas 37 ribu hektar. Lahan ini diperuntukan memenuhi kebutuhan air bagi seluruh kawasan wisata bagi keperluan wisata terpadu di pulau Bintan

yang mencapai 60 ribu hektar, lebih dari separuh luas pulau Bintan yang 115 ribu hektar. Pembangunan proyek kawasan wisata terpadu tersebut dikelola oleh dua kelompok perusahaan antar Negara Indonesia dan Singapura. Mewakili Indonesia adalah Salim Group yang bergabung dengan Pemda Riau dan Angkatan Laut (TNI). Sedangkan kelompok Singapura masing-masing Singapore Technologies Corporation Ltd (STIC), DSB Bank Ltd, OCBC Bank Limited, OUB Ltd, OUL Equity Investment Pte Ltd, Starits Steam Land Ltd, Tropical Resort Ltd dan KMP Bincorp Investment Ltd.

Sebelum penandatanganan kerjasama melalui Kepres No. 31/1990 tanggal 28 Juli 1990, dibentuk Tim Koordinasi Pengembangan Propinsi Riau (TKPPR). Susunan personalia tim ini terdiri dari Menko Ekuin (Ketua), Menteri Muda Perindustrian (Wakil Ketua), Menteri Penggerak Dana Investasi (Anggota), menteri Pekerjaan Umum (Anggota), Menteri Agraria/Kepala BPN (Anggota), Menteri Pariwisata (Anggota), Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Riau (Anggota). Tugas Tim ini antara lain:

- (1). Mengkoordinasikan penyusunan kebijaksanaan program dan pelaksanaan pembangunan di wilayah propinsi Riau yang tidak mencakup wilayah kerja Otorita Batam.
- (2). Melaksanakan pembangunan dan perundingan Bilateral dengan pemerintah Singapura mengenai kerjasama tersebut. Kerangka isi kerjasama terdiri dari 10 Butir.

1. Peningkatan urusan barang dalam arus barang, pengiriman dan pembayaran transaksi yang terjadi.
2. Perluasan kerjasama pemanfaatan perhubungan laut, komunikasi dan

fasilitas pergudangan di Singapura dan Riau.

3. Kerjasama pengembangan kepariwisataan, terutama dalam hal promosi investasi asing untuk sarana dan prasarana pariwisata sesuai dengan kebijaksanaan pariwisata Indonesia.
4. Kemudahan investasi antara kedua pihak dilokasi yang saling menguntungkan.
5. Kerjasama dalam pengadaan, pemasokan dan pembagian air ke Singapura dengan yang disetujui kedua belah pihak.
6. Kerjasama dalam pengembangan dan pengelolaan prasarana seperti jalan, listrik, air, komunikasi, yang kesemuanya didasarkan pada perencanaan pembangunan tata ruang yang berwawasan kelestarian lingkungan.
7. Pengembangan system industri secara luas, termasuk sarana dan prasarana pendukungnya.
8. Peningkatan kemudahan dalam fasilitas pembiayaan dan perbankan
9. Kerjasama dalam pemanfaatan dan penyediaan sumber daya manusia antara lain pertukaran tenaga ahli dan teknisi serta pelatihan jabatan.
10. Mengambil langkah-langkah untuk mempermudah proses penyelesaian masalah perpajakan, imigrasi dan bea cukai.

Dari sisi pemerintah propinsi Riau, tujuan kerjasama untuk :

1. Mempercepat pertumbuhan propinsi Riau
2. Memperluas lapangan kerja dan lapangan usaha
3. meningkatkan pendapatan

masyarakat dan mewujudkan pemerataan pembangunan di daerah.

Kerjasama ekonomi Indonesia dan Singapura ini mempunyai ciri khusus, yaitu pihak swasta menyediakan dana sepenuhnya bagi pembangunan Riau (kawasan kerjasama). Sedangkan dipihak pemerintah mengatur dan mengendalikan tata ruang, pelayanan perizinan, pendidikan dan latihan, pelayanan fungsi pemerintahan dan kemasyarakatan, pengamanan hutan lindung dan pembangunan sarana dan prasarana yang diperlukan di luar kawasan kerjasama. Dalam rangka kerjasama ekonomi Indonesia , Singapura dan Malaysia (IMS-GT) dan untuk memacu perkembangan propinsi Riau, sampai tahun 1998 diatur melalui 31 kebijakan, berupa Kepres, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri, Surat Menteri, Keputusan bersama setingkat menteri.

Pada tahun 1990, pemerintah juga mengadakan kerjasama pembangunan ekonomi bersama dengan pemerintah Malaysia dan Singapura yang kawasannya terletak di Kabupaten Kepulauan Riau. Kerjasama pembangunan terpadu tersebut meliputi kerjasama dalam bidang industri, pariwisata dan industri maritim. Untuk menunjang pelaksanaan pembangunan ekonomi dikawasan ini, sampai tahun 1998, pusat telah mengeluarkan 31 peraturan seperti peratura pemerintah, Keppres dan keputusan menteri. Beberapa kebijakan yang dikeluarkan bertujuan untuk mendorong masuknya investsi asing ke Indonesia. Pelaksanaan beberapa kebijakan tersebut berimplikasi terhadap pemerintah daerah Kepulauan Riau, terutama dalam hal perizinan. Jika sebelumnya harus melalui beberapa

instansi, mulai dari lurah, camat, kantor BPN, Bappeda Tk.I dan II, Kepala Daerah Tk. II ditambah dengan beberapa tembusan ke beberapa instansi.

Untuk menjalankan kebijakan tersebut, pusat membentuk Tim Koordinasi Pembangunan Propinsi Riau (TKPPR), berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 31 tahun 1990. Keterlibatan pemerintah Propinsi Riau adalah dalam Struktur pengurus Tim Koordinasi Pembangunan Propinsi Riau, Gubernur ditempatkan pada posisi sebagai anggota. Dalam operasionalnya TKPPR dapat langsung menjalankan hubungan bilateral dengan pemerintah Singapura dalam kaitannya dengan kepentingan kerjasama ekonomi. Tim ini terdiri dari perangkat pemerintah pusat yang ada di Kabupaten Kepulauan Riau. Kepala instansi yang berkaitan langsung dengan kepentingan kawasan kerjasama ekonomi menjadi bagian dalam TKPPR, seperti Bea Cukai, Pelabuhan, Imigrasi, kantor tenaga kerja, kesehatan (karantina), pekerjaan umum; termasuk unsur Pemda, misalnya kecamatan. Dengan demikian, pelayanan kepada investor dapat dilakukan oleh TKPPR di lapangan tanpa menunggu keputusan dari TKPPR pusat.

Sebagai perpanjangan tangan pusat di kawasan segitiga pertumbuhan ekonomi, peran tim ini menjadi penting terutama menyangkut pengendalian program- program pembangunan di Kepulauan Riau, khususnya di Kawasan Pembangunan Terpadu. Dengan kewenangan yang dimiliki lembaga tersebut, kewenangan pemerintah daerah menjadi sempit, terutama yang langsung bersentuhan dengan pembangunan di kawasan mereka. Dengan demikian

lembaga yang dibentuk pusat mempersempit kewenangan daerah.

Kawasan kerjasama Indonesia dan Singapura di Kepulauan Riau, meliputi kerjasama dalam bidang: Industri yang terletak di Lobam, Tanjung Uban ( Pulau Bintan ), pariwisata yang terletak di Lagoi (Pulau Bintan) dan industri maritim yang terletak di Teluk Paku ( Pulau Karimun).

Pembangunan infrastruktur yang dibutuhkan dalam kawasan kerjasama sepenuhnya dibebankan kepada investor yang dibentuk melalui *Join Venture Corporation I and II* adalah PT. Bintan Resort Cooperation (BRC), sebuah perusahaan patungan swasta Indonesia dan Singapura yang bertindak sebagai pengelola kawasan pariwisata terpadu. PT. Bintan Inti Industrial Estate (BIIE) bertindak sebagai pengelola kawasan industri terpadu dan PT. Karimun Indojoya Corp (KIC) sebagai pengelola kawasan industri maritime di pulau Karimun. Perusahaan pengelola tersebut mematuhi semua kebutuhan investor seperti sarana dan prasarana dan memasarkan lahan kepada investor.

Tahap pengerjaan proyek dimulai pembebasan tanah penduduk yang diperuntukan sebagai kawasan pembangunan. Perusahaan pembebasan tanah penduduk untuk kawasan pariwisata terpadu ditunjuk PT. Buana Mega Wisata. Pembebasan tanah penduduk untuk kawasan industri di Lobam ditunjuk PT. Lembah Kemakmuran dan pembebasan tanah penduduk untuk kawasan industri maritime di Pulau Karimun ditunjuk PT. Citra Karimun Perkasa (CKP).

Setelah proses pembebasan tanah penduduk dilakukan (Sebagian masih

dalam sengketa), pihak pengelola mempersiapkan semua kebutuhan para investor seperti infrastruktur jalan, jembatan, dermaga, terminal, asrama, perumahan karyawan, listrik, telekomunikasi, air bersih dan fasilitas lainnya. Sampai penelitian ini berlangsung, pihak pengelola masih memasarkan lahan yang masih tersedia kepada setiap investor yang berminat dan masih menyelesaikan sengketa tanah yang terkena kawasan proyek.

Pembangunan kawasan pariwisata internasional Bintan Resort yang terletak di pesisir pantai utara Pulau Bintan merupakan kawasan wisata yang dipersiapkan sebagai tujuan peristirahatan terbesar di Asia. Bintan Resort yang luasnya 23 ribu hektar adalah kawasan wisata internasional terpadu. Di luar 23 ribu hektar, PT. Bintan Inti Industrial Estate (Salim Group) menguasai lahan seluas 37 ribu hektar. Lahan ini diperuntukkan memenuhi kebutuhan air bagi seluruh kawasan wisata bagi keperluan wisata terpadu di pulau Bintan yang mencapai 60 ribu hektar, lebih dari separuh luas pulau Bintan yang 115 ribu hektar.

Pembangunan proyek kawasan wisata terpadu tersebut dikelola oleh dua kelompok perusahaan antar Negara Indonesia dan Singapura. Mewakili Indonesia adalah Salim Group yang bergabung dengan Pemda Riau dan Angkatan Laut (TNI). Sedangkan kelompok Singapura masing-masing Singapore Technologies Corporation Ltd (STIC), DSB Bank Ltd, OCBC Bank Limited, OUB Ltd, OUL Equity Investment Pte Ltd, Starits Steam Land Ltd, Tropical Resort Ltd dan KMP Bincorp Investment Ltd.

Dijadikannya Kabupaten Kepulauan Riau, terutama pulau Bintan sebagai kawasan wisata terpadu terkait erat dengan kemajuan perekonomian Singapura. Disatu sisi, Singapura merupakan bagian infrastruktur global dengan pengalaman luas dengan Multi National Corporation (MNCs) sebagai Negara yang merupakan bagian dari infrastruktur dunia, Negara ini mempunyai akses yang luas dalam menjalin kerjasama dengan Negara lain. Selain itu Singapura mempunyai kemampuan yang tinggi dalam pengelolaan industri berteknologi tinggi. Kemampuan yang tinggi dimiliki Negara Singapura, menjadikan Negara ini sebagai kota metropolitan dunia dengan pendapatan perkapita penduduknya 10.000 \$ per tahun. Dengan demikian, Negara ini menjadi mesin pertumbuhan ekonomi kawasan Asia.

Singapura pada masa itu mencanangkan pada tahun 2000 sebagai "Intellegent Island". Singapura tidak memiliki sumber daya alam kecuali pelabuhan laut yang secara geografis sangat menguntungkan. Sejak Singapura memperoleh kemerdekaannya, pemerintah menyadari adanya keterbatasan sumber daya alam dan prasarana dalam negerinya, sehingga tidak ada alternatif lain. Kebijakan yang diambil adalah *Outward Looking* dengan orientasi ekspor. Terbukti kebijakan pemerintah Singapura mengalami sukses. Pada tahun 1990, total perdagangan Negara ini melebihi 3 kali GDP-nya.

Dorongan pemerintah Singapura terhadap pengusahanya melakukan investasi di Indonesia, terutama di kawasan segitiga pertumbuhan ekonomi, menghendaki adanya penyesuaian

kebijakan ekonomi yang diambil pemerintah Indonesia. Hal itu diperlukan untuk menjamin berlangsungnya investasi yang ditanamkan pengusaha Singapura di kawasan segitiga pertumbuhan ekonomi tersebut. Sampai tahun 1990, Singapura menunjukkan beberapa keunggulan, terutama dalam hal pertumbuhan ekonomi sebagaimana ditunjuk dari data ekonomi Negara tersebut :

- Pendapatan perdagangan S \$ 215.6 Milyar
- Pendapatan per kapita S \$ 21.00 ( US \$ 10.000)
- Gros pendapatan perusahaan asing S \$ 48.5 Milyar
- Hending di pelabuhan 175.5 Juta Metrikon
- Wisatawan Transit 15.6 Juta dalam

terganggu untuk membangun infrastruktur di kawasan kerjasama.

Selain investasi untuk infrastruktur, dampak positif dari kawasan Pembangunan kerjasama ekonomi terhadap pembangunan secara nasional adalah terbukanya lapangan kerja baru baik pekerjaan yang memerlukan skill maupun pekerjaan kasar. Dalam hal ini, beban pemerintah nasional untuk menanggulangi pengangguran dengan membuka kesempatan kerja menjadi berkurang.

Sebagai sebuah Tim yang menjalankan kewenangan pusat dan propinsi Tim Koordinasi Pembangunan Propinsi Riau (TKPPR). Dalam operasionalnya TKPPR ini dapat langsung menjalankan hubungan bilateral dengan

**Tabel : 1**  
Realisasi Investasi dikawasan Kerjasama sampai Oktober 97

| No | Lokasi Realisasi                    | Jumlah              |
|----|-------------------------------------|---------------------|
| 1  | Kawasan Pariwisata Lagoi            | S\$1,773,975,430.15 |
| 2  | Kawasan Industri Lobam              | S\$1,051,252,533.89 |
| 3  | Kawasan Industri Maritim P. Karimun | S\$13,858,579.79    |

Sumber: Kantor TKPPR, Lagoi, 2002.

- tahun 1990
  - Pertumbuhan ekonomi rata-rata 7.3 % dalam tahun 1980-an
  - GNP-US \$ 30 Milyar dalam tahun 1989.
- Kesepahaman antara Indonesia dan Singapura bahwa semua kebutuhan para investor pada setiap kawasan dibebankan kepada perusahaan pengelola. Karena itu, kedua pemerintah ini tidak mengeluarkan pendanaan untuk memenuhi kebutuhan setiap investor sebagaimana diatas. Dengan demikian, alokasi pembangunan yang bersumber dari APBN tidak

pemerintah Singapura dalam kaitannya dalam kepentingan kerjasama ekonomi. Tim ini terdiri dari perangkat pemerintah pusat yang ada di Kabupaten Kepulauan Riau. Kepala instansi yang berkaitan langsung dengan kepentingan kawasan kerjasama ekonomi menjadi bagian dalam TKPPR, seperti bea cukai, pelabuhan, imigrasi, kantor tenaga kerja, kesehatan (karantina), Pekerjaan Umum, Pemerintah Daerah (Camat). Dengan demikian, pelayanan kepada investor dapat dilakukan oleh TKPPR di lapangan tanpa menunggu keputusan dari TKPPR

Pusat.

Setelah pembangunan infrastruktur selesai dilakukan, para investor mulai mengoperasikan usahanya. Pada tahap ini para investor memenuhi kewajibannya sebagai pengusaha menurut ketentuan yang berlaku. Berbagai sumber kemasukan bagi Pemerintah Pusat yang bersumber dari kawasan kerjasama seperti dana kompensasi atas izin yang

penduduk untuk dijadikan kawasan pengembangan sumber-sumber air di pulau Bintan.

Masalah biaya untuk pembebasan tanah seluas 37 ribu hektar ternyata sangat tinggi, sehingga pemerintah Indonesia menyatakan meminta bantuan kepada pihak Singapura. Dalam hal ini pihak Singapura menanggapi permintaan Pemerintah Indonesia. Namun Singapura

Tabel : 2  
Setoran ke Pusat dari Kawasan Kerjasama s/d Oktober 1997

| No | Jenis Penerimaan         | Jumlah              |
|----|--------------------------|---------------------|
| 1  | Izin Mendirikan Bangunan | Rp. 1.047697.322,-  |
| 2  | Devisa Ekspor            | US\$ 40.746.576.49  |
| 3  | DPKK                     | Rp. 94.906.400,-    |
| 4  | PBB                      | Rp. 2.733.006.609,- |
| 5  | PPh Pasal 21             | Rp. 256.745.142,-   |

Sumber: Kantor TKPPR, Lagoi, 2002

diberikan oleh pemerintah dalam hal Izin Tenaga Kerja asing (ITKA) yang besarnya, S\$ 100 Perbulan dan dibayar sekaligus 1 tahun, selanjutnya izin tersebut dapat diperpanjang. Selain itu setoran dana dari kawasan kerjasama kepada pusat bersumber dari pajak (PPH dan PPN, pasal 21 dan 23). Sejak beroperasinya industri di Lobam, pariwisata di Lagoi dan Industri maritime di Karimun, setoran yang berasal dari kawasan kerjasama dapat dilihat seperti dalam tabel.

Pembangunan kawasan kerjasama ekonomi Indonesia - Singapura sepenuhnya dibebankan kepada pihak swasta Singapura. Karena itu, Singapura sebagai pemilik modal mempunyai daya tawar yang tinggi dalam memperjuangkan kepentingannya atas proyek tersebut. Hal ini terlihat dalam kasus pembebasan tanah

meminta jaminan kepada pemerintah Indonesia bahwa tanah yang telah dibebaskan tersebut tetap tanah hunian selama 100 tahun. Pemerintah Indonesia tidak dapat memenuhi tuntutan tersebut, karena dihadapkan kepada keberatan sebagian penduduk yang merasa berhak atas tanah yang sudah dibebaskan. Dengan demikian terlihat bahwa tawar menawar Indonesia sangat lemah bila dihadapkan kepada Singapura sebagai pemilik modal.

Sehubungan dengan pembangunan di kawasan kerjasama ekonomi berkaitan dengan kepemilikansaham atau modal internasional, karena itu kebijakan tenaga kerja lebih banyak ditentukan oleh pemilik modal. Hal ini lebih mungkin terjadi pada tahap operasional sebuah usaha yang dijalankan. Setiap perusahaan yang beroperasi di kawasan kerjasama

mempunyai tenaga kerja sesuai dengan kebutuhannya. Jenis pekerjaan yang tersedia tidak ditawarkan secara terbuka kepada Pemerintah Indonesia, tetapi lebih ditentukan oleh masing-masing pemilik modal yang ada di kawasan kerjasama. Oleh karena kawasan wisata terpadu lebih ditujukan untuk memenuhi kebutuhan internasional, maka standar kerja yang mereka terima tenaga kerja yang memenuhi standar pelayanan internasional.

Seperti yang terjadi dalam pembukaan sebuah hotel di kawasan wisata terpadu, sebelum diresmikan oleh pejabat pemerintah dua Negara, Tenaga kerja yang dibutuhkan oleh hotel tersebut sudah siap terisi. Karena itu, peran pemerintah Indonesia dalam menentukan tenaga kerja relative lebih sedikit.

Sebagaimana disampaikan pada bagian terdahulu bahwa kerjasama ekonomi antara Indonesia-Singapura dilakukan melalui pendekatan Keamanan, baik pada tahap pembebasan tanah rakyat maupun pada tahap beroperasinya perusahaan di kawasan ini. Pendekatan keamanan yang dilakukan pemerintah berawal dari pembebasan tanah untuk kepentingan perusahaan yang dipandang merugikan masyarakat pemilik tanah tersebut. Umumnya kawasan yang dibebaskan untuk kepentingan kawasan

kerjasama terletak di pinggir pantai utara pulau Bintan. Kawasan yang dibebaskan dari penduduk setempat umumnya merupakan kawasan pertanian dan perkebunan yang sudah di fungsikan sejak lama. Di samping itu, kawasan itu merupakan perkampungan penduduk yang umumnya bekerja sebagai petani kelapa dan nelayan. Karena itu, ganti rugi yang dilakukan oleh perusahaan yang ditunjuk melakukan pembebasan tanah tersebut dinilai tidak menguntungkan bagi kelangsungan hidup masyarakat masa akan datang.

Sejak awal dicanangkan kerjasama pembangunan antara Indonesia dan Singapura di wilayah ini, pemerintah daerah berharap tidak menimbulkan sisi persoalan bagi masyarakat Kepulauan Riau, terutama dalam hal pembebasan tanah rakyat dan peluang kerja bagi masyarakat setempat, terutama di sekitar kawasan. Harapan seperti itu sangat beralasan, karena lokasi yang dijadikan sebagai kawasan kerjasama ekonomi tersebut pada umumnya perkampungan masyarakat dengan segala bentuk usahanya.

Sebagaimana halnya dengan pemerintah pusat, pemerintah Propinsi Riau juga tidak dibebankan dalam hal pendanaan untuk membangun seluruh kebutuhan di wilayah kerjasama. Dengan

**Tabel : 3**  
**Tenaga Kerja di Kawasan Kerjasama (Wisata, Industri, Maritim)**

| No | Lokasi Realisasi                    | Jumlah               |
|----|-------------------------------------|----------------------|
| 1  | Kawasan Pariwisata Lagoi            | SS\$1,773,975,430.15 |
| 2  | Kawasan Industri Loban              | SS\$1,051,252,533.89 |
| 3  | Kawasan Industri Maritim P. Karimun | SS\$13,858,579.79    |

Sumber : Laporan Kautor TKPPR, Tanjung Uban, 2002

demikian, alokasi pembangunan yang bersumber dari APBD propinsi tidak terganggu untuk membangun infrastruktur di kawasan kerjasama.

Selain investasi untuk infrastruktur, dampak positif dari kawasan pembangunan kawasan kerjasama ekonomi terhadap pembangunan Propinsi Riau adalah terbukanya lapangan kerja baru baik pekerjaan yang memerlukan skill maupun pekerjaan kasar. Dalam hal ini, beban pemerintah Propinsi untuk menanggulangi pengangguran dengan membuka kesempatan kerja menjadi berkurang.

Sebagai sebuah Tim yang menjalankan kewenangan pusat dan propinsi Tim Koordinasi Pembangunan Propinsi Riau (TKPPR). Dalam operasionalnya TKPPR ini dapat langsung menjalankan hubungan bilateral dengan pemerintah Singapura dalam kaitannya dalam kepentingan kerjasama ekonomi. Tim ini terdiri dari perangkat pemerintah pusat yang ada di Kabupaten Kepulauan Riau. Kepala instansi yang berkaitan langsung dengan kepentingan kawasan kerjasama ekonomi menjadi bagian dalam TKPPR, seperti bea cukai, pelabuhan, imigrasi, kantor tenaga kerja, kesehatan (karantina), Pekerjaan Umum, Pemerintah Daerah (Camat). Dengan demikian, pelayanan kepada investor dapat dilakukan oleh TKPPR di lapangan tanpa menunggu keputusan dari TKPPR Pusat.

Dilihat pemanfaatan tenaga kerja dari propinsi Riau, di wilayah kerjasama dipandang tidak menguntungkan tenaga kerja daerah Riau. Hal ini disebabkan oleh karena tujuan diadakannya kerjasama lebih menekankan pada meningkatkan devisa Negara dan sebagai pusat

pertumbuhan lingkup Internasional, bukan perbaikan kesejahteraan masyarakat Riau pada umumnya.

Terjadi kesenjangan ekonomi antara tenaga kerja pendatang yang punya keterampilan dengan penduduk setempat yang tidak mendapat peluang kerja di kawasan kerjasama ekonomi. Hal ini disebabkan oleh karena perusahaan tidak melakukan rekrutmen tenaga kerja secara terbuka, tetapi lebih ditentukan berdasarkan kebutuhan pengusaha. Umumnya penerimaan tenaga kerja dilakukan melalui kenalan calon tenaga kerja tersebut. Sebagai kawasan industri dan kawasan kerjasama membutuhkan adanya keseimbangan perencanaan, terutama yang menyangkut dampak negative dari interaksi yang berlangsung antara masyarakat sekitar kawasan kerjasama dengan tenaga kerja di kawasan tersebut.

Disadari bahwa kerjasama pembangunan ekonomi merupakan proses mengintegrasikan ekonomi Negara-negara yang termasuk kerjasama dalam sebuah wadah dengan ciri-ciri yang berbeda. Bagi kepulauan Riau, kerjasama pertumbuhan ekonomi merupakan pemenuhan kebutuhan penting Negara Singapura oleh Indonesia yang kawasannya terletak di Kepulauan Riau. Pada awalnya, masyarakat kepulauan Riau berharap banyak terhadap diadakannya tujuan kerjasama seperti itu. Tetapi dalam perkembangannya, kerjasama tersebut mengecewakan masyarakat kepulauan Riau. Terutama masyarakat tempatan yang kepentingan ekonominya tidak tersalurkan dalam pembangunan yang sedang berlangsung.

Sebagaimana halnya dengan pemerintah pusat, pemerintah propinsi

riau juga tidak dibebankan dalam hal pendanaan untuk membangun seluruh kebutuhan di wilayah kerjasama. Karena pembangunan kawasan kerjasama itu, pembangunan pada Anggaran tidak bergantung pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Kepulauan Riau.

Pengembangan berbagai usaha ekonomi, telah mengubah berbagai dimensi sosial ekonomi dan politik masyarakat Kepulauan Riau. Dengan pembangunan ekonomi tersebut dilakukan pembangunan infrastruktur difasilitas; telekomunikasi dan transportasi; menjadikan wilayah ini penerangan menjadikan wilayah ini semakin berkembang dan terbuka bagi pendatang. Hal ini terlihat dari makin meningkatnya arus migrasi dan pemukiman penduduk yang baru, baik di kota-kota yang ada di Kepulauan Riau maupun di pulau-pulau kecil lainnya. Para migran itu menjadikan Kepulauan Riau sebagai tujuan akhir dan sebagai transit menuju Negara tetangga, terutama Malaysia.

### Penutup

Dari uraian dan periodisasi sejarah pembangunan di Kabupaten Kepulauan Riau, maka segera dapat disampaikan dua titik kesimpulan penting, pertama, Kepulauan Riau penuh dengan sejumlah dinamika yang sangat dialektis pada konteks pembangunan dan politik pada awal berdirinya, dan kedua, kecenderungan pembangunan selalu di dominasi oleh pemerintah pusat.

### Daftar Rujukan

- Hill, Hall, Transformasi Ekonomi Indonesia sejak 1996, sebuah studi kritis dan komprehensif (terjemahan), Yogyakarta: Tiara Wacana, 1996
- Haris, Syamsudin dan Riza Sihbudi (eds), Menelaah Kembali Format Politik Orde Baru (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama)
- Ikram Jamil, Taufik, (et al), Dari Percikan Kisah Membentuk Provinsi Riau (Pekanbaru : DPRD Riau bekerjasama dengan Yayasan Pusaka Riau), 2001
- Morfit, Michael, *Strengthening the capacities of local government: central government and local development in Indonesia* (ed), New York:oxford University Press, 1986)
- Mubyarto, Riau dalam kancan perubahan ekonomi global (Yogyakarta: P3PK-UGM), 1992
- Poloma, Margaret, Sosiologi Kontemporer (terjemahan Tim Yasogama), (Jakarta, Rajawali Pers), 1984
- Rauf, Maswadi, Otonomi pemerintahan dan pembangunan yang berkerakyatan, dalam Natuna: mencari model pemerintahan yang menjamin keberpihakan kepada masyarakat (Pekanbaru: Fisipol Unri Press), 1995
- Riswanto, Tirtosudarmo, Demografi politik pembangunan Indonesia dari Riau sampai Timor-Timor (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan), 1996