

**GAGASAN KAWASAN EKONOMI KHUSUS DUMAI BERBASIS
INDUSTRI HILIR KELAPA SAWIT**

TESIS



Oleh :

Nama : Indra Fatwa S.H.
No. Pokok : 15912083
BKU : Hukum Tata Negara (HTN)

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2017



**GAGASAN KAWASAN EKONOMI KHUSUS DUMAI BERBASIS
INDUSTRI HILIR KELAPA SAWIT**

OLEH:

NAMA MHS. : INDRA FATWA, S.H.
NO. POKOK MHS. : 15912083
BKU : HTN-HAN

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan Kepada
Tim Penguji dan Ujian Akhir/Tesis

Pembimbing:

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 19 Desember 2015

Mengetahui

Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.



**GAGASAN KAWASAN EKONOMI KHUSUS DUMAI BERBASIS
INDUSTRI HILIR KELAPA SAWIT**

OLEH:

NAMA MHS. : INDRA FATWA, S.H.
NO. POKOK MHS. : 15912083
BKU : HTN-HAN

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan dinyatakan
LULUS pada hari Jumat, 17 November 2017

Pembimbing:

Prof. Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. Yogyakarta,

Penguji I

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta,

Penguji II

Drs. Muntoha, S.H., Mag.

Yogyakarta,

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

SURAT PERNYATAAN

ORISINILITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA
PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM
INDONESIA

Bismillahirrohmanirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Indra Fatwa, S.H.

No. Mhs. : 15912083

Adalah benar-benar mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan judul:

**GAGASAN KAWASAN EKONOMI KHUSUS DUMAI BERBASIS
INDUSTRI HILIR KELAPA SAWIT**

Karya Ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Pascasarjana Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsure-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan *penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*;
3. bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administrative, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Demikian Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di : Jogjakarta
Pada Tanggal : 10 Januari 2017
Yang membuat Pernyataan

Indra Fatwa

MOTTO

“Kejarlah kesuksesan akhirat, maka kesuksesan dunia akan mengikut padamu.”

PERSEMBAHAN

Dengan selesainya karya ilmiah ini kuhaturkan puja dan puji serta syukur yang tak terhingga kepada Allah SWT, sebagai salah satu bentuk pengabdian dan ibadah kepada pemilik alam semesta beserta seluruh isisnya.

Karya ilmiah ini kupersembahkan untuk keluarga kecilku di Bumi Lancang Kuning, Riau. Ayahanda, Adik perempuanku, *Wabil Khusus* Almarhumah Ibunda-ku Hj. Yunilawati.

Al-fatihah.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbil'alamin

Puji syukur kehadiran Allah SWT yang senantiasa melimpahkan rahmah, hidayah, dan inayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul “Gagasan Kawasan Ekonomi Khusus Dumai Berbasis Industri Hilir Kelapa Sawit.” Shalawat dan salam senantiasa tucurahkan atas Baginda Nabi Muhammad SAW, yang telah mengajarkan agama yang penuh kedamaian, toleransi, persatuan.

Sebagai manusia biasa, penulis tentu sangat menyadari bahwa tesis ini jauh dari kesempurnaan. Namun demikian, dengan iringan do'a dan harapan, semoga tesis ini mempunyai nilai manfaat bagi siapa saja yang membacanya. Ucapan terimakasih juga penulis haturkan kepada seluruh pihak yang telah berjasa membantu penulis dalam menyelesaikan tesis ini baik secara langsung maupun tidak langsung, secara materil maupun moril. Oleh karena itu, perkenankan penulis untuk menyampaikan ucapan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Yang tercinta dan terkasih, ladang surgaku di dunia. Almarhumah Ibundaku Hj. Yunilawati. Saya dedikasikan Tesis dan gelar Master Hukum ini untuk beliau. Beliau berpulang saat Penulis sedang melakukan riset Tesis ini di Riau, sungguh sebuah ujian yang sangat berat bagi kami sekeluarga. Namun Penulis yakin dan percaya, kehendak Allah adalah yang terbaik. Al-fatihah untuk almarhumah.

2. Yang tercinta dan terkasih, tempat pulang paling nyaman di muka bumi ini, keluargaku di Pekanbaru. Ayahanda H. Irwan Efendi Pulungan, terimakasih yang tak terhingga untuk setiap tetes keringat dan usahamu dalam mengangkat derajat keluarga. Kita bisa seperti sekarang, selain karena kehendak Allah tidak lain tidak bukan disebabkan oleh semua usaha dan keringatmu dari dulu hingga kini. Semoga Allah meridhoi-ku dan Yeyen untuk dapat setidaknya mempertahankan capaian yang telah engkau berikan. Adik perempuanku satu-satunya Yeyen Fika, terima kasih sudah menjadi adik perempuan yang solehah.
3. Maha Guru Prof. Dr. Ni'matul Huda S.H., M.Hum selaku pembimbing Penulis dalam penulisan Tesis ini. Terima kasih atas semua diskusi, saran, pendapat, arahan, ilmu, nasihat, waktu di sela-sela kesibukan Ibu, serta bimbingan yang tulus sehingga memudahkan Penulis dalam proses pengerjaan Tesis ini. Penulis sangat mengagumi pribadi, keilmuan, serta pengabdian Ibu sebagai seorang Akademisi HTN. Semoga Allah mencatat itu semua sebagai amal jariyah buat Profesor. Amin.
4. Yth. Dr. Aunnur Rahim Faqih, S.H. M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
5. Drs. Agus Triyanta, MA., MH. Ph.D. selaku Direktur Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
6. Yth. Almarhum Kanda Masnur Marzuki, S.H, LL.M. Selaku Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, salah satu putra terbaik Riau. Terima kasih yang belum sempat terucap secara langsung atas

diskusi dan saran via *email* dan Twitter berkaitan dengan Tesis ini, di saat kanda sedang berjuang melawan penyakit yang diujikan Allah. Terima kasih sudah menjadi inspirator pertama saya di kampus untuk mendalami Hukum Tata Negara. Al-fatihah untuk almarhum.

7. Orang-orang yang sempat diskusi, ngobrol baik secara langsung maupun tidak langsung, menikmati siang dan malam-nya Jogja, serta berbagi pengalaman dan bersama Penulis selama menjalani pendidikan di kota ini mulai dari S-1. Kamu, kamu, kamu, kamu, dan kamu. *It's too much "you" but you know who you are.* Percayalah, kalian sangat membantu dan berharga di saat-saat saya mengalami kejenuhan dengan aktifitas akademis. *Thank you for the time, guys!*
8. Buat kamu yang masih bersedia menghabiskan sebagian waktu dalam hidupnya bersama serta masih bersedia menyamakan takdir kita. *I always say this to you:* “Kita saling belajar mengerti satu sama lain tentang berbagai hal di pertemuan yang pertama. Kelak jika kamu meragu, ingatlah bahwa mengerti itu sulit.” Bukan begitu? :’)
9. Terima kasih untuk bergelas-gelas kopi, cokelat, berpiring-piring donat, gorengan serta tembakau yang menemani waktu-waktu saya berpikir menuliskan kata demi kata di dalam Tesis ini.

Untuk semua yang membaca dan tidak membaca Tesis ini, Penulis menyadari masih banyak kekurangan dalam penulisan karya ilmiah ini. Oleh karena itu, saran dan kritik yang membangun dari semua pihak sangat diharapkan

oleh Penulis. *Last but not least*, semoga Tesis ini bermanfaat bagi semua pihak.

Amin.

Jogjakarta, 19 Desember 2017

Penulis

Indra Fatwa S.H.

DAFTAR ISI

COVER	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN PERNYATAAN	iv
HALAMAN MOTTO	v
HALAMAN PERSEMBAHAN	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xiii
ABSTRAK	xiv
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	13
C. Tujuan Penelitian	14
D. Kerangka Teori	14
E. Metode Penelitian	28
F. Sistematika Penelitian	34
BAB II: LANDASAN TEORI	33
A. Negara Kesatuan	33
B. Hubungan Pusat dan Daerah	47
C. Otonomi Daerah	68
D. Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan	75

BAB III: GAGASAN KAWASAN EKONOMI KHUSUS DUMAI BERBASIS INDUSTRI HILIR KELAPA SAWIT	87
A. Gambaran Umum Kota Dumai.....	87
B. Urgensi Penetapan Status Kawasan Ekonomi Khusus Dumai	91
1. Peluang Investasi Industri Hilir Kelapa Sawit di Provinsi Riau..	91
2. Gambaran Umum Kelapa Sawit dan Perekonomian Provinsi Riau.....	99
3. Kawasan Ekonomi Khusus Sebagai Solusi	106
C. Permasalahan Seputar Penetapan Status Kawasan Ekonomi Khusus Dumai Berbasis Industri Hilir Kelapa Sawit	112
BAB V : PENUTUP	121
A. Kesimpulan	121
B. Saran	124
DAFTAR PUSTAKA	127
 DAFTAR TABEL	
Tabel 1	102
Tabel 2.....	103

ABSTRAK

Bentuk negara kesatuan sudah menjadi harga mati dan paling cocok bagi negara Indonesia, yaitu bentuk negara yang meletakkan kekuasaan tertinggi di tangan pemerintah pusat. Namun pasca reformasi, bentuk negara kesatuan ini juga diiringi dengan penerapan asas desentralisasi dalam pemerintahan. Yaitu asas yang menghendaki diberikannya kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan menjalankan urusan rumah tangganya sendiri. Penerapan asas desentralisasi dalam pemerintahan Indonesia pasca reformasi salah satunya dikarenakan tuntutan berbagai daerah agar dapat meningkatkan kualitas dan daya saing daerahnya, serta upaya untuk tetap memperkuat kesatuan dan persatuan bangsa Indonesia. Salah satu bentuk dari penerapan asas desentralisasi tersebut adalah, penetapan suatu wilayah atau daerah menjadi Kawasan Ekonomi Khusus oleh pemerintah pusat sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Rumusan masalah dalam tesis ini adalah, *Pertama*, apakah urgensi dari penetapan status Kawasan Ekonomi Khusus Dumai berbasis industri hilir kelapa sawit? *Kedua*, apakah kendala yang dihadapi dalam upaya penetapan status Kawasan Ekonomi Khusus Dumai berbasis industri hilir kelapa sawit? Adapun penelitian ini adalah jenis penelitian *yuridis normatif*, namun untuk memperkaya data Penulis melakukan wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan dalam tesis ini.

Kesimpulan dari penelitian ini menyatakan. *Pertama*, dalam rangka meningkatkan dan memanfaatkan potensi ekonomi yang dimiliki Provinsi Riau dalam sektor industri kelapa sawit, serta untuk meningkatkan nilai ekonomi dari komoditi sawit itu sendiri maka pengajuan penetapan status Kawasan Ekonomi Khusus di Dumai adalah sangat tepat. *Kedua*, dalam usaha untuk menetapkan Dumai menjadi Kawasan Ekonomi Khusus muncul berbagai permasalahan yang menghambat baik dari pusat maupun daerah. Permasalahan tersebut dalam hal infrastruktur utama dan pendukung industri, pembebasan lahan, serta regulasi dari pusat dan daerah.

Kata kunci: *Kawasan Ekonomi Khusus, Desentralisasi, Hubungan Pusat dan Daerah.*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Konstitusi suatu negara pada hakekatnya merupakan hukum dasar tertinggi yang memuat hal-hal mengenai penyelenggaraan negara, karenanya suatu konstitusi harus memiliki sifat yang lebih stabil dari pada produk hukum lainnya. Terlebih lagi jika jiwa dan semangat pelaksanaan penyelenggaraan negara juga diatur dalam konstitusi sehingga perubahan suatu konstitusi dapat membawa perubahan yang besar terhadap sistem penyelenggaraan Negara. Bisa jadi suatu negara yang demokratis berubah menjadi otoriter karena terjadi perubahan dalam konstitusinya.¹

Pelaksanaan reformasi sistem ketatanegaraan Indonesia ditandai dengan lengsernya pemerintahan Orde Baru yang telah berkuasa selama 32 tahun² yang diinisiasi melalui pergerakan mahasiswa dari seluruh Indonesia yang “mengepung” Jakarta pada Mei tahun 1998. Salah satu tuntutan terbesar dari gerakan yang digalang oleh sekelompok orang yang juga menyebut dirinya

¹ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta, Rajawali Press, 2012, hlm 114

² Meskipun sesungguhnya periode resmi penguasa Orde Baru yaitu Soeharto baru menjadi Pejabat Presiden pada 1967 dan menjadi Presiden defenitif pada 1968, namun secara politik telah disepakati bahwa awal kepemimpinan Soeharto dihitung sejak dikeluarkannya Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar) pada 1966.

sebagai kalangan reformis³ selain lengsernya Presiden Soeharto kala itu adalah, dilakukannya amandemen terhadap konstitusi dalam hal ini adalah amandemen terhadap Undang Undang Dasar 1945 (UUD 1945).

Amandemen ini merupakan sebuah keniscayaan yang tak dapat dibendung lagi sebagai konsekuensi dari gerakan demokrasi pada masa itu. Sebab berbagai kalangan menilai, salah satu faktor utama pemerintahan orde baru dapat melenggang mulus selama kurang lebih 32 tahun yang kemudian menciptakan iklim pemerintahan otoriter dalam pemerintahan Indonesia disebabkan oleh konstitusi kita yang lemah dan memberikan peluang hal tersebut dapat terselenggara. Dengan kata lain mereka menilai UUD 1945 kala itu sangat rentan untuk disalahgunakan oleh pemegang kekuasaan dalam hal ini Presiden dikarenakan banyaknya pasal-pasal yang mengandung arti ganda atau multi tafsir, sehingga hal tersebutlah yang kemudian dimanfaatkan oleh pemegang kekuasaan selama rezim orde baru untuk memuluskan kekuasaannya.

Salah satu buah dari hasil amandemen konstitusi tersebut adalah pemberlakuan Otonomi Daerah di Indonesia sebagai respon pemerintah atas tuntutan berbagai kalangan yang menilai saat itu pemerintahan terselenggara terlalu sentralistik. Otonomi Daerah adalah sebuah sistem pemerintahan yang menghendaki pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, namun tentu tetap berada di dalam *pattern* negara kesatuan. Tidak heran tuntutan tersebut

³ Sekelompok kalangan yang ketika itu menjadi motor penggerak masyarakat dan mahasiswa khususnya di seluruh Indonesia, untuk melakukan gerakan reformasi yang dipimpin oleh Amien Rais.

menjadi salah satu rekomendasi utama yang diajukan ketika masa amandemen konstitusi, mengingat ketika rezim orde baru berkuasa hubungan pemerintah pusat dan daerah berjalan sangat tidak harmonis.⁴

Pemerintah pusat dalam hal ini adalah Jakarta, ketika itu hanya menjadikan daerah terutama daerah-daerah yang kaya akan sumber daya alam sebagai “mesin ATM” tanpa memperdulikan bagi hasil yang sepadan buat pemerintah daerah. Hasilnya adalah, banyak daerah-daerah di luar pulau jawa mengalami ketertinggalan yang sangat jauh di berbagai bidang dikarenakan sistem bagi hasil yang tidak adil dan pemerintahan yang terlalu sentralistik. Semangat ini yang kemudian direpresentasikan dengan lahirnya ketentuan bagi daerah untuk menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya melalui amandemen UUD 1945.⁵

Konstitusi Negara Republik Indonesia dalam hal ini UUD 1945 telah menjelaskan secara eksplisit mengenai bentuk negara dan bentuk pemerintahan negara Indonesia yang diatur dalam bab tersendiri, yaitu bab I tentang bentuk dan kedaulatan. Di dalam Pasal 1 ayat (1) pada bab tersebut menyatakan sebagai berikut: “Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik.” Kemudian dipertegas kembali di dalam Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 pasca amandemen yang menyatakan: “Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, tidak dapat dilakukan perubahan”, keterangan dalam Pasal 37 ayat (5) UUDNRI 1945 akan tetap berbentuk Negara Kesatuan selamanya, kecuali

⁴ Makalah Reformasi Hukum Tata Negara Melalui Amandemen Konstitusi (Kritik Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia, Tugas Mata Kuliah Teori dan Hukum Konstitusi oleh Indra Fatwa, Magister Hukum UII, Yogyakarta, 2016

⁵ *Ibid*

Majelis Permusyawaratan Rakyat mengubah kembali ketentuan Pasal 37 ayat (5) tersebut.⁶

Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam perkembangannya terbagi dengan beberapa daerah provinsi, selanjutnya dalam satu provinsi wilayahnya terbagi dengan beberapa kabupaten dan kota yang mempunyai pemerintahan daerah yang diatur oleh undang-undang. Provinsi di Indonesia dipimpin oleh seorang Gubernur sebagai kepala daerah, sedangkan untuk wilayah kabupaten dipimpin oleh seorang Bupati dan kota dipimpin oleh Walikota sebagai kepala daerahnya. Pemerintahan daerah di Indonesia khususnya pasca reformasi dikembangkan berdasarkan asas otonomi (desentralisasi) dan tugas perbantuan, asas dekonsentrasi hanya diterapkan bagi pemerintah provinsi dan kabupaten/kota yang belum siap atau belum sepenuhnya melaksanakan prinsip otonomi sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945.⁷

Lebih lanjut dalam perkembangan pemerintahan daerah di Indonesia pasca reformasi dan amandemen terhadap UUD 1945, konstitusi kita ternyata memberikan peluang untuk terselenggaranya sebuah pemerintahan yang “berbau” federal. Hal ini sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 18B ayat (1) tentang pemerintahan daerah yang mengatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Disinilah penulis menilai bahwasanya telah terjadi tumpang tindih peraturan dalam

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm 211

⁷ *Ibid*

konstitusi kita mengenai bentuk negara, dengan kata lain praktik pemerintahan atau bentuk negara di Indonesia pasca amandemen sesungguhnya tidak lagi menganut prinsip negara kesatuan yang murni.

Konsekuensi dari ketentuan konstitusi pasca amandemen tersebut khususnya pada Pasal 18B ayat (1) itulah yang kemudian dijadikan landasan yuridis bagi daerah-daerah di Indonesia yang merasa pelaksanaan otonomi daerah belum sepenuhnya memuaskan serta belum memenuhi apa yang menjadi kehendak dan tujuan dari masyarakat di daerah dengan mengajukan atau meniupkan wacana penetapan sebagai daerah yang berstatus otonomi khusus kepada pemerintah pusat. Sebagaimana yang diketahui, pasca runtuhnya rezim orde baru banyak daerah yang menuntut untuk ditetapkan sebagai daerah dengan status otonomi khusus, yaitu satuan-satuan daerah yang diatur oleh undang-undang mengenai sistem satuan pemerintahan otonomi daerah yang mempunyai kekhususan dibanding dengan daerah lain. Selama ini baru empat daerah yang mendapatkan status tersebut. Daerah tersebut adalah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Daerah Istimewa Nangroe Aceh Darussalam, dan Provinsi Papua.

Dari beberapa daerah yang telah disahkan menjadi Otonomi Khusus tersebut, makna dan persepsi dari Otonomi Khusus dalam dinamikannya menjadi perdebatan yang tidak lagi menjadi persoalan biasa, beberapa daerah menginginkan bahwa Otonomi mereka diperjuangkan menjadi Otonomi Khusus. Pada kurun waktu 10 tahun kebelakang, muncul isu mengenai beberapa daerah yang menginginkan status daerah menjadi Otonomi Khusus dan Daerah Istimewa,

salah satu daerah yang menginginkan Daerah Istimewa adalah Surakarta. Surakarta merupakan salah satu kota/daerah yang menginginkan Daerah Istimewa yang sempat mereka sandang dari tahun 1945 sampai dengan bulan Juli 1946 kembali ditetapkan menjadi Otonomi Khusus berupa pemerintahan yang bersifat Daerah Istimewa Surakarta. Seiring dengan dibukanya kembali semangat otonomi daerah dan dengan pemberian Otonomi Khusus pada Papua (2001), Papua Barat (2008), Aceh (2001 dan 2006), dan DKI Jakarta (1999 dan 2007) serta penegasan keistimewaan Aceh (1999 dan 2006) dan Yogyakarta (2012), muncul wacana untuk menghidupkan kembali Daerah Istimewa Surakarta sebagai bagian dari NKRI.⁸

Gelombang tuntutan agar status otonomi daerahnya ditingkatkan menjadi Otonomi Khusus pun juga datang dari bumi Lancang Kuning, Riau. Bukan tanpa alasan yang kuat rakyat Riau menuntut akan penetapan Otsus di daerahnya, sebagai salah satu daerah yang kaya dengan sumber daya alam di Indonesia, Riau telah bertahun-tahun merasakan ketidakadilan yang bersumber dari Jakarta. Rakyat Riau tidak dapat menikmati sepenuhnya hasil dari kekayaan alamnya sendiri, Dana Bagi Hasil (DBH) yang diterima pemerintah Riau tidak sepadan dengan apa yang telah dihasilkan. Jakarta masih setengah hati memberikan hak otonomi yang luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri.

Penetapan berbagai aturan pelaksana seperti UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi menjadi UU No. 23 Tahun

⁸ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusa Media, Bandung, 2014, hlm 56-57

2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah No. 33 Tahun 2004 menunjukkan pemerintah pusat masih berhasrat besar mengendalikan kebijakan tanpa hendak melimpahkannya kepada daerah. Bukan suatu yang berlebihan apabila saat itu Riau menuntut keadilan atas haknya yang selama ini dirasa sangat tidak adil. Berbagai bentuk kekecewaan dan protes itu sudah tertuang dalam berbagai wacana, sebut saja gerakan Riau merdeka, negara federasi Riau, dan teranyar otonomi khusus.

Gagasan penetapan Otsus Riau pertama kali digaungkan pada tahun 2007, melalui perahu Forum Nasional Otonomi Khusus Riau (Fornas Otsus Riau). Sebagai nahkodahnya, dipilihlah salah satu putri terbaik Riau yaitu politisi senior partai Golkar yang ketika itu juga menjabat sebagai anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Hj. Maimanah Umar, harapan untuk mendapatkan status khusus tersebut sempat melambung tinggi dipikiran rakyat Riau. Namun seiring berjalannya waktu, hingga saat ini harapan dan cita-cita yang telah dilambungkan tersebut masih saja dan tetap menjadi harapan yang melambung tinggi di langit. Berbagai kendala yang dihadapi Fornas Otsus Riau selama perjuangan mendapatkan status tersebut telah menyebabkan status Otonomi Khusus hingga saat ini belum dipegang oleh Riau.

Berangkat dari pergerakan yang telah digaungkan sebelumnya oleh Fornas Otsus Riau pada tahun 2007, Penulis melalui tesis ini ingin meniupkan kembali wacana penetapan status khusus di Provinsi Riau namun dalam format dan konsep yang berbeda serta lebih relevan untuk masa sekarang ini. Penulis menilai, salah satu penyebab wacana penetapan Otonomi Khusus bagi Riau pada saat itu tidak

dapat terealisasi adalah dikarenakan format khusus yang disusun ketika itu belum dapat menggugah dan mencuri perhatian pemerintah pusat. Lebih lanjut berkaitan dengan format khusus yang diajukan, perjuangan kala itu yang didominasi oleh suasana kebatinaan dari sebagian besar rakyat Riau yang cemburu dan marah atas ketidakadilan hitung-hitungan Dana Bagi Hasil (DBH) sumber daya alam antara Jakarta dan Riau. Sementara apabila kita merujuk pada hasil penelitian, diketahui cadangan minyak bumi Riau per 1 Januari 2005 sekitar 4,27 miliar barel dan hanya mampu bertahan 20 tahun, setelah itu Riau tidak lagi menjadi daerah penghasil minyak. Maka hitung-hitungannya kala itu apabila tetap dilanjutkan perjuangan tersebut, Otsus Riau belum tercapai tetapi cadangan minyak sudah habis. Maka akan terasa sia-sia jika format khusus yang diajukan hanya berdasarkan permasalahan itu.⁹

Oleh karenanya alasan tersebut kurang relevan untuk dijadikan dasar penetapan Otsus, terlebih lagi apabila kita berkaca pada banyaknya daerah-daerah lain di Indonesia yang juga kaya akan sumber daya alam. Diperlukan alasan yang memiliki dasar kekhususan yang kuat dan memiliki orientasi jangka panjang apabila ingin kembali meniupkan wacana penetapan Otsus Riau. Mengingat status otonomi khusus yang kini dikecap Aceh dan Papua merupakan hasil dari perjuangan panjang dan berdarah-darah. Kedua daerah tersebut mendapat hak otonomi khusus didasarkan pada perjuangan historis dan kultural masyarakatnya selain kekayaan alam yang mereka miliki. Aceh yang dikenal dengan sebutan Serambi Mekah, mengikhlaskan diri bergabung dengan NKRI dengan catatan di

⁹ <http://kompasiana.com/joniwr/hut-riau-ke-54-dilema-otonomi-bagi-propinsi-kaya>
Dakses pada tanggal 14 September 2016, Pukul 20:30

daerah itu berlaku syariat Islam. Begitu juga dengan Papua, mereka bergabung dengan NKRI hasil dari referendum rakyat Papua pada tahun 1962. Opsi sejarah itu menjadi landasan yang kuat bagi mereka untuk menuntut hak istimewa. Namun ketika Jakarta menjilat ludah sendiri, kedua daerah itu bangkit melakukan perlawanan fisik yang berlarut-larut. Otonomi khusus merupakan pemulihan hak mereka yang selama ini terampas.¹⁰

Berdasarkan pengalaman perjuangan Fornas Otsus Riau terdahulu tersebut Penulis menawarkan gagasan baru dalam upaya untuk tetap dapat memanfaatkan potensi besar yang dimiliki Provinsi Riau agar memberikan sumbangsih dan keuntungan yang lebih besar bagi Riau sendiri maupun bagi Indonesia. Gagasan tersebut dapat direalisasikan dengan penetapan kawasan khusus berbasis ekonomi perdagangan dan pusat kebudayaan melayu di Provinsi Riau, konsep seperti ini paling realistis untuk dicapai dan diterapkan pada rezim otonomi daerah saat ini. Penulis menyadari bahwasanya harapan dan perjuangan untuk menggapai status Otsus Riau sampai saat ini sangatlah sulit untuk dapat direalisasikan, mengingat selama ini latar belakang penetapan suatu daerah yang mendapatkan status Otsus tersebut lebih didasarkan pada alasan sejarah, politis, dan keadaan darurat yang disebabkan gerakan-gerakan separatisme. Oleh karena itu akan sangat berat dan terjal jalan yang akan dilalui apabila wacana penetapan Otsus di Provinsi Riau digulirkan kembali dengan alasan dan format khusus seperti apapun yang ditawarkan.

¹⁰ *Ibid*

Konsep kawasan khusus ini sangat dimungkinkan untuk direalisasikan dengan dasar yuridis yang mengacu pada Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 360 ayat (1) yang berbunyi: “*Untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat strategis bagi kepentingan nasional, Pemerintah Pusat dapat menetapkan kawasan khusus dalam wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota*”. Lebih lanjut di dalam ayat (2) dikatakan bahwa kawasan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. Kawasan perdagangan bebas dan/atau pelabuhan bebas;
- b. Kawasan hutan lindung;
- c. Kawasan hutan konservasi;
- d. Kawasan taman laut;
- e. Kawasan buru;
- f. Kawasan ekonomi khusus;
- g. Kawasan berikat;
- h. Kawasan angkatan perang;
- i. Kawasan industri;
- j. Kawasan purbakala;
- k. Kawasan cagar alam;
- l. Kawasan cagar budaya;
- m. Kawasan otorita; dan
- n. Kawasan untuk kepentingan nasional lainnya yang diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Dengan menetapkan salah satu daerah dalam hal ini Dumai yang penulis ajukan sebagai kawasan ekonomi khusus di Provinsi Riau maka diharapkan akan mengembalikan masa kejayaan Riau sebagai pusat ekonomi perdagangan di Asia Tenggara menyaingi Malaka dan Singapura yang akan berdampak pada percepatan pertumbuhan ekonomi nasional, mengingat sumbangsih Riau yang begitu besar selama ini dalam menopang perekonomian Indonesia. Hal ini juga senada dengan visi Provinsi Riau tahun 2020 yang dituangkan melalui Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 36 tahun 2001 yang berbunyi, “*terwujudnya*

Provinsi Riau sebagai Pusat Perekonomian dan Kebudayaan Melayu dalam lingkungan masyarakat yang agamis, sejahtera lahir dan bathin, di Asia Tenggara”. Hal tersebut dapat lebih mudah tercapai sekiranya status kawasan khusus diberikan kepada Provinsi Riau.

Lebih lanjut menurut Penulis, momentum untuk mengajukan format khusus seperti itu dapat terlaksana pada saat ini apabila kita berkaca pada program pemerintahan sekarang yang dipimpin oleh Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla yang mengedepankan pembangunan poros maritim sebagai kekuatan perekonomian Indonesia, sehingga diharapkan nantinya Indonesia dapat menjadi kekuatan maritim dunia. Pembangunan jalan tol lintas Sumatera yang juga melewati Riau, penguatan poros maritim, pembangunan tol laut, dan program lainnya sesungguhnya telah sejalan dengan gagasan Kawasan Khusus di Provinsi Riau yang berbasis ekonomi perdagangan serta budaya melayu tersebut. Sehingga nantinya apabila Kawasan Khusus Riau benar-benar ditetapkan dengan format seperti itu, tidak hanya akan mendatangkan keuntungan bagi daerah melainkan juga akan memberi kontribusi pada percepatan pembangunan ekonomi nasional.

Pada dasarnya pembentukan suatu daerah atau kawasan yang bersifat khusus harus memberikan pertimbangan dan alasan yang kuat untuk dapat mewujudkan dan mengimplementasikan tujuan diberikannya status Otsus maupun Kawasan Khusus pada suatu daerah. Secara politis daerah yang diberikan status Otsus dan Kawasan Khusus artinya mendapatkan perlakuan khusus untuk wilayah tertentu berdasarkan latar belakang yang berbeda-beda, selama ini latar belakang penetapan suatu daerah khususnya Otsus didominasi oleh alasan sejarah, politik,

budaya, dan hukum. Penulis menilai meskipun Riau secara format khusus dan alasan pendukung lainnya sangat pantas untuk dipertimbangkan ditetapkan sebagai daerah Otsus, namun sangat sulit untuk direalisasikan mengingat perjuangan daerah-daerah yang selama ini telah mengecap status tersebut tidaklah didapatkan dengan cara yang biasa melainkan melalui perjuangan yang berdarah-darah.

Maka gagasan pembentukan Kawasan Ekonomi Khusus di Provinsi Riau merupakan solusi paling tepat yang dapat segera direalisasikan sebagai obat penawar sakit atas gagalnya perjuangan penetapan status Otsus Riau tahun 2007 serta upaya untuk tetap dapat memanfaatkan potensi besar yang dimiliki oleh provinsi ini. Lebih lanjut disamping secara yuridis dimungkinkan, pengajuan penetapan sebagai daerah berstatus Kawasan Khusus dapat dilakukan dengan cara damai tanpa harus melalui perjuangan yang menghasilkan pertumpahan darah dan menimbulkan potensi disintegrasi bangsa.

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk mengangkat topik ini untuk dikaji dan diteliti lebih mendalam. Maka dari itu dipilihlah judul tesis **“GAGASAN PENETAPAN STATUS KAWASAN EKONOMI KHUSUS DUMAI BERBASIS INDUSTRI HILIR KELAPA SAWIT”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan dalam latar belakang masalah, maka dapat ditarik perumusan masalah yaitu:

1. Apakah urgensi pengajuan penetapan status Kawasan Ekonomi Khusus Dumai?

2. Apa kendala dalam upaya penetapan status Kawasan Ekonomi Khusus Dumai?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian yang didasarkan pada rumusan masalah tersebut di atas adalah:

1. Untuk mengetahui urgensi pengajuan penetapan status Kawasan Khusus di Provinsi Riau
2. Untuk menggagas konsep ideal penataan Kawasan Khusus di Provinsi Riau.

D. Kerangka Pemikiran Teoritik

1. Negara Kesatuan

Negara Kesatuan adalah negara berdaulat yang diselenggarakan sebagai satu kesatuan tunggal, dimana pemerintah pusat adalah yang tertinggi dan satuan-satuan subnasionalnya hanya menjalankan kekuasaan-kekuasaan yang dipilih oleh pemerintah pusat untuk didelegasikan. Bentuk pemerintahan kesatuan diterapkan oleh banyak negara di dunia. Negara Kesatuan ini apabila ditinjau dari segi susunannya, maka yang terlihat yaitu negara yang bersifat tunggal. Negara Kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara dalam negara. Ditinjau dari segi sejarah ketatanegaraan serta ilmu negara, pada permulaan perkembangannya, yaitu dari zaman purba, zaman kuma, zaman abad

pertengahan, zaman renaissance, kemudian memasuki zaman hukum alam baik abad XVII maupun abad XVIII, kekuasaan para penguasa itu pada umumnya bersifat absolut, dan mulai diterapkannya asas sentralisasi dan asas konsentrasi.¹¹

Secara teoritis dapat diungkapkan bahwa kekuasaan itu dapat dibagi dengan dua cara, yaitu sebagai berikut.¹²

- a. Secara vertical, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatnya, maksudnya ialah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat kekuasaan. Carl. J. Freidrich memakai istilah pembagian kekuasaan secara territorial (*territorial division of power*). Pembagian kekuasaan ini dapat dengan jelas kita bandingkan antara negara kesatuan, federasi, dan konfederasi.
- b. Secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, aksekutif, dan yudikatif yang lebih dikenal dengan istilah *trias politica* atau pemisahan kekuasaan.

Selanjutnya dapat dijelaskan mengenai pengertian kedua asas di atas adalah sebagai berikut :¹³

1. Asas sentralisasi, adalah asas yang menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintahan itu milik Pemerintah Pusat.
2. Asas konsentrasi, adalah asas yang menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintahan itu dilaksanakan sendiri oleh Pemerintah Pusat, baik yang ada di pusat pemerintahan maupun yang ada di daerah – daerah

Menurut Fred Isjwara, negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh, jika dibandingkan dengan federal atau konfederasi. Dalam negara

¹¹ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cetakan Pertama, Bumi Aksara, Jakarta 1990, hlm 64-65

¹² Syahda Guruh Langkah Samudra, *Menimbang Otonomi VS Federal (Mengembangkan Waca Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia)*, Cetakan Pertama, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2000), hlm. 68.

¹³ *Ibid*, hlm 65

kesatuan terdapat baik persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*).¹⁴ Maka apabila dilihat dari segi susunannya, negara kesatuan bukan negara yang tersusun dari beberapa negara melainkan negara tunggal seperti yang telah dijelaskan sebelumnya.

L.J.Van Apeeldorn mengatakan suatu negara disebut sebagai negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh pemerintah pusat, sementara provinsi-provinsi atau daerah hanya menerima kekuasaan dari pemerintah pusat. Provinsi-provinsi itu tidak memiliki hak mandiri. Sementara negara kesatuan sebagai negara dengan sentralisasi kekuasaan, menurut Thorsten V. Kalijarvi ialah negara-negara di mana seluruh kekuasaan dipusatkan pada satu atau beberapa organ pusat, tanpa pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah bagian-bagian negara itu. Pemerintah bagian-bagian negara itu hanya bertindak sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.¹⁵

Demi menjaga kesatuan dan integritas negara merupakan salah satu alasan pemerintah pusat untuk senantiasa mendominasi pelaksanaan urusan pemerintahan dengan mengesampingkan peran dan hak pemerintah daerah untuk ikut terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola dan memperjuangkan kepentingan daerahnya. Dominasi ini yang kemudian mengakibatkan hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam bentuk negara kesatuan berjalan tidak harmonis, bahkan beberapa berada pada titik yang

¹⁴ Ni'matul Huda, *Desentralisasi...., Op.Cit*, hlm 2

¹⁵ *Ibid*, hlm 3

mengkhawatirkan, sehingga timbul untuk merubah gagasan negara kesatuan menjadi negara federal.¹⁶

Model negara kesatuan asumsi dasarnya berbeda secara dimentrik dari negara federal. Formasi negara kesatuan di deklarasikan saat kemerdekaan oleh para pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satuan negara. Tidak ada kesepakatan antara para penguasa daerah, apalagi negara–negara, karena diasumsikan bahwa semua wilayahnya yang termasuk didalamnya bukanlah bagian–bagian wilayah yang bersifat independen. Atas dasar itu, negara membentuk daerah–daerah atau wilayah yang kemudian diberi kekuasaan atau kewenangan oleh Pemerintah Pusat untuk mengurus berbagai kepentingan masyarakatnya.¹⁷

UUD 1945 pasal 1 angka (1), dinyatakan dengan tegas bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip negara kesatuan ialah pemegang kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat tanpa ada suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan pada pemerintah daerah. Negara kesatuan merupakan landasan batas dari isi pengertian Otonomi. Berdasarkan landasan batas tersebut, dikembangkanlah berbagai peraturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntunan kesatuan dan Otonomi.¹⁸

¹⁶ *Ibid*, hlm 4

¹⁷ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah – Filosofi Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm 54-55

¹⁸ *Ibid*

2. Hubungan Pusat dan Daerah

Indonesia telah sepakat menganut bentuk negara kesatuan yaitu negara merdeka dan berdaulat yang pemerintahannya diatur oleh pemerintah pusat. Sistem pelaksanaan pemerintahan negara dapat dilaksanakan dengan cara sentralisasi. Dimana kedaulatan negara baik kedalam dan keluar, ditangani pemerintah pusat. Dalam konstitusi Republik Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam pasal 4 ayat (1) dikatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar, sehingga dalam pasal ini apabila kita tafsirkan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi yaitu pada Presiden maka praktik pelaksanaan kekuasaan tidak terbagi dan hanya ada satu pemerintah yang berdaulat sehingga jelas negara kita pada dasarnya menganut asas sentralisasi/sentralistik.

Namun karena luasnya daerah-daerah di negara kita yang terbagi-bagi atas beberapa provinsi, kabupaten serta kota maka daerah-daerah tersebut memiliki pemerintahan daerah dengan maksud guna mempermudah kinerja pemerintah pusat terhadap daerahnya sehingga digunakanlah suatu asas yang dinamakan asas otonomi sesuai dengan yang diatur dalam pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Maka dari itu pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat, sehingga dalam hal ini menimbulkan suatu hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah di daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dapat kita lihat dalam 3 proses, menurut Bagir Manan disebut dengan proses bukan sebagai asas. Proses tersebut diantaranya adalah:

1. Sentralisasi yang pada pemerintahan daerah diwujudkan dalam lebih diterapkannya dekonsentrasi dalam pemerintahan daerah dekonsentrasi yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.¹⁹
2. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁰
3. *Medebewind* atau Tugas Pembantuan, adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melakukan tugas tertentu.²¹

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

¹⁹ Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

²⁰ Pasal 1 ayat (7), *Ibid*

²¹ Pasal 1 ayat (9), *Ibid*

kebijakan otonomi daerah itu , arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.²² Maka otonomi hanya salah satu bentuk atau nama lain dari penerapan desentralisasi.

Terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam pasal 18 UUD 1945 telah diatur pembagian wilayah negara kesatuan RI menjadi daerah provinsi yang kemudian dibagi lagi menjadi daerah kabupaten/kota yang mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Ketentuan tersebut merupakan amandemen kedua yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000. Sebelum dilakukan amandemen ketentuan pasal 18 UUD 1945 sangat sederhana, yakni berbunyi: "*Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan daerah 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*".²³

Ketika MPR melakukan amandemen Pasal 18 UUD 1945 dilakukan pengaturan secara komprehensif , yakni disamping mengubah redaksi pasal juga dilakukan penambahan ayat-ayat dan pasal-pasal baru berkaitan dengan pemerintahan daerah. Pasal 18 ditambah dengan 6 ayat baru sehingga menjadi 7 ayat yang antara lain mengatur masalah otonomi daerah dan tugas pembantuan , pemilihan anggota DPRD dan Kepala Daerah yang dilakukan secara demokratis dan langsung oleh rakyat, serta kewenangan pemerintah daerah dalam membuat peraturan daerah dan peraturan lain dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah

²² Jimly, *Konstitusi dan, Op.Cit*, hlm 218

²³ Sudono Syueb, *Dinamika Hukum Pemerintahan Daerah sejak kemerdekaan sampai era reformasi*, Laksbang Mediatama, Jakarta, 2008, hlm 30

dan tugas pembantuan. Sedang penambahan pasal baru dilakukan dengan membuat pasal 18A yang mengatur hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di bidang pemerintahan, keuangan, pelayanan umum dan pemanfaatan sumber daya alam. Sedang penambahan pasal 18B isinya mengakui adanya satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa, serta mengakui eksistensi masyarakat hukum adat dengan hak-hak tradisionalnya.

Kendati penambahan ayat dan pasal baru dalam Amandemen Pasal 18 UUD RI 1945 terkesan lebih teknis, tapi kiranya amandemen tersebut dapat dijadikan pedoman dan dasar peletakkan bagi reformasi pemerintahan daerah di Indonesia. Berdasarkan amandemen Pasal 18 UUD RI 1945 maka dilakukan reformasi terhadap sistem pemerintahan daerah di Indonesia, yakni dengan memberikan keleluasaan yang sangat besar kepada pemerintah daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri.²⁴

3. Otonomi Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Sedangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

²⁴ *Ibid*, hlm 31

Penerimaan desentralisasi sebagai asas dalam penyelenggaraan pemerintahan disebabkan oleh fakta bahwa tidak semua urusan pemerintahan dapat diselenggarakan secara sentralisasi, mengingat kondisi geografis, kompleksitas perkembangan masyarakat, kemajemukan struktur sosial dan budaya lokal serta adanya tuntutan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan secara umum. Desentralisasi memiliki tujuan yang dapat diklasifikasi ke dalam dua variabel penting, peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan (pendekatan structural efficiency model atau pendekatan administratif), peningkatan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dan pembangunan (pendekatan local democracy model atau pendekatan politis).²⁵

Pada dasarnya suatu negara kesatuan sudah sendirinya dapat dikembangkan dengan tetap menjamin otonomi daerah-daerah yang tersebar diseluruh tanah air Indonesia yang sangat luas dan majemuk. Semangat Negara Kesatuan dengan prinsip Otonomi Daerah yang luas inilah yang sebenarnya meyakinkan orang seperti Bung Hatta, sehingga ide “Negara Federal” dinilai menjadi tidak memiliki relevansi dalam konteks Indonesia. Kenyataan ini pulalah yang pada pokoknya tercermin dalam perumusan pasal 18 UUD 1945, yaitu bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia menjamin adanya desentralisasi dan Otonomi yang luas bagi daerah – daerah di seluruh Indonesia. Dalam perkembangan sejak kemerdekaan sampai demokrasi terpimpin, tergambar bagaimana tantangan yang dihadapi oleh gagasan Otonomi Daerah dan prinsip desentralisasi yang luas. Pada tahun 1967

²⁵ *Ibid*

setelah terjadinya pergantian Presiden, muncul kembali apresiasi mengenai pentingnya prinsip Otonomi Daerah dan desentralisasi pemerintahan.²⁶

Ketetapan MPRS pada tanggal 5 juli 1966 No. XXI/MPRS/1966 tentang otonomi seluas-luasnya kepada daerah, ketetapan MPRS ini berisi 7 pasal dan penegasan mengenai otonomi seluas-luasnya kepada daerah terdiri dari pasal 2 dan 3. Pasal 2 dalam ketetapan MPRS tersebut menyebutkan, “ Untuk melaksanakan Otonomi seluas – luasnya, semua urusan diserahkan kepada daerah, berikut semua aparatur dan keuangannya, kecuali hal – hal yang bersifat nasional yang akan diatur dan ditentukan oleh undang – undang”. Pasal 3 ketetapan MPRS menyebutkan mengenai kewenangan dan tanggung jawab daerah, berikut bunyi pasal tersebut, “Daerah diberi tanggung jawab dan wewenang sepenuhnya untuk mengatur segala sesuatu di bidang kepegawaian dalam lingkup Pemerintahan Daerah”.²⁷

Setelah memasuki masa reformasi pada tahun 1998, dalam sidang MPR kebijakan desentralisasi itu dituangkan dengan jelas dalam ketetapan MPR no. XV/MPR/1998. Ketetapan MPR tersebut berisi ketentuan tentang penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk melaksanakan ketetapan MPR ini, Pemerintah telah mengesahkan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang–Undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah.

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan ... Op.Cit.*, hlm 212-213

²⁷ *Ibid*

Sidang Tahunan MPR pada tahun 2000 menetapkan ketetapan MPR yang merekomendasikan kebijakan operasional dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah. Ketetapan MPR tersebut adalah TAP MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang terdiri 3 pasal. Lampiran ketetapan itu ditegaskan bahwa rekomendasi tersebut ditujukan kepada Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat agar ditindaklanjuti, dan salah satu butir rekomendasi tersebut adalah, “Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya, sesuai amanat Ketetapan MPR No.IV/MPR/1999 tentang GBHN tahun 1999 – 2004, agar dikeluarkan selambat-lambatnya 1 Mei 2001 dengan memperhatikan aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan”.²⁸

4. Kawasan Ekonomi Khusus

Untuk melaksanakan UU Nomor 32 Tahun 2004 yang kemudian telah dirubah menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah ditetapkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 43 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penetapan Kawasan Khusus. PP ini menegaskan pengertian tentang pemerintah pusat, pemerintahan daerah, pemerintah daerah, daerah otonom, fungsi pemerintahan tertentu, kawasan khusus, dan dewan pertimbangan otonomi daerah. Kawasan khusus adalah²⁹ bagian wilayah dalam provinsi dan/atau kabupaten/kota yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional. Kemudian

²⁸ *Ibid*

²⁹ Pasal 360 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

selanjutnya ditetapkan UU Nomor 39 tahun 2011 tentang Kawasan Ekonomi Khusus, serta PP Nomor 2 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan KEK yang kemudian diubah dengan PP Nomor 100 Tahun 2012.

Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) merupakan kawasan dengan batas tertentu yang tercakup dalam wilayah atau daerah yang ditetapkan untuk menyelenggarakan fungsi perekonomian dan memperoleh fasilitas tertentu.³⁰ Istilah KEK tersebut telah digunakan di berbagai negara, tetapi tidak setiap negara menggunakan istilah yang sama untuk menamai wilayahnya yang ditetapkan sebagai Kawasan Ekonomi Khusus, seperti kawasan ShenZhen di Cina menggunakan istilah *Industrial Park Zone*, Dubai menggunakan istilah *Free Zone*, India dan Mesir menggunakan istilah *Special Economic Zone*.³¹

Pada dasarnya KEK dibentuk untuk membuat lingkungan kondusif bagi aktivitas investasi, ekspor, dan perdagangan guna mendorong laju pertumbuhan ekonomi serta sebagai katalis reformasi ekonomi. Untuk ide ini diinspirasi oleh keberhasilan beberapa negara yang lebih dulu mengadopsinya. Seperti Cina dan India. Bahkan data-data empiris melukiskan bahwa KEK di negara tersebut mampu menarik para investor terutama investor asing untuk menanamkan modalnya dan menciptakan lapangan pekerjaan di wilayah tersebut.³²

Hal tersebut di atas dapat tercipta tidak lain dan tidak bukan karena berbagai kemudahan yang didapat bagi para investor yang menanamkan modal di daerah

³⁰ https://id.wikipedia.org/wiki/Kawasan_Ekonomi_Khusus Diakses pada 07 Juni 2017

³¹ Ayu Prima Yesuari, Tenaga Ahli Muda Kawasan Ekonomi Khusus Deputi V Kemenko Perekonomian RI, Makalah berjudul *Mengenal Kawasan Ekonomi Khusus*, https://www.academia.edu/14422785/Mengenal_Kawasan_Ekonomi_Khusus, Diunduh pada 07 Juni 2017

³² *Ibid*

berstatus KEK. Kemudahan-kemudahan itu didapat dalam bentuk kemudahan di bidang fiskal, perpajakan dan kepabeanan. Bahkan terdapat juga kemudahan di bidang non-fiskal, seperti kemudahan birokrasi, pengaturan khusus di bidang ketenagakerjaan dan keimigrasian, serta pelayanan yang efisien dan ketertiban di dalam kawasan.³³

Di Indonesia sendiri paling sedikit ada 13 (tigabelas) landasan hukum Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), yaitu: (1) Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 27 ayat (2), dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724); (3) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang; (4) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 Tentang Kawasan Ekonomi Khusus (KEK); (5) Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 Tentang RTRWN; (6) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2009 Tentang Kawasan Industri; (7) Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan KEK; (8) Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 2008 Tentang Kebijakan Industri Nasional; (9) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2010 Tentang Dewan Nasional Dan Dewan Kawasan Kawasan Ekonomi Khusus (Dewan Nasional adalah dewan yang dibentuk di tingkat nasional untuk menyelenggarakan KEK); (10) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Dewan Kawasan Ekonomi Khusus; (11) Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Selaku Ketua

³³ *Ibid*

Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus, Nomor PER-06/M.EKON/08/2010 tentang tata tertib persidangan dan tata cara pengambilan keputusan dewan Nasional kawasan Ekonomi Khusus; (12) Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Selaku Ketua Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus, Nomor PER-07/M.EKON/08/2010 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Sekretariat Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus; dan (13) Keputusan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Selaku Ketua Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus Nomor Kep-10/M.Ekon/03/2011 Tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Selaku Ketua Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus Nomor Kep-40/M.Ekon/08/2010 Tentang Tim Pelaksana Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus.³⁴

Tahapan penyelenggaraan suatu daerah agar dapat ditetapkan sebagai Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) harus melalui 5 (lima) tahapan yang telah ditetapkan di dalam peraturan perundang-undangan terkait. Kelima tahapan tersebut meliputi³⁵ pengusulan, penetapan, pembangunan, pengelolaan, dan evaluasi pengelolaan KEK. Dalam hal pengusulan suatu wilayah atau daerah sebagai KEK sebagaimana yang tertera dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus dan Pasal 4 PP Nomor 2 Tahun 2011 dapat dilakukan oleh 3 (tiga) pihak yaitu: Badan Usaha, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Provinsi.

³⁴ Yesuari, A.P., *Mengenal Kawasan Ekonomi Khusus*, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian RI, Jakarta, 2011, hlm 7

³⁵ Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus

Dalam tata cara pembentukan KEK, usulan yang bersumber dari ketiga pihak tersebut kemudian harus ditindaklanjuti dengan mengusulkan kepada Dewan Nasional KEK. Usulan tersebut dibuat secara tertulis sesuai format yang telah ditentukan oleh Dewan Nasional KEK dan ditandatangani oleh pimpinan badan usaha jika yang mengusulkan adalah badan usaha, oleh Bupati/Walikota jika yang mengusulkan kabupaten/kota, dan oleh Gubernur jika yang mengusulkan adalah pemerintah provinsi.³⁶ Di samping ketiga pihak tersebut di atas, pemerintah pusat dapat juga mengusulkan suatu daerah/wilayah ditetapkan sebagai KEK, usulan tersebut dapat dilakukan pemerintah pusat melalui Kementrian ataupun LPNK.³⁷

Untuk membuat pengusulan pembentukan KEK, harus dilengkapi persyaratan paling sedikit:³⁸ (1) peta lokasi pengembangan serta luas area yang diusulkan yang terpisah dari permukiman penduduk; (2) rencana tata ruang KEK yang diusulkan dilengkapi dengan peraturan zonasi; (3) rencana dan sumber pembiayaan; (4) analisis mengenai dampak lingkungan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (5) hasil studi kelayakan ekonomi dan finansial; dan (6) jangka waktu suatu KEK dan rencana strategis.

E. Metode Penelitian

Metodologi penelitian merupakan cara dan kegiatan yang harus ditempuh berdasarkan metode ilmiah tertentu guna mencapai tujuan dari penelitian itu

³⁶ Pasal 4 PP Nomor 2 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus

³⁷ Pasal 5 PP Nomor 2 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus

³⁸ Pasal 6 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus

sendiri, serta untuk memperoleh kebenaran ilmiah. Langkah-langkah yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Fokus Penelitian

- a. Urgensi penetapan Kawasan Ekonomi Khusus Dumai
- b. Kendala penetapan status Kawasan Ekonomi Khusus Dumai

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan tesis ini adalah penelitian hukum normatif atau penelitian dogmatis atau penelitian doktrinal. Penelitian ini sama dengan penelitian kepustakaan, di mana menitikberatkan penelitian pada sumber data sekunder. Data atau bahan hukum tersebut akan memberikan petunjuk mengenai data atau bahan hukum primernya. Karena penelitian ini adalah penelitian yang normatif, maka akan cenderung berangkat dari norma yang teoritis (*ius constitutum*)

3. Sumber Data Penelitian

Sumber data dalam penelitian ini adalah Data Sekunder, yakni data yang diperoleh dengan cara studi kepustakaan menggunakan buku-buku, kamus, makalah, dan dokumen-dokumen terkait dengan pokok permasalahan. Kemudian terdiri dari:

a. Bahan Hukum Primer

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah No. 22 Tahun 1999
3. Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah No. 32 tahun 2004

4. Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah No. 23 tahun 2014
5. Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah No. 33 tahun 2004
6. Undang-Undang tentang Kawasan Ekonomi Khusus No. 39 tahun 2009
7. Peraturan Pemerintah Nomor 2 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder terdiri dari bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan tentang bahan hukum primer, dalam hal ini berupa literatur, jurnal hukum, serta hasil-hasil penelitian terdahulu, dan lain sebagainya. Termasuk kedalam bahan hukum ini adalah semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier, adalah bahan hukum yang memberi petunjuk penjelasan terhadap bahan hukum primer, bahan hukum tersier meliputi kamus hukum, kamus bahasa indonesia, kamus hukum, dan wawancara narasumber.

4. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan metode dokumentasi (*documentary method*), dikarenakan penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif.

Disamping itu juga dilengkapi dengan metode wawancara narasumber terkait.

5. Pendekatan yang digunakan

Pendekatan yang digunakan oleh penulis dalam penelitian kali ini adalah Pendekatan perundang-undangan dan peraturan yang memiliki kaitan dengan isu hukum yang sedang dibahas dalam penelitian ini, pendekatan Empiris yang dipadukan pendekatan Konseptual dengan meneliti dan menelaah data-data yang diterima lalu merancang sebuah gagasan atau konsep di dalamnya, serta pendekatan historis yaitu pendekatan dengan menelaah latar belakang lahirnya dan perkembangan pengaturan masalah yang diteliti.

6. Analisis Data

Sebagai konsekuensi dari pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian tesis ini yaitu pendekatan penelitian Empiris yang dipadukan dengan pendekatan Konseptual, maka selanjutnya bahan-bahan hukum yang terkumpul dianalisa secara kualitatif. Yaitu dengan memperhatikan dan mencermati bahan-bahan hukum secara mendalam dengan menggunakan metode induktif dan deduktif untuk mendapatkan kesimpulan yang tepat mengenai masalah yang sedang diteliti.

F. Sistematika Penulisan

Pembahasan dalam penelitian tesis yang ditulis ini dibagi atas empat bab yang secara garis besar dan berturut-turut membahas hal-hal sebagai berikut:

Pada BAB I Penulis menguraikan antara lain tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, serta metode penelitian, dimana sub bab-sub bab tersebut merupakan awal pengenalan permasalahan, yang memberikan pengertian-pengertian awal tentang pokok bahasan, yang nantinya akan dibahas lebih lanjut di BAB selanjutnya.

Pada BAB II penulis akan menguraikan tentang teori-teori yang digunakan sebagai dasar dan penunjang untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini. Hal ini berupa pembahasan tentang teori Negara Kesatuan, Teori Negara Hukum, dan Teori Desentralisasi serta Asentralisasi

Pada BAB III ini penulis akan menguraikan kendala dan penyebab gagalnya perjuangan penetapan Otonomi Khusus Provinsi Riau pada tahun 2007 dan juga membahas mengenai format baru yang digagas untuk mengajukan kembali status Otonomi Khusus

Pada BAB IV penulis akan menguraikan kesimpulan dari penelitian serta memberikan saran dan kritik yang penulis dapat simpulkan dari hasil penelitian ini.

BAB II

NEGARA KESATUAN, HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH, OTONOMI DAERAH

A. Negara Kesatuan

Konsep Negara Kesatuan disamaartikan dengan konsep Negara Unitaris, yaitu negara yang di dalam wilayahnya tidak terdapat daerah yang berstatus sebagai negara. Negara Kesatuan hanya terdapat satu pemerintahan pusat dan memiliki satu landasan dalam membuat peraturan perundang-undangan yaitu konstitusi. Apabila di dalam sebuah negara kesatuan terdapat pembagian wilayah, maka pembagian wilayahnya dilaksanakan atas dasar asas dekonsentrasi dan asas desentralisasi.³⁹

Ditinjau dari perspektif sejarah, bentuk negara kesatuan dalam kenyataannya bukanlah hal yang baru, karena bentuk negara kota (polis) pada zaman Yunani kuno pun berbentuk negara kesatuan. Negara kesatuan modern yang tertua telah muncul di Eropa seperti Inggris dan Perancis.⁴⁰ Di Indonesia, pada waktu para Pendiri Negara (*the Founding Fathers and Mothers*) membahas rancangan Undang-Undang Dasar sebuah negara yang akan didirikan, dibicarakan pula bentuk negara yang akan dipilih. Pembahasan terkait bentuk negara ini merupakan salah satu pembahasan yang menyita waktu dan energi yang cukup

³⁹ Soehino, *Hukum Tata Negara, Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 adalah Negara Hukum*, Cetakan ke 1, Liberty, Yogyakarta, 1985, hlm 114-115

⁴⁰ CF. Strong, *Modern Political Constitutions An Introduction to the Comparative Study of the History And Existing Form*, Fifth Printed, Sidgwick & Jackson Limited, London, 1960, hlm. 78.

banyak, mengingat bentuk negara merupakan bagian terpenting dari negara yang akan didirikan ketika itu. Seperti diketahui, dalam teori hukum tata negara dikenal adanya bentuk negara konfederasi, federasi, dan bentuk negara kesatuan. Dalam negara kesatuan ada yang menganut sistem sentralisasi dan ada yang menganut sistem desentralisasi.⁴¹

Negara kesatuan merupakan bentuk negara yang merdeka dan berdaulat. Di dalam pelaksanaannya negara kesatuan dibagi menjadi dua (2) macam, yaitu:⁴²

- a. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, yaitu sistem pemerintahan yang seluruh persoalan yang berkaitan dengan negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, sementara daerah-daerah tinggal melaksanakannya.
- b. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, yaitu kepala daerah (sebagai pemerintah daerah) diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri atau yang lebih dikenal dengan otonomi daerah.

Hakekat negara kesatuan adalah kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, oleh karena itu konstitusi sebuah negara yang menganut bentuk negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain selain badan legislatif pusat. Terdapat 2 (dua) ciri mutlak sebuah negara dapat disebut sebagai negara kesatuan yaitu, adanya supremasi hukum dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pusat dan tidak ada badan-badan lain yang berdaulat.⁴³

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan secara eksplisit Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Salah satu indikator Indonesia dikatakan sebagai sebuah negara yang menganut bentuk

⁴¹ HRT. Sri Soemantri M, *Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2014, hlm. 3.

⁴² Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Edisi Revisi, Preneda Media, Jakarta, 2003, hlm 57

⁴³ *Ibid*, hlm 141

negara kesatuan adalah, Indonesia mempunyai 2 (dua) ruang lingkup pemerintahan yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Yang menarik selanjutnya adalah, dalam konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia pemerintah pusat mengakui keberadaan satuan atau daerah yang bersifat khusus atau dalam istilah yang lebih populer dikenal dengan Otonomi Khusus. Yaitu satuan daerah atau provinsi yang memiliki kekhususan dibanding daerah lainnya dan hal tersebut dilindungi oleh konstitusi sebagaimana yang tertera dalam Pasal 18B ayat 1 UUD 1945.

Pemberlakuan Otonomi Khusus di Indonesia dimaksudkan semata-mata untuk tetap menjaga eksistensi bentuk negara kesatuan yang selama ini telah dianut. Salah satu ciri dari negara kesatuan adalah tidak adanya negara di dalam negara, otonomi khusus yang telah diberlakukan di Indonesia adalah salah satu upaya dari pemerintah pusat untuk menghindari terjadinya kondisi seperti itu dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan juga sebagai upaya untuk mencegah terjadinya *conflict of interest* antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang bersangkutan dalam menyelenggarakan sistem pemerintahan. Disamping itu pula menurut Penulis, otonomi khusus yang diberikan kepada beberapa daerah dimaksudkan untuk mencegah terjadinya disintegrasi bangsa, sehingga diharapkan esensi dan hakikat Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap terjaga.

Wacana bentuk negara federal, sesungguhnya pernah mengemuka dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Moh. Hatta yang mula-mula memiliki gagasan mengenai bentuk negara federal ini. Namun, gagasan dari Bung Hatta tidak

mendapatkan respon positif dari peserta sidang lain. Pada Sidang Pertama tanggal 29 Mei 1945, yang membicarakan tentang dasar negara Indonesia, Moh. Yamin telah berbicara mengenai hal itu secara mendalam dan cukup lama. Yamin dengan tegas mengatakan bentuk negara Indonesia yang merdeka-berdaulat itu ialah suatu republik Indonesia yang tersusun atas paham unitaris.⁴⁴ Salah satu alasan Yamin bahwa pada masa itu, lebih baik semua tenaga sumber daya manusia dikerahkan ke Pusat. Daerah dalam arti federal tidak mungkin menyelenggarakan pemerintahan, karena sumber daya manusianya kurang.⁴⁵

Pada sidang lanjutan tanggal 13 Mei 1945, Soepomo dengan tegas menolak bentuk negara federal:

“bahwa negara secara federal kita tolak karena dengan mengadakan federal itu bukanlah mendirikan satu negara, tetapi beberapa negara. Sedangkan kita hendak mendirikan satu negara. Jadi tidak membicarakan “*eenheidsstaat*” atau “*bondstaar*”. Jika benar bahwa *bondstaar* juga satu negara belaka, maka lebih baik kita tidak memakai etiket “*eenheidsstaat* atau *bondstaar*”, oleh karena perkataan-perkataan itu menimbulkan salah paham.”⁴⁶

Para pendiri negara yang menjadi anggota Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK)⁴⁷ menyadari bahwa negara yang akan didirikan itu merupakan kepulauan, yang terdiri dari sekitar 13.500 pulau besar dan kecil. Selain itu, disadari pula bahwa tingkat pendidikan penduduknya masih rendah. Bahkan sebagian besar penduduknya masih buta huruf.

⁴⁴ Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nanie Hudawati (Penyunting), *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI*, Sekretariat Negara RI, Jakarta, 1995, hlm. 28.

⁴⁵ Adnan Buyung Nasution, dkk, *Federalisme untuk Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2000, hlm. 11.

⁴⁶ Saafroedin Bahar, dkk, *Op.Cit.* lihat Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematikanya*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 47-48.

⁴⁷ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Mode Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Cetakan Pertama, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 5.

Akhirnya setelah melalui perdebatan yang panjang, dalam sidang BPUPK disepakati bentuk negara yang dipilih, yaitu negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Pilihan tersebut dilandasi oleh pertimbangan yang mendalam.⁴⁸

Pengalaman pahit pernah mewarnai sejarah perjalanan bangsa Indonesia dalam kaitannya dengan bentuk negara ini, ketika Belanda dengan keras menunjukkan kepada dunia bahwa republik yang kita proklamirkan pada tanggal 17 Agustus 1945 itu sudah runtuh. Republik Indonesia sudah tidak lagi memiliki kekuatan. Belanda tidak henti-hentinya merongrong Republik Indonesia. Belanda secara terus menerus membuat “negara” dalam wilayah Republik Indonesia yang telah diakui secara *de facto* dalam perjanjian Linggarjati.⁴⁹

Dengan disetujuinya hasil-hasil Konferensi Meja Bundar (KMB) pada 2 November 1949 di Den Haag Belanda, maka pada 27 Desember 1949 dilakukan penandatanganan naskah “penyerahan” kedaulatan dari pemerintah Belanda.⁵⁰ Negara Republik Indonesia Serikat (RIS) terdiri dari 16 negara bagian, masing-masing mempunyai luas daerah dan jumlah penduduk yang berbeda-beda, yaitu enam negara bagian (Negara Republik Indonesia) dengan wilayah menurut *status quo* yang tercantum dalam persetujuan Renville tanggal 17 Januari 1948, Indonesia Timur, Pasundan, Jawa Timur, MaduraSumatra Timur, Sumatra Selatan, dan Sembilan satuan kenegaraan yang berdiri sendiri, yaitu Jawa Tengah, Bangka Belitung, Riau, Kalimantan Barat, Dayak Besar, Daerah Banjar, Kalimantan Tenggara, dan Kalimantan Timur. Di antara negara-negara bagian

⁴⁸ HRT. Sri Soemantri M, *Op.Cit.*

⁴⁹ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah... Op.Cit.* hlm. 48.

⁵⁰ Mohammad Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan-Kekuasaan Eksekutif Negara Indonesia*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1977), hlm. 43.

yang terpenting, selain Republik Indonesia yang memiliki daerah terluas dan penduduk terbanyak, ialah Negara Sumatra Timur, Negara Sumatra Selatan, Negara Pasundan, dan Negara Indonesia Timur. Republik Indonesia (Yogyakarta) kedudukannya merosot dari ibukota negara RI Proklamasi menjadi Ibu Kota Negara Bagian RI yang merupakan salah satu dari enam belas negara bagian RIS.

Pembentukan negara federal pada masa itu, tidak dilakukan dengan sepenuh hati. Namun, hanya sebagai sarana dari Van Mook (wakil Belanda) untuk memecah belah Indonesia, karena Belanda ingin menancapkan kembali kekuasaannya pada Indonesia. Sehingga keberadaan negara federal ketika itu tidak bertahan lama hanya lebih kurang delapan bulan. Pertengahan tahun 1950 hanya tersisa tiga negara bagian, yaitu Negara Bagian RI, Negara Bagian Sumatra Timur, dan Negara Bagian Indonesia Timur. Kemudian setelah Negara Bagian Sumatra Timur dan Negara Bagian Indonesia Timur setuju bergabung dengan NKRI, maka RIS mengadakan persetujuan dengan negara Bagian RI untuk mewujudkan negara kesatuan dengan mengubah konstitusi dari konstitusi RIS menjadi Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS).⁵¹ Disusul dengan proklamasi pembentukan negara kesatuan RI oleh Presiden Soekarno di hadapan sidang senat dan DPRS di Jakarta pada 15 Agustus 1950.⁵²

Dalam teori pemerintahan, secara garis besar mengakui dua model formasi negara yaitu: model negara kesatuan dan model negara federal. Negara kesatuan

⁵¹ Adapun isi dari UUDS ini tidak jauh berbeda dengan Konstitusi RIS, hanya yang berkaitan dengan bentuk negara federalnya saja yang diubah dengan bentuk negara kesatuan.

⁵² Ide Anak Agung Gde Agung, *Dari Negara Indonesia Timur ke Republik Indonesia Serikat*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1985, hlm. 71

adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara dalam negara. Dengan demikian di dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah-daerah.⁵³

Dalam perkembangannya lebih lanjut di beberapa negara telah dilaksanakan asas desentralisasi (penyerahan urusan dari pemerintah pusat ke daerah otonom) untuk menjadi urusan rumah tangga daerah otonom itu sendiri. Pelaksanaan asas desentralisasi inilah yang memunculkan daerah-daerah otonom, sehingga daerah otonom dapat mengatur urusan rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penjelasan lebih lanjut mengenai negara kesatuan yang didesentralisasikan tersebut salah satunya dapat mempertimbangkan uraian yang dikemukakan oleh M. Solly Lubis berikut ini.⁵⁴

“Prinsip pada negara kesatuan adalah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintahan pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan pada daerah (*local government*). Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dan pemerintah daerah (*local government*). Sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan pemegang tertinggi di negara itu ialah pemerintah pusat.”

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa di dalam negara kesatuan kekuasaan yang sebenarnya tetap berada di dalam genggamannya pemerintah pusat serta tidak dibagi-bagi. Dalam negara kesatuan,

⁵³ Soehino, *Ilmu Negara*, Edisi ke 3, Cetakan ke 3, Liberty, Yogyakarta, 2005, hlm 224

⁵⁴ Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah (Negara Kesatuan, Daerah Istimewa dan Daerah Otonomi Khusus)*, Refika Aditama, Cetakan Pertama, Bandung, 2013 hlm 11

tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat walaupun dengan menggunakan sistem desentralisasi sekalipun.

Dapat dipahami juga bahwa di dalam negara kesatuan, pemerintah pusat menjalankan kedaulatan tertinggi negara. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan negara, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintah pusat harus tunduk kepada pemerintah pusat. Tanpa disertai ketudukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, akan terjadi tumpang tindih dan tabrakan dalam pelaksanaan kewenangan (prinsip *unitary of command*).⁵⁵ Oleh karena itu agar tidak sewenang-wenang, aktifitas pemerintah pusat diawasi dan dibatasi oleh undang-undang, sehingga segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah pusat harus berdasarkan pada undang-undang yang telah disepakati tersebut.⁵⁶

Berkaitan dengan penjelasan sebelumnya, konsep negara kesatuan yang kedaulatan sepenuhnya dipegang oleh pemerintah pusat dapat mempertimbangkan uraian yang dikemukakan oleh Edie Toet Hendratno sebagai berikut:⁵⁷

“Negara kesatuan adalah negara yang mempunyai kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah atau daerah yang dipegang sepenuhnya oleh satu pemerintah pusat. Kedaulatan sepenuhnya oleh pemerintah pusat disebabkan karena di dalam negara kesatuan itu tidak terdapat negara-negara berdaulat. Meskipun di dalam negara-negara kesatuan wilayah-wilayah negara dibagi dalam bagian-bagian negara tersebut tidak

⁵⁵ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI...*, *Op.Cit*, hlm. 1

⁵⁶ Dalam konteks negara Indonesia, Undang-undang dibuat oleh DPR dan Presiden, dan untuk undang-undang tertentu dimungkinkan keikutsertaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Termasuk dalam bidang otonomi daerah ini, DPD berhak untuk ikut serta.

⁵⁷ Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi dan Federalisme*, Graha Ilmu dan Universitas Pancasila Press, Jakarta, 2009, hlm 46

mempunyai kekuasaan asli seperti halnya dengan negara-negara bagian dalam bentuk federasi.”

Menurut Imam Mahdi, negara kesatuan apabila ditinjau dari susunannya yang terdiri dari susunan tunggal, yang artinya bukan terdiri dari beberapa negara bagian, jadi pada prinsipnya kekuasaan ada pada pemerintah pusat, dengan demikian tidak ada negara dalam negara, pemerintah pusat yang ada pada tingkat tertinggi untuk memutuskan sesuatu dalam negara tersebut.⁵⁸ Negara kesatuan adalah negara yang merdeka dan berdaulat dalam wilayah tersebut, pemerintah yang berkuasa adalah pemerintah pusat.

CF Strong mengatakan, bahwa negara kesatuan adalah negara yang diorganisasikan di bawah suatu pemerintah pusat. Kekuasaan apapun yang dipaksakan oleh undang-undang yang memberikan kekuasaan khusus kepada bagian-bagiannya. Lebih lanjut Strong menjelaskan, bahwa negara kesatuan menganut paham *unitaris* dalam arti “*the habitual exercise of supreme legislative authority by one central power*”.⁵⁹

Dilihat dari segi susunannya, negara kesatuan bukanlah negara yang tersusun dari beberapa negara melainkan negara tunggal. Menurut Abu Daud Busrah, negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian, didalam negara kesatuan juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu

⁵⁸ Imam Mahdi, *Hukum Tatanegara Indonesia*, Cetakan Pertama, Teras, Yogyakarta, 2011, hlm. 98.

⁵⁹ CF. Strong, *Modern Political Constitutions An Introduction to the Comparative Study of the History And Existing Form*, Fifth Printed, Sidgwick & Jackson Limited, London, 1960, hlm. 61.

pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.”⁶⁰ Hal ini sejalan dengan pendapat Meriam Budiardjo bahwa negara kesatuan ialah kedaulatan tidak terbagi atau kekuasaan pemerintah pusat tidak dibagi.⁶¹

Pada perkembangannya hingga saat ini, suatu negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk yaitu:⁶²

1. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi.
2. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi.

Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang diinstruksikan oleh pusat.⁶³ Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepala daerah diberikan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri yang kemudian melahirkan atau dibentuknya daerah-daerah otonom, yaitu satuan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri.⁶⁴

Kajian pemerintahan negara kesatuan terformat dalam dua sendi utama, yaitu sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik dan sistem pemerintahan yang

⁶⁰ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cetakan Ke-satu, Binacipta, Bandung, 1974, hlm. 188.

⁶¹ Meriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan Ke-Enam, PT. Gramedia, Jakarta, 1981, hlm. 140.

⁶² *Ibid*, hlm 46

⁶³ *Ibid*, hlm 46-47

⁶⁴ Soehino, *Ilmu Negara...*, *Op.Cit*, hlm 225

bersifat desentralistik. Kedua sifat ini menciptakan karakter hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang terkait dengan bentuk, susunan, serta pembagian kekuasaan atau kewenangan yang ada pada negara. Artinya, dari bentuk dan susunan negara dapat dilihat apakah kekuasaan itu dibagi-bagi kedaerah kekuasaan atau dipusatkan di pemerintah pusat.⁶⁵ Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.⁶⁶

Menurut pembawaannya, esensi negara kesatuan merupakan negara dengan sentralisasi kekuasaan, yang kedaulatan intern dan eksternya tidak terbagi dan kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi oleh kekuasaan lain. Sebaliknya esensi negara serikat merupakan negara dengan desentralisasi kekuasaan, yang kedaulatan internnya terbagi dan kekuasaan pemerintah federal dibatasi oleh kekuasaan negara-negara bagian.⁶⁷ Dan demi menjaga kesatuan dan integritas negara merupakan salah satu alasan pemerintah pusat untuk senantiasa mendominasi pelaksanaan urusan pemerintahan dengan mengesampingkan peran

⁶⁵ Anton Raharusun, *Desentralisasi Asimetrik dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia; Studi terhadap Format Pengaturan Asimetrik di Yogyakarta, Aceh dan Papua dalam Periode 1950-2012*, Cetakan Ke-Satu, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014, hlm. 29.

⁶⁶ Fahmi Amrusyi, "otonomi dalam negara kesatuan", dalam Abdurrahman (Editor), *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987, hlm. 56.

⁶⁷ *Ibid.* hlm. 97.

dan hak pemerintah daerah untuk ikut terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola serta memperjuangkan kepentingan daerahnya.⁶⁸

Thorsten V. Kalijarvi mengemukakan, bahwa negara kesatuan dengan sifat sentralisasi ialah negara yang seluruh kekuasaannya dipusatkan pada satu atau beberapa organ pusat, tanpa pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah bagian-bagian negara itu. Pemerintah bagian-bagian negara itu hanyalah bagian-bagian pemerintahan pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil pemerintah pusat untuk menyelenggarakan administrasi setempat.⁶⁹

Negara kesatuan kerap dipertentangkan dengan negara federal,⁷⁰ jika menurut esensinya kekuasaan dalam negara kesatuan berpusat pada pemerintah pusat, sebaliknya dalam negara federal kekuasaan malah lebih besar berada pada daerah atau negara bagian. Perbedaan antara negara kesatuan dan negara federal menurut Kranenburg dapat dilihat dari dua kriteria, yaitu:⁷¹

1. Negara-bagian suatu federasi memiliki “*pouvoir constituent*” yakni wewenang membentuk undang-undang dasar sendiri setra wewenang mengatur bentuk organisasi sendiri dalam rangka dan batas-batas konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan organisasi bagian-bagian negara (pemerintah daerah) secara garis besarnya telah ditetapkan oleh pembentuk undang-undang pusat;
2. Dalam negara federal, wewenang untuk membentuk undang-undang pusat untuk mengatur hal-hal tertentu telah terperinci satu persatu dalam konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan wewenang pembentukan undang-undang pusat ditetapkan dalam suatu rumusan umum dan wewenang pembentukan undang-undang rendahan (lokal) tergantung pada badan pembentuk undang-undang pusat itu.

⁶⁸ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 21.

⁶⁹ Thorsten V Kalijarvi, *Forms and types of Government*, in Roy and Joseph S. Roucek, *An Introduction to Politic*, New York, 1951, page 198.

⁷⁰ Syaukani HR, Afan Gaffar, Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Cetakan Kelima, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 3-4.

⁷¹ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan ...*, *Op.Cit.* hlm. 26.

Bagir Manan menjelaskan bahwa dalam negara kesatuan, desentralisasi terbatas pada wewenang dalam bidang eksekutif atau bidang administrasi negara.⁷² Sejalan dengan hal ini, F. Iswarja menjelaskan, dalam negara federal wewenang legislatif terbagi dalam dua bagian, yakni antara badan legislatif pusat (federal) dan badan legislatif dinegara bagian. Dalam negara kesatuan, wewenang legislatif berada dalam tangan badan legislatif pusat, sedangkan kekuasaan badan legislatif rendahan (daerah) didasarkan atas penentuan dari badan legislatif pusat itu dalam bentuk undang-undang organik. Tetapi menurut Hans Kelsen, dalam negara federal tidak hanya wewenang legislatif saja yang dibagi antara negara federal dan negara-negara bagian, akan tetapi juga wewenang eksekutif dan administratif (*in the federal state it is not only the legislative competence that is divided between the federation and the component states, but also the yudicial and the administrative competence*).⁷³

Ditinjau dari mekanismenya, pemberian otonomi dalam negara kesatuan (*unitarisme*), otonomi diberikan oleh pemerintah pusat (*central government*), sedangkan pemerintah daerah hanya menerima penyerahan dari pemerintah pusat. Berbeda halnya dengan otonomi daerah di negara federal, otonomi daerah telah melekat pada negara-negara bagian sehingga urusan yang dimiliki oleh

⁷² Anton Raharusun, *Desentralisasi Asimetrik dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia; Studi terhadap Format Pengaturan Asimetrik di Yogyakarta, Aceh dan Papua dalam Periode 1950-2012*, Cetakan Ke-Satu, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014, hlm. 31.

⁷³ Lihat Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, *Op.Cit.* hlm. 26-27.

pemerintah federal pada hakikatnya adalah urusan yang diserahkan oleh negara bagian.⁷⁴

Konstelasi tersebut menunjukkan bahwa dalam negara kesatuan kecenderungan kewenangan yang besar berada di *central government*, sedangkan dalam negara federal kecenderungan kewenangan yang besar berada pada *local government*. Hal ini menyebabkan pemerintah daerah dalam negara kesatuan seperti Indonesia otonominya lebih banyak bergantung kepada *political will* pemerintah pusat, yaitu sampai sejauh mana pemerintah pusat mempunyai niat baik.⁷⁵

Ditinjau dari segi integrasi antara kesatuan-kesatuan politik yang bergabung itu, maka integrasi negara kesatuan lebih kokoh daripada negara federal. Bila ditinjau dari sudut kenegaraan dan sudut hukum, perbedaan antara negara federal dan negara kesatuan yang didesentralisir hanya perbedaan nisbi saja. Dalam hubungan ini, Kelsen mengemukakan bahwa perbedaan antara negara federal dan negara kesatuan yang didesentralisir itu hanyalah perbedaan dalam tingkat desentralisasi. Tetapi apabila ditinjau dari sudut politik, maka terdapat perbedaan prinsipil antara negara federasi dengan negara kesatuan. Kemudian Utrecht mengemukakan, bahwa dalam permulaan perkembangan kenegaraan, perlu adanya sentralisasi kekuasaan supaya kekuatan-kekuatan yang bertujuan akan meruntuhkan kesatuan yang baru itu dapat dilenyapkan. Apabila ternyata kekuatan-kekuatan itu sudah tidak ada lagi, hidup negara yang baru itu tidak

⁷⁴ Mirza Nasution, *Pertanggung Jawaban Gubernur dalam Negara Kesatuan Indonesia*, Cetakan Pertama, PT Sofmedia, Jakarta, 2011, hlm. 190.

⁷⁵ *Ibid.*

terancam lagi oleh kekuatan-kekuatan yang bertujuan meruntuhkan kekuasaan, maka sentralisasi dapat dijadikan desentralisasi, bahkan lebih jauh lagi suatu desentralisasi yang bersifat federasi.⁷⁶

B. Hubungan Pusat dan Daerah

Pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam satuan teritorial yang lebih kecil dapat diwujudkan dalam bentuk-bentuk *dekonsentrasi teritorial*, *satuan otonomi teritorial*, atau, *federal*. Selain bentuk-bentuk utama ini, ada beberapa cara yang lebih longgar, seperti *konfederasi* atau *uni*. Tetapi kedua bentuk terakhir ini tidak dapat disebut sebagai suatu pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan karena tidak diikuti dengan pembagian kekuasaan atau wewenang. Masing-masing tetap penuh menjalankan kekuasaan sebagai negara.⁷⁷

Dari bentuk-bentuk utama pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan di atas, akan dijumpai paling kurang tiga bentuk hubungan antara pusat dan daerah. *Pertama*, hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial. *Kedua*, hubungan pusat dan daerah menurut dasar otonomi teritorial. *Ketiga*, hubungan pusat dan daerah menurut dasar federal.⁷⁸ Hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial bukan merupakan hubungan antar dua subjek hukum (*publiek rechtspersoon*) yang masing-masing mandiri. Satuan pemerintah dekonsentrasi teritorial tidak mempunyai wewenang

⁷⁶ *Ibid.* hlm 27.

⁷⁷ Tesis Despan Heryansyah, *Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia (Studi terhadap kedudukan kewenangan Gubernur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah Pasca Reformasi)*, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2015, hlm 155

⁷⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm 32.

mandiri. Satuan pemerintah teritorial dekonsentrasi merupakan satu kesatuan wewenang dengan departemen atau kementerian yang bersangkutan. Sifat wewenang satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi adalah delegasi atau mandat. Tidak ada wewenang berdasarkan atribusi.⁷⁹ Urusan yang dilakukan oleh pemerintah teritorial adalah urusan pusat di daerah. Namun demikian, baik dekonsentrasi maupun otonomi, sama-sama hanya menyelenggarakan pemerintahan dibidang administrasi negara. Baik dekonsentrasi maupun otonomi sama-sama bersifat *administratiefrechtelijk*, bukan *staatsrechtelijk*.⁸⁰

Dalam negara kesatuan hubungan pusat dan daerah menggunakan dasar otonomi teritorial. Satuan otonomi teritorial merupakan satuan mandiri dalam lingkungan negara kesatuan yang berhak melakukan tindakan hukum sebagai subjek hukum untuk mengatur dan mengurus fungsi pemerintah (administrasi negara) yang menjadi urusan rumah tangganya. Jadi, hubungan pusat dan daerah atas dasar otonomi teritorial memiliki kesamaan dengan hubungan pusat dan daerah atas dasar federal yaitu *hubungan antara dua subjek hukum yang masing-masing berdiri sendiri*. Perbedaannya, dalam otonomi teritorial, pada dasarnya seluruh fungsi kenegaraan dan pemerintahan ada dalam lingkungan pemerintah pusat yang kemudian dipencarkan kepada satuan-satuan otonomi. Pemencaran ini

⁷⁹ Delegasi adalah pelepasan wewenang dari atasan ke bawahan, atau dari satuan organisasi yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah dalam lingkungan organisasi yang sama, dan penerima wewenang bertindak dan bertanggungjawab sendiri atas segala wewenang yang diterima tersebut. Mandat adalah pemberian wewenang dari atasan kepada bawahan dalam satu satuan organisasi untuk bertindak atau membuat keputusan untuk dan atas nama atasan yang memberikan wewenang. Segala tanggungjawab pada mandat tetap ada pada pemberi wewenang. Atribusi adalah wewenang pejabat atau lingkungan jabatan yang ditetapkan menurut atau berdasarkan peraturan perundang-undangan. Lihat Ridwan, *Diskresi dan Tanggungjawab Pemerintah*, Cetakan kesatu, Yogyakarta: FH UII Press, 2014, hlm. 116-122.

⁸⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar...*, *Op.Cit*, hlm 33.

dapat dilakukan dengan beberapa cara. *Pertama*, undang-undang menetapkan secara tegas sebagai fungsi pemerintahan (administrasi negara) sebagai urusan rumah tangga daerah. *Kedua*, pusat dari waktu ke waktu menyerahkan berbagai urusan baru kepada satuan otonomi. *Ketiga*, pusat mengakui urusan-urusan pemerintahan tertentu yang “diciptakan” atau yang kemudian diatur dan diurus satuan otonomi baik karena tidak diatur dan diurus pusat maupun atas dasar semacam *concurrent power*. *Keempat*, membiarkan suatu urusan yang secara tradisional atau sejak semula dikenali sebagai fungsi pemerintahan yang diatur dan diurus satuan otonomi.⁸¹

Hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam negara kesatuan merupakan masalah yang banyak diperbincangkan oleh para pakar ketatanegaraan karena dalam praktek penyelenggaraan negara sering terjadi tarik menarik kepentingan (*spanning of interest*) diantara keduanya. Karena keladziman yang terjadi dalam negara yang berbentuk kesatuan, pemegang otorisasi pemerintah berada pada pemerintah pusat. Kewenangan yang diberikan oleh pusat kepada daerah biasanya sangat terbatas, sehingga karakter negara kesatuan yang sentralistik berbanding terbalik jika dikaitkan dengan negara yang berbentuk federal dimana negara-negara bagian relatif lebih banyak memiliki ruang gerak leluasa untuk mengelola kekuasaannya, sebab kekuasaan negara terdesentralisasi pada negara-negara bagian. Hal ini merupakan bentuk/karakter dari negara federal yang terdesentralistik dan lebih demokratis.⁸²

⁸¹ *Ibid.* hlm. 35.

⁸² Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia; Konsep Azas dan Aktualisasinya*. Cetakan Kesatu, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 111.

Mengantisipasi kekhawatiran yang berkembang selama ini, maka salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah pemikiran daerah otonom sebagai alternatif yang merupakan subsistem dalam negara yang berbentuk kesatuan. Hal ini tercantum dalam penjelasan Pasal 8 UUD 1945 yang mengatakan bahwa:

“Oleh karena negara Indonesia itu suatu *eenheidstaat* maka Indonesia tidak mempunyai daerah di dalam lingkungan yang bersifat *staat*. Hal ini menunjukkan bahwa bentuk negara Indonesia sebagai negara kesatuan tidak mentolerir adanya negara di dalam negara sehingga dalam pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah tidak akan memiliki sifat-sifat atau ciri-ciri sebagai negara tersendiri yang melaksanakan aspek desentralisasi”.

Berdasarkan beberapa landasan baik yuridis maupun historis menggambarkan bahwa dalam prinsip negara kesatuan penyerahan urusan atau kewenangan kepada daerah otonom seberapapun besarnya tetap ada batasnya.⁸³ Apabila dalam negara kesatuan, kewenangan dari pemerintah pusat tetap diperlukan demi menjaga dan mengawal prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, ungkapan yang sangat tepat dikemukakan adalah diperlukan pemerintah pusat yang kuat dan pemerintah daerah yang kuat pula, sehingga dapat menjaga dan memelihara keberlangsungan NKRI dan mencegah disintegrasi bangsa.⁸⁴

Pada prinsipnya, kewenangan pemerintah pusat itu selalu berkembang dinamis sesuai dengan perkembangan masyarakat terutama dalam pemerintah daerah. Ini berarti bahwa kewenangan juga dimiliki oleh masing-masing tingkat

⁸³ J. Kaloh. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah; Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Rineka Cipta, Jakarta, 2007, hlm. 204.

⁸⁴ Tesis Despan Heryansyah, *Pergeseran Politik Hukum...*, Op.Cit, hlm 117

pemerintahan tidak statis melainkan sangat dinamis disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan. Dalam mewujudkan kemandirian atau keleluasaan daerah otonom yang terkait dengan pola hubungan antara pusat dan daerah yang meliputi berbagai segi, yaitu hubungan kewenangan, pengawasan dan lain sebagainya, maka sejak jaman kemerdekaan tahun 1945 telah ditetapkan berbagai undang-undang tentang otonomi daerah.⁸⁵

Model hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara teoritis dikemukakan oleh Clark dan Stewart dapat dibedakan menjadi tiga.⁸⁶ *Pertama, The Relative Autonomy Model.* Menurut model ini, memberikan kebebasan yang relative besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan. *Kedua, The Agency Model,* dalam model ini pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti. Sehingga keberadaannya sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas hanya menjalankan kebijakan pemerintah pusat. Dalam model ini berbagai petunjuk sangat rinci dalam peraturan perundang-undangan sebagai alat kontrol yang sangat menonjol, juga PAD bukanlah hal penting, karena sistem keuangan daerah ditopang atau didominasi oleh bantuan pusat. *The Interaction Model,* merupakan model dimana keberadaan pemerintah daerah

⁸⁵ Sirojul Munir, *Hukum Pemerintah Daerah...*, *Op.Cit.* hlm. 113.

⁸⁶ Richard Batley dan Garry Stoker dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 15.

ditentukan oleh interaksi yang terjadi diantara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Dalam hal ini untuk menentukan format hubungan antara pusat dan daerah secara ideal dalam NKRI, bukanlah suatu yang mudah karena akan berjalan seiringan dengan perjalanan sejarah bangsa Indonesia. Hal ini akan menentukan apakah termasuk pada otonomi luas atau otonomi terbatas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila:⁸⁷ *Pertama*, apabila urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur cara-cara tertentu. *Kedua*, apabila sistem supervise dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentuka secara bebas mengatur rumah tangganya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah menimbulkan hal-hal keterbatasan kemampuan pendapatan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah. Sedangkan otonomi luas bertolak pada prinsip bahwa semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan urusan rumah tangga daerah kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat.

Penyelenggaran pemerintahan di Indonesia dapat kita lihat dalam 3 proses. Menurut Bagir Manan disebut dengan proses bukan sebagai asas diantaranya adalah:

1. Sentralisasi yang pada pemerintahan daerah diwujudkan dengan lebih diterapkannya dekonsentrasi. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam hal ini

⁸⁷ Muh Fauzan, *Hukum Pemerintah Daerah; Kajian tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 90.

Gubernur/Bupati/Wali Kota sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu⁸⁸

2. Desentralisasi. Yaitu penyerahan wewenang pemerintah pusat oleh kepada pemerintah daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.⁸⁹

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasikan di tangan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintah daerah sebagaimana mestinya sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat maka diidealkan sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah it, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.⁹⁰ Maka otonomi hanya salah satu bentuk desentralisasi. Otonomi juga diartikan sebagai suatu yang bermakna kebebasan atau kemandirian (*zelfsfandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.⁹¹

Secara teoritis, paling tidak ada empat faktor yang menentukan hubungan pusat dan daerah dalam otonomi, yaitu hubungan kewenangan, hubungan

⁸⁸ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusialisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2004, hlm 25

⁸⁹ Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm 45

⁹⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar...*, *Op.Cit*, hlm 56

⁹¹ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah suatu solusi dalam menjawab kebutuhan lokal dan tantangan global*, Rineka Cipta, Jakarta, 2007, hlm 68

pengawasan, hubungan keuangan dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah.⁹²

1. Hubungan Kewenangan

Penyelenggaraan pemerintahan dalam negara kesatuan, yang menganut desentralisasi bukan berarti meninggalkan azas tersebut bukan dalam kapasitas dibedakan satu sama lain, melainkan selalu berdampingan. Jadi prinsipnya tidak mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Karena desentralisasi tanpa sentralisasi akan berdampak pada disintegrasi. Oleh sebab itu, otonomi daerah hakikatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan prakarsa, akan selalu memerlukan bimbingan dan pengawasan pemerintah pusat. Sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan otonomi daerah, dan daerah otonom adalah ciptaan pemerintah pusat. Namun demikian, hubungan antara daerah otonomi dengan pemerintah pusat adalah hubungan organisasi dan respirokal.⁹³

Dari penyelenggaraan sistem pemerintahan tersebut, dapat dilihat bahwa di samping dekonsentrasi dan desentralisasi, diselenggarakan pula oleh pemerintah pusat tugas pembantuan. Berdasarkan asas ini, oleh pusat menetapkan kebijakan makro, sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro beserta implementasinya. Sentralisasi, dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan melibatkan distribusi urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat dalam jajaran organisasi pemerintahan pemerintahan. Dengan demikian, pada hakekatnya unsur pemerintahan terbagi dalam dua kelompok. *Pertama*, urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintah pusat tanpa asas desentralisasi,

⁹² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar...Op.Cit*, hlm 37

⁹³ Soetandyo Wigno Subroto dkk (tim penulis), *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute for Local Development dan Yayasan Tifa, Jakarta, 2005, hlm 199

mengatur dan membagi urusan pemerintahan menjadi wewenang pemerintah pusat, baik pada pemerintah negara kesatuan maupun federal. Sejumlah urusan diselenggarakan dengan asas sentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.⁹⁴

Kedua, sejumlah pemerintahan lain dapat diselenggarakan dengan asas desentralisasi. Berbagai urusan pemerintahan tersebut tidak pernah secara eksklusif (sepenuhnya) menjadi wewenang daerah otonom. Di luar demi sejumlah urusan pemerintahan yang tidak dapat diselenggarakan oleh pemerintah pusat, sementara bagian-bagian lainnya didesentralisasikan. Prinsip kedua ini merupakan salah satu perbedaan yang mendasar antara daerah otonom di negara kesatuan, atau negara bagian dalam negara federal. Negara bagian memiliki sejumlah urusan pemerintahan secara jelas eksklusifnya (sepenuhnya). Oleh karena itu, masing-masing pemerintah baik federal maupun negara bagian masing-masing berdaulat dalam urusan pemerintahan yang dimiliki oleh konstitusi federal.⁹⁵

Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak akan dikenali jumlahnya. Segala aspek kehidupan bermasyarakat, terutama yang berkaitan dengan pelayanan urusan dan kepentingan umum, baik dibidang politik, ekonomi, sosial, maupun budaya mungkin dan dapat menjadi urusan pemerintahan. Selain sangat luas, urusan pemerintahan dapat senantiasa meluas sejalan dengan meluasnya tugas negara dan/atau pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Sejalan dengan

⁹⁴ Sirojul Munir, *Hukum Pemeirntah Daerah di Indonesia*, *Op.Cit*, hlm 114

⁹⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara...*, *Op.Cit*, hlm 15

prinsip residual di atas, maka dengan sendirinya urusan rumah tangga daerah menjadi sangat luas dan setiap saat mungkin meluas.⁹⁶

Prinsip urusan rumah tangga daerah di atas, beserta kecenderungannya yang semakin meluas akibat perkembangan fungsi pelayanan, dapat dikatakan berkembang secara terbalik dengan pembagian urusan pemerintahan dalam negara federal. Telah dikemukakan, prinsip *residual power* pada negara bagian dalam sistem federal mengalami berbagai modifikasi. *Pertama*, ada negara-negara federal yang sejak semula menentukan secara kategoris urusan pemerintahan negara bagian. Urusan yang selebihnya atau residu menjadi urusan federal. *Kedua*, terjadi proses sentralisasi pada negara federal yang semula menetapkan segala sendi urusan pemerintahan pada negara bagian bergeser menjadi urusan federal.⁹⁷

Luasnya urusan pemerintah (setiap saat dapat bertambah) dapat menjadi sumber masalah bagi otonomi. Beban daerah menjadi begitu berat sehingga ada kemungkinan tidak mampu menjalankannya. Hal ini dapat mendorong kembali menguatnya proses desentralisasi seperti nampak pada negara federal.

Sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik

⁹⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar.... Op.Cit.* hlm. 38.

⁹⁷ *Ibid*

atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.⁹⁸

Berdasarkan pengertian di atas, menurut Bagir Manan terdapat beberapa sistem rumah tangga daerah, yaitu sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga material dan sistem rumah tangga nyata atau riil.⁹⁹ Selain ketiga sistem rumah tangga daerah sebagaimana disebutkan oleh Bagir Manan tersebut, menurut Josef Riwu Kaho ada sistem rumah tangga sisa (residu) dan sistem rumah tangga nyata, dinamis dan bertanggungjawab.¹⁰⁰

2. Hubungan Pengawasan

Pada umumnya, istilah pengawasan biasanya digunakan dalam hubungannya dengan manajemen, yang secara terminologi, pengawasan disebut dengan istilah *controlling, evaluating, correcting, oppraising*, maupun *control*,¹⁰¹ dalam hubungan pusat agar otonomi tidak bergerak begitu saja sehingga mengancam persatuan dan kesatuan bangsa. Karena sistem pengawasan sangat memerlukan kemandirian otonomi daerah. Maka agar pengawasan tidak melemahkan otonomi, sistem pengawasan harus di tentukan secara spesifik baik lingkup maupun tatacara pelaksanaannya.¹⁰²

Ditinjau dari hubungan pusat dan daerah, pengawasan merupakan “pengikat” kesatuan, agar bandul kebebasan otonomi tidak bergerak bergitu jauh

⁹⁸ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*, Cet. Ke- satu, Nusa Media, Bandung, hlm. 19-20.

⁹⁹ Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 26

¹⁰⁰ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi...*, *Op.Cit.*, hlm. 15-18. Dikutip dari Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat...*, *Op.Cit.*

¹⁰¹ Muh Fauzan, *Hukum Pemerintah...*, *Op.Ct.*, Hlm. 90.

¹⁰² Sirojul Munir, *Op.Cit*, hlm 103

sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan (*unitary*): “*if local autonomy is not to produce a state of affairs bordering on anarchy, it must subornated to national interest by means devised to keep its actions within bounds*”¹⁰³

Apabila pengikat tersebut ditarik begitu kencang, nafas kebebasan desentralisasi akan berkurang bahkan mungkin terputus. Apabila hal itu terjadi, pengawasan bukan lagi merupakan satu sisi dari desentralisasi tetapi malah menjadi “belunggu” desentralisasi. Untuk itu, pengawasan harus disertai pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan tersebut akan mencakup pembatasan macam atau bentuk pengawasan, yang sekaligus mengandung pembatasan tatacara menyelenggarakan pengawasan, dan pejabat dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan.¹⁰⁴

Kata pengawasan berasal dari kata “awas”, antara lain berarti “penjagaan”. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. George R. Terry mendefinisikan istilah pengawasan adalah “*control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to ensure result in keeping with the plan*”. (pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana).¹⁰⁵

Muchsan berpendapat, bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya

¹⁰³ Ni'matul Huda, *Pengawasan PusatOp.Cit.* hlm. 33.

¹⁰⁴ *Ibid*

¹⁰⁵ *Ibid*

terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berujud suatu rencana/*plan*).¹⁰⁶ Sementara menurut Paulus Efendi Lotulung, pengawasan adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik senghaja maupun tidak senghaja, sebagai usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha refresif.¹⁰⁷

Sistem pengawasan juga menentukan kemandirian satuan otonomi. Untuk menghindari agar pengawasan tidak melemahkan otonomi, maka sistem pengawasan ditentukan secara spesifik baik lingkup maupun tatacara pelaksanaannya. Karena itu, hal-hal seperti memberlakukan prinsip “pengawasan umum” pada suatu otonomi dapat mempengaruhi dan membatasi kemandirian daerah. Makin banyak dan intensif pengawasan makin sempit kemandirian daerah. Makin sempit kemandirian makin terbatas otonomi.¹⁰⁸

Sebaliknya, tidak boleh ada otonomi yang sama sekali meniadakan pengawasan. Kebebasan berotonomi dan pengawasan merupakan dua sisi dari satu lembaran dalam berotonomi untuk menjaga keseimbangan bandul antara kecenderungan desentralisasi dan sentralisasi yang dapat berayun berlebihan.¹⁰⁹ Bagir Manan juga memandang kontrol sebagai fungsi sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi kontrol atau hak kontrol. Kontrol ini mengandung fungsi

¹⁰⁶ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberti, Yogyakarta, 1992, hlm. 37.

¹⁰⁷ Paulus Efendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. xvi-xvii.

¹⁰⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar.... Op.Cit.* hlm. 39.

¹⁰⁹ *Ibid.*

pengawasan dan pengendalian, pengawasan bertalian dengan pembatasan, sedangkan pengendalian bertalian dengan arahan (*directive*).¹¹⁰

Dari beberapa uraian di atas dapat dicermati, bahwa pengawasan/kontrol yang dilaksanakan adalah semata-mata untuk menilai dan mengukur setiap penyelenggaraan urusan pemerintah supaya sesuai dengan alur pikir sistem pemerintahan yang berlaku pada Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), untuk menghindari terjadinya disintegrasi bangsa. Untuk itu, perlu langkah-langkah pembinaan dan koordinasi pelaksanaan pengawasan dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Sehingga dalam rangka pemberlakuan prinsip pengawasan pada satuan daerah otonom jangan sampai mempengaruhi dan membatasi kemandirian daerah, juga jangan sampai meniadakan pengawasan.¹¹¹

Apabila dihubungkan dengan pengawasan terhadap pemerintah, terlihat bahwa pengertian umum pengawasan masih tetap relevan, alasannya: *Pertama*, pada umumnya sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batas kekuasaannya;¹¹² *Kedua*, tolak ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum material maupun hukum formal (*rechtmatigheid*), serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*); *Ketiga*, adanya pencocokan antara perbuatan dan tolak

¹¹⁰ Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan*, *Op.Cit*, hlm 117

¹¹¹ Sirojul Munir, *Op.Cit*, hlm 118

¹¹² SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1997), hlm. 12.

ukur yang telah ditetapkan; *Keempat*, jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolak ukur tersebut dilakukan tindakan pencegahan; *Kelima*, apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolak ukur, kemudian diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan itu.¹¹³

3. Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah

Pada umumnya, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah terrefleksi dalam *intergovernmental fiscal relations*. Pelimpahan tugas kepada pemerintah daerah dalam otonomi harus disertai dengan pelimpahan keuangan (*money follows functions*). Pendelegasian pengeluaran (*expenditure assignment*) sebagai konsekuensi diberikannya kewenangan yang luas serta tanggungjawab pelayanan publik tentunya harus diikuti dengan adanya pendelegasian pendapatan (*revenue assignment*). Tanpa pelimpahan ini, otonomi daerah menjadi tidak bermakna, seiring dengan perkembangan waktu, masalah hubungan keuangan dan pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan daerah terus mengalami evolusi. Hubungan keuangan pusat dan daerah tersebut pada akhirnya sangat tergantung pada tingkatan atau derajat desentralisasinya (*degree of decentralization*) yang tercermin dalam pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.¹¹⁴

Pada umumnya keuangan pusat dan daerah tidak terlepas dari masalah beban tugas yang akan diberikan kepada daerah, artinya pembagian tugas antara pusat dan daerah harus dipertegas sehingga tegas pula dana yang dibutuhkan.

¹¹³ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat, Op.Cit*, hlm 35-36

¹¹⁴ *Ibid*, hlm 26

Dalam hubungan ini, maka kejelasan tentang tugas/wewenang yang ada pada pemerintah daerah akan dapat dengan bebas untuk melakukan pungutan pendapatan asli daerahnya dan seberapa luas kebebasan pemerintah daerah dalam mengatur arah pengeluarannya.¹¹⁵

Apabila derajat desentralisasinya rendah (dekonsentrasi dominan), maka pemerintah pusat akan memegang kendali utama dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah. Sebaliknya, apabila tingkatan desentralisasinya tinggi (desentralisasi dominan), maka pemerintah daerah yang bertanggungjawab penuh dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan di daerah. Adanya kaitan yang erat antara kegiatan pemerintah dengan pembiayaan pada hakikatnya memberikan petunjuk bahwa pengaturan hubungan keuangan pusat dan daerah tidak terlepas dari masalah pembagian tugas antara pemerintahan pusat dan daerah.¹¹⁶

Hubungan keuangan daerah dan pusat di manapun di pandang sangat menentukan otonomi. Tetapi yang umum dipersoalkan adalah minimnya jumlah uang yang dimiliki daerah dibanding yang dimiliki oleh pusat. Berdasarkan premis ini, maka inti hubungan keuangan pusat dan daerah adalah perimbangan keuangan. Perimbangan tidak lain adalah memperbesar Pendapatan Asli Daerah (PAD) sehingga lumbung keuangan daerah dapat terisi lebih banyak.¹¹⁷

Suatu sistem hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah hendaknya dapat memberikan kejelasan mengenai berapa luas kewenangan yang

¹¹⁵ Sirojul Munir, *Op.Cit.* hlm. 120.

¹¹⁶ Ni'matul Huda, *Pengawasan... Op.Cit.* hlm. 27

¹¹⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar*, hlm. 40.

dipunyai pemerintah daerah dalam kebebasannya untuk melakukan pungutan-pungutan, menetapkan tariff, dan ketentuan-ketentuan penerapan sanksinya, dan seberapa luas kebebasan pemerintah daerah dalam menentukan besar dan arah pengeluarannya. Peningkatan pengelolaan keuangan daerah untuk pembiayaan urusan yang telah dilimpahkan sangat penting, karena selama ini optimalisasi sumber-sumber pendapatan daerah sangat jarang dipikirkan oleh pusat. Termasuk belum adanya standar pengoprasian yang jelas dari setiap urusan yang menyebutkan kaburnya kebutuhan objektif dari besaran pembiayaan setiap urusan otonomi tersebut. Inilah yang merupakan titik pangkal kerancuan dari ketidakjelasan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Terdapat tiga aspek yang menentukan terjadinya perimbangan keuangan yang adil yaitu:¹¹⁸

1. Sampai sejauh mana pemerintah daerah telah diberi sumber-sumber keangan yang cukup terutama yang bersumber dari pajak daerah dan retribusi daerah;
2. Sampai sejauh mana pemerintah daerah telah mendapatkan akses pendapatan yang bersumber dari bidang hasil pajak dan SDA;
3. Sampai sejauh mana pemerintah daerah telah mendapatkan subsidi yang adil dan efektif.

Oleh karena itu, untuk melihat suatu sistem hubungan keuangan pusat dan daerah perlu dilihat dari keseluruhan tujuan hubungan keuangan pusat dan daerah. Dalam hal ini ada empat kriteria yang perlu diperhatikan untuk menjamin adanya sistem hubungan keuangan pusat dan daerah, yaitu.¹¹⁹

1. Sistem tersebut seharusnya memberikan distribusi kekuasaan yang rasional di antara berbagai tingkatan pemerintah mengenai penggalan sumber-sumber dana pemerintah dan kewenangan penggunaannya, yaitu suatu pembagian yang sesuai pola umum desentralisasi;

¹¹⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah..... Op.Cit.* hlm. 19.

¹¹⁹ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm 102-103

2. Sistem tersebut seharusnya menyajikan suatu bagaian yang memadai dari sumber-sumber dana masyarakat secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi penyediaan pelayanan dan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah;
3. Sistem tersebut seharusnya sejauh mungkin mendistribusikan pengeluaran pemerintah secara adil diantara daerah-daerah atau sekurang-kurangnya memberikan prioritas pada pemerataan pelayanan kebutuhan dasart tertentu;
4. Pajak dan retribusi yang dikenakan oleh pemeritah daerah harus sejalan dengan distribusi yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat.

Masalah hubungan keuangan antara pusat dengan daerah dapat dipecahkan dengan sebaik-baiknya hanya apabila masalah pembagian tugas dan kewenangan antara pusat daerah juga dipecahkan dengan jelas. Pemerintah daerah sudah tentu harus memiliki kewenangan membelanjakan sumber-sumber daya keuangannya agar dapat menjalankan fungsi-fungsi yang menjadi tanggung jawabnya. Dalam praktek, kebebasan ini dapat terbatas bila sumber-sumber pendapatan yang diserahkan kepada mereka oleh konstitusi tidak mencukupi untuk menjalankan fungsi-fungsi, sehingga ketergantungan mereka kepada subsidi dari pemerintah pusat.¹²⁰

Kedua, meskipun ada skema hukum perimbangan keuangan, dalam kenyataan perimbangan keuangan pusat dan daerah hanya ilusi, karena dalam keadaan apapun keuangan pusat akan selalu lebih kuat dari keuangan daerah. *Ketiga*, meskipun sumber lumbung keuangan daerah diperbesar, diperkirakan tidak aka nada daerah (seperti dalam negeri lain) yang benar-benar mampu membelanjai secara penuh rumah tangganya sendiri. Telah dikemukakan urusan rumah tangga daerah umumnya bersifat pelayanan yang banyak menyerap

¹²⁰ Ni'matul Huda, *Pengawasan...*, *Op.Cit*, hlm 28

anggaran dari pada menghasilkan uang. Pelayanan ini sendiri semakin meningkat baik mutu maupun jenisnya akibat kemajuan-kemajuan masyarakat. Faktor lain adalah sistem otonomi yang meletakkan semua prinsip semua fungsi pemerintahan adalah urusan rumah tangga daerah kecuali yang secara kategoris ditetapkan sebagai urusan pusat. Urusan ini sangat luas sehingga memerlukan anggaran yang besar sekali.¹²¹

Kalau demikian, bagaimana wujud yang tepat hubungan keuangan pusat dan daerah? Hal ini pertama-tama harus dikembalikan pada pengertian dasar otonomi yaitu kemandirian. Daerah harus memiliki keleluasaan untuk menentukan sendiri mengenai cara mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya. Memperbesar sumber lumbung keuangan daerah merupakan suatu cara yang musti dilakukan. Tetapi seperti telah dikemukakan, pembesaran sumber itu tidak akan benar-benar menyebabkan daerah sepenuhnya berdiri sendiri. Subsidi senantiasa diperlukan dengan berbagai tujuan di samping mencukupi keuangan daerah. Yang penting, segala bentuk subsidi itu tidak akan mengurangi kemandirian daerah. Karena itu pengertian perimbangan keuangan pusat dan daerah hendaknya tidak diartikan sekedar memperbesar sumber lumbung keuangan daerah. Tidak kalah penting mengatur sistem keuangan daerah seperti subsidi yang tetap menjamin kemandirian, keleluasaan, dan kekuasaan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangganya.¹²²

¹²¹ *Ibid.*

¹²² *Ibid.* hlm. 42.

Dalam upaya pemberdayaan pemerintah daerah, maka perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah adalah sebagai berikut:¹²³

1. Pengeolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*). Hal ini tidak saja terlihat dari besarnya porsi pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik, tetapi juga terlihat pada besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan keuangan daerah;
2. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya;
3. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dalam pengelolaan anggaran, seperti DPRD, Kepala Daerah, Sekretaris Daerah dan perangkat daerah lainnya.
4. Kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan investasi, dan pengelolaan uang daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas;
5. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, Kepala Daerah, dan PNS Daerah, baik ratio maupun dasar pertimbangannya;
6. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja dan anggaran multi-tahunan;
7. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih profesional;
8. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, dan akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan *rating* kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada publik;
9. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi: batasan pembinaan peran asosiasi dan peran anggota masyarakat guna mengembangkan profesionalisme aparat pemerintahan daerah;
10. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah daerah, terhadap penyebaran informasi sehingga memudahkan laporan dan pengendalian serta mempermudah memperoleh informasi.

Sebenarnya problem yang dihadapi dalam mengatur keuangan daerah tidak hanya sebatas bagaimana membagi hasil dan kekayaan antara pusat dan daerah secara adil dan profesional. Akan tetapi, yang lebih berat adalah adanya daerah

¹²³ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2002, hlm. 9-10.

kabupaten dan kota yang sangat potensial tetapi lemah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD). Sedangkan hasil sumber daya alamnya tidak memberikan kontribusi yang memadai dalam menopang APBD daerah yang bersangkutan. Hal ini merupakan beban yang sulit dihadapi oleh daerah. Sehubungan dengan itu, maka bagi daerah-daerah kabupaten/kota seperti di Aceh, Kalimantan, dan Papua tidak menjadi kendala yang mendasar karena sumber daya alamnya memberikan harapan dan kontribusi yang dapat di adalkan. Namun bagi daerah-daerah yang tidak memiliki sumber daya alam yang potensial akan menjadi kendala yang sangat besar untuk menyelenggarakan urusan/kewenangan yang diberikan oleh pusat. Untuk itu, maka tuntutan daerah-daerah lain yang kaya sumber daya alamnya tidak mengabaikan azas otonomi daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, di mana daerah yang satu dengan daerah yang lain saling membantu dalam pembiayaan pembangunan melalui mekanisme anggaran APBN.¹²⁴

Berdasarkan uraian di atas, jelaslah bahwa desentralisasi merupakan salah satu *new strategy* untuk menghadapi era *new game* yang penuh dengan *new rules* di millennium ini. Dengan desentralisasi, diharapkan akan mampu menghasilkan pemerintahan daerah otonom yang efisien, efektif, akuntabel, transparan, dan responsif secara berkesinambungan. Arahannya seperti ini adalah keharusan, karena dengan model pemerintahan seperti inilah pembangunan bagi seluruh rakyat Indonesia di seluruh penjuru tanah air dapat dilaksanakan. Di sisi yang lain, kebijakan desentralisasi itu akan menghasilkan wadah bagi masyarakat setempat

¹²⁴ Sirojul Munir, *Op.Cit.* hlm. 122.

untuk berperan serta dalam menentukan cara-caranya sendiri untuk meningkatkan taraf hidupnya sesuai dengan peluang dan tantangan yang dihadapi dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹²⁵

Berdasarkan uraian di atas, jelaslah bahwa desentralisasi merupakan salah satu *new strategy* untuk menghadapi era *new game* yang penuh dengan *new rules* di millennium ini. Dengan desentralisasi, diharapkan akan mampu menghasilkan pemerintahan daerah otonom yang efisien, efektif, akuntabel, transparan, dan responsif secara berkesinambungan. Arahannya seperti ini adalah keharusan, karena dengan model pemerintahan seperti inilah pembangunan bagi seluruh rakyat Indonesia di seluruh penjuru tanah air dapat dilaksanakan. Di sisi yang lain, kebijakan desentralisasi itu akan menghasilkan wadah bagi masyarakat setempat untuk berperan serta dalam menentukan cara-caranya sendiri untuk meningkatkan taraf hidupnya sesuai dengan peluang dan tantangan yang dihadapi dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹²⁶

C. Otonomi Daerah

Penyelenggaraan pemerintah daerah melalui sistem desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi sangat mutlak di dalam negara demokrasi. Dalam bahasa yang lebih jelas lagi dapat dikatakan, bahwa desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (*spreading van bevoegdheid*), tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan (*scheiding van*

¹²⁵ Ni'matul Huda, *Pengawasan..... Op.Cit.* hlm. 31-32.

¹²⁶ *Ibid*, hlm. 31-32.

machten) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintah tingkatan lebih rendah. Hal ini disebabkan desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri atau otonom sehingga setiap pembicaraan mengenai desentralisasi akan selalu dipersamakan atau dengan sendirinya berarti membicarakan otonomi.¹²⁷

Desentralisasi merupakan pengotonomian, yakni proses memberikan otonomi kepada masyarakat kepada masyarakat dalam wilayah tertentu. Kaitan desentralisasi dan otonomi daerah seperti itu terlukis dalam pernyataan Gerald S Marynov. Menurut pakar ini, desentralisasi dan otonomi daerah merupakan dua sisi dari mata uang.¹²⁸

Istilah otonomi atau “autonomy”, secara etimologis berasal dari bahasa Yunani “autos” yang berarti sendiri dan “nomous” yang berarti hukum atau peraturan. Menurut encyclopedia of social science, bahwa otonomi dalam pengertian orisinal adalah the legal self sufficiency of social body and its actual independence. Jadi ada dua ciri hakikat dari otonomi, yakni legal self government atau condition of living under one’s own laws. Dengan demikian, otonomi daerah yang memiliki legal self sufficiency yang bersifat self government yang diatur dan diurus oleh own laws. Koesumahatmadja berpendapat bahwa menurut perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundangan (regeling) juga mengandung arti pemerintahan (bestuur).¹²⁹

¹²⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi*, Op.Cit, hlm 174

¹²⁸ Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah Pasang Surut Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 127.

¹²⁹ *Ibid*

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi kenegaraan.¹³⁰ Oleh karena itu, sebagai negara yang telah mendeklarasikan diri negara demokrasi dengan kedaulatan berada di tangan rakyat, maka otonomi daerah adalah suatu kemutlakan bagi Indonesia. Tanpa pelaksanaan otonomi daerah ini, maka amanat konstitusi telah dicerai.¹³¹

Menurut Sidik Jatmiko, otonomi dapat mengandung beberapa pengertian seperti berikut ini:¹³²

- a. Otonomi adalah suatu kondisi atau ciri untuk tidak dikontrol oleh pihak lain ataupun kekuatan luar.
- b. Otonomi adalah bentuk pemerintahan sendiri, yaitu hak untuk memerintahkan atau menentukan nasib sendiri.
- c. Pemerintah sendiri yang dihormati, diakui dan dijamin tidak adanya kontrol oleh pihak lain terhadap fungsi daerah atau terhadap minoritas suatu bangsa.
- d. Pemerintah otonomi memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup atau mencapai tujuan hidup secara adil.
- e. Pemerintah otonomi memiliki supremasi/dominasi kekuasaan atau hukum yang dilaksanakan sepenuhnya oleh pemegang kekuasaan daerah.

Bahkan Bhenyamin Hoessein, mengartikan otonomi hampir parallel dengan pengertian “demokrasi”, yaitu pemerintahan oleh, dari, dan untuk rakyat dibagian wilayah nasional suatu negara melalui lembaga-lembaga pemerintahan yang

¹³⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar ...*, *Op.Cit.* hlm. 24.

¹³¹ Tesis Despan Heryansyah, *Politik Hukum...*, *Op.Cit.* hlm 87

¹³² Sidik Jatmiko, *Otonomi Daerah Prespektif Hubungan Internasional*, Bigraf Publishing, Yogyakarta, 2001, hlm 1

secara formal berada di luar pemerintah pusat. Bahkan otonomi dapat diberi arti luas atau dalam arti sempit. Dalam arti luas, otonomi mencakup pula tugas pembantuan (*mendebewind, coadministration*), sebab baik otonomi maupun tugas pembantuan sama-sama mengandung kebebasan dan kemandirian. Pada otonomi, kebebasan dan kemandirian itu penuh meliputi baik asas maupun cara menjalankannya, sedangkan pada tugas pembantuan, kebebasan dan kemandirian hanya terbatas pada cara menjalankan.¹³³

Dari pengertian tersebut, terlihat antara otonomi dan demokrasi merupakan satu kesatuan semangat sebagai bentuk pemerintahan yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Hanya saja, otonomi berada pada skala yang lebih kecil dari pada negara. Otonomi juga merupakan salah satu upaya pembagian kekuasaan, agar kekuasaan tidak bertumpu pada satu tangan.

Dalam perspektif administrasi pemerintah daerah, otonomi daerah bisa dimaknai sebagai hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah. Ada juga yang mengartikan sebagai suatu kebebasan atau kemandirian, namun bukan kemerdekaan. Pada perspektif lain, otonomi daerah juga dipandang sebagai suatu hak untuk mengatur dan memerintah daerah sendiri. Hak itu sumbernya adalah delegasi kewenangan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat, sebagai refleksi komitmen bersama yang harus senantiasa dijadikan sebagai landasan utama pelaksanaan pemerintahan. Pemerintah pusat adalah

¹³³ Bhenyamin Hoessein, *Hukum Pemerintahan..., Op.Cit*, hlm 39

representasi negara kesatuan yang punya otoritas tunggal, dalam arti secara struktural berada di atas pemerintah daerah.¹³⁴

Istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Dalam pemberian tanggung jawab terkandung dua unsur yaitu:¹³⁵

1. Pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya;
2. Pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas-tugas itu.

Pada bagian lain, Bagir Manan menyatakan otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelfsatndigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga suatu pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat utama dari otonomi.¹³⁶

Kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid, independency*). Kebebasan dan kemandirian itu adalah kebebasan dan kemandirian dalam ikatan negara kesatuan yang lebih besar. Otonomi hanya sekedar subsistem dari sistem kesatuan yang lebih nesar. Dari segi hukum tata negara, khususnya teori bentuk negara, otonomi adalah subsistem dari

¹³⁴ Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintah Daerah Pendulum Otonomi Daerah dari Masa ke Masa*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, hlm 3

¹³⁵ Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah...*, *Op.Cit*, hlm 128

¹³⁶ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNISKA, Karawang, 1993, hlm 2

bentuk negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*). Otonomi adalah fenomena negara kesatuan. Segala pengertian (*begrip*) dan materi (*materie*) otonomi adalah pengertian dan materi negara kesatuan. Negara kesatuan adalah landasan atas dari pengertian dan materi otonomi.¹³⁷

Lebih jauh Bagir Manan menjelaskan, bahwa pemberian otonomi daerah seluas-luasnya mengandung arti kemandirian daerah. Betapapun banyak urusan yang diserahkan, apabila daerah tidak mandiri, tidak akan mewujudkan otonomi yang sebenarnya. Termasuk penyelenggaraan otonomi riil (nyata) tidak menghendaki prinsip uniformitas dalam penyerahan urusan. Tiap daerah akan memiliki urusan rumah tangga sesuai dengan kenyataan yang ada pada daerah tersebut.¹³⁸

Selain itu, Syaukani, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid mengatakan,

Bahwa kata kunci dari otonomi adalah kewenangan, seberapa besarkan kewenangan yang dimiliki oleh daerah di dalam menginisiatifkan kebijakan, mengimplementasikannya dan memobilisasi dukungan sumber daya untuk kepentingan implementasi. Dengan kewenangan maka daerah akan menjadi kreatif untuk menciptakan kelebihan dan insentif kegiatan ekonomi dan pembangunan daerah. Dengan kewenangan dan kreatifitas maka uang dapat dicari. Kalau tidak ada kewenangan, maka bagaimana memobilisasi sumber daya, termasuk sumber daya keuangan. Dan tentu saja bagaimana meningkatkan pendapatan keuangan daerah.¹³⁹

Oleh karena itu, berkaca pada ketentuan ini bahwa hakikat dari otonomi adalah kebebasan dan kemandirian, maka keberadaan UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang meniadakan kebebasan dan kemandirian pemerintah daerah kabupaten, kota serta provinsi, telah meniadakan hakikat dari

¹³⁷ *Ibid*, hlm 4

¹³⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar ...*, *Op.Cit.* hlm. 189.

¹³⁹ Syaukani, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *Op.Cit.* hlm. X.

otonomi itu sendiri. Lebih dari itu, upaya sentralisasi ini bertentangan dengan konsepsi demokrasi yang telah dijadikan sebagai landasan kehidupan berbangsa dan bernegara.¹⁴⁰ Lebih jauh Bagir Manan menjelaskan, bahwa pemberian otonomi daerah seluas-luasnya mengandung arti kemandirian daerah. Betapapun banyak urusan yang diserahkan, apabila daerah tidak mandiri, tidak akan mewujudkan otonomi yang sebenarnya. Termasuk penyelenggaraan otonomi riil (nyata) tidak menghendaki prinsip uniformitas dalam penyerahan urusan. Tiap daerah akan memiliki urusan rumah tangga sesuai dengan kenyataan yang ada pada daerah tersebut.¹⁴¹

Adanya kekhawatiran terhadap otonomi seluas-luasnya yang dapat berakibat pada ketidakharmonisan hubungan antara pusat dan daerah sesungguhnya tidak perlu terjadi bila dalam pelaksanaannya tetap berpegang pada prinsip-prinsip negara yang berotonomi, yaitu:¹⁴²

1. Otonomi adalah perangkat dari negara kesatuan, jadi seluas-luasnya otonomi tidak dapat menghilangkan arti apalagi keutuhan negara kesatuan;
2. Isi otonomi bukanlah pembagian jumlah (*quantum*) urusan pemerintah tidak dapat dikenali jumlahnya. Pembagian urusan (urusan yang diserahkan) harus dilihat dari sifat dan kualitasnya. Urusan-urusan daerah selalu lebih ditekankan pada urusan pelayanan (*services*). Dengan demikian segala urusan akan menjadi ciri dan kendali keutuhan negara kesatuan akan tetap pada pusat. Jadi sesungguhnya pengertian otonomi luas bukanlah soal utama tentang jumlah urusan. Otonomi luas harus lebih diarahkan pada pengertian kemandirian (*zelfstandigheid*) yaitu kemandirian untuk secara bebas menentukan cara-cara mengurus rumah tangganya sendiri, menurut prinsip umum negara berotonomi;
3. Dalam setiap otonomi, selalu disertai dengan sistem dan mekanisme kendali dari pusat, kendali ini dapat berupa pengawasan.

¹⁴⁰ Penjelasan mengenai hal ini akan penulis jabarkan dalam BAB VI.

¹⁴¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar ...*, *Op.Cit.* hlm. 189.

¹⁴² Juanda, *Hukum Pemerintah ...*, *Op.Cit.* hlm. 136-137.

D. Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pasca lengsernya kekuasaan Orde Baru yang telah berkuasa kurang lebih 32 tahun di Indonesia, oleh pergerakan rakyat yang dimotori oleh mahasiswa pada tahun 1998 telah menginisiasi berbagai perubahan besar dan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu tuntutan terbesar kala itu adalah untuk merubah sistem penyelenggaraan pemerintahan yang sangat sentralistik atau sangat berpusat di Jakarta, sehingga menghambat perkembangan daerah-daerah untuk dapat berinovasi dan memajukan daerahnya menjadi pemerintahan yang menganut sistem desentralisasi atau otonomi daerah, yaitu pendelegasian beberapa kewenangan pusat kepada daerah untuk dapat mengurus urusan rumah tangganya sendiri namun tetap dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Widjaya,¹⁴³ pola ketatanegaraan dan administrasi pemerintahan yang teralu sentralistis seperti halnya pada masa Orde Baru mengandung kelemahan antara lain;

1. Kebijakan pemerintahan yang diambil lebih banyak oleh pusat (pemerintah federal atau departemen), yang biasanya diperlakukan daerah secara sama, yang situasi dan kondisi lokal berbeda;
2. Volume dan beban pemerintah pusat secara teknis terlalu besar, berat dan kompleks, sehingga kurang efektif dan efisien;
3. Kurang melibatkan dan kurang mengembangkan potensi kemampuan lokal, sehingga kurang memuaskan aspirasi dan harga diri yang bersifat lokal.

Munculnya agenda baru dalam rancangan penyelenggaraan pemerintahan Indonesia, yaitu kebijakan nasional tentang pemerintahan daerah yang

¹⁴³ A.W. Widjaya, *Titik Berat Otonomi pada Daerah Tingkat II*, Cetakan Ketiga, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998, hlm. 6.

menghendaki diberlakukannya desentralisasi dengan memberikan beberapa kewenangan pusat kepada daerah didasari atas beberapa alasan yang diantaranya sebagai berikut;¹⁴⁴

Pertama, persiapan ke arah federasi Indonesia masih belum memungkinkan. Untuk mewujudkan sebuah negara federasi maka masyarakat dan pemerintah Indonesia harus mempersiapkan dengan segera sebuah Undang Undang Dasar baru untuk sebuah Negara Federasi Indonesia, karena tidaklah mungkin kita langsung menyatakan negara Indonesia sebagai negara federasi tanpa ada dukungan Konstitusinya. Konstitusi federasi tersebut harus menetapkan sejumlah hal antara lain mengenai mekanisme “*Checks and Balances*” antara kekuasaan Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. Mekanisme Chek and Balances juga harus mencakup antara Pemerintahan Nasional dengan Propinsi atau Negara Bagian, juga antara Propinsi yang satu dengan yang lainnya. Untuk dapat diberlakukannya sebuah federasi maka sejumlah persyaratan juga harus dipenuhi, terutama yang menyangkut perwujudan demokrasi dalam kehidupan sehari – hari. Federasi tanpa demokrasi yang stabil atau mantap maka sangat sulit dapat diwujudkan. Amerika Serikat, Canada, Australia dan lain-lainnya adalah negara-negara yang sudah sangat stabil dan mantap demokrasinya.

Kedua, pilihan otonomi luas merupakan pilihan yang sangat strategis dalam rangka memelihara *nation state* (negara bangsa) yang sudah lama kita bangun, dan kita pelihara. Dengan otonomi kita harus mengembalikan harkat, martabat, dan harga diri masyarakat di daerah, karena masyarakat di daerah selama selama

¹⁴⁴ Syaukani HR, Afan Gaffar, Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam...*, *Op.Cit*, hlm 36-37

puluhan tahun lebih bahkan sejak pasca kemerdekaan telah mengalami proses marginalisasi. Mereka bahkan mengalami alienasi dalam segala bentuk pembuatan kebijaksanaan publik. Oleh karena itu kalau daerah kuat di dalam membangun masyarakatnya, maka mereka dengan sendirinya akan mendukung Negara Kesatuan, dan tidak ada alasan bagi mereka untuk mendukung gerakan sparatisme.

Ketiga, sentralisasi/dekonsentrasi terbukti gagal mengatasi krisis nasional. Selama kurang lebih 25 tahun pemerintah menempuh kebijakan ini melalui Undang-Undang No.5 Tahun 1974. Hasilnya pemerintah berhasil melakukan perubahan sosial ekonomi secara fundamental. Hal itu diperlihatkan dengan berubahnya sejumlah indikator yang menjadi parameter utama perubahan sosial ekonomi.

Keempat, pemantapan demokrasi politik. Alasan lain yang diyakini sebagai dasar untuk memilih desentralisasi adalah dalam rangka memantapkan kehidupan demokrasi Indonesia di masa – masa yang akan datang. Demokrasi tanpa ada penguatan politik lokal akan menjadi sangat rapuh, karena tidaklah mungkin sebuah demokrasi dibangun dengan hanya memperkuat elite politik nasional. Desentralisasi/Otonomi daerah akan memperkuat basis bagi kehidupan demokrasi dalam sebuah negara, termasuk indonesia.

Kelima, keadilan. Desentralisasi/otonomi daerah akan mencegah terjadinya kepincangan di dalam menguasai sumber daya yang dimiliki dalam sebuah negara. Sumber daya yang terdapat di sebuah daerah sudah seharusnya dipelihara, dijaga, dan dinikmati oleh masyarakat setempat. Tanah dan hutan dengan segala

hasilnya yang merupakan hak warisan dari kalangan nenek moyang suatu masyarakat jangan sampai tidak dinikmati oleh masyarakat setempat. Demikian juga penguasaan atas sumber daya alam lainnya terutama minyak dan gas bumi, barang mineral seperti nikel, emas, tembaga, timah, dan lain-lainnya.

Dengan memperhatikan alasan-alasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa hasrat untuk menerapkan desentralisasi atau otonomi daerah di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia sudah tidak dapat dibendung lagi. Ditambah lagi berbagai peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah yang selama ini dibuat oleh pemerintah pusat semuanya hanya mencoba untuk merekayasa daerah agar tunduk dan patuh kepada pemerintah pusat, serta membatasi kebebasan dan kemandirian daerah untuk menjalankan pemerintahannya sendiri. Daerah tidak berdaya, karena memang selain kuatnya tekanan dari pemerintah pusat juga disebabkan penguasa di daerah (Kepala Daerah) yang adalah orang-orang dekat pusat. Puncak dari dinamika itu adalah munculnya konflik-konflik horizontal dan vertikal di daerah, dan yang paling berdampak adalah munculnya tindakan separatisme dari beberapa daerah untuk memisahkan diri dari NKRI.

Salah satu sebab dari tindakan itu adalah ketidakpuasan daerah atas kebijakan pusat yang tidak berorientasi pada kepentingan daerah. Masih tertulis dengan jelas dalam buku-buku sejarah bagaimana Karto Suwiryo di Jawa Barat, Daud Beureueh di Aceh, Kahar Muzakkar di Sulawesi, dan masih banyak di

daerah-daerah lainnya.¹⁴⁵ Hingga yang terbaru di masa reformasi adalah tuntutan dari berbagai daerah yang ingin daerahnya diberikan status Otonomi Khusus. Pemerintah pusat merasa protes dan ketegangan yang terjadi di daerah adalah bentuk pemberontakan terhadap NKRI oleh karena itu harus dibasmi dari bumi Indonesia, padahal tindakan yang mereka lakukan adalah sebagai kritik atas ketidakadilan pemerintah orde baru dan orde lama. Maka telah jelas, bahwa sistem yang sentralistis tidak cocok digunakan dalam pemerintahan Indonesia. Sentralisasi bukan hanya menimbulkan kesenjangan yang amat jauh antara pusat dan daerah tetapi juga berpotensi terjadinya perpecahan dalam tubuh NKRI. Oleh karena itu, pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah merupakan suatu keniscayaan.

Dalam rangka untuk merealisasikan semangat untuk memiliki pemerintahan yang tidak sentralistik maka dilahirkanlah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Di dalam Pasal 1 huruf h sebelum perubahan diterangkan bahwa tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan rakyat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, pemerataan di berbagai daerah, serta pemeliharaan hubungan yang baik antara pusat dan daerah dalam rangka menjaga keutuhan NKRI.¹⁴⁶

Maksud dan tujuan pemberian otonomi daerah secara tegas kemudian dituangkan di dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), yang

¹⁴⁵ Keinginan untuk memisahkan diri dari beberapa daerah itu, bukanlah karena mereka hilang rasa nasionalismenya melainkan karena ketidakadilan yang diciptakan oleh pemerintah pusat. Lihat Syahda Guruh Langkah Samudra, *Menimbang Otonomi VS Federal; Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hlm. 64.

¹⁴⁶ Lihat Pasal 1 huruf h UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

menyatakan bahwa otonomi yang diberikan berorientasi pada pembangunan dalam arti luas meliputi segala sendi kehidupan dan penghidupan. Ada kewajiban bagi daerah-daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana mencapai kesejahteraan rakyat, cita-cita kesejahteraan dilaksanakan dengan penuh rasa tanggung jawab.

Dilihat dari sisi kepentingan pemerintah pusat, sedikitnya ada tiga tujuan utama dari desentralisasi. *Pertama*, maksudnya adalah melalui praktek desentralisasi, diharapkan masyarakat akan belajar mengenali dan memahami berbagai persoalan sosial, ekonomi dan politik yang mereka hadapi; menghindari atau bahkan menolak calon anggota legislatif yang tidak kualifikasi kemampuan politik yang diharapkan, dan belajar mengkritisi berbagai kebijakan pemerintah, termasuk di dalamnya mengkritisi masalah penerimaan dan belanja daerah.¹⁴⁷

Tujuan *kedua*, desentralisasi dari sisi kepentingan pemerintah pusat adalah *to provide training in polical leadership* (untuk latihan kepemimpinan). Tujuan desentralisasi yang kedua ini berangkat dari asumsi dasar bahwa pemerintah daerah merupakan wadah yang paling tepat untuk training bagi politisi dan birokrat, sebelum mereka menduduki berbagai posisi penting di tingkat nasional. Oleh karenanya melalui kebijakan desentralisasi, diharapkan akan mampu memotivasi dan melahirkan calon-calon pemimpin pada level nasional.

Tujuan *ketiga*, deentralisasi dari sisi kepentingan pemerintah pusat adalah *to create political stability* (untuk menciptakan stabilitas politik). Para pendukung dari tujuan desentralisasi yang ketiga ini sangat percaya bahwa melalui

¹⁴⁷ Despan Heryansyah, *Politik Hukum, Op.Cit*, hlm 108.

kebijaksanaan desentralisasi akan mampu mewujudkan kehidupan sosial yang harmonis, dan kehidupan politik yang stabil.¹⁴⁸

Sementara dari kepentingan pemerintah daerah, tujuan pertama desentralisasi adalah untuk mewujudkan apa yang disebut dengan *political equality*. Ini berarti melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal. Masyarakat di daerah menurut Smith dengan elegan mempraktekkan bentuk-bentuk partisipasi politik, misalnya saja, menjadi anggota pertian politik dan kelompok kepentingan.¹⁴⁹

Tujuan kedua dari adanya desentralisasi dari sisi kepentingan masyarakat daerah adalah *local accountability*. Maksudnya, melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan dapat tercipta peningkatan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak komunitasnya, yang meliputi: hak untuk ikut serta dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan di daerah, serta hak untuk mengontrol pelaksanaan pemerintahan daerah itu sendiri.¹⁵⁰

Tujuan ketiga desentralisasi dari sisi kepentingan pemerintah daerah adalah *local responsiveness*. Asumsi dasar dari tujuan desentralisasi yang kedua ini adalah karena pemerintah daerah dinggap mengetahui berbagai masalah yang dihadapi oleh komunitasnya, maka melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan

¹⁴⁸ Smith, *Decentralization, The Territorial Dimension of the State*, George Allen and Unwin, London, 2007, hlm. 21

¹⁴⁹ *Ibid*

¹⁵⁰ *Ibid*

akan menjadi jalan yang terbaik untuk mengatasi dan sekaligus meningkatkan akselerasi dari pembangunan sosial dan ekonomi di daerah.¹⁵¹

Tujuan desentralisasi dalam perspektif desentralisasi administratif, secara singkat dapat dikatakan bahwa lebih menekankan pada aspek efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan ekonomi di daerah, sebagai tujuan utama dari desentralisasi. Rondinelli menyebutkan bahwa tujuan utama yang hendak dicapai dari kebijakan desentralisasi adalah untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan *public good and services*, serta untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pembangunan ekonomi di daerah.¹⁵²

Menurut A.W. Widjaya, desentralisasi yang sudah berjalan suatu ketika takkan memadai untuk menjawab masalah-masalah pemerintahan dan pembangunan Indonesia yang semakin besar dan kompleks. Dengan membesarnya volume pembangunan dan kian meluasnya sasaran pembangunan, menghendaki pola administrasi pembangunan yang lebih desentralistis di Indonesia. Beban departemen lebih ringan, pengawasan-melekat akan lebih efektif, lagi pula sesuai dengan keinginan daerah-daerah yang menghendaki otonomi yang lebih luas, pemerintah daerah lebih kreatif dan produktif, sentra-sentra pembangunan akan berkembang merata di daerah-daerah, sehingga mendorong kian terwujudnya pemerataan hasil pembangunan. Di samping itu, sistem desentralisasi akan mengurangi masalah-masalah demokratis seperti lebih

¹⁵¹ Syaukani, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *Op.Cit.* hlm. 43.

¹⁵² Tesis Despan Heryansyah, *Politik Hukum, Op.Cit.* hlm 109

meratanya kepadatan penduduk, berkurangnya arus urbanisasi, dan lain sebagainya.¹⁵³

Proses desentralisasi harus berjalan seluas-luasnya, sehingga suatu ketika dan seterusnya, hanya bidang-bidang strategis saja yang diurus oleh pemerintah pusat secara teknis, misalnya bidang pertahanan/keamanan, politik luar negeri, keuangan moneter, semacam itu. Hal itu dilakukan secara bertahap, sehingga kantor wilayah (kanwil) di daerah-daerah berfungsi sebagai penasehat dan alat kontrol bagi kepala daerah/pemerintah daerah.¹⁵⁴

Telah jelas bahwa keberadaan otonomi daerah merupakan suatu keniscayaan bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun demikian, banyak juga kesalahpahaman yang muncul dari berbagai kelompok masyarakat baik akademisi ataupun politisi, tentang kebijaksanaan desentralisasi/otonomi daerah ini. Sayangnya, kesalahpahaman ini terjadi karena terbatasnya pemahaman umum tentang pemerintah daerah, ataupun karena argumentasi yang diajukan lebih merupakan argumentasi politik ketimbang argumentasi keilmuan. Beberapa kesalahpahaman itu diantaranya:¹⁵⁵

Pertama, otonomi selalu dikaitkan semata-mata dengan uang. Sudah sangat lama berkembang dalam masyarakat suatu pemahaman yang keliru tentang otonomi daerah, yaitu untuk berotonomi daerah harus mencukupi sendiri segala kebutuhannya, terutama dalam bidang keuangan. Ungkapan seperti ini sama sekali tidak dapat dipertanggungjawabkan secara empiris. Negara yang luar biasa

¹⁵³ AW. Widjaya, *Titik Berat Otonomi pada Daerah Tingkat II*, Cetakan Ketiga, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998, hlm. 7.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ Syaukani, Afan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, *Op.Cit.* hlm. 212-217.

kaya seperti Amerika, tidak dapat mencukupi kebutuhannya sendiri, bahkan pemerintahan federal Amerika selama puluhan tahun selalu bergelimang dengan hutang. Ketika berada di bawah pemerintahan Bill Clinton, anggaran negara raksasa tersebut mengalami surplus. Tidak ada yang menafikan bahwa uang memang merupakan sesuatu yang mutlak, namun bukan uang satu-satunya alat dalam menggerakkan roda pemerintahan. Kata kunci dalam otonomi daerah adalah “kewenangan”. Dengan kewenangan, uang dapat dicari dan dengan itu pula pemerintah, termasuk pemerintah daerah harus mampu menggunakan uang dengan bijaksana, tepat guna dan berorientasi kepada kepentingan masyarakat.

Kedua, daerah belum siap dan belum mampu. Dalam membahas implementasi dari UU Pemerintah daerah, banyak sekali diungkapkan bahwa kita terlampau tergesa-gesa membuat kebijaksanaan tersebut karena daerah tidak/belum siap dan tidak/belum mampu. Munculnya pandangan seperti ini sebagai akibat dari munculnya kesalahpahaman yang pertama. Memang benar selama ini daerah sangat bergantung kepada pusat dalam bidang keuangan, apalagi kalau kita melihat kontribusi PAD terhadap APBD rata-rata di bawah 15% untuk kabupaten dan kota diseluruh Indonesia. masyarakat juga bertanya apakah masyarakat di daerah sudah siap, atau apakah sumber daya manusia di daerah sudah siap untuk berotonomi. Pertanyaan seperti itu adalah kelitu, karena yang seharusnya dipertanyakan adalah apakah selama ini daerah mempunyai kewenangan yang memadai untuk menggali sumber daya keuangannya sendiri? Menggali SDA yang mereka miliki? Dan apakah daerah telah mendapat hak wajar yang berkaitan dengan pembagian pendapatan nasional, misalnya dalam hal pajak

penghasilan dan pajak pertambahan nilai? Oleh karena itu, lagi-lagi daerah harus diberikan kewenangan.

Ketiga, dengan otonomi daerah maka pusat akan melepaskan tanggungjawabnya untuk membantu dan membina daerah. Ada semacam kekhawatiran dari daerah-daerah, jangan-jangan dengan otonomi ini maka pusat akan melepaskan sepenuhnya kepada daerah, terutama dalam bidang keuangan. Hal ini sama sekali tidak benar. Tetap menjadi tugas dan tanggung jawab pemerintah pusat untuk memberi dukungan dan bantuan kepada daerah, baik berupa bimbingan teknis penyelenggaraan pemerintah kepada personil yang ada di daerah ataupun berupa dukungan keuangan. Hal ini sama sekali tidak menciderai konsep otonomi karena negara kita menganut prinsip negara kesatuan. Bahkan di Amerikapun, semua negara bagian dan pemerintah daerah berlomba-lomba mencari dana dari pemerintah federal untuk membangun daerahnya.

Keempat, dengan otonomi maka daerah dapat melakukan apa saja. Memang benar, karena hakikat otonomi itu memang seperti itu. Namun harus diingat, bahwa otonomi yang kita selenggarakan dalam rangka memperkuat NKRI dan bukan sebaliknya. Benar daerah dapat melakukan apa saja, tetapi ada norma-norma tertentu yang harus diperhatikan, yaitu norma kepatutan dan norma kewajaran dalam sebuah tata kehidupan bernegara. Daerah dapat menempuh segala bentuk kebijaksanaan apa saja sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan hukum dan undang-undang yang berlaku secara nasional. Di samping itu, kepentingan masyarakat merupakan patokan yang paling utama dalam membuat kebijaksanaan.

Kelima, otonomi daerah akan memunculkan raja-raja kecil di daerah. Pendapat seperti ini tidak dapat dibenarkan kalau kita menempatkan diri kita dalam kerangka sistem politik lama seperti yang dipraktekkan oleh pemerintah orde lama dan orde baru. KKN dan bentuk penyimpangan lainnya dapat terjadi apabila demokrasi tidak berjalan di dalam sebuah sistem partai politik atau negara. Kalau demokrasi tidak berfungsi maka kontrol dari masyarakat pada umumnya juga tidak akan berjalan karena semua sarana untuk itu ditutup oleh kalangan penguasa.

Demikianlah lima kesalahan masyarakat umum dalam memandang otonomi daerah, yang seharusnya pandangan-pandangan itu tidak akan muncul jika otonomi daerah benar-benar dilaksanakan sepenuh hati. Bukan hanya sekedar mendapatkan simpati sementara dari pemerintah daerah agar tidak terjadi tindakan separatism seperti pada masa orde lama dan orde baru.

BAB III

GAGASAN KAWASAN EKONOMI KHUSUS DUMAI BERBASIS INDUSTRI HILIR KELAPA SAWIT

A. Gambaran Umum Kota Dumai

Kota Dumai adalah sebuah kota di Provinsi Riau, Indonesia, sekitar 188 km dari Kota Pekanbaru. Dumai adalah kota dengan wilayah administrasi terluas ketiga di Indonesia, setelah Kota Palangkaraya dan Kota Tidore Kepulauan. Kota ini berawal dari sebuah dusun kecil di pesisir timur Provinsi Riau. Kota Dumai merupakan hasil pemekaran dari Kabupaten Bengkalis. Diresmikan sebagai kota pada 20 April 1999, dengan UU No. 16 tahun 1999 tanggal 20 April 1999 setelah sebelumnya sempat menjadi kota administratif (kotif) di dalam Kabupaten Bengkalis. Pada awal pembentukannya, Kota Dumai hanya terdiri atas 3 kecamatan, 13 kelurahan dan 9 desa dengan jumlah penduduk hanya 15.699 jiwa dengan tingkat kepadatan 83,85 jiwa per km².¹⁵⁶

Kota Dumai yang secara geografis terletak antara 101°23'37" - 101°8'13" Bujur Timur dan 1°23'23" - 1°24'23" Lintang Utara dengan luas wilayah 1.727,38 km², saat ini telah memiliki 7 kecamatan dan 33 kelurahan dengan jumlah penduduk pada tahun 2016 sebanyak 291.908 jiwa dengan kepadatan penduduk sebanyak 169 jiwa per km². Kemudian rata-rata laju pertumbuhan penduduk per tahun dari hasil Sensus Penduduk tahun 2000 adalah sebesar 2.27 persen.¹⁵⁷

Pemekaran kecamatan itu terjadi pada tahun 2012. Dalam tahun 2013, kecamatan yang paling tinggi tingkat kepadatan penduduknya adalah Kecamatan

¹⁵⁶ <http://www.dumaikota.go.id/gerbang/?km=5&pt=2> Diakses pada tanggal 8 Oktober 2017

¹⁵⁷ <https://dumaikota.bps.go.id> Diakses pada tanggal 10 Oktober 2017

Dumai Kota yaitu sebanyak 3.216 jiwa per km², sedangkan kepadatan penduduk terendah adalah Kecamatan Medang Kampai yang hanya sebanyak 30 jiwa per km². Kota Dumai berada di bagian pojok atas Provinsi Riau, dengan luas wilayah 3,51 persen dari total luas daratan Provinsi Riau dan berada di wilayah dataran pada ketinggian sekitar 5 meter di atas permukaan laut. Kota Dumai berbatasan dengan daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Riau lainnya yaitu, di sebelah utara berbatasan dengan Selat Rupat, sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Bengkalis, sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Bengkalis, serta di sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Rokan Hilir.¹⁵⁸

Kota Dumai sangat dipengaruhi oleh sifat iklim laut. Musim hujan jatuh pada bulan September hingga bulan Februari dan periode kemarau dimulai pada bulan Maret hingga bulan Agustus dengan iklim tropis basah yang dipengaruhi oleh sifat iklim laut dengan curah hujan berkisar antara 1.500 mm sampai dengan 2.600 mm selama 75 sampai dengan 130 hari per tahun. Kondisi ini didukung pula oleh suhu rata-rata 26^oC–32^oC dengan kelembaban antara 82–84 %. Laju percepatan angin berkisar antara 6–7 Knot, menjadikan Dumai sebagai kawasan yang paling bersahabat dengan iklim dan cuaca. Dalam tujuh tahun terakhir, keadaan ini terganggu dengan bencana kabut asap yang cukup merugikan daerah.¹⁵⁹

Kota Dumai memiliki 16 sungai besar dan kecil dengan total panjang keseluruhannya 222 km, yang bermuara ke Selat Rupat dan Selat Malaka sebagai jalur lalu lintas perdagangan internasional. Jika dilihat dari segi topografi, Kota

¹⁵⁸ *Ibid*

¹⁵⁹ *Ibid*

Dumai termasuk ke dalam kategori daerah yang datar dengan kemiringan lereng 0—< 3 %, di mana sebelah utara Kota Dumai umumnya merupakan dataran yang landai dan ke selatan semakin bergelombang.¹⁶⁰

Salah satu sisi untuk melihat keberhasilan pembangunan dari aspek perekonomian suatu wilayah adalah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). PDRB atas dasar harga berlaku dapat memberikan gambaran tentang struktur ekonomi suatu wilayah yang dilihat melalui kontribusi sektor ekonomi terhadap pembentukan PRDB.

Sektor-sektor ekonomi yang memberikan kontribusi besar dalam pembentukan PDRB di Kota Dumai pada kurun waktu 2010 hingga 2016 berdasarkan data dari BPS Kota Dumai yang telah diolah secara berturut-turut antara lain adalah, sektor industri pengolahan; sektor perdagangan, hotel, dan restoran; sektor konstruksi dan bangunan; dan sektor pertanian. Sementara itu sektor yang kontribusinya sangat kecil bagi PDRB secara berturut-turut yaitu, sektor listrik, gas dan air bersih; sektor pertambangan dan penggalian; dan sektor persewaan dan jasa perusahaan.¹⁶¹

Dari data tersebut dapat dilihat bahwa sektor industri pengolahan sangat dominan terhadap pembentukan PDRB Kota Dumai dengan nilai sebesar 53,88 persen pada tahun 2016. Sektor ini juga memiliki kontribusi yang paling stabil dibanding sektor lainnya bahkan kecenderungannya meningkat pada beberapa tahun kebelakang. Jika dilihat dari subsektornya, peningkatan nilai tambah pada subsektor industri migas dan non migas sangat mempengaruhi adanya

¹⁶⁰ Badan Pusat Statistik Kota Dumai tahun 2016

¹⁶¹ *Ibid*

peningkatan pada sektor industri pengolahan. Kondisi ini sangat beralasan dan wajar terjadi dikarenakan di Kota Dumai terdapat industri pengilangan minyak bumi serta industri minyak kelapa sawit mentah atau *Crude Palm Oil* (CPO).¹⁶²

Laju pertumbuhan ekonomi tiap sektor dapat memberikan gambaran tentang sektor-sektor apa saja yang berpotensi untuk dikembangkan. Semakin positif peningkatan laju pertumbuhan suatu sektor dari tahun ke tahun, semakin berpotensi sektor tersebut untuk mampu menggerakkan perekonomian suatu daerah. Tren pertumbuhan ekonomi Kota Dumai secara keseluruhan pada tahun 2014 adalah sebesar 8,57 persen, dan mengalami kecenderungan yang meningkat pada tahun-tahun berikutnya.¹⁶³

Berdasarkan data dan fakta tersebut maka dapat diambil kesimpulan bahwa sektor industri pengolahan adalah sektor penyumbang tertinggi serta menjadi motor pergerakan ekonomi di Kota Dumai. Hal ini tentu tidak bisa dilepaskan dengan keberadaan tiga industri utama yang telah menjadikan Dumai sebagai salah satu kota atau kawasan industri paling maju dan berkembang di Indonesia. Tiga industri tersebut adalah PT. CPI (dahulu bernama Caltex Pacific Indonesia yang sekarang telah berganti menjadi Chevron Pacific Indonesia) yang mayoritas bergerak di bidang pertambangan dan ekspor minyak dan gas bumi, kemudian PT. Pertamina yang bergerak dalam bidang pengelolaan dan pendistribusian minyak dan gas bumi dalam negeri serta disusul oleh industri pengolahan minyak kelapa sawit (CPO) oleh PT. Bukit Kapur Reksa.

Selain industri berskala besar tersebut, di Kota Dumai juga banyak dijumpai

¹⁶² *Ibid*

¹⁶³ *Ibid*

industri kecil menengah atau *home industry* seperti pengolahan hasil pertanian berupa Kelapa yang dijadikan minyak kelapa murni (VCO) hingga gula aren atau *coconut sugar*. Dengan beragamnya industri yang terdapat di Dumai tersebut telah melahirkan beberapa kawasan industri strategis yang terdapat di wilayah Kota Dumai. Lima kawasan industri yang telah ada dan telah beroperasi tersebut adalah, Kawasan Industri Dumai di Pelintung, Kawasan Industri Lubuk Gaung, Kawasan Industri Dock Yard, Kawasan Industri Bukit Kapur, dan Kawasan Industri Bukit Timah. Bahkan di Kawasan Industri Dumai di Pelintung telah beroperasi pabrik pupuk NPK yang disebut-sebut sebagai pabrik pupuk NPK terbesar di Asia Tenggara, dengan begitu tak heran jika kawasan industri Pelintung menjadi kawasan industri yang paling pesat dan maju perkembangannya di Provinsi Riau.

B. Urgensi Penetapan Kawasan Ekonomi Khusus Dumai

B.1 Peluang Investasi Industri Hilir Kelapa Sawit di Provinsi Riau

Dalam rangka mewujudkan Indonesia sebagai negara industri yang tangguh pada tahun 2025, menghadapi tantangan dan kendala yang ada di masa kini maupun masa yang akan datang, serta dalam rangka untuk merevitalisasi industri nasional. Ketika masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 28 tahun 2008 tentang Kebijakan Industri Nasional.¹⁶⁴ Salah satu bentuk aksi nyata dari pemerintah dalam upaya untuk mewujudkan cita-cita tersebut, maka dicanangkanlah

¹⁶⁴ Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Riau, *Executive Summary Identifikasi Infrastruktur Fisik dan Non Fisik Serta Rencana Aksi Daerah Dalam Pembangunan IHKS Pelintung Dumai dan Kuala Enok Provinsi Riau*, Pekanbaru, 2011

rencana arah pembangunan industri berbasis hilirisasi pengolahan minyak kelapa sawit mentah oleh pemerintah Provinsi Riau.

Bukti lanjutan keseriusan pemerintah pusat untuk merevitalisasi industri nasional dalam konteks industri minyak kelapa sawit, dibuktikan dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Keuangan (PMK) pada 15 september 2011. PMK 128/PMK.011/2011 yang diterbitkan tersebut merupakan perubahan dari PMK 67/PMK.011/2010 tentang Penetapan Barang Ekspor yang Dikenakan Bea Keluar dan Tarif Bea Keluar. PMK yang baru ini merestrukturisasi besaran tarif bea keluar atas ekspor minyak kelapa sawit (CPO) dan bentuk turunannya, tujuannya tidak lain dan tidak bukan adalah untuk mendukung hilirisasi industri minyak kelapa sawit serta menjaga kestabilan harga minyak goreng dalam negeri.¹⁶⁵

Dengan begitu, diharapkan dapat memicu pertumbuhan industri turunan dari minyak kelapa sawit mentah di Indonesia serta mendongkrak lapangan pekerjaan baru. Upaya pemerintah untuk memicu pertumbuhan industri hilir minyak kelapa sawit nasional juga mendapatkan tanggapan dan dukungan yang positif dari kalangan pegiat industri kelapa sawit di Indonesia. Sebagaimana yang disampaikan oleh Fadhil Hasan¹⁶⁶, Direktur Eksekutif Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI). Hilirisasi industri minyak kelapa sawit di Indonesia adalah sebuah langkah besar dan harus segera dilakukan untuk memajukan perekonomian dan industri nasional agar dapat tetap kompetitif di masa yang akan datang.

¹⁶⁵ Majalah Media Industri Edisi ke-4, *Beleid Baru Hilirisasi Industri Sawit*, 2011, hlm 18

¹⁶⁶ Wawancara dengan Fadhli Hasan, Direktur Eksekutif Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI), Jakarta, 15 Juni 2017, pukul 13.00

Lebih lanjut Fadhli mengatakan, hilirisasi harus disegerakan didasari atas dasar pertimbangan bahwa industri minyak kelapa sawit mentah (MSM) sudah tidak terlalu strategis lagi di masa kini. Hal ini disebabkan potensi pasar dan profit dari produk turunan minyak kelapa sawit mentah jauh lebih menjanjikan di masa depan. Apabila kita ingin membangun struktur industri kelapa sawit yang kuat dan kompetitif di tingkat nasional maupun internasional, maka kebutuhan untuk membangun industri hilir ini sudah semestinya segera direalisasikan.¹⁶⁷

Kelapa sawit merupakan salah satu komoditi pertanian unggulan di Indonesia, kelapa sawit diyakini memiliki daya saing yang kuat dibandingkan minyak nabati lainnya seperti kedelai dan kelapa. Berdasarkan data dari *Oil World*, kebutuhan minyak sawit mentah (CPO) di dunia akan mencapai 58 juta ton pada tahun 2020. Besarnya permintaan pasar internasional terhadap komoditi ini menjadikan budidaya dan pengembangan usaha kelapa sawit sangat menjanjikan di masa depan, tidak terkecuali bagi Indonesia sendiri.¹⁶⁸

Sejak tahun 2006, jumlah produksi minyak kelapa sawit mentah Indonesia telah melewati Malaysia, dengan kontribusi 48,37% dari produksi minyak kelapa sawit dunia pada tahun 2013. industri minyak sawit telah berkontribusi sebesar 10% terhadap pendapatan nasional dari sektor non migas dengan menyerap tenaga kerja langsung sebanyak 6 juta orang.¹⁶⁹ Meskipun telah menjadi negara produsen utama minyak sawit dunia dan berkontribusi

¹⁶⁷ *Ibid*

¹⁶⁸ Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) Kota Dumai, *Peluang Investasi Industri Hilir Kelapa Sawit di Kota Dumai*, Dumai, 2012

¹⁶⁹ Sipayung T, Purba JHV, *Ekonomi Agribisnis Minyak Kelapa Sawit*, IPB Press, Bogor, 2012, hlm 6

besar terhadap pendapatan nasional, sampai saat ini minyak sawit Indonesia belum memiliki keunggulan kompetitif yang baik.

Dari empat negara produsen utama minyak sawit dunia, Malaysia pada kurun waktu 2004-2005 memiliki kinerja ekspor tertinggi dengan indeks RCA (*Revealed Comparative Advantage*) atau dengan kata lain perbandingan pangsa pasar suatu produk dalam total ekspor suatu negara dengan pasar ekspor pada suatu produk yang sama dalam total ekspor dunia, bernilai rata-rata di atas 1 (satu) untuk CPO (*Crude Palm Oil*) 1.04 dan PKO (*Palm Kernel Oil*) 1.08. sementara posisi Indonesia berada di bawah Thailand dan relatif sama dengan Colombia. Indeks RCA Indonesia rata-rata dari kurun waktu 2004-2012 di bawah satu yaitu CPO sebesar 0.98 dan PKO sebesar 0.94.¹⁷⁰ Demikian juga dengan produk turunan dari minyak sawit, Indonesia kalah jauh dengan Malaysia khususnya di sektor komoditi olahan (produk turunan minyak sawit) yang telah mencapai indeks PKO sebesar 61.39, olahan CPO 41.53, dan Oleokimia 3.19.¹⁷¹

Minyak sawit mentah yang terdiri atas CPO dan PKO, berkontribusi atas nilai ekspor Indonesia untuk minyak sawit mentah dan produk turunannya pada tahun 2015 sebesar US\$ 19.76 milyar atau 13.15% dari total ekspor non migas. Jumlah ekspor tersebut berjumlah sekitar 24.82% merupakan dalam bentuk bahan mentah berupa CPO dan CPKO yang mencapai US\$ 4.90 milyar. Sementara nilai produk antara seperti *Crude Palm Olein, Kernel Olein, Stearin*

¹⁷⁰ Ermawati T, Saptia Y, *Kinerja Ekspor Minyak Kelapa Sawit Indonesia*, Buletin Ilmiah Litbang Perdagangan Vol. 7 No. 2, 2013

¹⁷¹ Arip MA, LS Yee, TS Feng, *Assesing The Competitiveness of Malaysia and Indonesia Palm Oil Related Industry*, Jurnal World Review of Busines research Vol. 3 No. 4, 2013

sampai dengan Oleokimia telah berkontribusi sebesar US\$ 14.96 milyar. Pada awal tahun 2014 mencatat rasio volume ekspor minyak sawit dibandingkan dengan produk olahannya menjadi 30 : 70. Ragam produk turunan minyak sawit mentah Indonesia sudah mencapai 406 jenis produk turunan minyak sawit mentah.¹⁷²

Penganekaragaman atau hilirisasi minyak sawit merupakan salah satu langkah untuk meningkatkan keunggulan kompetitif suatu negara, serta dapat memenangkan dan memperoleh manfaat dari perdagangan internasional. Penganekaragaman produk hilir minyak sawit juga akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dengan semakin beragamnya produk dan kegunaannya akan meningkatkan jumlah serta pilihan produk bagi masyarakat, perbanyak jenis akan diikuti dengan semakin banyaknya mesin ekonomi sebagai wahana proses penciptaan pendapatan (*income campaign*). Adanya kampanye hitam (*black campaign*) global yang menyudutkan minyak sawit Indonesia di luar negeri beberapa waktu kebelakang ini semakin mendesak kebutuhan akan adanya industri hilir minyak sawit sebagai cara yang paling baik untuk menjawab kampanye hitam dan serangan dari negara maju.¹⁷³

Ragam turunan minyak sawit dari tahapan proses dan penggunaannya dapat dibedakan menjadi tiga kelompok utama, yaitu; (1) industri oleokimia, yaitu industri yang mengolah minyak sawit mentah (MSM) menjadi produk-produk turunan (produk antara). (2) industri oleopangan, yaitu industri yang menjadikan oleokimia menjadi produk pangan. Dan (3) industri oleo bukan

¹⁷² Tesis Didik Mochamad Rofiq, *Strategi Percepatan Industri Turunan Minyak Kelapa Sawit Mentah (MSM) di Indonesia*, Pascasarjana Institut Pertanian Bogor, 2016

¹⁷³ *Ibid*

pangan, yaitu industri yang menggunakan oleokimia menjadi produk non pangan. Berdasarkan kegiatan ekonomi produk turunan minyak sawit dibedakan pada tingkat konsumsi dan keuntungannya. Kelompok produk dengan tingkat konsumsi tinggi dan tingkat keuntungan relatif rendah yaitu kelompok oleokimia dasar seperti minyak goreng/olein dan biodisel. Kelompok produk dengan tingkat konsumsi rendah dan tingkat keuntungan tinggi yaitu kelompok obat/farmasi seperti *tecopherol* dan vitamin E.¹⁷⁴

Guna mencapai tujuan pengendalian produksi MSM yang efektif, khususnya mengendalikan pasokan minyak nabati dunia, serta mendapatkan nilai tambah produk yang tinggi maka proses hilirisasi MSM harus diarahkan pada arah industri hilir yang menggunakan bahan baku utama besar atau tingkat konsumsi yang tinggi dengan nilai tambah yang cukup tinggi pula seperti produk oleokimia dan turunannya. Saat ini, Indonesia telah menghasilkan produk oleokimia dasar seperti *fatty alcohol*, *fatty acid*, *metil ester* dan *gliserol*.¹⁷⁵

Proses pengembangan industri oleokimia tidak mudah, diperlukan waktu dan biaya yang tidak sedikit untuk mewujudkannya. Adanya beragam produk turunan oleokimia yang dapat dikembangkan, tingkat teknologi yang digunakan, keberadaan infrastruktur, serta kondusifitas pemerintah pusat baik pusat maupun daerah sangat berpengaruh terhadap pembangunan industri turunan oleokimia di Indonesia. Menurut Rupilius dan Ahmat, industri oleokimia termasuk industri dengan jumlah investasi yang besar dan tingkat

¹⁷⁴ Hazimah A.H, *Going Beyond Basic...*, *Op.Cit*

¹⁷⁵ Didik Mochamad Rofiqi, *Strategi Percepatan Pengembangan Industri...*, *Op.Cit*, hlm 2

keuntungan yang rendah. Guna mewujudkan industri ini diperlukan pertimbangan yang sangat matang.¹⁷⁶

Menurut Widjaya upaya untuk meningkatkan investasi industri hilir meinyak sawit diantaranya adalah sebagai berikut. (1) konsistensi pemerintah dalam menjalankan regulasi, misalnya PE (pajak ekspor) tinggi bagi ekspor bahan baku dan rendah bagi produk hilir, dan *tax-holiday* yang telah berjalan perlu dipertahankan untuk jangka waktu panjang; (2) adanya perbaikan/penambahan infrastruktur jalan; (3) meningkatnya volume ekspor memerlukan tambahan dan moderniasi pelabuhan; (4) ragam produk minyak sawit semakin banyak, maka mutu produk yang masuk ke kapal harus dijaga kemurniannya; dan (5) fasilitas pelabuhan minyak sawit khususnya Pelabuhan Belawan sudah tidak memadai saat ini, dikarenakan waktu tunggu kapal sudah meningkat dari 12 hari menjadi 14 hari. Oleh sebab itu harus segera dilakukan perbaikan alokasi waktu tunggu kapal serta pengembangan dan penambahan pelabuhan minyak sawit di Indonesia¹⁷⁷

Sejak tahun 1975 industri oleokimia telah berkembang di Indonesia dengan berdirinya PT Cisadane Raya Chemicals di Tangerang. Tetapi baru berkembang dengan baik pada tahun 1990 dengan kapasitas olah total 65.000 ton per tahun. Hingga tahun 2014 industri oleokimia yang telah beroperasi di Indonesia ada 9 (sembilan) dengan kapasitas olah sebesar 1.40 juta ton per tahun.¹⁷⁸ Berdasarkan rencana induk pembangunan industri nasional (RIPIN) tahun 2015-2019 industri oleofood, oleokimia, dan bioenergi harus dapat

¹⁷⁶ *Ibid*

¹⁷⁷ *Ibid* hlm 3

¹⁷⁸ Sipayung dan Purba, *Ekonomi Agribisnis Minyak Kelapa Sawit..., Op.Cit*, hlm 8

mengolah 42.9 juta ton per tahun. Dengan pemanfaatan 10% seperti saat ini maka pada tahun 2019 kapasitas industri oleokimia harus dapat mengolah sebesar 4.29 juta ton per tahun atau sebanyak 33 (tiga puluh tiga) industri oleokimia sebesar kapasitas yang ada saat ini.¹⁷⁹

Dari produk antara sawit dapat diproduksi berbagai jenis produk yang sebagian besar adalah produk yang memiliki pangsa pasar potensial, baik untuk pangsa pasar dalam negeri maupun pangsa pasar ekspor. Pengembangan industri hilir sawit perlu dilakukan mengingat nilai tambah produk hilir sawit yang tinggi. Jenis industri hilir kelapa sawit spektrumnya sangat luas, hingga lebih dari 100 produk hilir yang telah dapat dihasilkan pada skala industri. Namun baru sekitar 22 jenis produk hilir (pangan dan non pangan) yang sudah diproduksi secara komersial di Indonesia.¹⁸⁰

Beberapa produk hilir turunan CPO dan PKO yang telah diproduksi diantaranya untuk kategori pangan: minyak goreng, minyak salad, shortening, margarine, Cocoa Butter Substitute (CBS), vanaspati, vegetable ghee, food emulsifier, fat powder, dan es krim. Dari 22 jenis tersebut yang sudah diproduksi di Riau sebanyak 8 jenis. Adapun untuk kategori non pangan diantaranya adalah: surfaktan, biodiesel, dan oleokimia turunan lainnya.¹⁸¹

Pemerintah pusat melalui program industri nasional telah menetapkan bahwa industri berbasis CPO sebagai industri prioritas yang pengembangannya akan dilakukan dengan pendekatan klaster. Pengembangan klaster tersebut

¹⁷⁹ Kementerian Perindustrian, *Rencana Induk Pembangunan Industri Nasional*, Pusat Komunikasi Publik, Jakarta, 2015

¹⁸⁰ Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Riau, *Executive Summary...*, *Op.Cit*

¹⁸¹ *Ibid*

harus didukung oleh sistem agribisnis yang terintegrasi mulai dari penyediaan input, usaha tani, proses pengolahan dan pemasaran. Sementara sistem tersebut perlu dukungan lembaga seperti pendidikan, penelitian, dan pengembangan, industri penyedia mesin peralatan, keuangan dan lembaga pemasaran.¹⁸²

Berdasarkan kenyataan lambatnya industri oleokimia berkembang di Indonesia dan adanya target terpasangnya industri oleokimia sebesar 4.29 juta ton per tahun pada tahun 2019, maka perlu adanya upaya ekstra dan strategi khusus untuk dapat mencapai target tersebut. Hal ini sangat perlu menimbang, kebutuhan industri hilir bagi Indonesia sudah sangat mendesak, mengingat negara pesaing utama kita yaitu Malaysia semakin tahun semakin meningkat dan maju industri hilir kelapa sawitnya. Sebagai negara produsen minyak sawit terbesar di dunia, sangat disayangkan Indonesia tidak juga memiliki industri turunan dari minyak sawit yang besar dan baik.

B.2 Gambaran Umum Kelapa Sawit dan Perekonomian Provinsi Riau

Tanaman kelapa sawit merupakan salah satu primadona tanaman perkebunan yang menjadi sumber penghasil devisa non migas bagi Indonesia. Prospek komoditi ini dalam perdagangan minyak nabati dunia telah mendorong pemerintah Indonesia meningkatkan areal perkebunan kelapa sawit. Daerah pengembangan kelapa sawit berada pada 15°LU - 15°LS. Ketinggian penanaman yang ideal berkisar antara 0 – 500 meter di atas permukaan laut, dengan curah hujan sebesar 2000 – 2500 mm/tahun. Suhu optimum untuk

¹⁸² *Ibid*

pertumbuhan kelapa sawit adalah 29° - 30° C, dengan intensitas penyinaran matahari sekitar 5 – 7 jam per hari dan kelembaban optimum adalah 5.0 – 5.5, dengan kondisi tanah gembur, subur, datar, berdrainase baik dan memiliki lapisan solum yang dalam tanpa lapisan padas.¹⁸³

Kondisi topografi tanaman sawit sebaiknya tidak lebih dari 15°, namun kenyataannya di lapangan daerah dengan kemiringan sampai 45° masih baik untuk ditanami. Kondisi lahan tiap daerah yang tidak berbeda menyebabkan penanaman kelapa sawit sebagai penghasil CPO dapat dilakukan pada banyak daerah. Pada tahun 2014 terdapat 22 provinsi yang mengembangkan usaha perkebunan kelapa sawit baik dari pengusaha negara, swasta maupun masyarakat. Sedangkan 11 provinsi lagi belum mengusahakan komoditi kelapa sawit ini. Daerah yang akan dilakukan pengembangan perkebunan khususnya peremajaan lahan direncanakan pada beberapa daerah, seperti Nangroe Aceh Darussalam, Sumatera Utara, Jambi, Riau, Kepulauan Riau, Sumatera Barat, Banten, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Sulawesi Tengah, Papua dan Papua Barat.¹⁸⁴

Untuk perluasan secara ekstensifikasi dan masif, mulai tahun 2011 dibatasi dengan terbitnya Instruksi Presiden tanggal 20 Mei 2011 No. 10/2011 tentang penundaan pemberian izin baru (moratorium) hutan alam dan lahan gambut yang berada di hutan konservasi, hutan lindung, hutan produksi (hutan produksi terbatas, hutan produksi tetap, dan hutan produk yang dapat dikonversi) dan areal penggunaan lain yang dijadikan lahan perkebunan

¹⁸³ Pohan B dan A Mulyana, *Kelapa Sawit: Manajemen Agribisnis dan Hulu hingga Hilir*, Penebar Swadaya, Jakarta, 2011, hlm 9

¹⁸⁴ Didik Mochamad Rofiqi, *Strategi Percepatan Industri...*, *Op.Cit*, hlm 23

sehingga tidak ada lagi lahan pembukaan perkebunan baru lagi kecuali yang sudah ada persetujuan atau rekomendasi sebelumnya. Inpres ini diperbarui dengan Inpres No. 6/2013 serta diperbarui lagi dengan terbitnya Inpres No. 8/2015 tertanggal 13 Mei 2015 dengan isi yang sama.¹⁸⁵

Dua pulau utama sentra perkebunan kelapa sawit di Indonesia yaitu Pulau Sumatera dan Pulau Kalimantan yang menyumbang 96,64%. Kedua pulau tersebut menghasilkan sekitar 96,99% produksi CPO. Di Indonesia terdapat lima provinsi sentra usaha perkebunan kelapa sawit, yaitu Riau, Sumatera Utara, Kalimantan Tengah, Sumatera Selatan, dan Kalimantan Barat. Penyebaran perkebunan kelapa sawit di 22 provinsi menunjukkan bahwa perkebunan kelapa sawit memiliki toleransi yang luas pada keragaman agroklimat. Hampir semua lahan perkebunan sawit di Indonesia terletak pada ketinggian kurang dari 500 meter dpl (di atas permukaan laut). Luas lahan di Indonesia yang rusak pada tahun 2014 seluas 78.43 juta hektar dan lahan yang bagus dan cocok ditanami kelapa sawit 22.91 juta hektar. Sehingga masih banyak lahan potensial untuk dikembangkan khususnya di luar hutan lindung dan konservasi.¹⁸⁶

Minyak Kelapa sawit (CPO) setelah melalui pengolahan sangat bermanfaat mulai dari industri makanan hingga industri kimia. Propinsi Riau merupakan daerah yang memiliki lahan kelapa sawit paling luas dan jumlah pabrik pengolahan sawit yang paling besar di Indonesia. Pada tahun 2011 luas lahan kelapa sawit di Propinsi Riau sebesar 2.1 Juta Ha dengan jumlah

¹⁸⁵ *Ibid*

¹⁸⁶ *Ibid*

produksi 6.2 juta ton per tahun. Jumlah Pabrik Pengolahan Kelapa Sawit (PKS) menjadi Minyak Sawit Mentah (CPO) sekitar 146 PKS dengan kapasitas 5.645 ton TBS/ jam. Sarana dan prasarana yang terdapat di kota Dumai sebagai pendukung kegiatan investasi seperti Bandar udara, pelabuhan laut maupun kawasan industri sudah tersedia.¹⁸⁷

Perkebunan kelapa sawit di Riau berkembang dengan pesat karena adanya beberapa faktor yang mendukung perkembangannya antara lain; (i) kondisi tanah dan iklim yang sesuai untuk pengembangan tanaman kelapa sawit, (ii) komitmen yang tinggi dari Pemerintah Daerah untuk mengembangkan perkebunan dengan visi ”Terwujudnya kebun untuk kesejahteraan masyarakat Riau tahun 2020”, (iii) tingginya minat masyarakat karena pada saat dan pasca krisis ekonomi 1997 petani sawit sangat diuntungkan dengan adanya kenaikan harga Crude Palm Oil (CPO), (iv) kelapa sawit memberikan pendapatan yang lebih tinggi kepada petani dibandingkan dengan tanaman komoditas pertanian lainnya.¹⁸⁸

Tabel 1: Gambaran Umum Kondisi Wilayah dan Industri Sawit Indonesia dan Riau, 2011

No	Aspek	Satuan	Wilayah		Share (%)
			Indonesia	Riau	
1	Luas Wilayah	Km2	1.910.921,00	88.672,67	4,64
2	Jumlah Penduduk	Juta Jiwa	227.556.262,00	5.542.021,00	2,22
2	Kepadatan Penduduk	Orang/Km2	124,00	62,00	50,00
4	Luas Kebun Sawit	(Ha)	8.420.026,00	2.102.174,00	24,95
5	Produktivitas Kebun	Ton TBS/Ha/Th	2.2440,00	2.0812,00	121,45
6	Produksi TBS	Juta Ton	19.760.011,00	6.292.542,00	21,85
7	Jumlah PKS	Unit	420,00	146,00	22,95
8	Kapasitas PKS	Ton TBS/ Jam	18.268,00	6.116,00	22,48
9	Produksi CPO	Ton	21.044.726,00	7.045.622,00	22,48
10	Produksi PKO	Ton	5.261.184,00	1.761.408,00	22,48

¹⁸⁷ Badan Koordinasi Penanaman Modal Kota Dumai, *Peluang Investasi Industri Hilir...*, Op.Cit

¹⁸⁸ *Ibid*

11	Export CPO	Ton	9.444.170,40	7.220.285,00	76,56
12	Industri Hilir	Jumlah Olahan	22,00	8,00	24,78
12	Kawasan Klaster	2 Lokasi/ha	20.000	10.522,00	52,62
14	Wilmar Group	Ha	-	1.028,41	20,42

Sumber: Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Riau, 2011

Kondisi yang dihadapi di Propinsi Riau dimana jumlah perkebunan sawit dan CPO yang dihasilkan cukup banyak namun industri hilirnya masih sangat sedikit, hal ini disebabkan karena selama ini Riau masih terkonsentrasi pada industri hulu kelapa sawit/ CPO, belum kepada industri hilirnya. Berdasarkan kondisi tersebut, pemerintah Propinsi Riau berupaya untuk memfasilitasi pengembangan industri hilir (*Down Stream Industry*) dari kelapa sawit terutama CPO, mengingat CPO merupakan produk utama dari perkebunan kelapa sawit. Dibawah ini daftar wilayah potensi pengembangan komoditi kelapa sawit yang terdapat di Propinsi Riau.¹⁸⁹

Tabel 2: Daftar wilayah potensi pengembangan kelapa sawit di Provinsi Riau

No	Nama Daerah	Luas Lahan
1	Kabupaten Bengkalis	Lahan yang sudah Digunakan (Ha): 100.814 Status Lahan: Perkebunan Rakyat
2	Kabupaten Indragiri Hilir	Lahan yang sudah Digunakan (Ha): 74.488 Status Lahan: Perkebunan Rakyat
3	Kabupaten Indragiri Hulu	Lahan yang sudah Digunakan (Ha): 52.768 Status Lahan: Perkebunan Rakyat
4	Kabupaten Kampar	Lahan yang sudah Digunakan (Ha): 152.853 Status Lahan: Perkebunan Rakyat
5	Kabupaten Kuantan Singingi	Lahan yang sudah Digunakan (Ha): 59.508 Status Lahan: Perkebunan Rakyat
6	Kabupaten Pelalawan	Lahan yang sudah Digunakan (Ha): 58.685 Status Lahan: Perkebunan Rakyat
7	Kabupaten Rokan Hilir	Lahan yang sudah Digunakan (Ha): 119.752 Status Lahan: Perkebunan Rakyat
8	Kabupaten Rokan Hulu	Lahan yang sudah Digunakan (Ha): 142.449 Status Lahan: Perkebunan Rakyat
9	Kabupaten Siak	Lahan yang sudah Digunakan (Ha): 101.369 Status Lahan: Perkebunan Rakyat
10	Kota Dumai	Lahan yang sudah Digunakan (Ha): 101.369 Status Lahan: Perkebunan Rakyat

¹⁸⁹ *Ibid*

		Status Lahan: Perkebunan Rakyat
11	Kota Pekanbaru	Lahan yang sudah Digunakan (Ha): 710 Status Lahan: Perkebunan Rakyat

Sumber: Dinas Perindustrian dan perdagangan Provinsi Riau, 2011

Sementara itu, Perkembangan ekonomi Riau selama beberapa kurun waktu terakhir telah mengalami transformasi. Secara spesifik hal ini terlihat dari menurunnya sumbangan sektor migas yang memiliki porsi terbesar terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Provinsi Riau, sumbangan sektor migas pada tahun 2004 mencapai 58,9% dan pada akhir tahun 2010 adalah 49%¹ atau secara rata-rata kontraksi pertumbuhan sektor migas terhadap PDRB Riau adalah sebesar 2,8% selama kurun waktu 2005-2010. Tentunya hal ini menimbulkan konsekuensi terhadap pertumbuhan ekonomi Riau yang menjadi semakin melemah. Oleh karena itu perlu untuk mengoptimalkan sektor lain yang memiliki peran strategis dalam mendukung pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.¹⁹⁰

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, rata-rata pertumbuhan ekonomi tahunan yang diukur melalui Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) pada sejak 2005-2009 berada di atas 8% atau lebih tinggi dibandingkan rata-rata pertumbuhan ekonomi nasional tanpa migas sebesar 6% dan pada tahun 2010 mencapai 7,1%. Bahkan pada tahun 2009 atau tepatnya pasca krisis keuangan global, pertumbuhan ekonomi Riau tanpa unsur migas juga mampu mencatat tingkat yang cukup tinggi yaitu sebesar 6,44% atau lebih tinggi dibandingkan pertumbuhan ekonomi nasional tanpa migas yang tercatat sebesar 4,90%. Pada

¹⁹⁰ Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Riau, *Executive Summary...*, *Op.Cit*

sisi sektoral khususnya dalam sektor *tradables*, sumbangan pertumbuhan ekonomi Riau utamanya berasal dari sektor pertanian dan industri pengolahan. Rata-rata sumbangan kedua sektor tersebut masing-masing mencapai 21,9% dan 18,2%. Sedangkan pada sektor non *tradables*, sumbangan terbesar diberikan oleh sektor perdagangan dengan angka mencapai 19,5%.¹⁹¹

Dari sisi permintaan perekonomian Riau masih ditopang oleh kuatnya permintaan domestik khususnya konsumsi serta ekspor. Jika dilihat secara seksama, ekspor Riau yang sebagian besar berasal dari ekspor non migas menunjukkan kinerja yang cukup baik bahkan berada di atas rata-rata pertumbuhan konsumsi sebelum masa krisis keuangan global. Namun demikian, krisis tahun 2008 mengakibatkan pertumbuhan ekspor relatif rendah terkait dengan lesunya kondisi kegiatan ekonomi negara mitra dagang utama khususnya India dan Cina. Tentunya fenomena tersebut harus menjadi pelajaran penting agar dilakukan diversifikasi atas komoditas ekspor non migas Riau terutama komoditas barang mentah seperti *Crude Palm Oil* (CPO). Usaha diversifikasi tersebut akan mengurangi ketergantungan pangsa pasar eksternal dan dapat meningkatkan pangsa pasar domestik. Untuk melakukan proses diversifikasi maka diperlukan sumberdaya kebijakan khususnya pada infrastruktur fisik dan non-fisik.¹⁹²

¹⁹¹ *Ibid*

¹⁹² *Ibid*

B.3 Kawasan Ekonomi Khusus Sebagai Solusi

Kelapa sawit merupakan salah satu komoditas unggulan yang memberikan kontribusi penting pada pembangunan ekonomi Indonesia, khususnya pada pengembangan agroindustri. Keberadaan minyak kelapa sawit sebagai salah satu sumber minyak nabati yang cepat diterima oleh pasar domestic dan pasar dunia. Indonesia merupakan produsen minyak kelapa sawit terbesar di dunia dengan total produksi mencapai 22,5 juta ton per tahun. Namun sayang sekali, sebagian besar (sekitar 70%) dari produk kelapa sawit tersebut diekspor dalam bentuk minyak mentah begitu saja, tanpa pengolahan lebih lanjut menjadi produk dengan nilai tambah lebih tinggi. Industri hilir kelapa sawit belum berkembang dengan baik di Indonesia. Padahal, jika industri ini tumbuh dengan baik, dapat menyerap tenaga kerja dalam jumlah yang tidak sedikit.

Potensi perkebunan kelapa sawit di Provinsi Riau merupakan yang terbesar di Indonesia. Atas dasar itu, sudah semestinya Riau mewujudkan diri menjadi Pusat Kawasan Industri Hilir Kelapa Sawit di Indonesia. Pemerintah Provinsi Riau telah sejak lama menyadari potensi yang sangat besar tersebut di sektor perkebunan kelapa sawit, sektor ini sudah terbukti mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Meski demikian, ada potensi besar yang masih dibiarkan “tertidur” dari sektor ini dan sedang diupayakan untuk “dibangunkan” yaitu industri turunan dari minyak kelapa sawit itu sendiri yang

ternyata memiliki nilai jual dan potensi pasar yang jauh lebih tinggi.¹⁹³

Upaya memaksimalkan nilai ekonomi dari kelapa sawit dengan mendorong keberadaan industri hilirnya telah serius dilakukan oleh pemerintah provinsi dengan mendorong pembangunan klaster industri hilir kelapa sawit. Terlebih lagi upaya ini mendapat dukungan pemerintah pusat karena sejalan dengan program revitalisasi industri nasional dengan salah satu fokusnya adalah pengembangan Industri hilir berbasis pertanian dan oleochemical yang dicanangkan secara nasional. Lebih lanjut, pemerintah sekarang ini yang sedang berupaya membangun kekuatan ekonomi lewat poros maritim dalam upaya mewujudkan percepatan pembangunan ekonomi nasional sangat cocok dengan program Hilirisasi Industri Kelapa Sawit di Provinsi Riau, karena secara geografis letak Provinsi Riau dan Dumai secara khusus yang berhadapan langsung dengan dua negara tetangga yaitu Malaysia dan Singapura serta berada di salah satu jalur perdagangan internasional yang paling sibuk di dunia yaitu Selat Malaka.

Dalam rancangan pengembangan Kawasan Industri Hilir Kelapa Sawit Dumai, luas kawasan yang direncanakan untuk dijadikan KEK Industri Hilir Kelapa Sawit adalah seluas 5.084 Hektar. Yang terdiri dari kawasan yang telah terbangun dan beroperasi seluas 316 hektar dibawah kuasa PT. Wilmar Indonesia, lahan cadangan yang dikuasai Wilmar Group seluas 648 hektar, dan lahan yang telah dibebaskan oleh Pemerintah Kota Dumai seluas 211 hektar,

¹⁹³ <http://www.bumn.go.id/ptpn5/en/berita/15312/Riau.Menuju.Pusat.Kawasan.Industri.Hilir>
Diakses pada tanggal 7 November 2016, pukul 19:03

serta rencana pengembangan lahan yang akan dilakukan oleh pemerintah dan swasta adalah seluas 4.084 hektar.¹⁹⁴

Lebih lanjut langkah-langkah persiapan Industri Hilir Kelapa Sawit di Dumai yang telah dan akan dilakukan diantaranya adalah:¹⁹⁵

1. Feasibility Study (FS) pada tahun 2010, I&I Lahan pada tahun 2011, Bisnis Plan dan Amdal pada tahun 2012, Tata Ruang (RTRW) pada tahun 2011, serta DED pada tahun 2013;
2. Kelembagaan: Direncanakan KEK Dumai akan dikelola oleh Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) telah dicanangkan dalam Rancangan Peraturan Daerah, pada tahun 2012;
3. Regulasi (sumberdaya kebijakan) berupa revisi pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2009-2013 telah diakomodir program-program terkait dengan pembangunan Kluster Industri Hilir Kelapa Sawit;
4. Daya dukung potensi Sumber Daya Alam: Kelapa Sawit/CPO;
5. Usulan pembangunan infrastruktur jalan, listrik, air bersih dan pengolahan limbah;
6. Tersedianya pelabuhan laut Dumai dan Pelintung/Wilmar serta tersedianya pelabuhan udara Dumai;
7. Daya dukung Sumber Daya Manusia melalui pendidikan formal (SMK) dan Politeknik/Perguruan Tinggi, serta pelatihan kerja melalui Balai Latihan kerja Dumai;
8. Minat investor terhadap Industri Hilir Kelapa Sawit di Dumai cukup tinggi.

Berbagai proyek strategis nasional seperti tol laut, jalan tol trans Sumatera, penguatan sektor maritim, serta pembangunan industri hilir berbasis pertanian secara tidak langsung juga telah mendukung gagasan dan cita-cita Provinsi Riau untuk menjadi pusat Industri Hilir Kelapa Sawit Indonesia. Dengan potensi kelapa sawit mencapai 2.6 juta hektar dan produksi sebesar 7.8 juta ton per tahun pada 2016 telah menjadikan Riau sebagai produsen minyak kelapa sawit mentah (CPO) tertinggi di Indonesia. Di samping itu, sudah eksisnya

¹⁹⁴ Dinas Perindustrian Provinsi Riau, *Paparan Gubernur Riau Pengembangan Kawasan Industri Dumai Tahun 2016*, Pekanbaru, 2016

¹⁹⁵ *Ibid*

beberapa perusahaan yang bergelut pada sektor Industri Hilir Kelapa Sawit di Dumai semakin menguatkan alasan bahwa Dumai layak untuk segera mendapatkan status tersebut. Saat ini sudah ada kurang lebih 4 perusahaan yang bergelut di industri hilir dengan total investasi hingga tahun 2016 sebesar 1,8 Trilyun Rupiah. Dengan fakta tambahan bahwa Kawasan Industri Dumai adalah salah satu kawasan industri yang paling maju dan pesat perkembangannya di Indonesia, maka sudah selayaknya pemerintah pusat melirik potensi itu untuk menetapkan Dumai sebagai Kawasan Ekonomi Khusus berbasis Industri Hilir Kelapa Sawit, yang akan menjadikan Dumai sebagai pusat Industri Hilir Kelapa Sawit di Indonesia.

Penetapan status Kawasan Ekonomi Khusus Dumai, lebih tepatnya di Kawasan Industri Pelintung yang berbasis industri hilir kelapa sawit ini sangat diperlukan untuk mendorong percepatan pertumbuhan industri hilir kelapa sawit di Provinsi Riau secara khusus dan Indonesia secara umum. Diharapkan kemudian setelah ditetapkan sebagai Kawasan Ekonomi Khusus, dapat memicu percepatan pembangunan klaster industri hilir kelapa sawit di Dumai, sarana dan prasarana pendukung industri, serta arus investasi di sektor tersebut. Disamping itu juga, revitalisasi industri dengan melakukan klaster-klaster ekonomi diharapkan menghasilkan nilai tambah positif yang *multi player effect* bagi pertumbuhan ekonomi Riau dan Indonesia.

Sebagaimana yang diutarakan oleh Ahmad Hijazi, Sekretaris Daerah Provinsi Riau. Kita dalam hal ini Provinsi Riau semestinya tidak ingin lagi kehilangan momentum untuk memperkuat salah satu sektor industri utama

yang dapat menjadi sektor andalan dalam jangka waktu yang lama. Provinsi Riau telah bertahun-tahun merasakan ketidakadilan yang datangnya dari Jakarta dalam konteks pemanfaatan sumber daya alam, sehingga kita terus-menerus berlutut hanya menjadi daerah eksploitatif. Kita telah melewatkan 2 (dua) momentum atau peluang untuk memiliki *leading sector* ekonomi yang diharapkan dapat diandalkan dalam jangka waktu yang lama. *Pertama*, ketika kita melewatkan kesempatan untuk dapat mengelola dan memanfaatkan secara maksimal hasil sumber daya alam dari sektor Minyak Bumi, Gas dan Batu Bara. *Kedua*, kita juga telah melewatkan kesempatan untuk dapat unggul melalui sektor Kehutanan.¹⁹⁶ Sektor perkebunan kelapa sawit saat ini memang telah menjadi andalan baru bagi Provinsi Riau, oleh sebab itu kita harus segera melakukan inovasi dan penguatan industri bila tidak ingin lagi kehilangan kesempatan untuk menjadikan sektor tersebut sebagai sektor andalan yang menguntungkan dalam jangka waktu lama.

Gagasan ini menurut Penulis harus segera untuk dapat direalisasikan apabila Pemerintah Provinsi Riau benar-benar ingin mencapai cita-cita yang telah dicanangkan dalam visi Riau 2020, yaitu menjadikan Riau sebagai pusat perekonomian di Sumatera dan menjadi pusat kebudayaan melayu yang agamis di Asia Tenggara. Dalam konteks ini menurut Penulis juga, ditagih keseriusan dan konsistensi dari pemerintah daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota untuk mengimplementasikan visi tersebut. Kita tidak boleh lagi berpikir parsial dan mengedepankan ego sektoral masing-masing, yang diperlukan untuk

¹⁹⁶ Wawancara dengan Ahmad Hijazi, Sekretaris Daerah Provinsi Riau, Pekanbaru, 25 April 2017

mewujudkan visi tersebut adalah suatu pergerakan yang masif dan nyata dari semua sektor termasuk dukungan masyarakat yang berlandaskan semangat untuk menjadikan Riau lebih baik lagi kedepannya. Sehingga nantinya visi tersebut tidak hanya sekedar sebagai semboyan dan cita-cita belaka. Mengingat gagasan hilirisasi industri kelapa sawit ini sudah dicanangkan sejak lama, namun belum ada tanda-tanda akan terealisasi hingga hari ini.

Lebih lanjut menurut Penulis, salah satu kelemahan Indonesia di sektor industri sejak dulu adalah kita masih terfokus dan terkesan cukup puas dengan capaian industri berbasis produk hulu atau barang mentah. Hal ini tidak hanya berlaku di industri kelapa sawit saja, melainkan hampir di semua sektor industri terutama yang bahan bakunya ada di Indonesia. Faktor inilah yang menyebabkan daya saing industri kita tidak bisa maksimal dengan industri negara-negara lain di dunia. Di sisi lain, sektor industri berbasis produk hilir atau barang jadi kita masih sangat jauh tertinggal dan terkesan menutup mata untuk melihat dan memanfaatkan potensi tersebut. Padahal jikalau kita berbicara hitung-hitungan dari segi ekonominya, maka jauh lebih tinggi nilai jual produk hilir dibandingkan produk hulu.

Oleh sebab itu menurut Penulis kembali, apabila negara ini ingin serius meningkatkan daya saing industri dan ekonominya di masa depan, jalan satu-satunya adalah dengan segera merevitalisasi industri nasional dengan mengedepankan serta mendorong industri yang berbasis produk hilir. Dengan begitu menurut Penulis, akan memicu percepatan pertumbuhan ekonomi nasional dan bukan tidak mungkin negara ini akan meningkat statusnya dari

negara berkembang menjadi negara maju. Hal ini disebabkan salah satu indikator dan tolak ukur industri di sebuah negara dapat dikatakan maju adalah dengan seberapa besar kontribusi sektor industri terhadap pendapatan atau devisa negaranya.

C. Permasalahan Seputar Penetapan Kawasan Ekonomi Khusus Dumai Berbasis Industri Hilir Kelapa Sawit

Tahapan penyelenggaraan suatu daerah agar dapat ditetapkan sebagai Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) harus melalui 5 (lima) tahapan yang telah ditetapkan di dalam peraturan perundang-undangan terkait. Kelima tahapan tersebut meliputi pengusulan, penetapan, pembangunan, pengelolaan, dan evaluasi pengelolaan KEK. Dalam hal pengusulan suatu wilayah atau daerah sebagai KEK sebagaimana yang tertera dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus dan Pasal 4 PP Nomor 43 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus dapat dilakukan oleh 3 (tiga) pihak yaitu: Badan Usaha, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Provinsi.

Namun lebih lanjut di dalam UU Nomor 39 tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus tersebut juga dimungkinkan untuk pemerintah pusat menetapkan secara langsung suatu kawasan/daerah menjadi KEK tanpa ada usulan terlebih dahulu dari pemerintah Provinsi maupun Kabupaten/Kota, sebagaimana tertuang di dalam Pasal 5 ayat (1) PP No. 2 tahun 2011 yang berbunyi sebagai berikut: Dalam hal tertentu, pemerintah dapat menetapkan wilayah sebagai KEK. Lebih

lanjut Pasal 5 ayat (2) dikatakan: Penetapan KEK sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan usulan kementerian/lembaga pemerintah non kementerian. Jadi, selain dapat diusulkan oleh tiga pihak pertama sebelumnya, pemerintah pusat melalui usulan kementerian/lembaga non kementerian juga dapat mengajukan usulan penetapan KEK ke Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus¹⁹⁷ yang selanjutnya akan mengkaji kelayakan daerah/wilayah tersebut sebagai KEK. .

Gagasan atau cita-cita menjadikan Dumai sebagai pusat industri hilir kelapa sawit di Indonesia sebenarnya sudah sejak lama digaungkan yaitu sekitar tahun 2010. Berawal dari kesadaran dan kejelian pemerintah Provinsi Riau melihat potensi di sektor perkebunan kelapa sawit yang sudah menjadi *leading sector* baru setelah tidak lagi bergantung pada hasil minyak dan gas (migas) serta batu bara yang mulai menurun kontribusinya terhadap pendapatan daerah. Kelapa sawit yang menjadi primadona baru tersebut, kemudian diupayakan oleh pemerintah provinsi agar daya saing ekonominya terus meningkat dengan memunculkan gagasan hilirisasi industri minyak kelapa sawit mentah.

Gagasan tersebut juga telah dimasukkan dalam rencana prioritas pengembangan kawasan industri di Provinsi Riau yang dirancang oleh Dinas Perindustrian Provinsi Riau bersama dengan Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (BAPEDA) Provinsi Riau. Sebagai lokasi yang dipilih sebagai kawasan industri hilir kelapa sawit adalah Dumai, hal ini dikarenakan memang Dumai sudah lebih dulu eksis sebagai kawasan industri di Riau

¹⁹⁷ Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus adalah dewan yang dibentuk di tingkat nasional untuk menyelenggarakan KEK. Lihat Pasal 1 ayat (2) PP No. 2 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus

termasuk di dalamnya industri hilir kelapa sawit yang telah terbangun di sana, salah satunya adalah PT. Wilmar Nabati Indonesia yang memproduksi minyak goreng dengan merek dagang Filma dan Fortune.

Seiring berjalannya waktu hingga hari ini, pemerintah daerah dalam upaya merealisasikan cita-cita untuk memiliki pusat industri hilir kelapa sawit di Dumai tersebut mengalami berbagai kendala dan permasalahan baik dari pusat maupun daerah. Berbagai permasalahan yang menghambat realisasi pengembangan Kawasan Industri Dumai dengan fokus hilirisasi industri minyak kelapa sawit mentah itu diantaranya terdapat dalam hal infrastruktur, pembebasan lahan, dana, serta regulasi. Oleh sebab itu dalam sub bab ini Penulis akan mengutarakan berbagai permasalahan yang dijumpai dalam upaya mewujudkan gagasan tersebut.

Pertama, dalam hal infrastruktur. Sebagaimana yang telah disebutkan dalam pembahasan sebelumnya, bahwa rencana pengembangan kawasan industri Dumai yang diperuntukkan untuk industri hilir kelapa sawit memerlukan infrastruktur pendukung industri yang memadai agar industri tersebut dapat berdiri di kawasan itu. Berbagai infrastruktur pendukung tersebut diantaranya adalah perluasan dan perbaikan jalan dari dan menuju Kawasan Industri Pelintung serta Kawasan Industri Lubuk Gaung yang diproyeksikan sebagai wilayah perluasan pembangunan klaster-klaster minyak kelapa sawit dan infrastruktur industri hilir kelapa sawit. Kemudian pembangunan jalan yang akan menghubungkan Pelintung dengan Lubuk Gaung yang belum 100% rampung. Pasokan listrik yang belum memadai apabila menerima industri tambahan berskala besar, hal ini kemudian

yang direpon dengan rencana pembangunan PLTU 2x150 Megawatt di areal Kawasan Industri Dumai Pelintung, serta di Lubuk Gaung dibangun PLTU berkapasitas 2x65 Megawatt dengan total nilai investasi sebesar 2,9 Triliyun Rupiah. Selanjutnya adalah dermaga pelabuhan yang saat ini ada sudah sangat tidak memadai dikarenakan kondisi yang semakin padat serta kebutuhan akan dapat bersandarnya kapal-kapal besar di dermaga pelabuhan, saat ini dermaga pelabuhan Dumai yang dikelola PT Pelindo Persero Dumai belum dapat menerima kapal-kapal tanker yang berukuran raksasa dikarenakan tingkat kedalaman air laut di sekitar dermaga atau pelabuhan yang tidak memungkinkan hal tersebut. Maka telah diproyeksikan untuk membangun dermaga pelabuhan baru di Lubuk Gaung yang kondisi kedalaman airnya memungkinkan untuk bersandar kapal-kapal tanker raksasa, disamping itu pengembangan pelabuhan Dumai di Pelintung juga tetap harus dilakukan.¹⁹⁸

Kedua, masalah pembebasan lahan yang diperuntukkan untuk pengembangan kawasan industri yang sudah ada saat ini. Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya bahwa luas areal kawasan yang direncanakan untuk kawasan industri hilir kelapa sawit adalah seluas 5.084 Ha. Yang terdiri dari lahan yang sudah terpakai untuk industri oleh Wilmar Group adalah seluas 316 Ha ditambah lahan cadangan yang dikuasai Wilmar seluas 684 Ha. Kemudian lahan yang telah dibebaskan oleh Pemerintah Kota Dumai seluas 211 Ha, serta rencana pengembangan dan perluasan yang direncanakan akan dilakukan oleh pemerintah

¹⁹⁸ Dinas Perindustrian Provinsi Riau, *Paparan Gubernur Riau (Pengembangan Kawasan Industri Dumai Tahun 2016)*, Pekanbaru, 2016

bersama swasta adalah seluas 4.084 Ha yang belum dibebaskan hingga kini.¹⁹⁹

Ketiga, permasalahan dana yang diperlukan untuk membangun berbagai macam infrastruktur pendukung industri tersebut. Pemerintah Provinsi Riau bersama dengan Pemerintah Kota Dumai sebenarnya telah berupaya maksimal dalam mewujudkan pembangunan infrastruktur pendukung tersebut, namun perlu dipahami bahwa kemampuan anggaran daerah terbatas dan tidak sepenuhnya dapat menutupi seluruh dana pembangunan infrastruktur pendukung tersebut. Terlebih lagi pada kenyataannya, beberapa infrastruktur pendukung tersebut merupakan kewajiban pemerintah pusat untuk membangunnya, seperti jalan nasional yang menghubungkan Pekanbaru-Dumai, di beberapa kawasan ada yg merupakan kewajiban pemerintah pusat untuk membangunnya. Oleh sebab itu, untuk menutupi seluruh kekurangan dana tersebut diperlukan sumber pendanaan baru di luar pemerintah pusat dan daerah. Solusinya adalah dengan mengundang investor dari dalam dan luar negeri untuk berinvestasi pada sektor industri hilir kelapa sawit di Dumai serta berbagai infrastruktur pendukungnya.

Keempat, permasalahan di bidang regulasi. Untuk menjalankan seluruh program dan rencana di atas tentunya harus memiliki landasan hukum yang jelas, dalam hal ini adalah Peraturan Daerah (Perda) Kota Dumai yang mengatur tentang penetapan kawasan klaster Industri Hilir Kelapa Sawit di Pelintung Dumai. Hal ini dikarenakan Perda Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Riau hingga detik ini belum disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Riau. Dengan begitu berdampak pada terhambatnya untuk membuat peraturan di

¹⁹⁹ *Ibid*

bawahnya serta juga berdampak pada tidak bisa dilakukannya pembebasan lahan oleh Pemerintah Kota Dumai yang diperuntukkan bagi industri hilir kelapa sawit itu sendiri serta berbagai upaya lainnya.²⁰⁰

Sebagai bahan tambahan dalam upaya percepatan realisasi hilirisasi industri minyak kelapa sawit di Indonesia khususnya Dumai, adalah dengan mempertimbangkan Strategi Industri Turunan Minyak Sawit Mentah yang dirumuskan oleh Didik Mochamad Rofiqi dalam Tesisnya yang berjudul Strategi Percepatan Industri Turunan Minyak Kelapa Sawit Mentah (MSM) di Indonesia.²⁰¹ Strategi menurut Didik sangat diperlukan untuk mendukung perkembangan industri turunan minyak sawit mentah di Indonesia. Dengan menggunakan prinsip strategi yang diterapkan maka percepatan pengembangan industri turunan minyak sawit mentah akan semakin baik.

Strategi bisnis integrasi ke depan maupun ke belakang terjadi pada industri oleokimia global. Penggabungan ke depan dengan industri pengguna (*consumer goods, capital goods*) untuk meminimasi resiko supaya lebih menguntungkan (*profitable*) daripada hanya menghasilkan oleokimia atau *consumer goods* atau *capital goods* saja. Kao dan *Procter and Gamble* penghasil produk *consumer goods* bergabung dengan produsen bahan baku oleokimia di Asia Tenggara. Strategi *joint venture provider technology* dan jaringan marketing dilakukan oleh Wilmar Group, Bakrie Group, Sinar Mas dan seterusnya. Selanjutnya strategi *backward integrative* kerjasama dengan industri bahan baku juga terjadi pada Cognis Oleochemical (Joint Venture Cognis dengan Golden Hope). FPG

²⁰⁰ Wawancara dengan Madian, Kepala Bagian Ekonomi, Biro Ekonomi dan Pembangunan Sumber Daya Manusia, Sekretariat Daerah Provinsi Riau, Pekanbaru, 2 Mei 2017

²⁰¹ Didik Mochamad Rofiqi, *Strategi Percepatan...*, *Op.Cit*, hlm 53

Oleochemical (Joint Venture Procter Gamble, dengan Felda), dan Akzo and Nobel Oleochemical (Joint Venture Palmaco dengan Akzo & Nobel)²⁰²

Unilever sebagai salah satu pemain global industri *consumer goods* guna mengamankan pasokan bahan baku industrinya, saat ini telah mendirikan industri oleokimia di Sei Mangkei, Sumatera Utara dengan kapasitas yang cukup besar. Di masa datang strategi industri oleokimia global sebagai salah satu produk turunan minyak kelapa sawit mentah diperkirakan masih akan berlangsung sesuai dengan perkembangan kompetisi global. Penguasaan bahan baku dan pasar produk akhir menjadi penentu strategi industri oleokimia untuk tetap *survive* ke depan²⁰³

Lebih lanjut Didik mengatakan, peran pemerintah merupakan aspek yang sangat penting dalam menentukan kualitas daya saing, terutama dalam hal ini daya saing industri hilir kelapa sawit. Pemerintah memiliki kewenangan membuat regulasi, mengatur, memfasilitasi, melindungi bahkan membatasi aktifitas dalam kegiatan industri turunan minyak sawit mentah di Indonesia. Terdapat beberapa kebijakan, regulasi maupun sikap pemerintah yang mempengaruhi kelangsungan dan pertumbuhan industri hilir kelapa sawit di Indonesia seperti berikut ini:²⁰⁴

1. Penerapan kebijakan *Indonesia Sustainable Palm Oil* (ISPO)
2. Penetapan Bea Keluar Ekspor (BK Ekspor) terhadap produk hulu atau minyak kelapa sawit mentah
3. Penetapan kebijakan yang mendorong Pengembangan Industri Hilir Kelapa Sawit

Kemudian peran kesempatan yang ada tidak kalah penting untuk

²⁰² *Ibid*

²⁰³ *Ibid*

²⁰⁴ *Ibid*

dimasukkan dalam merancang strategi ini. Kesempatan merupakan faktor yang berada di luar jangkauan *stakeholder* industri turunan minyak kelapa sawit mentah Indonesia, keberadaan faktor ini dapat menjadi suatu momen yang bisa mengangkat posisi daya saing industri turunan minyak sawit mentah di Indonesia. Kesempatan yang dapat dimanfaatkan berasal dari dalam dan luar. Kesempatan dari dalam negeri adalah potensi dan prospek jangka panjang dari kondisi industri turunan minyak sawit mentah yang cerah untuk berkembang dan pemenuhan kebutuhan dalam negeri. Sedangkan potensi peluang memenuhi kebutuhan ekspor merupakan kesempatan dari luar.²⁰⁵

Dengan memperhatikan berbagai permasalahan di atas, menurut Penulis KEK adalah solusi yang paling tepat bagi Dumai untuk dapat mengatasi berbagai permasalahan tersebut, disamping juga komitmen dari pemerintah pusat maupun daerah sangat diperlukan agar benar-benar serius dalam menjalankan berbagai upaya untuk membangun industri hilir kelapa sawit. Dengan ditetapkan sebagai KEK, maka akan mengundang arus investasi ke Dumai serta berbagai insentif lainnya yang di dapat yang akan mempermudah realisasi industri hilir kelapa sawit di sana. Disamping permasalahan utama lainnya yang tidak kalah penting untuk segera diselesaikan adalah pengesahan Perda RTRW Provinsi Riau yang akan memberikan landasan yuridis yang kuat bagi penetapan KEK Dumai berbasis Industri Hilir Kelapa Sawit.

Dalam konteks KEK Dumai, Penulis beranggapan bahwa akan jauh lebih baik dan efektif apabila penetapan status KEK untuk Dumai dilakukan

²⁰⁵ *Ibid*

berdasarkan usulan pemerintah pusat melalui Kementerian Perindustrian. Hal ini menurut Penulis didasari atas kenyataan bahwa usulan ataupun gagasan untuk menjadikan Dumai sebagai KEK itu sudah sejak lama ada, namun tidak pernah terealisasi hingga kini dengan berbagai permasalahan dan kondisi yang menghambat realisasi industri tersebut sebagaimana yang telah disebutkan di atas. Diharapkan dengan usulan penetapan yang datangnya dari pemerintah pusat, dapat menggesa realisasi Kawasan Industri Dumai menjadi Kawasan Ekonomi Khusus Berbasis Industri Hilir Kelapa Sawit. Di samping itu, gagasan ini merupakan momentum yang tepat bagi pemerintah pusat untuk memberikan pembuktian apabila benar-benar ingin membangun ekonomi poros maritim sebagai kekuatan baru ekonomi nasional, serta pembuktian dalam menjalankan program untuk merevitalisasi industri nasional sebagaimana yang telah dicanangkan.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis yang telah Penulis lakukan, maka didapatkan kesimpulan sebagai berikut ini:

1. Urgensi penetapan status Kawasan Ekonomi Khusus berbasis industri hilir kelapa sawit bagi Dumai semata-mata adalah untuk meningkatkan daya saing ekonomi Kawasan Industri Dumai yang telah eksis sebagai salah satu kawasan industri yang paling pesat dan maju perkembangannya di Indonesia. Serta juga untuk memanfaatkan secara maksimal potensi industri kelapa sawit Riau sebagai provinsi tertinggi penghasil minyak kelapa sawit mentah pada khususnya dan Indonesia pada umumnya dengan membangun industri hilir daripada minyak kelapa sawit mentah itu sendiri yang dipusatkan di Kota Dumai, Provinsi Riau.
2. Dalam upaya untuk mewujudkan Dumai sebagai pusat industri hilir minyak kelapa sawit di Indonesia, terdapat berbagai permasalahan yang menjadi kendala terealisasinya gagasan tersebut. Permasalahan itu datangya tidak hanya dari daerah namun juga dari pusat. Permasalahan tersebut dapat Penulis utarakan diantaranya adalah; *Pertama*, infrastruktur utama dan pendukung industri. Perluasan dan perbaikan jalan dari dan menuju Kawasan Industri Dumai di Pelintung serta jalan penghubung antara

Kawasan Industri Dumai dan Kawasan Industri Lubuk Gaung yang diproyeksikan sebagai areal perluasan kawasan industri berbasis industri hilir kelapa sawit di Dumai belum seratus persen terselesaikan. Dari beberapa ruas jalan tersebut, ada yang merupakan kewajiban pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kota untuk membangunnya. Pasokan listrik yang belum cukup memadai apabila menerima industri tambahan baru dalam skala besar. Untuk itu diperlukan pembangunan pembangkit listrik baru di wilayah Kawasan Industri Dumai, maka dari itu telah direncanakan pembangunan PLTU 2x150 MW di Pelintung serta PLTU 2X65 MW di Lubuk Gaung. Selanjutnya adalah dermaga pelabuhan yang kapasitasnya sudah sangat tidak memadai dikarenakan kondisi yang padat serta kebutuhan untuk bersandarnya kapal-kapal tanker yang berukuran raksasa. Hal ini disebabkan dermaga Kawasan Industri Dumai di Pelintung yang saat ini dikelola oleh PT. Pelindo Persero Dumai tingkat kedalaman air lautnya tidak dapat memungkinkan untuk bersandarnya kapal-kapal berukuran raksasa. Oleh sebab itu telah diproyeksikan pembangunan pelabuhan baru di Lubuk Gaung yang kondisi kedalaman airnya memungkinkan untuk bersandar kapal tanker raksasa, disamping pengembangan dan perluasan pelabuhan di Pelintung tetap juga harus dilakukan. *Kedua*, masalah pembebasan lahan yang diproyeksikan oleh Pemerintah Kota Dumai bersama dengan pihak swasta dengan total seluas 4.084 Ha belum bisa dilakukan hingga kini. *Ketiga*, permasalahan dana yang diperuntukkan bagi pembangunan infrastruktur utama dan pendukung industri tersebut belum sepenuhnya

dapat dipenuhi. Hal ini dikarenakan keterbatasan kemampuan anggaran Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kota dalam upaya pemenuhan dana pembangunan infrastruktur tersebut. Untuk itu diperlukan sumber pendanaan baru di luar anggaran pemerintah pusat dan daerah, jalan satu-satunya adalah dengan menarik investor dalam dan luar negeri untuk berinvestasi di sektor tersebut. *Keempat*, permasalahan terakhir dan yang paling utama dari upaya untuk menciptakan Dumai sebagai pusat industri hilir kelapa sawit di Indonesia adalah dari segi regulasi. Dalam hal ini adalah penetapan regulasi berupa Peraturan Daerah (Perda) Kota Dumai yang mengatur tentang penetapan kawasan klaster industri hilir kelapa sawit di Pelintung Dumai. Hal ini disebabkan oleh Perda Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Riau hingga hari ini belum disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Riau. Dengan begitu, menjadi penghalang besar disahkannya Perda Kota Dumai tentang Penetapan Kawasan Klaster Industri Hilir Kelapa Sawit di Dumai.

3. Sebagai permasalahan atau hambatan lain menurut Penulis adalah, dengan masih maraknya *black campaign* atau kampanye hitam tentang industri kelapa sawit di Indonesia yang digaungkan oleh negara-negara industri maju khususnya Perancis. Dengan alibi bahwa industri kelapa sawit telah menyumbang kerusakan lingkungan yang masif di Indonesia. Padahal kenyataan yang sebenarnya tidak seperti yang dikampanyekan, menurut Penulis hal itu semata-mata didasari atas persaingan bisnis dan industri internasional semata. Kemudian komitmen pemerintah pusat dan daerah

yang belum seratus persen dirasakan dalam usaha untuk menciptakan hilirisasi industri minyak kelapa sawit mentah di Indonesia khususnya Dumai. Hal ini sebagaimana yang ditunjukkan dengan masih adanya regulasi pemerintah pusat melalui Instruksi Presiden terkait pembatasan (moratorium) izin perluasan perkebunan kelapa sawit di Indonesia.

B. Saran

Adapun saran yang dapat Penulis utarakan berkaitan dengan hasil dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah pusat harus segera menggesa realisasi pembangunan industri hilir kelapa sawit di Indonesia yang dipusatkan di Dumai, Provinsi Riau. Sebagaimana program yang telah dicanangkan dalam MP3EI, yaitu salah satunya dengan dimasukkannya industri hilir kelapa sawit sebagai proyek industri strategis nasional. Dengan pertimbangan tambahan bahwa, potensi investasi serta industri hilir kelapa sawit memiliki daya saing ekonomi serta pangsa pasar global yang lebih menjanjikan di masa depan. Hal ini dapat terealisasi dengan penetapan status Kawasan Ekonomi Khusus di Dumai.
2. Menggesa pemerintah pusat melalui Kementrian Perindustrian atau Kementrian dan Lembaga non Kementrian terkait untuk segera melakukan pengajuan usulan penetapan status Kawasan Ekonomi Khusus Dumai ke Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus. Diharapkan dengan usulan yang datangnya dari pemerintah pusat, maka berbagai persoalan yang

dihadapi selama ini dapat segera diatasi serta menaikkan tingkat kepercayaan investor dari dalam dan luar negeri untuk berinvestasi pada sektor industri hilir kelapa sawit di Kota Dumai. Sehingga nantinya penetapan Dumai sebagai Kawasan Ekonomi Khusus dapat segera terlaksana.

3. Memohon Presiden Republik Indonesia, Gubernur Provinsi Riau, serta Menteri Koordinator Bidang Perekonomian. Untuk segera menggesa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau, Kementrian dan Dinas/Lembaga terkait untuk menggesa pengesahan Perda RTRW Provinsi Riau.
4. Mendesak pemerintah pusat dalam hal ini Presiden melalui Kementrian Perindustrian dan Perekonomian untuk segera melakukan revisi terhadap Peraturan Pemerintah No. 73 Tahun 1999 tentang penggunaan Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) termasuk di dalamnya biaya ekspor minyak kelapa sawit mentah (CPO), Pulp and Paper, Kelapa dan Batubara agar dapat digunakan Pemerintah Provinsi sebagai sumber pendanaan tambahan pembangunan infrastruktur utama dan pendukung Kawasan Industri Hilir Kelapa Sawit di Dumai. Mengingat industri tersebut selama ini telah menyumbang kerusakan yang besar terhadap infrastruktur jalan di Provinsi Riau.
5. Menuntut pemerintah pusat untuk mengalokasikan dana hasil bea ekspor minyak kelapa sawit mentah (CPO) yang sepadan kepada pemerintah provinsi riau. Mengingat selama ini dana hasil bea ekspor CPO tersebut sepenuhnya disetor ke pemerintah pusat. Dana tersebut dapat digunakan

sebagai sumber pendanaan pembangunan klaster industri hilir kelapa sawit di Dumai serta juga sebagai sumber pendapatan bagi pemerintah daerah.

6. Menggesa pemerintah pusat melalui Kementerian Keuangan untuk meningkatkan bea keluar dan tarif bea keluar minyak kelapa sawit mentah (CPO) dengan merevisi Peraturan Menteri Keuangan No. 128/PMK.011/2011 tentang Penetapan Barang Ekspor yang Dikenakan Bea Keluar dan Tarif Bea Keluar. Dengan semakin tingginya tarif dan bea keluar yang ditetapkan pemerintah, sedikit banyak akan memicu pertumbuhan dan pembangunan industri hilir kelapa sawit di Indonesia.
7. Mendesak Presiden Republik Indonesia untuk menghentikan rencana moratorium atau penghentian izin perluasan perkebunan kelapa sawit di Indonesia yang sedang dirancang dalam bentuk Instruksi Presiden. Hal ini dapat menghambat upaya Indonesia untuk tetap bisa merajai pasar minyak mentah dunia serta menghambat pertumbuhan industri hilir kelapa sawit.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU-BUKU

Abu Daud Busroh, 1990, *Ilmu Negara*, Cetakan Pertama, Jakarta, Bumi Aksara

Anton Raharusun, 2014, *Desentralisasi Asimetrik dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia: Studi Terhadap Format Pengaturan Asimetrik di Yogyakarta*, Cetakan ke-Satu, Yogyakarta, Genta Publishing

A.W. Widjaya, 1998, *Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II*, Cetakan Ketiga, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada

Adnan Buyung Nasution, dkk, 2000, *Federalisme Untuk Indonesia*, Jakarta, Kompas

Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII

_____ 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta, Sinar Harapan

_____ 1993, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Karawang, UNISKA

- CF. Strong, 1960, *Modern Political Constitutions an Introduction to the Comparative Study of the History and Existing Form*, London, Fifth Printed, Sidgwick & Jackson Limited
- Edie Toet Hendratno, 2009, *Negara Kesatuan, Desentralisasi dan Federalisme*, Jakarta, Graha Ilmu dan Universitas Pancasila Press
- Fahmi Amrusyi dalam Abdurrahman, 1987, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Jakarta, Media Sarana Press
- HRT. Sri Soemantri M, 2014, *Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, Bandung, PT. Remaja Rosdakarya
- Imam Mahdi, 2011, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Pertama, Yogyakarta, Teras
- Jimly Asshiddiqie, 2011, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika
- J. Kaloh, 2007, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Jakarta, Rineka Cipta
- Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung, Alumni
- Moh. Mahfud MD, 2012, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta, Rajawali Press
- Mohammad Tolchah Mansoer, 1977, *Pembahasan Beberapa Aspek Tentang Kekuasaan-Kekuasaan Eksekutif Negara Indonesia*, Jakarta, Pradnya Paramita

- Mariam Budiardjo, 1981, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan Ke-enam, Jakarta, PT. Gramedia
- Mirza Nasution, 2011, *Pertanggungjawaban Gubernur dalam Negara Kesatuan Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta, PT. Sofmedia
- Muh Fauzan, 2006, *Hukum Pemerintah Daerah; Kajian tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*, Yogyakarta, UII Press
- Muchsan, 1992, *Sistem Pengawasan terhadap Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Yogyakarta, Liberti
- Mardismo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta, Penerbit Andi
- Ni'matul Huda, 2014, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Bandung, Nusa Media
- _____ 2005, *Otonomi Daerah Filosofi Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar
- _____ 2010, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Cetakan Pertama, Yogyakarta, FH UII Press
- _____ 2011, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*, Cetakan Ke-satu, Bandung, Nusa Media
- _____ 2010, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada

- Paulus Efendi Lotulung, 1993, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Bandung, Citra Aditya Bakti
- Pohan B dan A. Mulyana, 2011, *Kelapa Sawit: Manajemen Agribisnis dari Hulu hingga Hilir*, Jakarta, Penebar Swadaya
- Ridwan HR, 2014, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah* Cetakan ke-satu, Yogyakarta, FH UII Press
- Rusdianto Sesung, 2013, *Hukum Otonomi Daerah (Negara Kesatuan, Daerah Istimewa dan Daerah Otonomi Khusus*, Cetakan Pertama, Refita Aditam, Bandung
- Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Mode Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada
- Syahda Guruh Langka Samudra, 2000, *Menimbang Otonomi vs Federal (Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia)*, Cetakan Pertama, Bandung, PT. Remaja Rosdakarya
- Sudono Syueb, 2008, *Dinamika Hukum Pemerintahan Daerah Sejak Kemerdekaan Sampai Reformasi*, Jakarta, Laksbang Mediatama
- Soehino, 1985, *Hukum Tata Negara, Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 adalah Negara Hukum*, Cetakan ke-1, Yogyakarta, Liberty

- Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nanie Hudawati, 1995, *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI*, Jakarta, Sekretariat Negara RI
- Syaukani HR, Afan Gaffar, Ryaas Rasyid, 2003, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Cetakan Kelima, Yogyakarta, Pustaka Pelajar
- Sirojul Munir, 2013, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia; Konsep Asas dan Aktualisasinya*, Cetakan Ke-1, Yogyakarta, Genta Publishing
- Soetandyo Wigno Subroto dkk, 2005, *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Jakarta, Institute for Local Development dan Yayasan Tifa
- SF. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta, Liberty
- Sidik Jatmiko, 2001, *Otonomi Daerah Prespektif Hubungan Internasional*, Yogyakarta, Bigraf Publishing
- Samsul Wahidin, 2013, *Hukum Pemerintahan Daerah Pendulum Otonomi Daerah dari Masa ke Masa*, Cetakan Pertama, Yogyakarta, Pustaka Pelajar
- Sipayung T, Purba JHV, 2012, *Ekonomi Agribisnis Minyak Kelapa Sawit*, Bogor, IPB Press

KARYA ILMIAH DAN MEDIA MASA

- Ayu Prima Yesuari, 2015, *Mengenal Kawasan Ekonomi Khusus*, Jakarta, Kemenko Perekonomian RI

Indra Fatwa, 2016, *Reformasi Hukum Tata Negara Melalui Amandemen Konstitusi (Kritik Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia)*, Tugas Mata Kuliah Teori Hukum dan Hukum Konstitusi, Yogyakarta, Magister Hukum UII

Arip MA, LS Yee, TS Feng, 2013, *Assesing the Competitiveness of Malaysia and Indonesia Palm Oil Related Industry*, Jurnal of Review of Business Research Vol. 3

Ermawati T, Saptia Y, 2013, *Kinerja Ekspor Minyak Kelapa Sawit Indonesia*, Buletin Ilmiah Litbang Perdagangan Vol. 7

Majalah Media Industri Edisi Ke-4, *Beleid Baru Hilirisasi Industri Sawit*, 2011

Tesis Despan Heryansyah, 2015, *Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah di Indonesia (Studi Terhadap Kedudukan Kewenangan Gubernur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah Pasca Reformasi)*, Yogyakarta, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Tesis Didik Mochamad Rofiq, 2016, *Strategi Percepatan Industri Turunan Minyak Kelapa Sawit Mentah (MSM) di Indonesia*, Bogor, Pascasarjana Institut Pertanian Bogor

DATA ELEKTRONIK

<http://kompasiana.com/joniwr/hut-riau-ke-54-dilema-otonomi-bagi-propinsi-kaya> Dakses pada tanggal 14 September 2016, Pukul 20:30

Ayu Prima Yesuari, Tenaga Ahli Muda Kawasan Ekonomi Khusus Deputy V Kemenko
Perekonomian RI, Makalah berjudul *Mengenal Kawasan Ekonomi Khusus*,

https://www.academia.edu/14422785/Mengenal_Kawasan_Ekonomi_Khusus,

Diunduh pada 07 Juni 2017

<http://www.dumaikota.go.id/gerbang/?km=5&pt=2> Diakses pada tanggal 8 Oktober 2017

<http://www.bumn.go.id/ptpn5/en/berita/15312/Riau.Menuju.Pusat.Kawasan.Industri.Hilir> Diakses

pada tanggal 7 November 2016, pukul 19:03

<https://dumaikota.bps.go.id> Diakses pada tanggal 10 Oktober 2017