

MEMAHAMI KAWASAN KHUSUS DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA

Baharuddin Thahir

Institut Pemerintahan Dalam Negeri

baharthahir6@gmail.com

ABSTRACT

Kawasan Khusus are a concept that is used in the system of regional government in Indonesia. It is implemented simultaneously with other concepts such as decentralization, deconcentration and special autonomy. Kawasan khusus are formed by the central government with certain functions and in certain locations. In the perspective of the government, the agency or area manager carries out the functions of the government, especially the service function and the development function which is related to the specificity that it carries. Based on the regulations on regional government, special areas have many types, their existence also experienced various responses from the local government, some accepted some who refused and often conflict. This is due to a conflict that accompanies the implementation of a special area, the conflict can be at the usual policy level as well as in asset conflicts. Conflicts between local governments and special area managers can only be terminated if the government clarifies the authority boundaries of autonomous regions and special areas operating in the same area

Keyword: *system, regional government, Indonesia*

ABSTRAK

Kawasan khusus merupakan satu konsep yang dipergunakan dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Ia dilaksanakan secara bersamaan dengan konsep lainnya seperti desentralisasi, dekonsentrasi, dan otonomi khusus. Kawasan khusus dibentuk oleh pemerintah pusat dengan fungsi tertentu dan di lokasi tertentu. Dalam perspektif pemerintahan, lembaga atau pengelola kawasan melaksanakan fungsi pemerintahan, khususnya fungsi pelayanan dan fungsi pembangunan yang berkaitan dengan kekhususan yang disandangnya. Berdasarkan peraturan tentang pemerintahan daerah, kawasan khusus memiliki banyak jenis, eksistensinya pun mengalami berbagai tanggapan dari pemerintah daerah, ada yang menerima ada pula yang menolak bahkan seringkali berkonflik. Hal ini disebabkan adanya konflik yang mengiringi pelaksanaan kawasan khusus, konflik tersebut bisa pada level kebijakan biasa pula pada konflik asset. Konflik antara pemerintah daerah dan pengelola kawasan khusus hanya dapat diakhiri jika pemerintah memperjelas batas-batas kewenangan daerah otonom dan kawasan khusus yang beroperasi pada wilayah yang sama

Kata kunci: sistem, pemerintahan daerah, Indonesia

PENDAHULUAN

Kawasan khusus memiliki makna dan nilai yang strategis baik secara lokal maupun secara nasional. Berdasarkan kebijakan yang ada, prinsip utama pembentukan suatu kawasan khusus adalah mengutamakan kepentingan nasional. Kepentingan nasional yang dimaksud bisa berdasarkan sudut kepentingan politik dan pertahanan keamanan, ekonomi, budaya; dan lingkungan hidup.

Seiring dengan pembentukan kawasan khusus, maka beberapa persoalan sering mengemuka, pertama mekanisme pembentukan kawasan khusus, kedua peran pemerintah dan pemerintah daerah di kawasan khusus. Peran keduanya menjadi penting karena bagaimanapun juga, otonomi yang diatur dalam peraturan Perundang-Undangan tentang pemerintahan daerah berbasis desentralisasi teritorial dan bukan desentralisasi fungsional. Selain itu, perlunya menjadi perhatian pemaknaan khusus yang mengikuti kata kawasan, karena dalam konteks pemerintahan daerah di Indonesia, terdapat pula sebutan daerah khusus ataupun otonomi khusus. Hal ini dilaksanakan di Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, Otonomi khusus bagi NAD, DIY, dan Papua. Pemaknaan ini menjadi penting karena kata khusus bisa dimaknai positif namun dapat saja dimaknai negatif. Ketika berbicara khusus, maka ia dapat diartikan mengeliminasi arti desentralisasi yang sesungguhnya sudah dengan sendirinya menciptakan kekhususan-kekhususan bagi daerah. Sementara di sisi lain, kata khusus dapat menimbulkan kerancuan atas makna otonomi itu sendiri, sehingga pelaksanaan

otonomi pada daerah-daerah khusus terbuka ruang untuk disalahartikan.

Dalam konteks pemerintahan, pembentukan kawasan khusus dapat mengoptimalkan pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan, yang meliputi fungsi pelayanan, fungsi pemberdayaan dan fungsi pembangunan. Muara dari pelaksanaan fungsi pemerintahan tersebut ialah pembentukan kawasan khusus memiliki manfaat yang sebesar-besarnya bagi rakyat Indonesia.

Praktek pengelolaan kawasan khusus selama ini belum sepenuhnya menjamin adanya hubungan yang harmonis dan sinergis antara pengelola kawasan dengan pemerintah yang menjadi lokus kawasan itu sendiri. perlu menjadi perhatian bahwa dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia, wilayah Indonesia dibagi atas daerah besar dan daerah kecil. Daerah besar yang selanjutnya dikenal dengan Provinsi dan daerah kecil yang selanjutnya diartikan sebagai daerah kabupaten/kota. Kawasan khusus berada dan beroperasi di dalam daerah-daerah tersebut. Beberapa regulasi yang ada selama ini, belum mengatur hubungan antara pengelola kawasan khusus dengan pemerintah, selain itu belum terdapat aturan yang sifatnya generik tentang urusan-urusan yang bisa saja beririsan antara kewenangan pengelola dengan kewenangan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Tidak adanya pengaturan tersebut yang pada akhirnya membuka ruang ketidakharmonisan bahkan bisa menjurus pada suatu konflik antara pengelola kawasan khusus dengan pemerintah.

Realitas lainnya, pembentukan dan pengelolaan kawasan khusus

diselenggarakan berdasarkan peraturan yang dibuat oleh kementerian yang menjadi fokus kawasan, misalnya ketika berbicara tentang kawasan industri maka *rule of the game* dibuat oleh kementerian perindustrian, demikian pula kawasan hutan lindung berdasarkan peraturan yang dibuat oleh kementerian yang membidangi urusan kehutanan. Hal yang sama terjadi dengan pengelolaan kawasan khusus lainnya. Berdasarkan realitas tersebut terdapat informasi bahwa belum terdapat peraturan yang sifatnya khusus dan komprehensif mengatur kewenangan pemerintah daerah dalam konteks kawasan khusus. Ketiadaan pengaturan sering membuat kerjasama antara pengelola kawasan khusus dengan pemerintah, provinsi, dan daerah dan antar daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah belum dapat dilakukan secara optimal. Konsekuensinya, pengelolaan kawasan khusus dalam konteks penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan belum mampu mempercepat perbaikan kesejahteraan rakyat di daerah.

Berbagai pengaturan tentang struktur pengelola kawasan khusus, hak, kewajiban, dan kewenangannya, pengelolaan aset dan sumber daya di daerah, serta pola hubungan dengan pemerintah daerah selama ini dinilai belum jelas sehingga cenderung tidak efektif dan tidak mampu menjawab dinamika daerah yang sangat cepat dan kompleks.

Adanya masalah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mekanisme pengelolaannya belum diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Misalnya, mengenai struktur organisasi, pola hubungan antara

pemerintah daerah dengan pengelola kawasan khusus, pelaksanaan fungsi pemerintahan di kawasan khusus. Pelayanan publik adalah hal yang sangat strategis dan menjadi isu yang sangat penting karena terkait langsung dengan kesejahteraan masyarakat.

Beberapa Konsep dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Rondinelli dalam Koswara (2001:8) mendefinisikan desentralisasi sebagai perpindahan kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada tingkatan lembaga pemerintah yang berbeda ataupun kepada organisasi non pemerintah. Beberapa bentuk desentralisasi menjadi empat jenis, yaitu dekonsentrasi, delegasi, devolusi, dan privatisasi. Dekonsentrasi pada hakekatnya hanya merupakan pembagian kewenangan dan tanggung jawab administratif antara pihak pemerintah pusat dengan dengan instrumennya sendiri yang berada di lapangan. Dengan kata lain, dekonsentrasi lebih banyak hanya berupa pergeseran volume pekerjaan dari lembaga pusat kepada perwakilannya yang ada di daerah, tanpa adanya penyerahan kewenangan untuk mengambil keputusan atau keleluasaan untuk membuat keputusan.

Selanjutnya Koswara (2001:12) memberikan pengertian mengenai privatisasi sebagai suatu tindakan pemberian kewenangan dari pemerintah kepada badan-badan sukarela, swasta, dan swadaya masyarakat, tetapi dapat pula merupakan peleburan badan pemerintah menjadi badan swasta. Privatisasi melibatkan pemindahan produksi barang dan jasa sektor publik ke sektor

swasta. Pemindahan ini mengakibatkan perubahan manajemen perusahaan sektor publik ke mekanisme swasta. Privatisasi lebih merupakan metode, bukan semata-mata kebijakan final. Sebuah metode regulasi yang memiliki kecenderungan untuk mengatur aktivitas ekonomi sesuai mekanisme pasar.

Kawasan Khusus

Pertanyaan mendasar yang sering mengemuka dalam diskusi tentang kawasan khusus adalah apakah konsep kawasan khusus yang dimaksud dalam peraturan Perundang-Undangan disamakan dengan konsep *special distrik* atau ia disepadankan dengan konsep desentralisasi fungsional yang diselenggarakan secara paralel dengan desentralisasi teritorial.

Mizany dan Manatt (2010:2) mendefinisikan *special district* atau yang dapat diserupakan dengan kawasan khusus sebagai *any agency of the state for the local performance of governmental or proprietary functions within limited boundaries*. Dalam bahasa sederhana, kawasan khusus merupakan pemerintahan lokal yang terpisah yang menyelenggarakan pelayanan publik pada daerah tertentu. Definisi yang tidak jauh berbeda mengenai kawasan khusus juga diungkapkan oleh (dalam Permono, 2008:40). Menurutnya, *special districts are units of governments up erimposed on the traditional units (municipalities, townships, and counties)*.

Definisi lain mengenai kawasan khusus (*special district*) juga dikemukakan oleh Dawud (2003:32) Menurutnya, Konsep kawasan khusus (*special district*) lebih sering mengacu kepada situasi dan

kondisi daerah yang memiliki kekhasan yang potensial dan dominan bagi pengembangan daerahnya (wilayahnya) dalam satu daerah kabupaten/kota.

Menurut Mizany dan Manatt (2010:8), secara umum kawasan khusus dapat dicirikan oleh 4 (empat) karakteristik umum, yakni *a form of government; governed by aboard; provide services and facilities; and has defined boundaries*. Kawasan khusus hanya menyediakan pelayanan sesuai dengan kehendak penduduknya. Meskipun kawasan khusus menyediakan pelayanan publik dan infrastruktur yang membantu masyarakat, kawasan khusus tidak bergerak dalam pembangunan ekonomi secara langsung.

Sulit untuk memahami tujuan dan fungsi kawasan khusus. Karena itu, Mizany dan Manatt (2010:14) menjelaskan bahwa kawasan khusus memiliki beberapa variasi yakni *pertama Single function versus multi-function; kedua Enterprise versus non-enterprise; dan ketiga Independent versus dependent*.

Ketiga jenis dari ciri-ciri kawasan khusus yang ada pastinya tidak terpisah antara yang satu dengan yang lain. Adalah mungkin untuk mendapatkan kawasan khusus yang independen, memiliki multi fungsi, dan bersifat badan usaha. Selain itu, mungkin juga terdapat kawasan khusus yang dependen, memiliki fungsi tunggal, dan bersifat non badan usaha. Pertanyaan yang muncul bagaimana eksistensi kawasan khusus di Indonesia, jika ditinjau dari tiga variasi dan cirri tersebut di atas. Pertanyaan berikutnya ialah bagaimana peran pemerintah daerah pada kawasan khusus.

Hal itu berarti jika ditinjau dari aspek fisik, maka kawasan khusus merupakan suatu bentuk pemerintahan lokal yang menyelenggarakan pelayanan publik tertentu dalam batasan yang telah didefinisikan. Hal tersebut seperti dalam pernyataan Mizany dan Manatt yang mengatakan bahwa *special district area type of local government that delivers specific public services within defined boundaries*. Kekhususan fungsi dari kawasan khusus adalah fokusnya pada pelayanan yang diberikan. Hal tersebut seperti yang diungkapkan oleh Mizany dan Manatt yang mendefinisikannya sebagai *focused service*. Fokus (*focused*) berarti kawasan khusus hanya melayani pada area yang telah didefinisikan secara spesifik, yang tentunya berbeda dengan kabupaten/kota yang menyediakan pelayanan berdasarkan batasan administratifnya. Fokus disini juga diartikan bahwa kebanyakan kawasan khusus menyediakan pelayanan tunggal (*single service*), yang mengkonsentrasikan pada satu aktivitas pelayanan ini. Pelayanan (*service*) berarti kawasan khusus menyelenggarakan program dan Fasilitas umum seperti yang diinginkan masyarakat. Kabupaten/kota harus menyediakan sejumlah pelayanan, beberapa diantaranya didelegasikan melalui kawasan khusus. Jadi, kawasan khusus menyediakan pelayanan publik seperti yang diinginkan masyarakat.

Pemahaman kita selama ini adalah kawasan khusus diwujudkan dengan pembentukan lembaga tertentu yang memiliki kewenangan atau fungsi tertentu yang berdasarkan didasarkan pada substansi potensi di wilayah tertentu.

Misalnya, jika kawasan yang dimaksud ialah kawasan ekonomi maka lembaga yang dibentuk hanya lembaga yang memiliki kewenangan yang berkaitan dengan ekonomi demikian juga kawasan yang berlabel lainnya, seperti kawasan industri, kawasan perdagangan bebas, dan lain-lain. Pemahaman tersebut seperti mengikuti pandangan Dawud (2003:32) seperti penjelasan sebelumnya menunjukkan pendefinisian yang mempertimbangkan terlebih dahulu kekhasan atau kekhususan dari aspek fisik kawasan khusus dari pada aspek kelembagaan atau organ dari kawasan khusus tersebut. Definisinya lebih mempertimbangkan kepada situasi dan kondisi daerah yang memiliki kekhasan. Menurutnya, kekhasan atau kekhususan daerah yang dimaksud mengacu pada kekhasan baik yang didasarkan pada sifat teritori maupun substansi potensi yang ada.

Definisi sederhananya mengenai kawasan khusus diartikan sebagai pemerintah lokal yang terpisah dalam menyelenggarakan pelayanan publik pada daerah tertentu. Stetzer demikian pula Scott dan Bollens (dalam Permono, 2008:40) mengartikan kawasan khusus sebagai unit dari pemerintah. Dapat dipahami bahwa baik Mizany dan Manatt maupun Stetze terlebih dahulu mempertimbangkan aspek kelembagaan dalam memberikan definisi mengenai kawasan khusus. Pengertian tersebut dapat diindikasikan bahwa kawasan khusus merupakan unit khusus yang terpisah dari pemerintahan dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang berdasarkan pada klasifikasi basis fungsional pada daerah tertentu.

Berbagai perbedaan pendapat mengenai konsep kawasan khusus seperti yang telah dijelaskan tersebut diatas dapat dibagi menjadi dua garis besar. Garis besar pertama adalah konsep kawasan khusus yang mempertimbangkan aspek fisik terlebih dahulu. Garis besar kedua adalah konsep kawasan khusus yang mempertimbangkan aspek kelembagaan terlebih dahulu. Kedua garis besar pendapat mengenai konsep kawasan khusus tersebut mengantarkan kepada aspek pengembangan kawasan khusus, yakni aspek fisik dan aspek kelembagaan.

Dawud (2003:32) membagi kawasan khusus menjadi dua, yaitu pertama, kekhususan yang didasarkan pada sifat teritori wilayah, misalnya adalah daerah resapan air, daerah cagar alam, dan kawasan lindung; Kedua adalah kekhususan yang didasarkan pada substansi dari potensi yang dimiliki daerah, misalnya potensi daerah dalam kepariwisataan, perdagangan dan jasa, perindustrian, pendidikan, dan sebagainya.

Area pelayanan kawasan khusus tidak terkait dengan batasan administratif kabupaten dan kota, melainkan terkait dengan batasan fungsional area pelayanannya. Karena aktivitas kawasan khusus dalam menyediakan pelayanannya kepada masyarakat juga terkait dengan aspek fisik berupa tata guna lahan, kawasan khusus dapat memiliki dampak yang besar terhadap pembangunan lokal. Kabupaten/kota mengontrol tata guna lahan dalam wilayahnya dengan mengadopsi perencanaan umum melalui rencana tata ruang wilayahnya. Namun kawasan khusus merupakan bentuk yang berbeda dari pemerintah daerah. kawasan

khusus justru seringkali mengabaikan atau mengesampingkan control tata guna lahan pada taraf lokal. Kawasan khusus merupakan suatu badan pemerintahan yang independen yang boleh memiliki gagasan-gagasan pembangunan yang berbeda, sehingga seringkali pula berpotensi memunculkan inkonsistensi dalam pemanfaatan tata guna lahan.

Dalam konteks penyelenggaraan fungsi pemerintahan, apalagi jika di jika ditinjau dari aspek kelembagaan, maka tata cara mengenai pembentukan kawasan khusus seperti yang diamanatkan oleh undang-undang melalui peraturan pemerintah hingga saat ini belum selesai dibahas. Mizany dan Manatt (2010:14) menyebutkan bahwa kawasan khusus merupakan agen lokal yang menyediakan pelayanan publik pada masyarakat tertentu. Kawasan khusus merupakan badan hukum milik pemerintah yang memiliki otonom. Kawasan khusus menyediakan pelayanan sesuai dengan kehendak penduduknya. Meskipun demikian, kawasan khusus merupakan suatu badan hukum milik pemerintah yang terpisah secara legal.

Type tertentu dari kawasan khusus membutuhkan *board* atau dewan komisaris. Scott dan Bollens (dalam Permono, 2008:42). membedakan 4 (empat) type dari dewan pemerintahan distrik. Menurutnya keempat type tersebut adalah:

1. Lembaga independen, yang bisa berbentuk sub divisi distrik;
2. Lembaga yang ditunjuk, umumnya dipilih oleh dewan atau dewan daerah;
3. Dewan kota yang *ex officio* menjadi pengawas dan pengelola; dan

4. Lembaga yang anggotanya dipilih dari pemerintahan daerah

Dilihat dari sifat badan usaha yang dimiliki oleh organisasi penyelenggaraan pelayanan melalui kawasan khusus, dapat dibedakan menjadi dua, yakni (1) kawasan sebagai badan usaha (*enterprise districts*) yang menyelenggarakan pelayanan, sebagaimana layanan sebuah perusahaan bisnis. Setiap pelanggan yang menggunakan layanan mereka akan dikenakan biaya dan tarif; dan (2) kawasan non badan usaha (*Non enterprise districts*) menyediakan pelayanan dengan tidak mengenakan sejumlah biaya ataupun tarif. Pelayanan yang disediakan oleh *non-enterprise districts*, biasanya meliputi perlindungan kebakaran, pemakaman, perpustakaan, dan kepolisian.

Maksum (2007) mengatakan bahwa:

Dalam kaitan dengan pengembangan organ yang akan mengelola kawasan khusus, menurutnya Pengaturan kawasan khusus. Di manapun dan jenis apapun kawasan khusus yang diberlakukan, perlu didefinisikan beberapa hal, khususnya organ yang akan menyelenggarakan fungsi tertentu yang dilimpahkan oleh Pemerintah. Materi-materi yang perlu diatur antara lain meliputi: (1) bagaimana susunan organ tersebut; (2) bagaimana pengisian jabatannya; (3) bagaimana mengenai sumber dayanya (manusia dan finansial); (4) bagaimana pengawasan terhadap lembaga ini selama berjalan, (5) hubungannya dengan pemerintah, khususnya terkait dengan bidang atau fungsi yang ditanganinya.

Badan Pengelola Kawasan merupakan lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan tertentu yang didelegasikan ke daerah. Badan tersebut dibentuk berdasarkan pemetaan kawasan berdasarkan potensi yang dimilikinya atas dasar hasil kajian sebelumnya. Selanjutnya Badan Pengelola Kawasan diberikan kewenangan penuh untuk mengelola kawasan tersebut dan bertanggungjawab langsung kepada pemerintah. Dalam pelaksanaannya, Badan Pengelola Kawasan dapat melakukan kerjasama dengan masyarakat, swasta, pemerintah daerah, bahkan dengan dengan negara lain, sesuai dengan bidang kawasan.

Dinamika Pelaksanaan Kawasan Khusus di Indonesia

Dalam sistem pemerintahan daerah yang kita anut, terdapat pengaturan tentang 'wilayah'. Hal tersebut tertian dalam pengertian tentang daerah, wilayah dan kawasan. Daerah pun dibagi menjadi daerah otonom dan daerah administrative. Otonomi yang dilakukan oleh daerah otonom diklasifikasi dalam wujud wujud otonomi 'umum' dan otonomi khusus. Dalam pelaksanaan daerah otonomi tersebut terselip satu 'wilayah' yang dibentuk oleh pemerintah (pusat) yang lembaga dan pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah pusat sendiri.

Dalam konteks pembentukan kawasan khusus di Indonesia, Maksum (2007) mengatakan bahwa pihak Kementerian Dalam Negeri memberikan sinyal kuat bahwa jenis pemerintahan yang dibungkus *nomenklatur* kawasan khusus didasari oleh konsep 'delegasi' yang bermaksud menciptakan lembaga parastatal.

Gagasan otonomi khusus sesudah reformasi diakomodasikan juga dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang dalam Pasal 18 b ayat (1) mengamanatkan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Jadi setelah diamandemen, pengakuan Negara tidak hanya terbatas pada “daerah-daerah yang bersifat istimewa”, tetapi juga bagi daerah yang bersifat khusus.

Sejumlah aspek yang terkandung UUD 1945 memerlukan penjabaran lebih lanjut dalam bentuk undang-undang. Pasal 18 yang berbunyi: Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa, harus dijabarkan dalam berbagai undang-undang.

Ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengubah payung hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah. Menurut undang-undang tersebut di atas, Kawasan Khusus adalah bagian wilayah dalam Daerah provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional yang diatur dalam ketentuan peraturan Perundang-Undangan.

Selanjutnya pada pasal 360 ayat (1) dinyatakan bahwa untuk

menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat strategis bagi kepentingan nasional, Pemerintah Pusat dapat menetapkan kawasan khusus dalam wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota. sementara di ayat (2) dinyatakan bahwa kawasan khusus meliputi Kawasan perdagangan bebas dan/atau pelabuhan bebas, Kawasan hutan lindung, Kawasan hutan konservasi, Kawasan taman laut, Kawasan buru, Kawasan ekonomi khusus, Kawasan berikat, Kawasan angkatan perang, Kawasan industry, Kawasan purbakala, Kawasan cagar alam, Kawasan cagar budaya, dan Kawasan otorita.

Di dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 dinyatakan pula bahwa Kawasan untuk kepentingan nasional lainnya yang diatur dengan ketentuan peraturan Perundang-Undangan. (penjelasan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 kawasan khusus termasuk bandara, pelabuhan dan kawasan sepanjang rel kereta api). Untuk membentuk kawasan khusus, pemerintah pusat mengikut sertakan daerah yang bersangkutan. Dalam kawasan khusus, setiap daerah mempunyai kewenangan daerah yang diatur dengan peraturan pemerintah, kecuali kewenangan daerah tersebut telah diatur dalam ketentuan peraturan Perundang-Undangan. Daerah dapat mengusulkan pembentukan kawasan khusus kepada pemerintah.

Model kelembagaan kawasan khusus melalui desentralisasi kekawasan khusus yang diajukan oleh Dawud (2003:32) diantaranya adalah:

1. Akan tercipta kemandirian kawasan, karena Badan Pengelola Kawasan

diberikan otonomi untuk mengelola sendiri kawasannya.

2. Akan terjadi efisiensi pegawai, karena pegawai yang diperkerjakan di Badan Pengelola Kawasan benar-benar disesuaikan dengan kebutuhan.
3. Akan terjadi pemanfaatan sumber daya lainnya termasuk dana, karena Badan Pengelola Kawasan akan bekerja dalam skala yang lebih mendekati skala ekonomi, atau paling tidak disesuaikan dengan lingkup beban tugas dan kawasan yang dikelolanya.
4. Akan terjadi percepatan pertumbuhan kawasan, yang selanjutnya mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah yang bersangkutan.

Model kelembagaan yang diajukan oleh Dawud (2003) pun hingga saat ini belum diterapkan karena belum memadainya peraturan perundangan yang ada untuk mendukung kelancaran penerapan model kelembagaan tersebut. Untuk itu, dapat dipahami bahwa baik aspek fisik maupun aspek kelembagaan merupakan aspek yang perlu dipertimbangkan dengan matang dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan tertentu melalui pembentukan kawasan khusus.

Sebagai contoh kota Batam, yang di dalamnya merupakan lokus kawasan ekonomi dan pada saat yang sama merupakan daerah otonom. Dalam keadaan seperti itu terdapat dualisme pemerintahan dalam pengelolaan kotanya. Dualisme pemerintahan ini telah dimulai pada tahun 1983 ketika Batam ditetapkan sebagai kota administratif dan kemudian sepenuhnya menjadi kota otonom pada tahun 1999.

Meski pengelolaan Kawasan Batam sejak Tahun 1983 telah melibatkan Pemerintah Kota Administratif, namun Badan Otorita Batam tetap memiliki kewenangan yang sangat luas untuk mengelola Pulau Batam dalam konteks menarik investor ke Pulau Batam.

Kewenangan tersebut meliputi penyelenggaraan sebagian fungsi pemerintahan, (a) pelayanan masyarakat, pertanahan, pemberian izin dan sebagainya; (b) fungsi pembangunan, dimana Badan Pengelola Batam mengelola sarana dan prasarana seperti bandara, pelabuhan laut, listrik, air minum, rumah sakit dan lain-lain.

Beberapa kewenangan yang tumpang tindih, antara lain (1) Perencanaan dan pengendalian pembangunan; (2) Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; (3) Penyediaan sarana dan prasarana umum; (4) Pengendalian lingkungan hidup; (5) Pelayanan pertanahan; dan (6) Pelayanan administrasi penanaman modal.

Karena adanya tumpang tindih dalam pelaksanaan beberapa kewenangan tersebut maka kondisi ini menurunkan banyak sekali permasalahan dalam pengembangan kota. Beberapa masalah yang sering muncul antara lain **pertama** konflik dalam Perencanaan dan pengendalian pembangunan; **kedua** Konflik dalam Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; dan **ketiga** Konflik dalam Penyediaan sarana dan prasarana umum.

Dualisme yang ada mendorong pemerintah pusat ambil bagian dalam resolusi konflik. Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri

membuat rencana untuk mensinergikan peranan BP Batam dengan Pemerintah kota Batam. Misi yang diemban adalah mengsinergikan kedua institusi untuk melayani kepentingan masyarakat dan orientasi untuk mempermudah dan memperlancar kepentingan publik. Hal lain yang penting dipertimbangkan pula adalah peranan Kota Batam sebagai kontributor dalam pengembangan ekonomi Nasional.

SIMPULAN

Pembagian urusan dalam kebijakan desentralisasi lebih dominan bersifat kewilayahan (*territorial*). Urusan tersebut telah dibagi habis pada setiap level pemerintahan, mulai dari pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. desentralisasi fungsional yang diwujudkan melalui kawasan khusus dilaksanakan secara bersamaan dengan desentralisasi territorial. Namun tidak jelasnya pengaturan desentralisasi fungsional di konstitusi menjadi kendala tersendiri dalam implementasinya. Pada saat yang sama setiap kekhususan desentralisasi diatur pada level Undang-Undang hingga Peraturan Presiden yang seringkali bertentangan dengan pengaturan yang terdapat pada Undang-Undang tentang pemerintahan daerah.

Penyelenggaraan ataupun pengelolaan demikian pula kewenangan pemerintah daerah terhadap kawasan khusus berbagai hambatan dan kendala. Adanya aturan yang cenderung tidak sejalan antara aturan Perundang-Undangan tentang pemerintahan daerah dengan aturan Perundang-Undangan sektor. Ditambah lagi belum adanya aturan yang secara

spesifik mengatur kewenangan pemerintah daerah terhadap kawasan khusus. Pada sisi lain, pengaturan hubungan, kewenangan antara pemerintah daerah dengan pengelola ataupun administrator kawasan khusus sangat penting, karena bagaimanapun juga posisi kawasan khusus berada di dalam kawasan otonom yang secara tegas diatur di dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Memperhatikan realitas yang ada, pengelolaan dan administrasi kawasan khusus perlu memperoleh perhatian yang besar dari pemerintah pada setiap level pemerintahan. Hal ini disebabkan pada kawasan-kawasan khusus tersebut terdapat potensi pengembangan ekonomi, sosial budaya yang bermanfaat bukan saja bagian kawasan tersebut namun juga bermanfaat bagi bangsa Indonesia. Pengaturan tentang kewenangan pengelola dan administrator perlu diperjelas, demikian pula kewenangan pemerintah daerah terhadap kawasan khusus perlu pula diatur secara tegas. Hal lainnya ialah partisipasi masyarakat perlu pula dinormakan di dalam peraturan pemerintah ini.

Untuk mencegah terjadinya konflik, baik konflik kewenangan maupun konflik lainnya, maka perlu pembagian kewenangan yang tegas serta rinci antara pihak Pemerintah daerah, baik pemerintah provinsi maupun pemerintah Kabupaten/kota dan pengelola kawasan khusus di dalam penetapan jenis sarana dan prasarana umum yang menjadi kewajiban masing-masing; (4) konflik dalam Pengendalian lingkungan hidup; (5) Konflik dalam Pelayanan pertanahan; dan (6) Konflik dalam Pelayanan administrasi penanaman modal.

DAFTAR PUSTAKA

- Bahrum, Syamsul. 2008. *SEZ dan Paradoks Ekonomi Pembangunan*. Pekanbaru: UNRI Press.
- Cheema Shabir & Rondinelli, 1983, *Decentralization and Development Oilicy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills/London/New Delhi: sage publications
- Jones, Charles. 1984. *Pengantar Kebijakan Public (Public Policy)*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Karim, Abdul. 2003. *FTZ Batam Demi Kemakmuran Indonesia*. Jakarta: UI Press.
- Koeswara, E. 2001. *Otonomi Daerah Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*. Jakarta: Sembrani Aksara Nusantara.
- Mintzberg, Stuctur in Fives, *Designing Effective Organization*, Englewood Cliff. N.J., Printice Hall, 1999.
- Mizany, K. dan A. Manatt. 2010. *What's So Special About Special District?* Ed. III. California: A citizen's Guide to Special District in California.
- Mutalib, M., *Theory of Local Government*, Sterling Publishers Pvt Ltd, New Delhi, 1982.
- Prasojo, Eko, dkk. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*. Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2006.
- Pratikno dkk. *Desentralisasi Asimetris di Indonesia*. Yogyakarta: JPP Fisipol UGM dan Yayasan Tifa, 2010.
- Smith, B.C., *Desentralization, The Theritorial Dimension of the State*, George Allen & Unwin Ltd, London, 1985
- Karya Ilmiah dan Makalah**
- Syarif Hidayat, 2008, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Perspektif State-Society Relation*, Jurnal Politik Vol. 1 No.12008, Jakarta
- Walsh, A.H., *The Urban Challenge to Government*, Praeger/IPA, New York, USA.
- Maksum, Irfan Ridwan. 2006. *Desentralisasi dalam Pengelolaan Air Irigasi Tersier (Suatu Studi dengan Kerangka Konsep Desentralisasi Teritorial dan Fungsional di Kabupaten dan Kota Tegal–Jawa Tengah, di Kabupaten Jembrana–Bali, serta di Hulu Langat Selangor Malaysia)*. Disertasi, Universitas Indonesia.
- _____. 2007. *Memahami Desentralisasi Fungsional (Perbandingan Praktek di Belanda, Jepang, USA, dan Jerman)*. Indonesia Journal of International Law, 4(3).498
- Permono, Bayu. 2008. *Analisis Aspek-Aspek Pengembangan Kawasan Khusus (Studi Kasus Kawasan terpadu pacuan Kuda Pulomas Jakarta Timur)*. Skripsi, Universitas Indonesia.
- Utami, Nur syamsiah Putri *Perencanaan Pembangunan Kota Tangerang Sebagai Kawasan Industri Dalam Aspek-Aspek Tata Ruang Kota*. skripsi. Universitas Indonesia

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 36 tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 44 tahun 2007 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun

2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas menjadi Undang-Undang.