

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, demikian bunyi Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya disingkat UUD 1945. Ini berarti bahwa negara yang bersusunan negara kesatuan, maka segenap kekuasaan/kewenangan serta tanggung jawab pelaksanaan pemerintahan guna mewujudkan kesejahteraan dan kelangsungan hidup bangsa berada dibawah kendali satu pemegang kekuasaan terpusat yang terdapat pada pemerintah pusat.

Indonesia juga memiliki status sebagai negara hukum, tercantum pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Semua bentuk kebijakan atau keputusan para aparatur negara harus memiliki dasar hukum. Pertimbangan yuridis ini merupakan konsekuensi logis yang tidak boleh disangkal. Selain itu hubungan antara lembaga negara juga merupakan sebuah timbal balik dalam keilmuan hukum khususnya pada persoalan ketatanegaraan. Mulai dari pembatasan kekuasaan, penyelenggaraan kekuasaan negara sampai pada persoalan hubungan kewenangan antara lembaga negara merupakan objek pembahasan yang harus tuntas dalam dinamika ketatanegaraan. Masalah ini merupakan karakteristik dari doktrin negara hukum *rechtstaat*. Antara

istilah *rechstaat* dan *rule of law* pada hakikatnya sama-sama membahas tentang masalah pembatasan kekuasaan walaupun ada perbedaan dari latar belakang sejarah dan pengertian yang berbeda.

Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pengelolaan pemerintah daerah, baik ditingkat provinsi maupun tingkat kabupaten dan kota memasuki era baru sejalan dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang dalam perkembangannya kebijakan ini diperbaharui dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Kebijakan ini merupakan tantangan dan peluang bagi Pemerintah Daerah (Pemda) dikarenakan pemda memiliki kewenangan lebih besar untuk mengelola sumber daya yang dimiliki secara efisien dan efektif.

Kebijakan desentralisasi ditujukan untuk mewujudkan kemandirian daerah. Pemerintah daerah otonom mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014). Inti hakekat otonomi adalah adanya kewenangan daerah, bukan pendelegasian. Pengelolaan Kota Batam dapat menimbulkan

permasalahan karena adanya dua organisasi pemerintah, yaitu Badan Otorita Batam dan Pemerintah Kota Batam.

Kedua organisasi ini memiliki landasan hukum yang kuat dalam menjalankan kewenangannya mengelola kota Batam. Badan Otorita Batam dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam. Oleh karena penambahan jumlah penduduk semakin tinggi maka pemerintah pusat membentuk kotamadya Batam pada tahun 1983 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1983 tentang Pembentukan Kotamadya Batam di Wilayah Provinsi Daerah Tingkat I Riau. Tugas pemerintah kota saat itu adalah untuk melayani warga masyarakat yang ada di Pulau Batam dan sekitarnya. Tugas pembangunan dijalankan oleh Badan Otorita Batam.

Pada 1999 terbitlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah. Dengan berlakunya undang-undang tersebut maka sejumlah daerah berpeluang untuk dimekarkan menjadi daerah otonom. Salah satunya adalah Kota Batam yang terbentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kota Batam. Menurut para ahli manajemen perkotaan mengatakan bahwa banyaknya aktor yang terlibat dalam pengelolaan kota dapat mengakibatkan konflik.

Dengan demikian corak pemerintahan yang demikian cenderung bersifat sentralisasi. Berbeda halnya dengan negara bersusunan serikat

(federasi) dimana corak pemerintahannya lebih cenderung bersifat desentralisasi.

Wilayah negara Republik Indonesia sedemikian luasnya dan didiami berbagai suku bangsa yang beranekaragam (Bhineka Tunggal Ika) serta diperkaya lagi dengan latar belakang sejarah perjuangan dalam melepaskan diri dari belenggu kekuasaan penjajahan bangsa selama berabad-abad lamanya, menyebabkan corak pemerintahan sentralisasi bukanlah merupakan tipe ideal sistem pemerintahan yang cocok buat mengatur wilayah dan penduduk yang demikian banyak dan beragam itu.

Para pendiri negara (*founding fathers*) kita menyadari keadaan alamiah yang terdapat dalam masyarakat Indonesia yang sangat beragam tersebut. Dilihat dari segi susunan negara kesatuan, maka negara kesatuan bukan negara tersusun dari beberapa negara melainkan negara tunggal.

Abu Daud Busroh menambahkan bahwa:¹

Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari pada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu 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.

Dalam menyikapi heterogenitas bangsa tersebut maka diaturlah masalah corak pemerintahan di Indonesia berdasarkan sistem pembagian kekuasaan antara Pemerintah Pusat dengan kelompok-kelompok masyarakat di daerah yang akhirnya menciptakan Pemerintahan Daerah

¹ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, hlm. 11.

berdasarkan sistem desentralisasi sebagaimana yang tercermin dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Secara ketatanegaraan pengertian desentralisasi merupakan dimaksudkan untuk menggambarkan usaha dalam melepaskan diri dari pusat pemerintahan dengan jalan penyerahan kekuasaan pemerintahan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasan kepada daerah-daerah untuk dapat mengurus kepentingan rumah tangga daerah itu sendiri.² Dalam hal ini sudah tentu usaha untuk melepaskan diri dari pusat bukanlah berarti lepas sama sekali dari ikatan negara (apalagi dalam negara Indonesia), melainkan dengan diserahkannya beberapa kekuasaan dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah dimaksudkan agar tidak terlalu bergantung sama sekali kepada pusat.³

Dengan dilaksanakannya desentralisasi sebagai suatu asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam susunan negara Indonesia maka akan melahirkan wewenang atau kekuasaan dan hak kepada masyarakat didaerah-daerah untuk mengurus sendiri-sendiri urusan yang bersifat khas (spesifik) sebagai urusan/kekuasaan yang menjadi urusan rumah tangga daerahnya tanpa perlu diatur lagi oleh Pemerintah Pusat yang pada perkembangan selanjutnya menurunkan pengertian otonomi daerah.

² Fahmi Amrusi dalam Ni'matull Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, Nusamedia, Bandung, 2012, hlm. 28.

³ H.M Laica Marzuki, *Hakikat Desentralisasi dalam Sistem Ketatanegaraan RI* dalam Jurnal Konstitusi, Volume 4, Nomor 1, Maret 2007, hlm. 11.

Pada awalnya Batam dikembangkan oleh pihak Badan Otorita Batam dan telah berkembang menjadi pusat industri, perdagangan, alih kapal (*transshipment*) dan pariwisata di kawasan Asia Tenggara. Seluruh proses perizinan investasi telah dilakukan dibawah satu atap yaitu di Batam *Industrial Development Authority* (BIDA) atau Badan Otorita Pengembangan Industri Batam. Tetapi dengan diberlakukannya Otonomi Daerah dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, maka Batam di kelola oleh Pemerintah Kotamadya yang menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999, yaitu dengan penetapan Kota Batam serta pembentukan kabupaten dan kecamatan serta pembentukan Provinsi Kepulauan Riau kemudian sebagai pemekaran dari Provinsi Riau. Sebelumnya mengingat pada saat berlakunya undang-undang ini penyelenggaraan sebagian tugas dan wewenang ada pada pihak Otorita Batam sekarang menjadi Badan Pengusahaan Batam selanjutnya disingkat BP Batam, maka dalam rangka mendudukan tugas, fungsi dan kewenangan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, diperlukan pengaturan hubungan kerja antara Pemerintah Kota dan Otorita untuk menghindari terjadinya tumpang tindih kekuasaan dan kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Batam.

Dengan adanya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan negara yang berdasarkan atas hukum sehingga tidak berdasarkan kekuasaan semata. Pemerintah yang berdasarkan atas

sistem konstitusi, tidak bersifat absolutisme.⁴ Dengan demikian maka kebijaksanaan Pemerintah Pusat untuk menyerahkan sebagian urusan-urusannya untuk menjadi kewenangan daerah, garis-garis besarnya diserahkan melalui peraturan-peraturan perundang-undangan.⁵

Masalah kewenangan, tentu tidak dapat dilepaskan dari konsep kekuasaan. Bentuk-bentuk kekuasaan pada dasarnya bisa berupa *influence* (pengaruh) yakni kemampuan untuk mempengaruhi orang lain agar mengubah sikap dan perilakunya secara sukarela; *persuasion* (persuasi) yakni kemampuan meyakinkan orang lain dengan argumentasi untuk melakukan sesuatu; *manipulation* (manipulasi), yaitu penggunaan pengaruh dalam hal ini yang dipengaruhi tidak menyadari bahwa tingkah lakunya sebenarnya mematuhi keinginan pemegang kekuasaan; *coercion* yakni peragaan kekuasaan atau ancaman paksaan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang terhadap pihak lain agar bersikap dan berperilaku sesuai dengan kehendak yang mempengaruhi; dan *force* yaitu penggunaan tekanan fisik, seperti membatasi kebebasan menimbulkan rasa sakit ataupun membatasi pemenuhan kebutuhan biologis terhadap pihak lain agar melakukan sesuatu.⁶

Salah satu bentuk dari kekuasaan adalah kewenangan. Namun keduanya memiliki perbedaan pada dimensi keabsahan (legitimasi). Jika kekuasaan tidak selalu harus diikuti oleh legitimasi atau keabsahan, maka

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 100.

⁵ Dann Sugandha, *Masalah Otonomi Serta Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Sinar Baru, Bandung, 1981, hlm. 3-4.

⁶ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1992, hlm. 57.

kewenangan adalah kekuasaan yang memiliki keabsahan (*legitimate power*) artinya kewenangan merupakan kekuasaan, akan tetapi kekuasaan tidak selalu berupa kewenangan. Apabila kekuasaan politik dirumuskan sebagai kemampuan menggunakan sumber-sumber untuk mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan.⁷

Wewenang BP Batam dalam pengelolaan kota Batam, meski pengelolaan Kawasan Batam sejak Tahun 1983 telah melibatkan Pemerintah Kota Administratif, namun tetap memiliki kewenangan yang sangat luas untuk mengelola Pulau Batam dalam rangka menarik investor dalam menanamkan modalnya di Pulau Batam. Pada awal otonomi daerah terbitnya Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 di mana Pemerintah Kota Batam mengikutsertakan Otorita Batam atau BP Batam dalam pembangunan Kota Batam. Namun pada kenyataannya, Otorita Batam yang sekarang menjadi BP Batam tetap memegang salah satunya Hak Pengelolaan Lahan (HPL).

Kewenangan tersebut meliputi penyelenggaraan *dual functions*, yaitu (a) sebagian fungsi pemerintahan, berupa pemberian izin, pelayanan masyarakat, pertanahan dan sebagainya, atas dasar pendelegasian berbagai kewenangan Pemerintah Pusat, Departemen teknis terkait; (b) fungsi pembangunan, dimana Badan Otorita.⁸

Permasalahan aktual yang muncul akibat dualisme pemerintahan di Kota Batam. Berdasarkan lingkup wewenang kedua lembaga

⁷ Ibid. hlm. 85.

⁸ <http://www.pu.go.id/isustrategis/view/7>, diakses pada hari Selasa, tanggal 18 April 2017, pukul 10.18 WIB.

pemerintahan tersebut maka dapat ditemukan beberapa tumpang tindih kewenangan dalam hal-hal sebagai berikut:⁹

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan
2. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang
3. Penyediaan sarana dan prasarana umum
4. Pengendalian lingkungan hidup
5. Pelayanan pertanahan
6. Pelayanan administrasi penanaman modal

Berdasarkan uraian di atas maka tertarik memilih judul **“PEMBENTUKAN PEMERINTAH KOTA BATAM DI HUBUNGKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH DAERAH”**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka masalahnya dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana hubungan antara Badan Pengusahaan Batam (Otorita) dengan pembentukan Pemerintah Kota Batam di hubungkan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah?
2. Bagaimana kewenangan Pemerintah Kota Batam dalam menyelenggarakan pemerintah daerah di hubungkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah?

⁹ http://www.bpbatam.go.id/ini/aboutBida/bida_history.jsp, diakses pada hari Selasa, tanggal 18 April 2017, pukul 10.55 WIB.

3. Bagaimana upaya Pemerintah Pusat dalam menangani masalah pengelolaan pemerintahan di Kota Batam?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini antara lain sebagai berikut, yaitu:

1. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis hubungan antara Badan Pengusahaan Batam (Otorita) dengan pembentukan Pemerintah Kota Batam di hubungkan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
2. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis kewenangan Pemerintah Kota Batam dalam menyelenggarakan pemerintah daerah di hubungkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
3. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis upaya Pemerintah Pusat dalam menangani masalah pengelolaan pemerintah di Kota Batam.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian yang dapat diperoleh dari penulisan skripsi ini antara lain, yaitu:

1. Secara Teoritis

Hasil penelitian dari pembentukan pengelolaan pemerintahan di Kota Batam ini secara teoritis diharapkan dapat memberikan

wawasan dalam bidang hukum baik secara umum ataupun khusus untuk pengembangan ilmu hukum pemerintah daerah.

2. Secara Praktis

Hasil penelitian ini secara praktis diharapkan dapat memberikan pemikiran pemecahan masalah berkaitan dengan masalah pembentukan pengelolaan pemerintahan di Kota Batam.

E. Kerangka Pemikiran

1. Teori Negara Kesatuan Republik Indonesia

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, demikian bunyi Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya disingkat UUD 1945. Ini berarti bahwa negara yang bersusunan negara kesatuan, maka segenap kekuasaan/kewenangan serta tanggung jawab pelaksanaan pemerintahan guna mewujudkan kesejahteraan dan kelangsungan hidup bangsa berada dibawah kendali satu pemegang kekuasaan terpusat yang terdapat pada pemerintah pusat.

2. Teori Negara Hukum (*Rechtstaat*)

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan, bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Negara hukum dimaksud adalah negara yang menegakan supremasi hukum untuk menegakan kebenaran dan keadilan, tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan.

Berdasarkan uraian di atas yang dimaksud dengan Negara Hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.¹⁰

Menurut Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja. Kesusilaan yang akan menentukan baik tidaknya suatu peraturan undang-undang dan membuat undang-undang adalah sebagian dari kecakapan menjalankan pemerintahan negara. Oleh karena itu, yang penting adalah mendidik manusia menjadi warga negara yang baik, karena dari sikapnya yang adil akan terjamin kebahagiaan hidup warga negaranya.¹¹

Secara umum dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum, berlaku tiga prinsip dasar, yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*).

¹⁰ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta, 1988, hlm. 153.

¹¹ Ibid. hlm. 154.

Prinsip penting dalam negara hukum adalah perlindungan yang sama (*equal protection*) atau persamaan dalam hukum (*equality before the law*). Perbedaan perlakuan hukum hanya boleh jika ada alasan yang khusus, misalnya anak-anak yang di bawah umur 17 tahun mempunyai hak yang berbeda dengan anak-anak yang di atas 17 tahun. Perbedaan ini ada alasan yang rasional. Tetapi perbedaan perlakuan tidak dibolehkan jika tanpa alasan yang logis, misalnya Karena perbedaan warna kulit, gender agama dan kepercayaan, sekte tertentu dalam agama, atau perbedaan status seperti antara tuan tanah dan petani miskin. Meskipun demikian, perbedaan perlakuan tanpa alasan yang logis seperti ini sampai saat ini masih banyak terjadi di berbagai negara, termasuk di negara yang hukumnya sudah maju sekalipun.¹² menurut Dicey, bahwa berlakunya konsep kesetaraan dihadapan hukum (*equality before the law*), di mana semua orang harus tunduk kepada hukum, dan tidak seorang pun berada di atas hukum (*above the law*).¹³

3. Teori Pemerintahan Daerah

a. Pengertian Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara

¹² Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 207.

¹³ Ibid. hlm. 3.

Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintahan Daerah di Indonesia terdiri dari Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/kota yang terdiri atas kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibantu oleh Perangkat Daerah. Kepala daerah untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati dan untuk kota adalah walikota.¹⁴

Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat sebagaimana dimaksud, gubernur bertanggungjawab kepada presiden. Penyelenggaraan pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan. Tugas pembantuan (*medebewind*) adalah keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah yang kewenangannya lebih luas dan lebih tinggi di daerah tersebut.¹⁵

Tugas pembantuan (*medebewind*) dapat diartikan sebagai ikut serta dalam menjalankan tugas pemerintahan. Dengan demikian, tugas pembantuan merupakan kewajiban-kewajiban untuk melaksanakan peraturan-peraturan yang ruang lingkup wewenangnya bercirikan tiga hal berikut:

¹⁴ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hlm. 77.

¹⁵ Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 34.

- 1) Materi yang dilaksanakan tidak termasuk rumah tangga daerah-daerah otonom.
- 2) Dalam menyelenggarakan tugas pembantuan, daerah otonom memiliki kelonggaran untuk menyesuaikan segala sesuatu dengan kekhususan daerahnya sepanjang peraturan memungkinkan.
- 3) Dapat diserahkan tugas pembantuan hanya pada daerah-daerah otonom saja.

b. Asas Desentralisasi

Pemerintah dipandang sebagai perwujudan kelembagaan kedaulatan negara dan sebagai sumber dominan pengambilan keputusan politik dan hukum. Di negara berkembang, perdebatan struktur, peran dan fungsi pemerintah difokuskan pada efektivitas kekuasaan pusat dan otoritas dalam mempromosikan kemajuan ekonomi, sosial, potensi keuntungan dan kerugian dari desentralisasi kewenangan kepada unit sub nasional administrasi, pemerintah daerah atau lembaga lain dari negara.

Menurut Rondinelli Desentralisasi didefinisikan sebagai pengalihan wewenang, tanggung jawab, dan sumber daya-melalui dekonsentrasi, delegasi, atau devolusi dari pusat ke tingkat yang lebih rendah dari administrasi. Pada tanggal 23 Juli 1903 terbit sebuah undang-undang mengenai desentralisasi pemerintahan di Hindia Belanda bernama *De Wet Houdende Decentralisatie van Het Bestuur*

in Netherlands Indie yang dikenal dengan nama *Decentralisatie Wet* 1903. Sebagai konsep desentralisasi berkembang selama setengah abad terakhir, telah diambil makna semakin beragam dan bervariasi, tujuan, dan bentuk. Pertama pasca-Perang Dunia II berpikir tentang desentralisasi, pada 1970-an dan 1980-an, berfokus pada dekonsentrasi struktur pemerintahan hirarkis dan birokrasi. Kedua desentralisasi, dimulai pada pertengahan 1980-an, memperluas konsep untuk memasukkan pembagian kekuasaan politik, demokratisasi, dan liberalisasi pasar, memperluas ruang lingkup untuk pengambilan keputusan sektor swasta. Selama tahun 1990-an desentralisasi dipandang sebagai cara membuka pemerintahan dengan partisipasi publik yang lebih luas melalui organisasi masyarakat sipil.

Menurut Rondinelli sampai akhir 1980-an pemerintah menemukan tiga bentuk utama desentralisasi: dekonsentrasi, devolusi, dan delegation.

- 1) Dekonsentrasi bertujuan untuk mengalihkan tanggung jawab administrasi dari kementerian pusat dan departemen untuk tingkat administrasi regional dan lokal dengan mendirikan kantor perwakilan departemen nasional dan mentransfer beberapa kewenangan untuk pengambilan keputusan kepada staf lapangan regional. Pendelegasian wewenang hanya bersifat menjelaskan atau melaksanakan aturan-aturan atau keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan dan tidak dapat

berprakarsa untuk menciptakan peraturan atau membuat keputusan-keputusan dalam bentuk lain kemudian dilaksanakan sendiri. Pendelegasian yang dilakukan dalam dekonsentrasi adalah berlangsung antar petugas perorangan pusat di pemerintahan pusat kepada petugas perorangan pusat di pemerintahan daerah.

- 2) Devolusi bertujuan untuk memperkuat pemerintah daerah dengan memberikan mereka otoritas, tanggung jawab, dan sumber daya untuk menyediakan layanan dan infrastruktur, melindungi kesehatan dan keselamatan masyarakat, serta merumuskan dan melaksanakan kebijakan lokal.
- 3) Delegasi, bertujuan otoritas pemerintah nasional bergeser untuk manajemen fungsi-fungsi khusus untuk organisasi semi otonomi atau parastatal dan BUMN, perencanaan regional dan badan-badan pengembangan wilayah, dan otoritas publik dan multi-tujuan tunggal. Dekonsentrasi global kegiatan ekonomi tidak hanya diberikan daerah sumber daya baru, tetapi juga membawa tekanan baru pada pemerintah daerah untuk membentuk tugas-tugas administratif secara lebih efektif.

Meskipun banyak negara telah bergerak menuju pemerintahan yang demokratis, upaya mereka untuk mendesentralisasikan tidak selalu mudah atau sukses. Menurut Rondinelli reformasi telah belajar bahwa desentralisasi bukanlah obat mujarab untuk semua penyakit

dari pemerintahan yang tidak efektif. Percobaan sukses dalam desentralisasi telah menghasilkan banyak manfaat diklaim oleh para pendukungnya, tetapi skeptis juga menunjukkan keterbatasan. Di banyak negara berkembang, desentralisasi dapat meningkatkan potensi untuk “elit” dari pemerintah daerah atau dirusak oleh ketidakmampuan mereka untuk meningkatkan sumber daya keuangan yang cukup untuk menyediakan layanan secara efisien. Desentralisasi sering gagal karena rendahnya tingkat kapasitas administrasi dan pengelolaan dalam pemerintah daerah dan organisasi masyarakat sipil. Desentralisasi telah disertai dengan memperluas kesenjangan ekonomi dan sosial antar daerah di beberapa negara dan peningkatan tingkat korupsi lokal dan nepotisme dalam hal lainnya.

c. Otonomi Daerah

Setelah membahas secara singkat mengenai pemerintahan daerah di Indonesia, maka peneliti akan membahas otonomi daerah yang merupakan prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah. Istilah otonomi daerah berasal dari Bahasa Yunani, *autonomos* atau *autonomia*, yang berarti peraturan sendiri (*self-ruling*). Merujuk pada dua perkataan tersebut, maka secara sederhana otonomi dapat diartikan sebagai peraturan yang dibuat oleh satu entitas (pemerintahan sendiri).¹⁶

¹⁶ Leo Agustino, *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*, Alfabeta, Bandung, 2014, hlm. 13.

Otonomi daerah dapat diartikan sebagai interaksi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam memberikan keleluasaan pemerintah daerah/lokal untuk menentukan tujuan, kebijakan dan keputusan daerahnya sebagai upaya pembangunan daerah berdasarkan keperluan masyarakat setempat tanpa ikut campurnya pemerintah pusat.

Dapat dikatakan otonomi adalah hak rakyat untuk mengatur pemerintahan di daerah dengan caranya sendiri sesuai dengan hukum, adat, dan tata kramanya. Otonomi seperti ini disebut otonomi yang mendasar dan *indigenous*. Selain itu, otonomi sebagai perwujudan dari desentralisasi tidak pernah lepas dari aspek demokrasi yang menjadi inti dari otonomi itu sendiri.

Perwujudan dari desentralisasi adalah otonomi daerah yaitu hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada tingkat yang terendah, otonomi berarti mengacu pada perwujudan *free will* yang melekat pada diri-diri manusia sebagai suatu anugrah paling berharga dari tuhan.

Amrah Muslimin memandang Negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan, maka prinsip yang tersimpul dalam negara kesatuan ialah pemerintahan pusat berwenang mempunyai campur tangan yang lebih intensif terhadap persoalan-persoalan di daerah dan

kewenangan pemerintah pusat ini hanya terdapat dalam suatu perumusan umum dalam Undang-Undang Dasar.¹⁷

d. Pembentukan Daerah

Seiring dengan dinamika perkembangan masyarakat di era reformasi muncul fenomena keinginan masyarakat pada berbagai wilayah untuk membentuk suatu daerah otonom baru baik daerah propinsi maupun kabupaten dan kota. Keinginan seperti itu didasari oleh berbagai dinamika yang terjadi di daerah baik dinamika politik, ekonomi sosial maupun budaya. Dengan pembentukan daerah otonom baru, daerah otonom tersebut diharapkan mampu memanfaatkan peluang yang lebih besar dalam mengurus dirinya sendiri, terutama berkaitan dengan pengelolaan sumber-sumber pendapatan asli daerah, sumber daya alam dan pengelolaan bantuan pemerintah pusat kepada daerah otonom dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat setempat yang lebih baik.

Desentralisasi merupakan suatu refleksi proses reformasi politik, sosial budaya dan ekonomi. Perubahan politik dan sosial budaya di Indonesia dengan kecenderungan pergeseran pelayanan publik dari wewenang pemerintah pusat beralih menjadi wewenang tingkat pemerintahan yang lebih dekat dengan masyarakat. Otonomi daerah sebagai wujud pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang digulirkan oleh pemerintah

¹⁷ Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 7.

sebagai jawaban atas tuntutan masyarakat, pada hakekatnya merupakan penerapan konsep *division of power* yang membagi kekuasaan negara secara vertikal. Dalam konteks ini, kekuasaan akan terbagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang secara legal konstitusional tetap dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.

Dinamika perkembangan wilayah menjadi otonom seperti itu disikapi pemerintah pusat dengan diberlakukannya kebijakan otonomi daerah sejak Januari 2001. Dalam hubungannya dengan pembentukan daerah otonom, Pasal 18 UUD 1945 antara lain menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah provinsi akan dibagi dalam daerah kabupaten dan daerah kota.

Untuk mendukung implementasi kebijakan otonomi daerah, Pemerintah Pusat telah mempersiapkan berbagai kebijakan, antara lain Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dalam Pasal 32 ayat (1), pembentukan daerah berupa pemekaran daerah dan penggabungan daerah.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut maka dapat disimpulkan bahwa keinginan masyarakat daerah untuk membentuk daerah otonom baru memang dimungkinkan oleh paraturan perundangan yang berlaku.

e. Kewenangan Pemerintahan Daerah

Dalam hal pembagian urusan pemerintahan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan menjadi urusan pemerintah pusat.

Beberapa urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Kota Batam meliputi beberapa hal berikut:

- 1) Perencanaan dan pengendalian pembangunan
- 2) Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang
- 3) Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
- 4) Penyediaan sarana dan prasarana umum
- 5) Penanganan bidang kesehatan
- 6) Penyelenggaraan Pendidikan
- 7) Penanggulangan masalah sosial
- 8) Pelayanan bidang ketenagakerjaan
- 9) Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah
- 10) Pengendalian lingkungan hidup
- 11) Pelayanan pertanahan
- 12) Pelayanan kependudukan dan catatan sipil
- 13) Pelayanan administrasi umum pemerintahan
- 14) Pelayanan administrasi penanaman modal

- 15) Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya
- 16) Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan

Dalam hal menjalankan otonomi, pemerintah daerah berkewajiban untuk mewujudkan keamanan dan kesejahteraan masyarakat daerah, yang meliputi kegiatan-kegiatan berikut:

- 1) Melindungi masyarakat, menjaga persatuan dan kesatuan, kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- 2) Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat
- 3) Mengembangkan kehidupan demokrasi
- 4) Mewujudkan keadilan dan pemerataan
- 5) Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan
- 6) Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan
- 7) Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak
- 8) Mengembangkan sistem jaminan sosial
- 9) Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah
- 10) Mengembangkan sumber daya produktif di daerah
- 11) Melestarikan lingkungan hidup
- 12) Mengelola administrasi kependudukan
- 13) Melestarikan nilai sosial budaya
- 14) Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya

Kewenangan pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah dilaksanakan secara luas, utuh, dan bulat yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi pada semua aspek pemerintahan.

f. Badan Pengusahaan Batam (Otorita)

Otorita Batam merupakan cikal bakal dari Badan Pengusahaan Batam (BP Batam). Pada Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam disebutkan bahwa Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam berubah menjadi Badan Pengusahaan Kawasan Batam dengan keberadaannya selama 70 tahun sejak Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam ditandatangani.

Hal ini memberikan kepastian hukum kepada para investor baik lokal maupun asing selama itu untuk berinvestasi di Batam. BP Batam mempunyai Visi dan Misi yang jelas untuk mengembangkan Batam kedepan.

Saat ini BP Batam mendapatkan kewenangan dari pemerintah pusat khususnya yang menjadi kewenangan Departemen Perdagangan untuk mengeluarkan perijinan lalu lintas keluar masuk barang. Perijinan tersebut diantaranya Perijinan Importir Produsen Plastik dan Scrap Plastik, Perijinan IT PT, Perijinan IT Cakram, Perijinan IT Alat Pertanian, Perijinan IT Garam, Perijinan Mesin Fotocopy dan printer

berwarna, Perijinan Pemasukan Barang Modal Bukan Baru, Perijinan Bongkar Muat, Pelabuhan Khusus, Perijinan Pelepasan Kapal Laut.

Adapun perijinan yang sebelumnya berada di Otorita Batam diantaranya Perijinan Fatwa Planologi, Perijinan Alokasi Lahan, Perijinan titik-titik lokasi iklan, SK BKPM tentang registrasi perusahaan di Indonesia, Angka Pengenal Import Terbatas (APIT), serta Izin Usaha Tetap (IUT).

F. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu menganalisis pembentukan pemerintah di Kota Batam, karena memiliki dualisme kekuasaan antara pemerintah Kota Batam dengan BP Batam. Permasalahan yang muncul meliputi wewenang kedua lembaga tersebut, ditemukan beberapa tumpang tindih kewenangan.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan bersifat yuridis-normatif, pendekatan yuridis-normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.¹⁸

¹⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2007, hlm.52.

3. Tahap Penelitian

Berkenaan dengan digunakannya metode penelitian yuridis-normatif, maka penelitian dilakukan melalui: Penelitian Kepustakaan (*Library Research*), yaitu suatu teknik pengumpulan data yang diperoleh dengan menggunakan media kepustakaan dan diperoleh dari berbagai data primer serta data sekunder.

Bahan-bahan penelitian ini diperoleh melalui:

- 1) Bahan hukum primer, merupakan bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan obyek.¹⁹

Bahan hukum primer yang penulis gunakan di dalam penulisan ini adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587).

- 2) Bahan hukum sekunder, merupakan bahan-bahan dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, yang meliputi buku-buku, hasil karya ilmiah, hasil penelitian, dan internet.²⁰

- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan lain yang ada relevansinya dengan pokok permasalahan yang

¹⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm.13.

²⁰ Soerjono Soekanto, Loc Cit.

memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti ensiklopedia, kamus, artikel, surat kabar, dan internet.²¹

4. Teknik Pengumpulan Data

Studi Dokumen

Menurut Soerjono Soekanto studi dokumen merupakan suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan mempergunakan "*content analysis*".²²

5. Alat Pengumpulan Data

- a. Alat pengumpulan data hasil penelitian kepustakaan berita catatan-catatan hasil inventarisasi bahan hukum primer, sekunder dan tersier.
- b. Alat pengumpulan data hasil penelitian lapangan berupa daftar pertanyaan dan proposal, alat perekam, atau alat penyimpanan.

6. Analisis Data

Data yang diperoleh baik dari studi kepustakaan maupun dari penelitian lapangan akan dianalisis secara yuridis kualitatif. Analisis kualitatif merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata. Analisis yang diteliti dan dipelajari adalah obyek penelitian yang utuh yang bertujuan untuk mengerti dan memahami melalui pengelompokkan dan penyeleksian

²¹ Ibid, hlm. 52.

²² Soerjono Soekanto, Op.Cit, hlm. 228.

data yang diperoleh dari penelitian lapangan menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan teori-teori, asas-asas, dan kaidah-kaidah hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan yang dirumuskan.²³

7. Lokasi Penelitian

Studi Pustaka:

Perpustakaan merupakan tempat pencarian data sekunder diantaranya:

- a. Perpustakaan Hukum UNPAS di Jalan Lengkong Dalam No. 17, Bandung.
- b. Perpustakaan Hukum UNPAD di Jalan Dipati Ukur No. 35, Bandung.

Instansi Terkait:

- a. Pemerintah Kota Batam, Kepulauan Riau.
- b. Badan Pengusahaan Kota Batam, Kepulauan Riau.
- c. Dewan Kawasan Batam, Kepulauan Riau.
- d. Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau.

²³ Soerjono Soekanto, Op.Cit, hlm. 228.