

UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN
FAKULTAS HUKUM

Terakreditasi Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi
Nomor : 429/SK/BAN-PT/Akred/S/XI/2014

**Wacana Pembentukan Kawasan Ekonomi Khusus Kota Batam Dalam Rangka
Penyelesaian Dualisme Kewenangan Antara Pemerintah Kota Batam dan Badan
Pengusahaan Batam**

OLEH

Nama : HENDRIK
NPM : 2014200027

PEMBIMBING

Prof. Dr.B.Koerniamanto Soetoprawiro, S.H, M.H



Penulisan Hukum

Disusun Sebagai Salah Satu Kelengkapan
Untuk Menyelesaikan Program Pendidikan Sarjana
Program Studi Ilmu Hukum

2017



**Disetujui Untuk Diajukan Dalam Sidang
Ujian Penulisan Hukum Fakultas Hukum
Universitas Katolik Parahyangan**

Pembimbing

(Prof. Dr. B. Koerniamanto Soetoprawiro, S.H., M.H.)

Dekan ,



(Dr. Tristam Pascal Moeljono, S.H., M.H., LL.M)



PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK

Dalam rangka mewujudkan nilai-nilai ideal dan standar mutu akademik yang setinggi-tingginya, maka Saya, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Hendrik

No. Pokok : 2014200027

Dengan ini menyatakan dengan penuh kejujuran dan dengan kesungguhan hati dan pikiran, bahwa karya ilmiah/karya penulisan hukum yang berjudul:

“WACANA PEMBENTUKAN KAWASAN EKONOMI KHUSUS KOTA BATAM DALAM RANGKA PENYELESAIAN DUALIMSE KEWENANGAN ANTARA PEMERINTAH KOTA BATAM DAN BADAN PENGUSAHAAN BATAM”

adalah sungguh-sungguh merupakan karya ilmiah/Karya Penulisan Hukum yang telah saya susun dan selesaikan atas dasar upaya, kemampuan, dan pengetahuan akademik Saya pribadi, dan sekurang-kurangnya tidak dibuat melalui dan atau mengandung hasil dari tindakan-tindakan yang:

- a. secara tidak jujur dan secara langsung atau tidak langsung melanggar hak-hak atas kekayaan intelektual orang lain, dan atau
- b. dari segi akademik dapat dianggap tidak jujur dan melanggar nilai-nilai integritas akademik dan itikad baik;

Seandainya di kemudian hari ternyata bahwa Saya telah menyalahi dan atau melanggar pernyataan Saya di atas, maka Saya sanggup untuk menerima akibat-akibat dan atau sanksi-sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku di lingkungan

Universitas Katolik Parahyangan dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pernyataan ini Saya buat dengan penuh kesadaran dan kesukarelaan, tanpa paksaan dalam bentuk apapun juga.

Bandung, 18 Desember 2017

Mahasiswa Penyusun Karya Ilmiah/Karya Penulisan Hukum



Hendrik

2014200027

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis aspek yuridis dari wacana pembentukan kawasan ekonomi khusus Kota Batam dalam menyelesaikan dualisme kewenangan antara Pemerintah Kota Batam dan Badan Pengusahaan Batam. Dualisme kewenangan terjadi karena keduanya tidak saling berkoordinasi terhadap kewenangan masing-masing yang didasari pada UU 53/1999 maupun Keppres 41/1973.

Penelitian ini juga menganalisis pembentukan kawasan ekonomi khusus Kota Batam yang diharapkan dapat menjawab permasalahan dualisme kewenangan tersebut. Penyelesaian dengan pembentukan kawasan ekonomi khusus dikaji melalui pembentukan kelembagaan yang ada di dalam suatu Kawasan Ekonomi Khusus antara lain Dewan Nasional, Dewan Kawasan, Administrator Kawasan Ekonomi Khusus, dan Badan Usaha Pengelola yang diatur dalam UU 39/2009.

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode penelitian yuridis normatif yaitu dengan penelitian suatu teori, konsep, asas, serta peraturan yang berkaitan dengan dualisme kewenangan Pemerintah Kota Batam dan Badan Pengusahaan Batam maupun Kawasan Ekonomi Khusus.

Hasil yang diperoleh penelitian ini berupa adanya dualisme kewenangan antara Pemerintah Kota Batam dengan Badan Pengusahaan Batam sebagai akibat dari tidak terlaksananya asas koordinasi antara kedua lembaga tersebut. Maka untuk mengatasi persoalan tersebut, dalam penelitian ini menawarkan pembentukan Administrator Kawasan Ekonomi Khusus dan mengubah Badan Pengusahaan Batam menjadi Badan Usaha Pengelola.

Kata kunci : *Dualisme Kewenangan, Koordinasi, Kawasan Ekonomi Khusus*

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis haturkan kepada Tuhan Yang Maha Esa atas segala rahmat-Nya sehingga penulisan hukum berjudul “**Wacana Pembentukan Kawasan Ekonomi Khusus Kota Batam Dalam Rangka Penyelesaian Dualisme Kewenangan Antara Pemerintah Kota Batam dan Badan Pengusahaan Batam**” ini dapat selesai tepat pada waktunya. Penulisan hukum ini telah melalui berbagai tahap , dimulai dari seminar judul penulisan hukum, bimbingan, yang diakhiri dengan sidang penulisan hukum.

Penulis menyadari bahwa penulisan hukum ini jauh dari sempurna sehingga terdapat beberapa kekurangan dan kesalahan. Hal ini tidak terlepas dari keterbatasan kemampuan penulis sendiri. Oleh karenanya , penulis mengharapkan adanya kritik dan saran dari para pembaca yang dapat membantu penulis dalam menyempurnakan penulisan hukum ini.

Penulis pun menyadari bahwa penulisan hukum ini terwujud berkat semua pihak yang turut mendukung penulis dan memberi semangat kepada penulis selama penulisan hukum ini dikerjakan. Dukungan dan semangat ini juga diberikan selama penulis menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan. Oleh karena itu, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada :

1. Tuhan Yang Maha Esa karena dengan berkat dan rahmat-Nya , penulis selalu dikaruniai kesehatan, kemampuan, dan kelancaran untuk menyelesaikan penulisan hukum serta selama penulis menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.
2. Keluarga (Mama, Papa, Nenek, Hendro), karena selalu mendukung dan menyayangi penulis. Kalian adalah anugerah Tuhan terindah dan terbesar yang penulis miliki.

3. Doris , Agus Salim, Andy, Fredy Lim, Jenita Tan, Jessica Tan, dan Lucas Tan selaku saudara sepupu penulis. Terima kasih atas kebersamaan ini karena kehadiran kalian dalam kehidupan penulis membuat penulis terdorong untuk segera menyelesaikan penulisan hukum ini.
4. Rosmala,Ahua,Rita,Eti,Siswanti, Amir dan Lijak selaku tante dan paman penulis yang selalu mendukung dan mendoakan penulis di mana pun kalian berada.
5. Bapak Prof.Dr.Koerniamanto, S.H,M.H , selaku dosen pembimbing penulis dalam menyelesaikan penulisan hukun. Terima kasih atas bimbingan dan kesabaran Bapak selama proses bimbingan sehingga penulisan hukum ini dapat terselesaikan tepat pada waktunya.
6. Ibu Dr.Rachmani Puspitadewi, S.H,M.H,dan Ibu Dr. W.M. Herry Susilowati, S.H,M.Hum selaku dosen penguji dalam sidang penulisan hukum. Terima kasih telah meluangkan waktu dan pikiran Ibu pada saat sidang penulisan hukum sehingga sidang dapat dilaksanakan dengan lancar.
7. Ibu Rismawati, S.H,M.H selaku dosen pembimbing proposal. Terima kasih telah membimbing penulis selama proses menuju tahap seminar proposal serta terima kasih pula atas waktu dan kesediaan Ibu selama ini karena penulis senantiasa mendatangi Ibu untuk berkonsultasi maupun bercerita. Semoga Ibu selalu diberkati dan dilindungi oleh Tuhan.
8. Ibu A.F.Elly Erawaty,S.H,LL.M,Ph.D selaku dosen wali penulis yang selalu memberi motivasi, nasihat, dan kritikan kepada penulis selama penulis menjadi anak wali Ibu. Bagi penulis, Ibu Elly bukan sekedar dosen wali biasa karena melalui beliau penulis selalu termotivasi untuk terus mengembangkan ilmu pengetahuan penulis. Beliau telah menjadi *role model* yang seutuhnya bagi penulis dalam mengemban pendidikan ilmu hukum di FH UNPAR.
9. Ibu Maria Ulfah, S.H,M.Hum selaku dosen penulis sekaligus teman curhat penulis. Kehadiran Ibu dalam kehidupan penulis memberi warna tersendiri karena kedekatan dengan Ibu bukan sekedar mahasiswa-dosen tetapi telah

menjadi pertemanan yang tidak melihat jarak usia. Terima kasih atas waktu dan kesediaannya untuk selalu mendengar curahan hati dan “sampah-sampah” penulis. Semoga hubungan persahabatan ini dapat bertahan kekal abadi.

10. Ibu Wurianalya Maria Novenanty, S.H.,LL.M selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan dan Alumni sekaligus dosen penulis yang selalu meluangkan waktu bagi penulis untuk menyukseskan kepemimpinan penulis dalam Himpunan Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum Periode 2017-2018. Tanpa sadar penulis merasakan energi positif yang Ibu pancarkan selama proses kepemimpinan penulis sehingga memberi semangat pantang menyerah kepada penulis untuk menyelesaikan periode jabatan ini.
11. Ibu Grace Juanita, S.H.,M.Kn selaku Wakil Dekan Bidang Sumber Daya , terima kasih atas dukungan dan bimbingannya selama penulis memimpin HMPSIH 2017/2018. Dalam diri Ibu , penulis menemukan teman sekaligus dosen yang dapat diajak bercerita dan bertukar pikiran.
12. Dolline,Sisca Gemini,Suriyani, dan Novilia selaku sahabat penulis yang telah hadir di kehidupan penulis bukan hanya sebagai seorang sahabat melainkan seperti keluarga sendiri. Kehadiran kalian membuat penulis merasakan arti sahabat sesungguhnya. Terima kasih telah menjadi telinga dan meminjamkan pundak kalian untuk penulis ketika penulis berada di titik terendah kehidupan ini.
13. Glossyman (Handoyo,Hendra, Hermawanto Tjoa, Tedi Sutejo,Efindy,Anton Winardy,Wira Irawan,Patrick Louis,dan Indro Lie) selaku *brother-brother* penulis. Terima kasih atas canda tawa, keisengan, dan kehadiran kalian. Kalian yang mengajar kepada penulis untuk menjadi laki-laki yang tahan banting karena keisengan kalian melatih kesabaran penulis untuk tidak mudah marah dan baper dengan segala situasi dan kondisi yang ada. Terima kasih pula atas dukungan kalian atas semua pilihan yang diambil penulis meskipun kadang kalian tak mengucap dengan kata tapi penulis sadar bahwa kalian selalu ada buat penulis.

14. Yosephine Fresca selaku sahabat penulis yang bersama-sama merantau dari Batam. Terima kasih atas persahabatan kita dari Batam sampai saat ini. Meskipun kesibukkan kita sempat menjauhkan kita tapi dirimu selalu ada ketika penulis membutuhkannya. Persahabatan yang tidak banyak berbicara namun penuh dengan tindakan nyata itulah arti persahabatan kita.
15. Tresty Putri S dan Ryan Abdisa S selaku teman seperjuangan penulis. Terima kasih atas perjuangan kita bersama meskipun kebersamaan ini hanya 3,5 tahun namun penulis percaya akan terus berlanjut sampai rambut kita memutih.
16. Ivan Tjahjadi selaku sahabat dan mentor penulis. Terima kasih atas bantuannya pada saat penulis maju sebagai calon ketua HMPSIH. Kemenangan penulis adalah hasil kerja keras dirimu bersama tim lainnya. Terima kasih pula telah menjadi sahabat penulis dalam segala suka maupun duka.
17. Evie Fanny Grace Nababan , Cornelia Limiawan, Claudia Florencia serta teman-teman WAJ lainnya. Terima kasih atas dukungan dan doa untuk penulis karena kehadiran kalian penulis sadar bahwa dewasa bukan usia tetapi pikiranlah yang mendewasakan seseorang.
18. Clara dan Benita selaku sahabat BCH terima kasih atas segala yang kalian berikan untuk penulis. Kalian selalu datang dengan berbagai macam kejutan dan kenangan karena bersama dengan kalian penulis menemukan kebahagiaan tersendiri.
19. Eugenie Ellen dan Elmer selaku *stranger* bagi penulis yang selalu ada kapan pun dan di mana pun. Kebersamaan dengan kalian membuat waktu cepat berlalu seolah-olah waktu tidak cukup bila sudah bersama dengan kalian. Terim kasih atas bantuannya selama penulis melakukan persiapan sidang serta kebersamaan kita selama di FH UNPAR.
20. Yantiyoswara selaku sahabat yang tidak berfaedah, terima kasih atas ketidakfaedahan dan kekonyolan yang kita ciptakan bersama. Semoga persahabatan kita tidak terputus begitu saja , semoga kamu bisa lulus 3,5 tahun juga.

21. Pengurus kost Residence 101, terima kasih atas penjagaanya selama penulis menjadi “anak kost” Residence 101.
22. Semua teman-teman Himpunan Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum Periode 2017/2018 , terima kasih atas kerja sama kalian dalam menyukseskan setiap program kerja himpunan. Kehadiran kalian semua menjadi dorongan buat saya untuk berkarya lebih baik lagi. Kerja sama dengan kalian adalah kado terbesar bagi saya sebelum saya meninggalkan Fakultas ini. Terima kasih atas kesediaan waktu dan pikiran kalian dalam mengurus himpunan. Semoga kita dapat bekerja sama di lain waktu.
23. Teman-teman FH UNPAR angkatan 2012,2013,2014,2015,2016,dan 2017 yang telah mewarnai kehidupan penulis karena kehadiran kalian menambah cerita-cerita indah selama penulis menempuh perkuliahan di FH UNPAR.

Akhir kata, semoga penulisan hukum ini bermanfaat bagi pembaca dan semakin memperkaya perkembangan dunia hukum di Indonesia.

Bandung, 18 Desember 2017

Hendrik

2014200027

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI.....	vii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah.....	10
1.3. Tujuan Penelitian	10
1.4. Metode Penelitian.....	11
1.5. Sistematika Penulisan	14
BAB II PEMERINTAH KOTA BATAM	16
2.1. Pengertian Pemerintahan Daerah	16
2.2. Asas dan Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.....	19
2.3. Penyelenggaraan Pemerintahan Kota Batam	44
BAB III KAWASAN EKONOMI KHUSUS	60
3.1. Kawasan Ekonomi Khusus.....	60
3.2. Penyelenggaraan KEK.....	72
3.3. Kedudukan Badan Pengusahaan Batam Sebagai Penyelenggaraan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas	99
BAB IV ANALISIS HUBUNGAN PEMBENTUKAN KAWASAN EKONOMI KHUSUS DENGAN DUALISME KEWENANGAN PEMERINTAH KOTA BATAM DAN BADAN PENGUSAHAAN BATAM.....	116
4.1. Pengantar	116

4.2. Dualisme Kewenangan Antara Pemerintah Kota dan Batam Badan Pengusahaan Batam	121
4.3. Wacana Pembentukan Kawasan Ekonomi Khusus Dapat Menjadi Solusi Dalam Menyelesaikan Dualisme Kewenangan Antara Pemerintah Kota Batam dan Badan Pengusahaan Batam	162
BAB V PENUTUP	180
5.1. Kesimpulan.....	180
5.2. Saran	184
DAFTAR PUSTAKA	186

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

Negara Indonesia adalah salah satu negara kesatuan sehingga tidak adanya negara dalam negara atau dengan kata lain kekuasaan berpusat di Pemerintah Pusat belaka. Sejak era reformasi dikenal adanya Daerah Otonom , sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 23/2004) mengartikannya 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. Hal ini dipertegas dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.” Dari Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 mengamanatkan bahwa Pemerintah Indonesia dikelola secara terdesentralisasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang tetap berada di satu kerangka yakni kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selain berkaitan dengan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 , pembagian kekuasaan seperti ini juga dapat disimpulkan lewat Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 “Pemerintah daerah provinsi , daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Dari pasal tersebut dapat dimaknai beberapa hal. Pertama, wilayah Indonesia dibagi menjadi daerah

besar dan daerah kecil yang bersifat otonom dan daerah administrasi¹. Kedua, sebagaimana yang dikatakan oleh A M Fatwa bahwa daerah otonom menjadi partner bagi Pemerintah Pusat dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat terutama dalam sektor keuangan dengan didasari pada asas demokrasi dan kedaulatan rakyat tanpa mengganggu stabilitas nasional dan keutuhan persatuan-kesatuan bangsa.² Terakhir, adanya politik desentralisasi dan dekonsentrasi di bidang ketatanegaraan.³ Maka dari itu, pembagian kekuasaan menjadi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah konsekuensi dari penerapan Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD 1945. Sesungguhnya pembagian kekuasaan ke dalam Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah salah satu bentuk pembagian kekuasaan di bidang eksekutif dengan tujuan agar menghindari pemusatan kekuasaan yang pernah terjadi di Indonesia pada masa Orde Lama maupun Orde Baru.

Salah satu contoh pengimplementasian dari Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD 1945 dapat dilihat dari pembentukan Kota Batam berdasarkan Undang-Undang 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 (selanjutnya disebut UU 53/1999).

Konsekuensi dari pembentukan Kota Batam lewat undang-undang tersebut adalah Kota Batam diberi hak otonomi daerah seperti daerah-daerah Indonesia lainnya. Sesuai dengan Pasal 17 Undang-Undang 53/1999 yang menyatakan secara tegas Kota Batam adalah daerah otonom yang dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan di daerah tersebut di luar kewenangan absolut yang berada di tangan Pemerintah Pusat. Maka dari itu sesungguhnya Kota Batam dapat menjalankan pemerintahannya sendiri sejalan dengan Undang-Undang 53/1999 dan UU 23/2014.

¹ C S T Kansil dan Christine S T Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia "Hukum Administrasi Daerah"* (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), Hlm 3

² A M Fatwa, *Otonomi Daerah dan Demokratisasi Bangsa* (Jakarta: Yarsif Watampone, 2003), Hlm 4

³ C.S.T Kansil dan Tim, *Hukum Administrasi Daerah* (Jakarta, 2009), hlm 92

Dalam konteks Hukum Pemerintahan Daerah keberadaan Pemerintah Kota Batam (selanjutnya disebut Pemkot Batam) adalah hal yang tidak bisa dipungkiri keberadaannya atau dengan kata lain keberadaan Pemkot Batam merupakan suatu keharusan dari pengakuan adanya Pemerintah Daerah lewat asas desentralisasi dan tugas pembantuan. Keberadaan Pemkot Batam yang diakui berdasarkan UU 53/1999 maupun UU 23/2014 merupakan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menjadikan daerah otonom yang mandiri dalam rangka menegakkan sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴

Adanya Pemkot Batam sebenarnya merupakan suatu bentuk mengimplementasikan asas desentralisasi yang telah diakui dalam UUD 1945 maupun UU 23/2014. Keberadaan Pemkot Batam sebagai salah satu bukti bahwa teori desentralisasi sebagai *applied theory* yang dikemukakan oleh Prof.Dr. Juanda⁵ bahwa Indonesia dengan wilayahnya yang cukup luas dan jumlah penduduk yang banyak serta tingkat heterogenitas yang tinggi sangat tidak dimungkinkan Pemerintah Pusat dapat berjalan efektif tanpa melibatkan perangkat daerah dan menyerahkan sebagian kewenangannya kepada daerah otonom. Maka dari itu keberadaan Pemkot Batam sebenarnya sebagai bentuk perpanjangan tangan dari Pemerintah Pusat yang sebenarnya tidak dapat menjangkau kepentingan dan kesejahteraan masyarakat Kota Batam secara langsung.

Namun jauh sebelum terbentuknya Kota Batam yang merupakan bagian dari pelaksanaan Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD 1945 ternyata telah dibentuk Daerah Industri Kota Batam berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 65 Tahun 1970 tentang Pelaksanaan Proyek Pembangunan Kota Batam yang kemudian disempurnakan lewat Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 1971 tentang Pengembangan Pembangunan

⁴ Supranote 3 , hlm 27

⁵ Juanda, Hukum Pemerintahan Daerah “Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah” (Bandung: Alumni, 2008) , Hlm 11

Pulau Batam (selanjutnya disebut Keppres 74/1971). Dalam Pasal 1 Keppres 74/1971 menyatakan bahwa Kota Batam ditetapkan sebagai daerah industri. Sebagai Daerah Industri maka Kota Batam dipimpin oleh Badan Pimpinan Daerah Industri Kota Batam sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Keppres 74/1971.

Dalam perjalanan waktu Badan Pimpinan Daerah Industri Kota Batam diubah menjadi Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam (selanjutnya disebut Otorita Batam) berdasarkan Keputusan Presiden 41 Tahun 1973 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir diubah dalam Keputusan Presiden 25 Tahun 2005 tentang Daerah Industri Kota Batam. Perubahan menjadi Otorita Batam maka kewenangan Otorita Batam adalah melakukan pengembangan dan perencanaan pembangunan Kota Batam yang berkaitan dengan industri, sarana dan prasarana umum, *transshipment*, tata kelola perizinan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Keppres 41/1973 jo Keppres 25/2005. Pada tahun 2007, Pemerintah Pusat menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam (selanjutnya disebut PP 46/2007). Dalam Pasal 3 PP 46/2007 mengubah Otorita Batam menjadi Badan Pengusahaan Batam (selanjutnya disebut BP Batam). yang berimplikasi pada penambahan kewenangan baru yaitu pengelolaan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 4 PP 46/2007.

Keberadaan Pemkot Batam bersamaan dengan adanya BP Batam sebenarnya terjadi dualisme kewenangan dalam mengurus Kota Batam itu sendiri. Pemkot Batam menjalankan kewenangannya berdasarkan UU 53/1999 jo UU 23/2014 terkhususnya diatur dalam Pasal 9 jo Pasal 12 UU 23/2014 yang mengatur mengenai urusan-urusan pemerintahan yang dapat diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah. Sedangkan BP Batam menjalankan fungsinya sesuai dengan kewenangan yang diberikan dalam Pasal 3 Keppres 74/1971 dan perubahannya serta PP 46/2007. Oleh karena keduanya merasa sama-sama berhak untuk menyelenggarakan urusan

pemerintahan , maka ada beberapa hal yang terdapat irisian kewenangan yang menyebabkan dualisme kewenangan. Hal tersebut dapat dilihat dari :

Pertama, persoalan penanaman modal di mana Pemkot Batam maupun BP Batam secara bersamaan memiliki kewenangan untuk mengurus perizinan akan penanaman modal⁶. Sehingga dengan adanya dualisme pengurusan penanaman modal sesungguhnya akan membingungkan calon investor karena tidak adanya kepastian hukum ke instansi mana seharusnya izin penanaman modal itu harus diurus.

Kedua, persoalan Tata Ruang Tata Wilayah (selanjutnya disebut RTRW) Pemkot Batam berdasarkan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU 26/2007) secara tegas menyatakan perencanaan suatu RTRW di suatu kabupaten/kota ditetapkan lewat Peraturan Daerah. Akan tetapi BP Batam ikut menentukan perencanaan RTRW Kota Batam karena statusnya sebagai Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas (selanjutnya disebut KPBPB).

Ketiga, persoalan lingkungan hidup yang diatur dalam Undang-Undang 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut UU 32/2009). Dalam Pasal 4 UU 32/2009 yang mengatur 5 hal yaitu : perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemelihara, pengawasan, dan penegakan hukum. Berdasarkan ruang lingkup ini seharusnya kelimanya menjadi kewenangan Pemerintah Daerah karena lingkungan hidup dalam Pasal 12 ayat (2) dikategorikan sebagai salah satu urusan pemerintah wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Namun BP Batam juga merasa berwenang untuk mengurus lingkungan hidup sesuai kewenangannya yang diatur dalam Keppres 41/1973 jo Keppres 25/2005.

Keempat, persoalan penyediaan sarana-prasarana serta fasilitas umum di wilayah Kota Batam sesungguhnya juga terjadi dualisme penyediaan. Di satu sisi ,

⁶ BP Batam , *Badan Koordinasi Penanaman Modal* ,
<https://www.bpbatam.go.id/ini/aboutBida/bkpm.jsp> diakses pada tanggal 5 April 2017 pukul 15:34 WIB.

BP Batam memiliki kewenangan untuk menyediakannya sedangkan Pemkot Batam sebagai Daerah Otonomo juga berkewajiban untuk menyediakan pelayanan publik sesuai dengan Pasal 12 UU 23/2014. Salah satu contohnya perencanaan jembatan dari Batam-Bintan menjadi salah satu proyek yang akan dikerjakan oleh pihak BP Batam⁷ sedangkan salah satu proyek yang akan dilakukan oleh Pemkot Batam adalah menambah ruas jalan di Kawasan Nagoya, di antaranya dari Hotel Planet Holiday sampai Hotel The Hill, jalan dari Apartemen Harmoni sampai Simpang Baloi, Simpang Telkom sampai Simpang Irinko, Simpang Telkom ke arah Under Pass Pelita dan dari Simpang BNI ke Simpang Jam.⁸

Dualisme terakhir yang menjadi problematika adalah pengelolaan tanah yang sepenuhnya menjadi kewenangan BP Batam sesuai PP 46/2007 sebagaimana dalam Pasal 4 PP 46/2007 yang mengharuskan Pemkot Batam mengalihkan kewenangannya dalam mengelola tanah di Kota Batam. Namun pengalihan kewenangan ini tidak menghapus kewenangan Pemkot Batam untuk memungut Pajak Bumi-Bangunan (selanjutnya disebut PBB), sehingga memunculkan permasalahan dalam hal pengenaan pajak terhadap tanah di Kota Batam. Artinya, tanah di Kota Batam akan dikenakan dua pajak sekaligus yaitu UWTO (selanjutnya disebut Uang Wajib Tahunan Otorita) sekaligus PBB yang juga merupakan salah satu pemasukan daerah lewat pajak daerah yang menjadi kewenangan Pemkot Batam.

Dari dualisme yang di atas dapat disimpulkan bahwa telah terjadi dualisme kewenangan antar Pemkot Batam dengan BP Batam itu sendiri. Dualisme kewenangan ini tentu bertentangan dengan prinsip good governance atau tata kelola

⁷ BP Batam, *Jembatan Batam-Bintan*,
https://www.bpbatam.go.id/ini/Industry_economy/planning.jsp diakses pada tanggal 5 April 2017 pukul 15:38 WIB

⁸ Harian Haluan, *Pemko Batam Pastikan Proyek Jalan 2016 selesai*,
<http://harianhaluan.com/news/detail/63213/pemko-batam-pastikan--proyek-jalan-2016-selesai>
diakses pada tanggal 5 April 2017 Pukul 5 April 2017 pukul 15:41 WIB

pemerintahan yang baik. Prinsip *good governance* berdasarkan *United Nation Development Programme (UNDP)* terdiri atas :⁹

“legitimacy, freedom of association and participation and freedom of the media, fair and established legal frameworks that are enforced impartially, bureaucratic accountability and transparency, freely available and valid information, effective and efficient public sector management, and cooperation between governments civil society organizations.”

Sedangkan menurut Ridwan HR, macam-macam prinsip *good governance* yang ada di Indonesia yaitu : ¹⁰

- a. Asas kepastian hukum ;
- b. Asas keseimbangan ;
- c. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan ;
- d. Asas bertindak cermat ;
- e. Asas motivasi untuk setiap keputusan;
- f. Asas tidak mencampuradukan kewenangan ;
- g. Asas permainan yang layak ;
- h. Asas keadilan dan kewajaran ;
- i. Asas kepercayaan dan menanggapi pengharapan yang wajar;
- j. Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal ;
- k. Asas perlindungan atas pandangan atau cara hidup pribadi ;
- l. Asas kebijaksanaan ;
- m. Asas penyelenggaraan kepentingan umum.

Apabila dikaitkan dengan dualisme kewenangan antara Pemkot Batam dengan BP Batam sesungguhnya dualisme kewenangan ini telah melanggar asas kepastian hukum, asas tidak mencampuradukan kewenangan, serta asas penyelenggaraan

⁹ H.Syaukani H.R, *Akses dan Indikator Tata Kelola Pemerintahan Daerah yang Baik* (Jakarta: Lembaga Kajian Hukum dan Kebijakan Otonomi Daerah (LKHK-Otda), 2003), hlm 21-22

¹⁰ Ridwan HR , *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014) , hlm 244-245

kepentingan umum. Hal ini dikarenakan terdapat beberapa kewenangan sekaligus dalam pelaksanaan kewenangan Pemkot Batam maupun BP Batam itu sendiri.

Dualisme kewenangan antara Pemkot Batam dan BP Batam sesungguhnya melanggar asas kepastian hukum karena tidak adanya dasar kewenangan yang sama dan dasar hukum yang pasti bagi para investor untuk mengurus persoalan perizinan maupun pemungutan pajak ganda terhadap objek pajak yang sama yaitu tanah. Selain itu melanggar asas tidak mencampuradukan kewenangan pula karena secara jelas bahwa BP Batam memiliki kewenangan di bidang perindustrian tetapi ikut juga menetapkan penataan ruang di Kota Batam lewat fatwa planalogi yang sebenarnya penataan ruang adalah kewenangan yang dimiliki oleh Pemkot Batam berdasarkan UU 26/2007. Sesungguhnya dengan terlanggarnya asas kepastian hukum dan asas tidak mencampur adukan kewenangan berimplikasi pada kehidupan masyarakat Kota Batam menjadi tidak berkepastian dan membuat masyarakat setempat mengalami kebingungan siapa sebenarnya yang memiliki kewenangan dan kekuasaan untuk mengurus hal-hal yang telah dipaparkan di atas atau dengan kata lain tanpa disadari pelanggaran terhadap dua asas tersebut mengakibatkan terlanggar pula asas penyelenggaraan kepentingan umum.

Oleh karena itu dualisme kewenangan yang sudah terjadi berlarut-larut sejak dibentuk Otorita Batam kemudian menjadi BP Batam serta pada tahun 1999 dimekarkannya Kota Batam sebagai daerah otonom membuat daerah Kota Batam seolah-olah dipimpin oleh dua kepala yang berbeda dengan kewenangan yang hampir serupa.

Salah satu wacana yang disampaikan oleh Pemerintah Pusat adalah pembentukan Kawasan Ekonomi Khusus (selanjutnya disebut KEK).¹¹ Hal ini secara yuridis

¹¹ KEK , Batam , *Dari Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Menjadi Kawasan Ekonomi Khusus*, <http://kek.ekon.go.id/batam-dari-kawasan-perdagangan-bebas-dan-pelabuhan-bebas-menjadi-kawasan-ekonomi-khusus/> diakses pada tanggal 18 Mei 2017. Pukul 17:24 WIB

tercantum dalam UU 23/2014 dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus (selanjutnya disebut UU 39/2009).

Kawasan Ekonomi Khusus berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU 39/2009 adalah kawasan dengan batas tertentu dalam wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ditetapkan untuk menyelenggarakan fungsi perekonomian dan memperoleh fasilitas tertentu. Pembentukan KEK akan mendorong suatu daerah untuk mengkhususkan diri ke salah satu zona atau beberapa zona yang menjadi “kekhususan mereka” yaitu pengolahan ekspor, logistik, industri, pengembangan teknologi, pariwisata, energi, dan/atau ekonomi lain sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU 39/2009. Hal tersebut sejalan dengan fungsi KEK adalah untuk melakukan dan mengembangkan usaha di bidang perdagangan, jasa, industri, pertambangan dan energi, transportasi, maritim dan perikanan, pos dan telekomunikasi, pariwisata, dan bidang lain.¹² Selain itu pembentukan KEK bertujuan untuk menampung kegiatan industri, ekspor-impor, dan kegiatan ekonomi lain yang memiliki nilai ekonomi tinggi dan daya saing internasional sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU 39/2009.

Pembentukan KEK sebenarnya masih dalam kerangka otonomi daerah serta bersesuaian dengan asas desentralisasi. Hal tersebut dikarenakan dengan adanya pembentukan KEK akan mengintegrasikan segala hal yang bersifat tumpang tindih tadi. Cara penyelesaiannya berupa struktur Administrator Kawasan yang merupakan bagian dari Perangkat Daerah dengan sistem delegasi kewenangan kepada Administrator Kawasan. Serta terdapat Badan Usaha Pengelola KEK yang mengurus kegiatan-kegiatan usaha dalam KEK itu sendiri. Di lain pihak pembentukan KEK akan mengkhususkan Kota Batam sebagai sebuah Daerah Industri sesuai dengan tujuan pembentukan Kota Batam yang diatur dalam Keppres 45/1978 yang menetapkan Kota Batam sebagai Daerah Industri. Maka dengan pembentukan KEK

¹² Lihat Penjelasan Umum UU 39/2009

dengan pemfokusan diri di bidang industri akan mewujudkan apa yang menjadi cita-cita awal pembentukan Kota Batam itu sendiri.

Maka dari latar belakang yang dikemukakan di atas penulis akan melakukan suatu kajian mengenai **“Wacana Pembentukan Kawasan Ekonomi Khusus Kota Batam Dalam Rangka Penyelesaian Dualisme Kewenangan Antara Pemerintah Kota Batam dan Badan Pengusahaan Batam.”**

1.2.Rumusan Masalah

Dari permasalahan yang dipaparkan dalam latar belakang, penulis merumuskan dua permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini yaitu :

1. Adakah dualisme antara kewenangan Badan Pengusahaan Batam berkaitan dengan kewenangan Pemerintah Kota Batam ?
2. Apakah pembentukan Kawasan Ekonomi Khusus dapat sebagai solusi dalam menyelesaikan dualisme kewenangan antara Pemerintah Kota Batam dan Badan Pengusahaan Batam ?

1.3.Tujuan Penelitian

Dari latar belakang dan rumusan masalah terdapat beberapa tujuan yang ingin dicapai oleh penulis yaitu :

1. Memperlihatkan kepada Pemerintah Pusat sebenarnya Badan Pengusahaan Batam itu patut atau tidak untuk dipertahakan mengingat terjadi tumpang tindih kewenangan antara Badan Pengusahaan Batam dengan Pemerintah Kota Batam.
2. Memberi kajian kepada Pemerintah baik Pusat ataupun Daerah suatu solusi untuk menyelesaikan persoalan dualisme Kota Batam ;

1.4. Metode Penelitian

A. Pendekatan Masalah

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif dilakukan dengan cara menelaah dan menginterpretasikan hal-hal yang bersifat teoritis yang menyangkut asas, konsepsi, doktrin, dan norma hukum yang berkaitan dengan dualisme kewenangan Pemkot Batam dan BP Batam serta Pembentukan Kawasan Ekonomi Khusus. Pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan kepustakaan, yakni dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian ini.

Pendekatan atau penelitian yuridis normatif yang akan penulis gunakan lebih spesifik adalah pendekatan sistematik hukum artinya penulis akan melihat ke dalam sistematika suatu peraturan perundang-undangan akan hal yang sedang diteliti oleh penulis. Hal ini berarti sistematika yang dilihat adalah seputar peraturan perundang-undangan di bidang Hukum Pemerintah Daerah dan di bidang Kawasan Ekonomi Khusus.

Penggunaan metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan sistematik hukum diharapkan dapat memberi kajian yang lebih mendalam mengenai topik yang akan dibahas oleh penulis dan memenuhi tujuan yang diharapkan dari penelitian ini.

B. Sumber Data

Penulisan penelitian ini menggunakan data sekunder, yaitu data yang diambil dari bahan pustaka yang terdiri dari 3 (tiga) sumber bahan hukum yaitu bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

Untuk lebih jelasnya penulis akan mengemukakan sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Undang-Undang 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 ;
- Undang-Undang 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup ;
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus ;
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ;
- Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Kota Batam ;
- Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus ;
- Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus ;
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah ;
- Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2010 tentang Dewan Nasional dan Dewan Kawasan Kawasan Ekonomi Khusus

- Peraturan Presiden Nomor 124 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2010 tentang Dewan Nasional dan Dewan Kawasan Kawasan Ekonomi Khusus
- Peraturan Presiden Nomor 150 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2010 tentang Dewan Nasional dan Dewan Kawasan Kawasan Ekonomi Khusus ;
- Keputusan Presiden Nomor 65 Tahun 1970 tentang Pelaksanaan Proyek Pembangunan Pulau Batam ;
- Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 1971 tentang Pengembangan Pembangunan Pulau Batam ;
- Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam ;
- Keputusan Presiden Nomor 45 Tahun 1978 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam ;
- Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1984 tentang Hubungan Kerja Antara Kotamadya Batam dengan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam ;
- Keputusan Presiden Nomor 58 Tahun 1989 tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam ;
- Keputusan Presiden Nomor 94 Tahun 1998 tentang Perubahan Ketiga Atas Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam ;
- Keputusan Presiden Nomor 113 Tahun 2000 tentang Perubahan Keempat Atas Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam ;

- Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 2005 tentang Perubahan Kelima Atas Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam ;
- Peraturan perundang-undangan yang berkaitan lainnya.

2. Bahan hukum sekunder:

- Buku-buku yang berkenaan dengan Pemerintah Daerah dan Kawasan Ekonomi Khusus ;
- Jurnal hukum;
- Hasil-hasil penelitian maupun hasil karya kalangan hukum yang berkenaan dengan Kota Batam, Pemerintah Daerah dan Kawasan Ekonomi Khusus.

3. Bahan hukum tersier:

- Kamus Besar Bahasa Indonesia;
- Kamus Hukum;
- Ensiklopedia;
- Internet.

1.5.Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam proposal penelitian ini terdiri atas lima bab yaitu :

- Bab I berisi tentang Pendahuluan yang akan membahas :
Gambaran umum mengenai latar belakang adanya dualisme kewenangan Pemkot Batam dan BP Batam. Melihat adanya permasalahan akan suatu dualisme kewenangan ini menyebabkan pemasalahan yang saling tumpang tindih serta adanya ketidak pastian hukum yang dialami oleh masyarakat sehingga perlu ada tawaran baru untuk mengatasi permasalahan ini. Maka dari itu muncul konsep pembentukan Kawasan Ekonomi Khusus yang harus

diteliti dalam penelitian ini bisa atau tidaknya konsep ini mengatasi permasalahan dualisme kewenangan Pemkot Batam dan BP Batam.

- Bab II berisi tentang Pemerintah Kota Batam yang akan membahas :
Dalam bab ini akan menjelaskan lebih rinci dengan landasan teori dan peraturan perundang-undangan yang ada untuk membahas mengenai Pemerintah Daerah dan kaitannya dengan keberadaan Pemerintah Kota Batam itu sendiri.
- Bab III tentang Kawasan Ekonomi Khusus yang akan membahas :
Dalam bab ini akan menjelaskan mengenai Kawasan Ekonomi Khusus dari sisi yuridis sehingga akan menunjukkan aspek-aspek yuridis di dalamnya. Selain aspek yuridis juga akan memperlihatkan contoh KEK yang telah dibentuk oleh Pemerintah di beberapa wilayah di Indonesia.
- Bab IV tentang Analisis Hubungan Pembentukan Kawasan Ekonomi Khusus dengan Dualisme Kewenangan Pemerintah Kota Batam dan Badan Pengusahaan Batam yang akan membahas :
Dalam bab ini akan menjelaskan bahwa Pembentukan KEK adalah keputusan yang tepat atau tidak dalam menyelesaikan dualisme kewenangan yang sudah terjadi yang akan dibahas satu per satu.
- Bab V tentang Penutup yang akan membahas :
Dalam bab ini akan menarik kesimpulan dari bab-bab yang telah dibahas serta memberikan saran yang merupakan ide dari penulis untuk menyelesaikan permasalahan yang ada dalam penelitian ini.