

**PROBLEMATIKA PENERAPAN OTONOMI DAERAH DI BATAM****Alex Guspeneldi\*****Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kepulauan Riau****Abstract**

*This research purports to analyse the Batam City's Government limited authority in Free Trade and Free Port Zone. It is also to analyse the impact of government limited authority and propose solutions that can solve the government limited authority in Free Trade and Free Port Zone. Based on the result of this research, it was revealed that that the Batam City Government has limited experiences in planning, utilization, and controlling layout, providing land services, and public infrastructure. The limitations impact on the services giving by the government that lead to the lack of legal certainty in action. The solutions to overcome the limitations are to rearrange overlapping regulations.*

**Keywords : Regional Autonomy, Free Trade Zone, Batam City**

**Abstrak**

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis keterbatasan Pemerintah Kota Batam dalam kewenangannya dalam Kawasan Perdagangan Bebas Pelabuhan Bebas. Penelitian ini juga menganalisis dampak keterbatasan kewenangan Pemerintah Kota Batam dan memberikan solusi yang dapat dilakukan untuk mengatasi keterbatasan kewenangan Pemerintah Kota Batam dalam kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas. Berdasarkan hasil penelitian terungkap bahwa Pemerintah Kota Batam memiliki keterbatasan dalam perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang, pelayanan Pertanahan, dan Penyediaan sarana dan prasarana umum. Keterbatasan tersebut berdampak pada pelayanan masyarakat yang menyebabkan tidak terwujudnya kepastian hukum. Solusi yang dapat dilakukan untuk mengatasi keterbatasan adalah menata ulang kembali regulasi yang tumpang tindih.

**Kata Kunci : Otonomi Daerah, Kawasan Perdagangan Bebas, Kota Batam**

**A. Latar Belakang Masalah**

Pemerintahan Kota Batam sebagai daerah Otonom mempunyai hak dan kewenangan dalam mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan terakhir diubah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan diubah kembali dengan Undang undang Nomor 9 tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

---

\* Alamat korespondensi : alexpink44@gmail.com

Pemerintahan daerah dijalankan oleh Kepala Daerah bersama DPRD dengan menerapkan azas demokrasi. Wilayah Pulau Batam ditetapkan sebagai kawasan bebas dan pelabuhan bebas yang mempunyai hak khusus ditetapkan dan diatur melalui Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007, Perpu Nomor 46 Tahun 2007, yang sebelumnya 1 Tahun 2007, yang diubah menjadi Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000, dengan peraturan pelaksana Peraturan Perundang-undangan Nomor 1 Tahun 2000. Selanjutnya dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah memberikan pembatasan hak dan wewenang yang menyangkut urusan konkuren dan urusan pilihan.

Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.<sup>1</sup> Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 dan dipertegas kembali dalam PP Nomor 46 Tahun 2007 bahwa seluruh Pulau Batam diberikan hak pengelolaan atas tanah kepada Otorita Batam (sekarang Badan Pengusahaan).

Batam dinilai sebagai daerah yang paling diminati oleh Investor dan menduduki peringkat tertinggi dari 440 dati II se-Indonesia dan juga merupakan penyumbang ekspor non migas terbesar setelah Bali.<sup>2</sup> Sampai saat ini Tahun 2016, Batam turun menjadi peringkat ke 20 sebagai daerah tujuan Investasi sebagaimana dirilis oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) bahkan Pemko Batam mengeluh setiap tahunnya terkendala membangun sekolah baru<sup>3</sup> sebagai urusan wajib pemerintahan karena terkendala tidak tersedianya lahan (tanah) yang layak.

Dengan diberlakukan Keppres Nomor 65 Tahun 1970 dengan menunjuk PN Pertamina sebagai basis pangkalan logistik dan eksplorasi minyak lepas pantai.<sup>4</sup> Selanjutnya dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 1971 menjadikan Batam sebagai daerah yang berstatus *entreport Partikelir* dan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 menunjuk pimpinan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam.<sup>5</sup> Melalui Keputusan Presiden Nomor 43 Tahun 1971, menjadikan Batam sebagai daerah pertumbuhan ekonomi karena letaknya strategis dilalui oleh pusat perdagangan dunia di Selat Malaka dan berseberangan dengan negara Singapura. Dengan diberlakukan Keppres Nomor 113 Tahun 2000 tanggal 4 Agustus 2000 tentang Daerah Industri Pulau Batam. Struktur pengelolaan berubah dari institusi pusat menjadi institusi daerah dan pada tahun 2005 sampai sekarang

---

<sup>1</sup>Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004.consideran

<sup>2</sup>Kuncoro, *Artikel daya saing*, dalam H. Zainudin., 2015, diunduh 2 .2.2016 jam 11.00

<sup>3</sup>Muslim bidin.kadis Pendidikan.dalam batamtoday diunduh 2.2.2015.jam 11.30

<sup>4</sup>Edi Sutrisno, dkk, *Bercermin Sejarah Menyongsong Batam Masa Depan*, (Batam: Batam Link Publisher, 2007), h. 24

<sup>5</sup>*Ibid.*, h. 25-32

(Pebruari 2016) dijabat oleh Mustofa Wijaya.<sup>6</sup>

## B. Perumusan Masalah

1. Sejauh mana Pemerintah Kota Batam dalam keterbatasannya mampu melayani kepentingan publik agar investasi berkembang ?
2. Dampak keterbatasan kewenangan Pemerintah Kota Batam dalam Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam ?
3. Solusi agar kepentingan Publik dapat dilayani dan kesejahteraan masyarakat dapat meningkat dalam Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam ?

## C. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang Penulis gunakan adalah penelitian hukum sosiologis empiris. Dalam konsep ini hukum dikonsepsikan sebagai pranata sosial yang secara riil dikaitkan dengan variabel-variabel sosial yang ada.<sup>7</sup> Sifat penelitian yang dilakukan adalah bentuk penelitian deskriptif artinya Penulis bermaksud memberikan gambaran yang jelas secara sistematis,<sup>8</sup> terhadap permasalahan yang berkenaan tentang keterbatasan kewenangan Pemerintah Kota Batam dalam Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam (KPBPB).

Penelitian dengan metode kualitatif ini, juga mengikuti pikiran Creswell.<sup>9</sup> Dalam hal ini Penulis, menempatkan status Pemerintahan Kota Batam sebagai hasil rekonstruksi dinamis individu/institusi yang terlibat dalam pembuatan kebijakan dan penyelenggara Pemerintahan (*ontologis*), sementara untuk menangkap cara pandang mereka dan konteks realitas yang ada dilakukan melalui suatu interaksi yang sejauh mungkin bisa Penulis lakukan secara intensif (*epistemologis*). Melalui proses demikian, diharapkan secara induktif akan terbentuk interpretasi dan pemahaman makna kekhususan Kota Batam tersebut maupun konsep kekhususan dalam kerangka desentralisasi. Untuk itu pula penelitian ini bertipikal deskriptif, yang ditujukan untuk menggambarkan dan menjelaskan secara analitik, mengapa dan bagaimana *tipologi* (pola pola) masalah berlangsung.<sup>10</sup>

Penelitian ini merupakan penelitian hukum sosiologis, maka data yang digunakan meliputi data primer dan sekunder. Data primer diperoleh dari hasil wawancara dan observasi sedangkan data sekunder diperoleh dari bahan-bahan hukum primer dan sekunder. Data primer atau data tangan pertama merupakan data yang diperoleh secara langsung dari subjek penelitian dengan menggunakan alat pengukuran atau alat pengambilan data

---

<sup>6</sup>www.bp.batamdiunduh 10.2.2016.jam 12.00

<sup>7</sup>ZainuddinAli, 2006, *Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hl. 13.

<sup>8</sup>Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum, Op.cit.*, hl. 8-9.

<sup>9</sup>John W. Creswell, "*Reseach desegn Qualitative and Quantitative Approachhes*," California, sage Publication, Inc, 1994, pp 4-8.

<sup>10</sup>Bambang Prasetyo dan Lina Miftahul Janah, "*Metode Penelitian Kuantitatif*", Jakarta Rajawali Pres, 2005, h. 41-43.

langsung pada subjek sebagai sumber informasi yang dicari.<sup>11</sup> Data primer dari penelitian ini diperoleh dengan melakukan observasi dan wawancara. Data Sekunder, merupakan data yang diperoleh dari tangan kedua atau informasi yang diperoleh dari pihak lain, tidak langsung diperoleh oleh Peneliti dari subjek penelitiannya. Data sekunder berwujud data dokumentasi atau data laporan yang telah tersedia.<sup>12</sup>

Dalam penelitian, pada umumnya dikenal tiga jenis alat pengumpulan data, yaitu studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi, dan wawancara atau interview.<sup>13</sup> Ketiga teknik atau alat penelitian tersebut dipergunakan secara bersama-sama dalam penelitian ini. Menggunakan data sekunder sebagai data awalnya, yang kemudian dilanjutkan dengan data primer atau data lapangan.<sup>14</sup> Data sekunder mencakup dokumen-dokumen resmi (Perundang-undangan), buku-buku maupun hasil-hasil laporan penelitian yang berwujud laporan yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan (*library research*).<sup>15</sup>

Data Primer yaitu data yang diperoleh langsung dari sumber pertama.<sup>16</sup> Karena penelitian ini adalah penelitian lapangan (*field research*). Jika sifat data yang dikumpulkan berjumlah besar, mudah dikualifikasi ke dalam kategori-kategori, maka analisis yang dipakai adalah kuantitatif.<sup>17</sup> Untuk itu, Karya tulis ini menggunakan analisis kualitatif di mana data yang diperoleh dari hasil obeservasi dan wawancara pada pejabat yang memegang wewenang Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas di Kota Batam, di mana dalam hal ini meliputi Jajaran Pemerintah Kota Batam dan pejabat Otorita Batam.

#### D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

##### 1. Keterbatasan Kewenangan Pemerintah Kota Batam Dalam Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam

Istilah keterbatasan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah keterbatasan, (kata benda) yang diartikan usaha perbaikan harus dilakukan walaupun segala keterbatasan belum dapat dielakkan.<sup>18</sup> Keterbatasan secara bahasa berasal dari kata dasar batas dengan mendapatkan awalan "ke" dan akhiran "an". Batas merupakan sesuatu yang memiliki wilayah yang dibatasi dengan panjang, lebar dan luas yang dapat diukur dengan ukuran yang jelas. Ketika mendapat imbuhan awalan ke dan akhiran an, maka dapat diartikan bahwa keterbatasan adalah sesuatu keadaan yang mempunyai wilayah tertentu sehingga sesuai dengan batasan tersebut menjadi kebolehan baginya untuk

---

<sup>11</sup>Syaifuddin Azwar, *Metode Penelitian*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), h. 91

<sup>12</sup>*Ibid.*,

<sup>13</sup>Soerjono Soekanto, *op.cit.*, h. 21

<sup>14</sup>Zainal dan Amiruddin Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), hal. 133.

<sup>15</sup>Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, hal. 12.

<sup>16</sup>Zainal dan Amiruddin Asikin, *Loc.Cit.*,

<sup>17</sup>Zainal dan Amiruddin Asikin, *Op.cit.*, h. 167-168.

<sup>18</sup>Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1991, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1991), h. 145

melakukan atau tidak melakukan kebijakan serta melaksanakan hak dan kewajiban.

Istilah “kewenangan”, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia mengartikan sebagai hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.<sup>19</sup> Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu bagian tertentu saja. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik”.<sup>20</sup>

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. *Authority* dalam *Black`S Law Dictionary* diartikan sebagai *Legal power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*. Ini berarti bahwa kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik.<sup>21</sup> Istilah kewenangan menurut Philipus M. Hadjon memberikan catatan berkaitan penggunaan istilah wewenang dan “*bevoegdheid*”, dimana istilah tersebut digunakan dalam konsep hukum privat dan hukum publik, sedangkan wewenang selalu digunakan dalam konsep hukum publik.<sup>22</sup> Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa: “setiap wewenang dibatasi oleh materi (substansi), ruang (wilayah; *locus*) dan waktu (*tempus*). Diluar batas-batas itu suatu tindak pemerintahan merupakan tindakan tanpa wewenang (*onbevoegdheid*) yang dapat berupa *onbevoegdheid ratione materiae*, *onbevoegdheid ratione loci en onbevoegdheid ratione temporis*. Selanjutnya dapat disimpulkan bahwa dengan adanya batas wewenang tersebut memberikan ruang lingkup terhadap legalitas tindakan atau perbuatan pemerintahan yang meliputi wewenang, prosedur, dan substansi.”<sup>23</sup>

Dalam wilayah daerah otonom Kota Batam terdapat Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas (KPBBP) yang merupakan adalah suatu kawasan yang berada di wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terpisah dari daerah pabean sehingga bebas dari pengenaan bea masuk, pajak pertambahan nilai, pajak penjualan atas barang mewah dan cukai.<sup>24</sup> Dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah *Free Trade Zone* (FTZ) yang diartikan sebagai sebuah kawasan dengan

---

<sup>19</sup>*Ibid.*, h. 170

<sup>20</sup>Prajudi Atmosudirdjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta hal. 29.

<sup>21</sup>Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Kencana, 2014), h. 6

<sup>22</sup>Philipus M Madjon, *Tentang Wewenang*, (Yuridika, Nomor 5&6 Tahun XII, Sep-Des 1997, h. 1

<sup>23</sup>Philipus M. Hadjon, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), h. 22

<sup>24</sup>Undang-Undang Nomor 44 tahun 2004 tentang Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas

batas-batas fisik yang jelas sehingga berakses terbatas di dalam wilayah suatu negara, yang dikecualikan dari peraturan pabean setempat.<sup>25</sup>

Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas dibentuk berdasarkan Undang-Undang. Di dalam kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas dilakukan kegiatan-kegiatan di bidang ekonomi, seperti sektor perdagangan, maritim, industri, perhubungan, perbankan, pariwisata dan bidang-bidang lainnya.

Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 mengatur mengenai pembentukan pemerintahan daerah. Tujuan pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di samping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal.

Menurut ketentuan yang diatur dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa sebagaimana Pasal 1 angka ayat (3) menyatakan bahwa Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Pasal 1 angka (4) menyebutkan bahwa DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.

Sebelum terbentuknya Pemerintahan Kota Batam tahun 1999, pemerintah pusat sudah menetapkan Pulau Batam sebagai daerah Pengembangan Industri dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat sekaligus mengantisipasi persaingan ekonomi global di masa yang akan datang. Dimulai dari pembangunan hutan belantara atau pulau kosong dari tahun 1968 dengan menetapkan PN. Pertamina di Batam sebagai pusat logistik eksploitasi dan eksplorasi sampai kepada pengembangan kawasan Industri yang membuat Batam pada tahun 2000 pasca era otonomi daerah sudah menjadi pusat pertumbuhan ekonomi dan industri yang maju, sehingga dibarengi dengan pertumbuhan penduduk yang begitu cepat. Sebagai sebuah produk hukum dari Keppres 65 tahun 1970 yang diterbitkan pada tanggal 19 Oktober 1970. dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam sampai lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam, diubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 5 tahun 2011. Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa dengan Peraturan Pemerintah ini, kawasan Batam ditetapkan sebagai Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas untuk jangka waktu 70 (tujuh puluh) tahun sejak diberlakukannya Peraturan Pemerintah ini; ayat (2) menyatakan bahwa Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi Pulau Batam, Pulau Tonton, Pulau Setokok, Pulau Nipah, Pulau Rempang, Pulau Galang, Pulau Galang Baru, dan Pulau Janda Berias dan gugusannya; dan ayat (3)

---

<sup>25</sup>Ismeth Abdullah, *Menuju Batam Yang Lebih Cemerlang*, Batam: Khanata, 2003, h. 10-11

menyatakan bahwa batas tetap dan titik koordinat dari wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah sebagaimana dalam peta terlampir yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan Peraturan Pemerintah ini.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa dalam kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas Batam dilakukan kegiatan-kegiatan dibidang ekonomi, seperti sektor perdagangan, maritim, industri, perhubungan, perbankan, pariwisata dan bidang lainnya; ayat (2) menyatakan bahwa bidang lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan peraturan pemerintah tersendiri; ayat (3) menyatakan bahwa pengembangan kegiatan-kegiatan dibidang ekonomi di dalam kawasan perdagangan beba dan pelabuhan bebas pada kawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang wilayah Kota Batam.

Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa hak pengelolaan atas tanah yang menjadi kewenangan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam dan hak pengelolaan atas tanah yang menjadi kewenangan pemerintah kota Batam yang berada di Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam sebagaimana dimaksud pada Pasal 1 ayat (2) beralih kepada Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan; serta Pasal 6 ayat (1) menyatakan bahwa Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam ditetapkan paling lambat pada tanggal 31 Desember 2008.

Namun setelah terbentuknya Kota Batam sebagai daerah otonom melalui Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 sebagai pelaksana dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, kemajuan dan administrasi pemerintah mengalami perubahan dan pertumbuhan ekonomi dan pelayanan publik mulai tidak terarah. Berikut dipaparkan yang menjadi kewenangan Pemerintah daerah, dari Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 diubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan diubah menjadi Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan diubah Undang-Undang Nomor 09 tahun 2015.

Daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah dapat diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keberadaan inilah yang memperkuat keberadaan kota Batam sebagai daerah khusus yang mempunyai hak otonomi sebagaimana Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 Pasal 10 ayat (1) menyatakan bahwa Kota Batam berasal dari Kotamadya Batam yang meliputi wilayah Kecamatan Belakang Padang; Kecamatan Batam Barat; dan Kecamatan Batam Timur. Sebagian wilayah Kabupaten Kepulauan Riau yang terdiri atas Sebagian wilayah Kecamatan Galang, yang meliputi; Desa Rempang

Cate; Desa Sembulang; Desa Sijantung; Desa Karas; dan Desa Pulau Abang. Sebagian wilayah Kecamatan Bintan Utara, yang meliputi: sebagian wilayah Desa Galang Baru, yaitu Pulau air Raja dan Pulau Mencras; dan Desa Subang Mas. (2) Kota Batam, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditata dan ditetapkan menjadi wilayah yang meliputi: (a) Kecamatan Batu Ampar, (b) Kecamatan Nongsa; (c) Kecamatan Sungai Beduk; (d) Kecamatan Bulang; (e) Kecamatan Belakang Padang; (f) Kecamatan Sekupang; dan (g) Kecamatan Lubuk Baja.

Berdasarkan Pasal 11 ayat (1) menyatakan bahwa sisa wilayah Kecamatan Galang setelah dikurangi dengan wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) huruf b angka 1) tetap merupakan wilayah Kecamatan dalam kabupaten Kepulauan Riau dengan nama Kecamatan Teluk Bintang dengan pusat pemerintahan berkedudukan di Desa Pengujian. Ayat (2) menyatakan kecamatan Bintan Utara setelah dikurangi dengan wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) huruf b angka 2). Tetap merupakan Kecamatan dalam Kabupaten Kepulauan Riau dengan pusat pemerintahan berkedudukan di Kelurahan Tanjung Uban Kota. Sedangkan ayat (3) menyatakan bahwa dengan ditatanya wilayah Kecamatan di Kota Batam, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (2), Kecamatan Batam Barat dan Kecamatan Batam Timur dihapus

Berdasarkan Keputusan DPRD tersebut, Panitia Khusus melakukan pembahasan baik dalam bentuk rapat-rapat pembahasan internal dan untuk mendapatkan masukan pendapat, saran, pandangan dari pihak terkait, maka Panitia Khusus telah melakukan audiensi dengan Gubernur Kepulauan Riau, rapat dengar pendapat bersama Pemerintah Kota Batam, Badan Pengusahaan Batam dan Asosiasi Pengusaha Batam, audiensi dengan Panitia Kerja (Panja) DPR RI (Komisi VI) dan Anggota DPD RI Daerah pemilihan Kepulauan Riau, konsultasi ke Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, serta konsultasi dengan pakar hukum tata negara Prof. Dr. Jimly Assididqie, SH.

Adapun hasil dengar pendapat Pansus, DPRD, DPRD Kepulauan Riau tentang Pengembangan Kawasan Batam adalah tentang beberapa hal diantaranya:<sup>26</sup> (1) Konsultasi dengan Gubernur Kepulauan Riau, oleh Bapak Muhammad Sani, Masa Jabatan Tahun 2016-2021, dengan hasil pendapat berkenaan tentang Pengembangan kawasan Batam berupa: a) Bahwa yang menjadi akar permasalahan pengembangan kawasan Batam adalah mengenai kewenangan, untuk itu harus dilakukan harmonisasi kewenangan dengan mengatur hubungan kerja antara Pemerintah Kota Batam dan Badan Pengusahaan Batam sebagaimana telah diamanatkan

---

<sup>26</sup>Laporan Panitia Khusus (Pansus), Laporan Panitia Khusus Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kepulauan Riau, Hasil Pembahasan Terhadap Pengembangan Kawasan Batam, (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kepulauan Riau Panitia Khusus Pengembangan Kawasan Batam Ketua, Laporan Pleno Pansus Pengembangan Kawasan Batam, 28 Maret 2016).

dalam pasal 21 Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999; b) Bahwa permasalahan Batam bukanlah menjadi permasalahan Batam saja, namun menjadi permasalahan Provinsi Kepulauan Riau karena Kota Batam merupakan bagian dari wilayah Provinsi Kepulauan Riau; c) Bahwa pengembangan perekonomian tidak hanya terpusat di Batam namun mengupayakan fasilitas perekonomian dan pembangunan dapat menyeluruh di wilayah Provinsi Kepulauan Riau; (2) Rapat dengar pendapat dengan Badan Pengusahaan Batam, oleh Bapak Mustofa Wijaya, dengan hasil pendapat berupa: a) Badan Pengusahaan Batam menyadari yang menjadi permasalahan pengembangan Kawasan Batam selama ini adalah karena tumpang tindih kewenangan antar lembaga bentukan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dengan Undang-Undang Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam; b) Batam tidak lagi menjadi tujuan investasi utama di Indonesia, menunjukkan bahwa Batam meskipun sebagai Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas belum mampu optimal dalam meningkatkan pertumbuhan perekonomian Batam, Provinsi Kepulauan Riau dan Nasional; (3) Rapat Dengar Pendapat dengan Pemerintah Kota Batam, dengan hasil pendapat berupa: a) Akar permasalahan pengembangan Batam adalah mengenai kewenangan sehingga terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaan, pengelolaan perizinan serta peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pelaksanaannya. Selain itu juga mengakibatkan dualisme kelembagaan dan kepemimpinan dengan peranan dan fungsi yang berbeda; b) Harmonisasi kelembagaan Pemerintah Kota Batam dengan Badan Pengusahaan Batam menjadi solusi sebagaimana diamanatkan dalam ayat 3 pasal 21 Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 bahwa hubungan kerja antara Pemerintah Kota Batam dan Badan Otorita Batam perlu diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah” yaitu Mempertahankan status Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas dengan penguatan otonomi daerah dengan menetapkan Walikota Batam sebagai Kepala Badan Pengusahaan Batam sehingga menghapus permasalahan dualisme kepemimpinan, dualisme kelembagaan dan dualisme kewenangan. Untuk itu, perlu dilakukan pengaturan mengenai pengalihan aset, pegawai dan hak pengelolaan lahan dan sebagainya; Perubahan status Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam menjadi Kawasan Ekonomi Khusus (KEK); Penguatan Provinsi Kepulauan Riau sebagai Provinsi Daerah Khusus Pengembangan Ekonomi dalam rangka menyongsong masyarakat ekonomi ASEAN; (4) Rapat Dengar Pendapat dengan Asosiasi Pengusaha Indonesia Batam (APINDO), dengan hasil pendapat berkenaan tentang Kawasan Bebas berupa: a) Akibat dari wacana kebijakan pemerintah terhadap pengembangan kawasan Batam adalah menimbulkan kegaduhan bagi pelaku usaha, pengusaha, investor dan asosiasi pelaku usaha; b) Pelaku usaha menginginkan adanya kepastian hukum, jaminan dan perlindungan dalam berinvestasi; c) Pelaku usaha menginginkan agar pemerintah menyelesaikan konflik kewenangan dan melakukan harmonisasi dalam

mewujudkan pengelolaan kawasan yang profesional; d) Dewan Pengurus Kamar Dagang dan Industri Batam menyampaikan pendapat bahwa sesuai amanat Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 untuk harmonisasi perlu diatur hubungan kerja Pemerintah Kota Batam dengan Badan Pengusahaan Batam melalui Peraturan Pemerintah, dan melakukan perubahan terhadap struktur Dewan Kawasan agar terdiri dari orang-orang profesional dan memahami dunia usaha; (5) Rapat Dengar Pendapat bersama Panitia Kerja DPR RI, dengan hasil pendapat berkenaan kawasan bebas berupa: a) Panitia Kerja dengan Komisi VI DPR RI menyatakan sikap mendukung langkah DPRD Provinsi Kepulauan Riau membentuk Panitia Khusus guna melakukan pembahasan terhadap pengembangan kawasan Batam, karena permasalahan Batam menyangkut kesejahteraan masyarakat dan perekonomian Provinsi Kepulauan Riau; b) Subtansi permasalahan di Batam adalah mengenai konflik kewenangan, untuk itu harus dilakukan upaya penyelesaian konkrit yakni pengaturan hubungan kerja Pemerintah Kota Batam dan Badan Pengusahaan Batam sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999; c) Dampak dari konflik kewenangan adalah rakyat terbebaskan seperti kewajiban pembayaran PBB (Pajak Bumi dan Bangunan) dan UWTO (Uang Wajib Tahunan Otorita); d) Provinsi Kepulauan Riau memiliki wilayah yang strategis untuk itu penyelesaian pengembangan ekonomi tidak hanya Batam namun Provinsi Kepulauan Riau secara menyeluruh; (6) Audensi dengan Anggota DPD RI Daerah Pemilihan Provinsi Kepulauan Riau, oleh Bapak Haripinto, Masa Jabatan 2014-2019, dengan hasil pendapat berkenaan dengan kawasan bebas berupa: a) Anggota DPD Republik Indonesia daerah pemilihan Provinsi Kepulauan Riau memberikan dukungan terhadap pembahasan Pansus; b) Permasalahan yang harus diselesaikan di Batam adalah mengenai konflik kewenangan; c) Pengembangan Kawasan Ekonomi diseluruh wilayah Provinsi Kepulauan Riau dan memberikan peningkatan kesejahteraan masyarakat seluruh Provinsi Kepulauan Riau; (7) Konsultasi dengan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, dengan hasil pendapat berkenaan dengan kawasan bebas berupa: a) Menteri Koordinator bidang Perekonomian telah menugaskan Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia melakukan pengkajian terhadap pengembangan kawasan Batam dari aspek hukum dan pengkajian terhadap penyusunan peraturan perundang-undangan yang berkenaan mendukung fasilitas kawasan; b) Permasalahan kewenangan menjadi catatan khusus sebagai aspirasi daerah; (8) Konsultasi dengan Prof. Dr. Jimly Assiddiqie selaku pakar hukum tata negara, dengan hasil pendapat berkenaan dengan kawasan bebas berupa: a) Mengingat letak geografis sangat strategis dan dalam rangka pertahanan dan keamanan Nasional, Provinsi Kepulauan Riau harus mendapatkan perhatian khusus dibidang ekonomi karena sebagai wilayah yang berdekatan langsung dengan negara Singapura sebagai

negara maju dibidang perekonomian. Indonesia saat ini telah menghadapi persaingan ekonomi terbuka internasional dalam ruang lingkup ASEAN yakni Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA). Untuk itu, Provinsi Kepulauan Riau adalah wilayah Indonesia yang memiliki potensi khusus menjadi pintu masuk perdagangan dan perekonomian Internasional. Memperhatikan karakteristik wilayah, kepentingan perekonomian Nasional, dan pertahanan keamanan Nasional, maka untuk mempercepat pertumbuhan perekonomian dan pembangunan Provinsi Kepulauan Riau dapat dijadikan sebagai Provinsi Otonomi Khusus Ekonomi Kepulauan Riau; b) Bahwa pembentukan Provinsi Kepulauan Riau menjadi Provinsi Otonomi Khusus Ekonomi Kepulauan Riau, berdasarkan pada ketentuan pasal 18 ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang”. Dengan demikian, pembentukannya ditetapkan melalui Undang-Undang tentang Pembentukan Provinsi Otonomi Khusus Ekonomi Kepulauan Riau dan diwilayah tersebut memiliki Pulau Batam sebagai wilayah khusus yang mendapatkan insentif khusus karena kekhususannya; c) Proses pembentukan Provinsi Otonomi Khusus Ekonomi Kepulauan Riau harus melalui penjaringan aspirasi masyarakat dalam Forum Diskusi Group (FGD) melibatkan seluruh elemen pakar hukum, pakar ekonomi, pakar pemerintahan, tokoh masyarakat, lembaga kemasyarakatan dan elemen masyarakat lainnya, rapat dengar pendapat, audiensi dengan DPR RI dan Kementerian terkait; d) Tahapan selanjutnya agar aspirasi dapat tersalut pada kebijakan pemerintah pusat, Panitia Khusus dipandang perlu melakukan pertemuan dengan Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan, Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Menteri Dalam Negeri, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, dan Badan Pengawas Nasional (BAPPENAS).

Kemajuan Kota Batam ini tercermin dari data kondisi umum Kota Batam sebagai berikut:<sup>27</sup> (1) Secara geografis Kota Batam mempunyai posisi yang strategis karena berada pada jalur pelayaran Internasional dan hanya berjarak 12,5 mil laut dengan negara Singapura sehingga akan menjadi nilai tambah bagi investor dalam memasarkan produksinya. Sedangkan luas wilayah Kota Batam 426.563,28 Ha terdiri dari 318.298,28 Ha luas laut dan 108.295 Ha luas darat; (2) Daya dukung lahan (*land availability*) yang masih memungkinkan terhadap pengembangan kegiatan industri, perdagangan, dan pariwisata. Kota Batam mempunyai 26 kawasan industri yang tersebar di daerah Sekupang, Kabil, Batu Ampar, Muka Kuning dan Batam Center. Luas lahan untuk pemanfaatan kawasan industri cukup luas yaitu sebesar 1.029 Ha, dengan kondisi yang sudah terisi 526,1 Ha dan yang masih tersedia 463,9 Ha dengan kapasitas utilitas sebesar 51,12%; (3) Kota Batam mempunyai potensi yang sangat besar sebagai pengembangan

---

<sup>27</sup>*Ibid.*, h. 6-8

sentra perikanan dan hasil laut lainnya karena sebagian besar daerah Kota Batam merupakan daerah laut yaitu seluas 2.950 km<sup>2</sup> dari 3.990 km<sup>2</sup> luas matra darat dan laut Kota Batam; (4) Kota Batam merupakan daerah utama pengembangan ekonomi di Provinsi Kepulauan Riau. Hal ini dapat dilihat pada kondisi makro ekonomi dan sosial masyarakat Kota Batam yang sebagian terpusat di Kota Batam. Di samping itu juga tersedianya sarana dan prasarana infrastruktur yang relatif lengkap dan modern (*modern facilities*) meliputi jaringan jaringan raya, jembatan, jaringan telekomunikasi, air bersih, jaringan listrik, fasilitas Bandar Internasional dan Pelabuhan Laut, Fasilitas *Banking*, dan fasilitas sosial ekonomi pendukung lainnya; (5) Penduduk Kota Batam berdasarkan registrasi SIAK pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Batam keadaan Agustus 2013 berjumlah 1.136.714 jiwa, berarti menurun sebesar 8,01% dibanding keadaan Desember 2012 yang jumlah penduduknya sebanyak 1.235.651 jiwa; (6) Jumlah tenaga kerja terdaftar di Disnaker Kota Batam (sektor formal) keadaan Desember 2013 sebanyak 330.592 orang, meningkat sebesar 2,40 persen dibanding keadaan Desember 2012 yang jumlah tenaganya sebanyak 326.712 orang; (7) Indeks Pembangunan Manusia Kota Batam tiap tahunnya mengalami peningkatan yang ditunjukkan dengan peningkatan Indeks Komponen IPM Kota Batam, di mana Indeks Harapan Hidup Masyarakat Kota Batam pada tahun 2012 mencapai angka 76,52. Indeks Pengetahuan Masyarakat 90,28 dan Indeks Daya Beli sebesar 68,57. Pada tahun 2012 peringkat nasional IPM Kota Batam tahun 2012 sebesar 78,46 dimana angka tersebut menurut kabupaten/kota berada pada peringkat 18; (8) Jumlah wisatawan manca negara (wisman) yang berkunjung ke Kota Batam tahun 2012 sebanyak 1.219.608 orang. Jumlah Wisman pada Juni 2013 menunjukkan peningkatan cukup tinggi, dari 109.335 orang bulan Mei 2013 menjadi 126.277 orang bulan Juni 2013 atau naik sebesar 15,08 persen. Jumlah wisman Juni 2013 tersebut juga meningkat sebesar 8,10 persen jika dibanding keadaan Juni 2012 yang jumlah wismanya sebanyak 117.051 orang. Dengan demikian jumlah wisman daerah ini selama periode Januari-Juni (Semester I) 2013 telah mencapai sebesar 598.114 Orang atau meningkat sebesar 7,62 persen banding keadaan Semester I 2012 yang jumlah wismanya sebanyak 643.676 orang; (9) Perkembangan Penerimaan Pajak PPh, PPN-BM dan Pajak Lainnya di Kota Batam pada tahun 2010 sebesar Rp 1.930,84 milyar, tahun 2011 sebesar 2.113,40 milyar dan tahun 2012 sebesar Rp 2.674,84 milyar; (10) Jumlah Perusahaan yang terdaftar sesuai Kelompok Lapangan Usaha Tahun 2012 adalah sebesar 5.328 perusahaan. Jika dilihat menurut sektor ekonomi, sebagian besar (54,01 %) atau sebanyak 179.285 orang tenaga kerja keadaan 2012 berkerja pada sektor industri yang merupakan sektor unggulan utama di Kota Batam, kemudian diikuti di tempat kedua sampai dengan kelima terbanyak berkerja pada sektor jasa-jasa, sektor perdagangan, hotel dan restoran, sektor konstruksi, serta sektor keuangan, persewaan dan jasa perusahaan dengan kontribusi masing-

masing sebesar 14,61% (48.285 orang), 11,13% (36.802 orang), 10,09% (33.349 orang) dan 7,60% (25.114 orang); (11) PDRB Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha pada tahun 2012 sebesar Rp 57,65 triliun, pertumbuhan ekonomi Kota Batam secara rata-rata selama periode 2008-2012 pertahun sebesar 6,76%. Pertumbuhan ekonomi tahun 2011 sebesar 7,20% dan 2012 6,78%; (12) Nilai ekspor Kota Batam pada Agustus 2012 sebesar US\$ 964.525.087 sedangkan ekspor Kota Batam pada pada Agustus 2013 sebesar US\$ 761.604.193; (13) Tingkat inflasi Kota Batam tahun 2012 sebesar 2,02%. Namun Inflasi Kota Batam pada periode Januari-Oktober 2013 meningkat menjadi 6,43% lebih tinggi dibanding periode Januari-Oktober 2012 yang inflasinya sebesar 1,60%. Untuk Kota Tanjung Pinang, Pekanbaru, Dumai dan Nasional tingkat inflasinya periode Januari-Oktober masing-masing sebesar 9,61%, 7,08%, 6,65% dan 4,61%; (14) Potensi Pulau Rempang, Galang dan Galang Baru memiliki lahan yang cukup luas bagi pengembangan kota, telah terhubung dengan Pulau Batam melalui 6 buah jembatan dan jaringan jalan yang baik. Di samping itu Kota Batam juga mempunyai kawasan strategis terhadap pertumbuhan ekonomi, sosial budaya, lingkungan, pertahanan dan keamanan; (15) Untuk menjamin konsistensi daya saing Kota Batam sebagai pilar daerah khusus ekonomi di Provinsi Kepulauan Riau perlu dilakukan peninjauan kembali terhadap hambatan dan kelemahan yang dihadapi Kota Batam. Hal ini dilakukan untuk memperkuat pelaksanaan Batam sebagai Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas (PBPB), di mana dalam hal pelaksanaan pembangunan di Kota Batam yang dilakukan Pemerintah Kota Batam dan Badan Pengusahaan Batam, yang saat ini cenderung menimbulkan tumpang tindih pelaksanaan di lapangan karena benturan produk hukum yang mengatur dua lembaga tersebut.

Hambatan-hambatan yang dialami oleh Pemerintah Kota Batam secara garis besar dapat dikategorikan ke dalam 2 kelompok, yaitu: (a) Hambatan Internal, meliputi: 1) Keuangan, dimana terdapat banyak program dan kegiatan yang bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup, kesehatan dan kesejahteraan rakyat, sebagaimana tertuang di dalam RPJP, RPJMD, Renstra maupun Renja, namun belum dapat dilaksanakan dengan baik sebagai akibat melemahnya kemampuan keuangan daerah yang tercermin dalam APBD; 2) Sumber Daya Manusia (SDM), dimana Tenaga Sumber Daya Manusia (SDM) juga perlu ditingkatkan lebih optimal lagi secara berkesinambungan. Peningkatan ini dalam artian kuantitas dan kualitas atau kompetensinya. Pada sektor pendidikan dan kesehatan utamanya, dirasa masih kekurangan personil pada beberapa sub bidang tertentu yang berpotensi dapat mengganggu pelayanan kepada masyarakat. Adapun pemenuhan tenaga Sumber Daya Manusia (SDM) baru melalui perekrutan sumber dari luar juga belum bisa dilaksanakan sehubungan dengan keterbatasan anggaran. Disamping itu, terdapat kendala distribusi tenaga Sumber Daya Manusia (SDM) yang relatif kurang optimal sehubungan dengan letak geografis Batam yang bersifat

kepulauan, dimana distribusi penduduk Batam yang bersifat konvergen/menyebar bukan hanya pada daerah Induk (*Mainland*) saja, tetapi juga daerah Kepulauan (*Hinterland*); 3) Sarana dan Prasarana, Pada sektor ini juga memiliki korelasi yang erat terhadap pencapaian tujuan Pemerintah Kota Batam dalam rangka meningkatkan taraf hidup, kesehatan dan kesejahteraan rakyatnya. Sementara pemenuhan kebutuhan Sarana dan Prasarana juga sangat erat kaitannya dengan kemampuan keuangan daerah; 4) Struktur organisasi tata laksana dan manajemen tata pemerintahan. Perkembangan tantangan pelayanan kepada masyarakat, dunia usaha, informasi dan teknologi yang sangat dinamis dan pesat, maka hal tersebut tentu harus dapat direspon dengan baik. (b) Hambatan Eksternal, meliputi: 1) Situasi politik regional, nasional dan global, situasi tersebut tentu saja sangat berdampak, baik secara langsung maupun tidak langsung kepada pemerintah Kota Batam; b) Situasi kamtibmas regional, nasional dan global, demikian terhadap situasi kamtibmas ini juga berdampak, baik secara langsung maupun tidak langsung kepada pemerintah Kota Batam; c) Kondisi ekonomi regional, nasional dan global. Secara umum situasi ekonomi dunia dalam beberapa tahun terakhir ini tidak kondusif. Hal itu tentu saja berdampak pada kemampuan keuangan dan anggaran negara, yang pada akhirnya juga berpengaruh terhadap kemampuan keuangan dan anggaran Pemerintah Kota Batam; d) Regulasi/Peraturan Perundang-undangan. Kota Batam sebagai suatu wilayah otonom mendasarkan diri kepada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta segenap peraturan derivatifnya.

Pada sisi lain Badan Pengusahaan Batam sebagai Lembaga Negara yang diberikan amanat sesuai Undang-Undang Nomor 39 tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus beserta segenap peraturan *derivatifnya*, memiliki kewenangan tersendiri di kawasan berikat, terutama pada sektor pengolahan ekspor, logistik, industri, pengembangan teknologi, pariwisata, energi dan/atau hal-hal lain yang menunjang fungsi perekonomian.

Namun semenjak dikeluarkan Keputusan Presiden 65 tahun 1971 tentang pengelolaan batam, negara sudah memberikan wewenang kepada Otorita Batam untuk mengelolanya selama dasawarsa 46 tahun dengan segenap aturan devariatifnya termasuk melepaskan hak pengelolaan lahan kepada pihak ketiga, sampai terbitnya sertifikat hak Guna bangunan atas tanah,sertifikat hak milik atas tanah, dan juga dengan terbit Undang undang Nomor 44 tahun 2007 tentang Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas dan Peraturan Pemerintah Nomor 46 tahun 2007 dan diubah Peraturan Pemerintah Nomor 5 tahun 2011 tentang Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam, dimana negara memberikan jaminan selama 70 (tujuh puluh tahun) tahun semenjak peraturan itu diundangkan, sehingga otomatis urusan pertanahan di Batam menjadi polemik tersendiri apabila dibandingkan dengan Daerah pemerintahan kota lainnya di Indonesia.

## 2. Bagaimana Dampak Keterbatasan Kewenangan Pemerintah Kota Batam Dalam Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam?

Teori pemisahan kekuasaan, menganut prinsip dasar Negara demokrasi yang selalu menuntut dan mengharuskan adanya distribusi kekuasaan, agar kekuasaan tidak terpusat di satu tangan. Kekuasaan yang berpusat di satu tangan bertentangan dengan prinsip demokrasi karena ia membuka peluang terjadinya kesewenang-wenangan dan korupsi. Dalil umum yang terkenal tentang pernyataan ini adalah pernyataan *Lord Acton bahwa power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely* (kekuasaan itu cenderung korup dan kekuasaan absolut terpusat korup secara absolut).<sup>28</sup>

Menurut Muhammad Yamin, bahwa susunan tata negara yang demokratis membutuhkan pemecahan kekuasaan pemerintahan pada bagian Pusat sendiri dan membutuhkan kekuasaan itu antara pusat dan daerah. Asas demokrasi dan sentralisasi tenaga pemerintahan ini berlawanan dengan azas hendak mengumpulkan segala-galanya pada pusat pemerintahan.<sup>29</sup>

Distribusi kekuasaan terdiri atas dua macam yaitu distribusi secara horizontal dan distribusi secara vertikal, distribusi kekuasaan yang horizontal adalah distribusi secara vertikal.<sup>30</sup> Distribusi kekuasaan yang horizontal adalah distribusi kekuasaan kepada lembaga lembaga yang kedudukannya sejajar yang masing masing diberi fungsi dan disertai *checks and balances*, yakni distribusi kekuasaan ke dalam legislatif (membuat Undang-Undang), eksekutif (melaksanakan Undang-Undang), yudikatif (menegakkan Undang-Undang melalui peradilan) adapun distribusi kekuasaan secara vertikal melahirkan bentuk negara Kesatuan dan Negara federal.<sup>31</sup>

Negara kesatuan adalah negara kekuasaannya dibagi ke daerah-daerah melalui pemberian otonomi atau pemberian wewenang kepada daerah daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangga mereka sendiri melalui desentralisasi atau dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Daerah mendapat hak dari Pemerintah pusat berdasarkan Undang Undang dan konstitusi.<sup>32</sup>

Otonomi adalah sebuah kebijakan yang menyerahkan kewenangan penyelenggaraan pemerintah daerah kepada daerah dengan prinsip otonomi seluas luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang undang.<sup>33</sup>

<sup>28</sup>Lord Acton, dalam Abdul Latif, *Politik Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, , 2014), h. 94

<sup>29</sup>Moh. Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), h. 92

<sup>30</sup>Abdul Latif, *Hukum Administrasi*, (Jakarta: Kencana, 2014), h. 9.

<sup>31</sup>Mohd. Mahfud. MD, dalam Abdul Latif, *Politik Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), h.

94.

<sup>32</sup>Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 1 dan Pasal 18.

<sup>33</sup>Pasal 1 ayat 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah

Penyelenggaraan Otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah dan daerah dengan pusat, Sehingga mampu membangun kerjasama antar daerah dan dapat meningkatkan kesejahteraan bersama dan terhindar dari ketimpangan kesejahteraan.<sup>34</sup>

Dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas sebagaimana telah ditetapkan menjadi Undang-Undang melalui Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 disebutkan bahwa jangka waktu suatu Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas adalah 70 (tujuh puluh) tahun terhitung sejak ditetapkan sebagai Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas. Jangka waktu 70 tahun ini dimaksudkan untuk memberikan rangsangan kepada para penanam modal luar negeri maupun dalam negeri untuk melakukan kegiatan ekonomi dan perdagangan di Kawasan Perdagangan Bebas, dan untuk meningkatkan persaingan sehat dalam rangka meningkatkan pendapatan nasional melalui peningkatan devisa dari penanaman modal asing dan penanaman modal dalam negeri.

Dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas sebagaimana telah ditetapkan menjadi Undang-Undang melalui Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 disebutkan bahwa Presiden menetapkan Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas di daerah, yang ketua dan anggotanya ditetapkan oleh Presiden atas usul Gubernur bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dengan adanya dua Lembaga Pemerintah (Pemko Batam dan BP Batam) tersebut yang berkuasa di atas wilayah yang sama, mengakibatkan timbulnya: (1) Tumpang tindih Kelembagaan (*overlapping Institution*) dan tumpang tindih kewenangan, Sehingga Pemko Batam terbatas Haknya dalam menjalankan Amanat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah, dalam bidang perencanaan dan Tata Ruang Pemko Batam dan Perencanaan bidang pengelolaan lahan dan perencanaan lainnya; (2) Terdapatnya dua kelembagaan yang memimpin suatu wilayah akan sulit untuk memberikan harmonisasi dalam pemerintahan sehingga berpeluang terjadinya tumpang tindih (*overlapping*) dalam menjalankan fungsi kelembagaan yang berbeda; (3) Adanya hak otonom yang dimiliki oleh pemerintahan daerah harusnya tidak memunculkan ego sektoral sehingga harmonisasi, pelaksanaan urusan wajib Pemerintahan Kota (Pemko Batam) tidak bisa dilaksanakan secara maksimal. Hal yang senada juga akan menghambat tercapainya tujuan pembangunan yang sudah disusun sebelumnya; (4) Adanya tumpang tindih (*overlapping*) dua kelembagaan

---

<sup>34</sup>Bungaran. A Simanjuntak, *Dalam Norpan Mufti, Otonomi Daerah dan Masa Depan Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Obor, 2012), h. 112

baik OB/BP Batam dengan Pemko Batam akan menyebabkan sulitnya memperoleh kepastian hukum. Sehingga dengan adanya ketidakpastian hukum tersebut masyarakat merasa ragu dalam menjalankan kebijakan/kewenangan serta tidak mendapatkan hak sebagaimana sudah diatur oleh Undang-Undang.

**3. Apa Solusi yang harus diberikan agar kepentingan Publik dapat dilayani dan kesejahteraan masyarakat dapat meningkat dalam Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam?**

Pelayanan publik dalam pemerintahan yang baik harus memenuhi kualitas yang harus dipenuhi. Pelayanan publik yang ada harus berfungsi untuk mengurangi (bahkan menghilangkan) kesenjangan peran antara organisasi pusat dengan organisasi-organisasi pelaksana yang ada dilapangan. Jumlah staf/aparat yang ada sesuai, tidak kurang dan tidak pada level menengan dan level atas agar pelayanan publik dapat tepat sasaran. pelayanan yang diberikan juga harus mendekati birokrasi dengan masyarakat pelanggan.

Apabila idea dasar pembagian kewenangan dapat dilakukan, maka Badan Pengelolaan FTZ (Dewan Nasional plus pejabat teknis di dewan kawasan), sebaiknya harus didominasi oleh pejabat departemen/lembaga di pusat. Hal harus dilakukan, karena pelaksanaan yang akan dilakukan lebih bersifat mengatur (*regulator*). Akan tetapi dalam implementasi *operational* FTZ di daerah, idealnya harus ada unsur daerah yang lebih dominan di Badan Pengusahaan (*operator* FTZ.). Ini disebabkan karena tugas pemerintahan baik secara struktural/fungsional dan toritorial telah terbagi habis secara hirarkis di semua tingkatan pemerintahan (Pusat-Propinsi-Kabupaten/kota).<sup>35</sup>

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi, dan Kota Batam dengan ketentuan sebagai berikut: (1) Bahwa dalam menghadapi perkembangan keadaan baik di dalam maupun di luar negeri perlu menjawab tantangan persaingan global, dengan semangat otonomi daerah yang memberikan kewenangan luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional; (2) Bahwa otonomi daerah yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta potensi dan keanekaragaman daerah dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia; (3) Bahwa suatu daerah perdagangan dan pelabuhan bebas dapat mendorong kegiatan lalu lintas perdagangan Internasional yang mendatangkan devisa bagi Negara serta dapat memberi pengaruh dan manfaat besar bagi Indonesia, untuk dapat membuka lapangan kerja seluas-luasnya, meningkatkan kepariwisataan

---

<sup>35</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, *Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan*

dan penanaman modal baik Asing maupun Dalam Negeri; (4) Bahwa dalam rangka upaya mempercepat pengembangan daerah seiring dengan perwujudan otonomi daerah, beberapa wilayah perlu ditetapkan sebagai Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas.<sup>36</sup>

#### E. Kesimpulan

Kesimpulan dari penelitian ini adalah *Pertama*, keterbatasan yang dialami oleh Pemerintah Kota Batam dalam kewenangannya meliputi beberapa hal diantaranya keterbatasan perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang, pelayanan Pertanahan dan penyediaan sarana dan prasarana umum;

*Kedua*, dampak dari keterbatasan Pemerintah Kota Batam Dalam Kawasan Bebas Pelabuhan Bebas meliputi keterbatasan perencanaan kota berjalan tidak semestinya, keterbatasan pelayanan masyarakat terganggu dan keterbatasan dalam bentuk tidak terwujudnya kepastian hukum dalam berinvestasi;

*Ketiga*, solusi yang dapat dilakukan untuk mengatasi keterbatasan kewenangan Pemko Batam dalam kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas adalah dengan menata ulang kembali regulasi yang *overlapping* antara hak dan wewenang yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara komprehensif dengan mengalihkan semua kewenangan yang diberikan kepada satu badan Otonomi khusus setingkat propinsi; pemerintah pusat harus konsisten membuat regulasi dalam hal filosofi yang akan dicapai; dan regulasi yang ditetapkan harus mempunyai jangka waktu agar terciptanya kepastian hukum dalam berinvestasi.

Hal-hal yang sudah dilakukan dalam mengatasi berbagai hambatan/kendala diatas, maka Pemerintah Kota Batam sebagai Lembaga Pemerintahan selalu proaktif untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang ada tersebut dengan mengajak segenap Stake Holder, dengan mengedepankan azas-azas pemerintahan umum yang baik, meliputi: (a) Azas kepastian hukum, yakni selalu mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap pengambilan kebijakan penyelenggaraan negara; (b) Azas tertib penyelenggaraan negara; (c) Azas kepentingan umum yakni selalu mendahulukan kepentingan dan kesejahteraan umum/rakyat dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif; (d) Azas keterbukaan yakni selalu membuka diri dan memberikan hak kepada masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif atas penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak azasi manusia, golongan, dan rahasia negara; (e) Azas proporsionalitas yakni selalu mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara; (f) Azas profesionalitas yakni selalu

---

<sup>36</sup>Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 tentang *Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas*

mengutamakan keahlian sumber daya manusia yang berlandaskan kepada kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan (g) Azas Akuntabilitas yakni setiap kegiatan dan hasil akhir dari pelaksanaan kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bahwa secara efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan. daerah, Potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Kemudian kegiatan tersebut diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

**DAFTAR PUSTAKA****Buku**

- Ali, Zainuddin, 2006, *Sosiologi Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Atmosudirdjo, Prajudi, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Azwar, Syaifuddin, 2012, *Metode Penelitian*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Creswell, John W., 1994, *Research design Qualitative and Quantitative Approaches*, sage Publication, Inc, California.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1991, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Fuady, Munir, 2013, *Teori-Teori Besar Dalam Hukum*, Kencana, Jakarta.
- Hadjon, Philips M, 1997, *Tentang Wewenang*, Nomor 5&6 Tahun XII, Sep-Des, Yuridika.
- \_\_\_\_\_, 2011, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Latif, Abdul, 2014, *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, Kencana, Jakarta.
- Latif, Abdul, 2014, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Mahfud, Moh., 2014, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Prasetyo, Bambang dan Janah, Lina Miftahul, 2005, *Metode Penelitian Kuantitatif*, Rajawali Pres, Jakarta.
- Rasidji, Lili, 2012, *Hukum Sebagai Sebuah Sistem*, Fikahati Aneska, Bandung.
- Shidarta, 2006, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Kontek ke Indonesian*, Penerbit CV Utomo, Jakarta.
- Simanjuntak, Bungaran. A, 2012, *Dalam Norpan Mufti, Otonomi Daerah dan Masa Depan Indonesia*, Yayasan Obor, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, 1996, *Pengantar Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta.
- Supranto dan Limakrisna, Nandan, 2012, *Petunjuk Praktis Penelitian Ilmiah Untuk Menyusun Skripsi, Tesis, dan Disertasi*, Mitra Wacana Media, Jakarta.
- Zainal dan Asikin, Amiruddin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

**Artikel**

- Kuncoro, *Artikel daya saing*, dalam H. Zainudin., 2015, diunduh 2 .2.2016 jam 11.00
- Edi Sutrisno, dkk, *Bercermin Sejarah Menyongsong Batam Masa Depan*, (Batam: Batam Link Publisher, 2007), h. 24
- Abdullah, Ismeth, 2003, *Menuju Batam Yang Lebih Cemerlang*, Khanata, Batam.

**Internet**

- Kuncoro 2005.dalam H.zainudin.day saing, diunduh 2.2.2016 jam 11.00
- Muslim bidin.kadis Pendidikan.dalam batamtoday.diunduh 2.2.2015 jam 11.30

<https://www.google.co.id/jejakcandra.blogspot.com./2016/01>. jam 1.00.wib.  
Ahmat Rendi, blogger.hotmail.com, 20.2.2016  
Muslim bidin.kadis Pendidikan.dalam batamtoday diunduh 2.2.2015.jam 11.30  
[www.bp.batam](http://www.bp.batam) diunduh 10.2.2016.jam 12.00  
[www.BP.Batam](http://www.BP.Batam). Diunduh 10.2.2016.jam 14.00

**Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 25 tahun 2002 tentang Pembentukan Propinsi Kepulauan Riau.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah.

Undang-Undang Nomor 44 tahun 2004 tentang Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, *Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan*

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 tentang *Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas*