

# DUALISME KEWENANGAN PADA PELAYANAN PERTANAHAN DI KOTA BATAM TAHUN 2018

**Oleh: Prayetno Tri Setiawan**

Email: prayetno.ts6@gmail.com

Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Riau

Kampus Bina Widya Jl. H.R. Soebrantas. KM. 12,5 Simp. Baru Pekanbaru 28293 Telp/Fax. 0761-63277

## *Abstract*

*The dualism of authority in land services in Batam City, this is the Batam Authority (OB) now the Batam Concession Agency (BP) with Presidential Decree Number 41 of 1973 concerning the Batam Island Industrial Area and Decree of the Minister of Home Affairs Number 43 of 1977 concerning Management and Use of Land in The Batam Island Industrial Area provides authority to BP Batam in the land sector. The birth of the Batam City Government as stipulated in Law Number 53 of 1999 concerning the Establishment of Pelalawan Regency, Rokan Hulu Regency, Rokan Hilir Regency, Siak Regency, Karimun Regency, Natuna Regency, Kuantan Singingi Regency, and Batam City made Batam City an autonomous region that has mandatory affairs authority in the land sector. The purpose of this study is to describe the Dualism of Authority in Land Services in Batam City in 2018.*

*This research uses a qualitative approach. This type of research is descriptive. The research location is in Batam City. Types and sources of data are divided into primary data with informant retrieval techniques through observations of researchers and secondary data in the form of supporting data related to dualism of authority in land services. Data collection techniques used by interviews and documentation. Meanwhile, data analysis was carried out using qualitative analysis.*

*The results show that the Dualism of Authority in Land Services in Batam City in 2018. In this case the Batam Authority (BP Batam) has the authority to manage land rights in Batam City, the Batam City Government does not have the authority in the land sector. The dualism of authority between the Batam Concession Agency and the Batam City Government is in legal uncertainty which causes frequent changes in policies that cause potential investors to hesitate to invest in Batam City. This has an impact on economic growth in Batam City.*

*Keywords: Dualism of Authority, Land Services, Batam City*

## PENDAHULUAN

Kota Batam merupakan kota terbesar di Provinsi Kepulauan Riau. Kota Batam yang letaknya yang sangat strategis karena berada dijalur pelayaran internasional dan kota yang berbatasan langsung dengan Singapura dan Malaysia. Secara historis Pulau Batam didahului oleh Perusahaan Negara Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Nasiona (PN Pertamina) (1970-1971); Badan Pimpinan (1971-1973); Otorita Batam (1973-2007); serta terakhir Badan Pengusahaan (2007-sekarang) (Murti, 2014).

Dengan potensi yang dimiliki oleh Kota Batam pemerintah menetapkan Kota Batam sebagai Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas (KPBBK)/ *Free Trade Zone* (FTZ) berdasarkan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang Menjadi Undang-Undang.

Kemudian dikeluarkan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam. Kebijakan Khusus yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Kota Batam dalam rangka untuk meningkatkan daya saing global terutama untuk menarik para pelaku investor asing maupun domestik.

Keberadaan Badan Pengusahaan (BP) Batam yang didahului oleh Otorita Batam (OB) berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 dan memiliki kewenangan untuk mengelola Pulau Batam dan semakin diperkuat dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2007, serta Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2011 secara *vis a vis* dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana

telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 serta Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 (Zaenuddin *et al*, 2017).

Konsep pengembangan kawasan FTZ selama ini dinilai sangat baik dan mendukung perkembangan investasi asing maupun domestik di Kota Batam. Persoalan mulai muncul dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang mulai memunculkan dualisme kewenangan antara Badan Pengusahaan (BP) Batam dan Pemerintah Kota (Pemko) Batam. Sebagai pelaksanaan Otonomi Daerah Pulau Batam ditetapkan menjadi Kota Batam sesuai dengan 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.

Lahirnya Kota Batam menimbulkan tumpang tindih kewenangan antara Pemko Batam dan BP Batam. Eksistensi kedua lembaga yang didukung oleh struktur dan substansi hukum yang berbeda menyebabkan kebijakan pengelolaan Pulau Batam tidak harmonis (Zaenuddin *et al*, 2017). Menurut Albintani (2016) dengan peraturan dan kebijakan ini Pulau Batam yang awalnya sebagai Kota Administratif statusnya berubah menjadi Daerah Otonom Kota yang memiliki kewenangan dan anggota legislatif daerah. Kebijakan ini menyebabkan dualisme kewenangan antara BP Batam dan Pemko Batam tentang lembaga mana yang berhak mengelola Pulau Batam.

Berdasarkan lingkup wewenangnya kedua lembaga pemerintah tersebut ditemukan terjadi tumpang tindih kewenangan dalam hal sebagai berikut:

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

Tabel 1. Perizinan Yang Memiliki Kesamaan Oleh Dua Lembaga

No.	Bidang	Perizinan yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Batam	Dilakukan Oleh	Perizinan yang dimiliki oleh Badan Pengusahaan Batam	Dilakukan Oleh
1.	Penggunaan lahan dan bangunan	Izin Mendirikan Bangunan	Dinas Tata Kota Batam	Fatwa Planologi dan Pematangan Lahan	Direktorat Pengolahan Lahan BP Batam
2.	Reklame	Perizinan Pendirian dan Pemasangan Reklame	Dinas Pendapatan Daerah	Izin Titik Kontruksi Reklame	Direktorat Investasi dan Marketing BP Batam
3.	Perdagangan	Izin Usaha	Badan Penanaman Modal Kota Batam	Registrasi Perusahaan dan Pemberian Izin Usaha	Direktorat Investasi dan Marketing BP Batam
4.	Perdagangan	Surat Izin Usaha Perdagangan	Dinas Perindustrian, Perdagangan, Energi dan Sumber Daya Kota Batam	Surat Izin Usaha Perdagangan	Direktorat Investasi dan Marketing BP Batam
5.	Perdagangan	Tanda Daftar Perusahaan	Dinas Perindustrian, Perdagangan, Energi dan Sumber Daya Kota Batam	Tanda Daftar Perusahaan	Direktorat Investasi dan Marketing BP Batam
6.	Perdagangan	Tanda Daftar Gudang	Dinas Perindustrian, Perdagangan, Energi dan Sumber Daya Kota Batam	Tanda Daftar Gudang	Direktorat Investasi dan Marketing BP Batam

Sumber: Zaenuddin *et al*, 2017

Karena adanya tumpang tindih dalam pelaksanaan beberapa kewenangan tersebut maka kondisi ini menurunkan banyak sekali permasalahan dalam pengembangan Kota Batam. Salah satu dualisme kewenangan antara BP Batam dan Pemko Batam adalah dalam pelayanan administrasi penanaman modal asing, khususnya pelayanan perizinan penggunaan lahan. Masalah yang terkait perizinan lahan bagi penanaman modal asing di Kota Batam terjadi karena perencanaan dan pengendalian pembangunan terhadap izin prinsip atau fatwa planologi dan penggunaan lahan masih diterbitkan oleh BP Batam berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977, sedangkan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) untuk

penanaman modal dalam negeri diterbitkan oleh Pemko Batam melalui Dinas Tata Kota Batam. Dengan kondisi ini maka izin lahan bagi investasi tidak dapat berlangsung secara cepat sebagaimana mestinya karena terjadi dualisme kewenangan dalam proses perizinan.

Rencana pemerintah dalam perubahan status Kota Batam dari Kawasan FTZ menjadi KEK (Kawasan Ekonomi Khusus) dapat memberikan ketidakpastian hukum kepada investor yang ingin menanamkan investasinya di Kota Batam (Dalla, 2018). Perubahan status Kota Batam masih terganjal pada masalah lahan. Salah satu permasalahannya adalah lambatnya perizinan peralihan hak (IPH) atas lahan. Kawasan FTZ merupakan kawasan yang banyak menawarkan berbagai kemudahan bagi para pelaku industri

manufaktur yang menghuninya, mulai dari pembebasan bea masuk, cukai, pajak pertambahan nilai (PPN), dan pajak penjualan atas barang mewah (PPnBM) bagi para pelaku investor (Fauzi, 2016).

Dalam penyelesaian permasalahan dualisme kewenangan antara BP Batam dan Pemko Batam, pemerintah menetapkan Wali Kota Batam sebagai Kepala Badan Pengusahaan (BP) Batam *ex officio* yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam. Hal ini bukan solusi yang tepat dalam penyelesaian tumpang tindih kewenangan dalam pengelolaan Pulau Batam.

Mengakhiri dualisme kewenangan di kawasan industri tersebut menjadikan celah bagi pejabat daerah untuk bagi-bagi proyek tanpa seleksi yang ketat. Bagaikan satu kepala dua wujud Kota Batam peleburan kursi kepemimpinan tidak menyelesaikan persoalan, melainkan berpotensi menyuburkan konflik kepentingan dan melahirkan pemburuan rente. Pemerintah harus berpegang pada Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kota Batam. Dualisme kewenangan tidak akan terjadi apabila Peraturan Pemerintah tentang hubungan kerja antara BP Batam dan Pemko Batam diterbitkan (Admodjo, 2019).

Sebagaimana masalah yang dikemukakan diatas memberikan gambaran yang jelas bahwa dualisme kewenangan itu telah mengganggu pemerintah dan pembangunan yang sedang dijalankan. Oleh karenanya penelitian ini diangkat mengenai Dualisme Kewenangan Pada Pelayanan Pertanahan di Kota Batam Tahun 2018, dikarenakan alasan sebagai berikut:

1. Dualisme kewenangan pada pelayanan pertanahan di Kota Batam tahun 2018. Hal ini menyebabkan adanya dua kepemimpinan dalam satu daerah yakni, Badan Pengusahaan (BP) Batam dan Pemerintah Kota (Pemko) Batam yang mempunyai landasan hukum yang kuat.
2. Tidak adanya memberikan kepastian hukum kepada calon investor yang akan menanamkan modalnya di Kota Batam, seperti status Kota Batam dari FTZ

menuju KEK serta beberapa Peraturan Kepala BP Batam yang memberatkan investor.

3. Rangkap jabatan pada dua lembaga antara Badan Pengusahaan (BP) Batam dan Pemerintah Kota (Pemko) Batam menggangkat Wali Kota Batam sebagai *ex officio* BP Batam. Hal ini melanggar sejumlah peraturan perundang-undangan.

## **RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana telah dijelaskan, maka permasalahan yang akan diteliti diajukan dalam pertanyaan penelitian adalah Bagaimana Dualisme Kewenangan Pada Pelayanan Pertanahan di Kota Batam Tahun 2018 ?

## **TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN**

### **1. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, maka tujuan penelitian ini adalah Mendeskripsikan Dualisme Kewenangan Pada Pelayanan Pertanahan di Kota Batam Tahun 2018.

### **2. Manfaat Penelitian**

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan sebagai kajian ilmiah dan dapat memberikan sumbangsih pada perkembangan ilmu politik dan ilmu pemerintahan secara khusus.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemikiran tambahan oleh Badan Pengusahaan (BP) Batam dalam peningkatan investasi asing agar lebih baik terhadap pertumbuhan perekonomian di Kota Batam. Serta oleh peneliti sebagai bahan acuan pembuatan skripsi di kemudian hari.

## **KERANGKA TEORI**

### **Tinjauan tentang Dualisme Kewenangan**

#### **1. Pengertian Dualisme**

Secara etimologi istilah dualisme berasal dari kata Latin *duo* yang berarti dua. Paham dualisme berpendirian bahwa kenyataan dikendalikan oleh dua prinsip, yaitu kekuatan dan kekuasaan. Menurut Loren Bagus yang memaknai dualisme dengan pandangan

filosofis yang menegaskan eksistensi dari dua bidang yang terpisah (Bagus, 2002). Disatu sisi dualisme dapat juga dimaknai sebagai paham yang memiliki ajaran bahwa segala sesuatu yang ada bersumber dari dua hakikat atau substansi yang berdiri-sendiri.

Pengertian dualisme menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah paham bahwa dalam kehidupan ini ada dua prinsip yang saling bertentangan (seperti kejahatan, ada terang dan ada gelap) atau keadaan bermuka dua, yaitu satu sama lain saling bertentangan atau tidak sejalan (Sugeno, 2012).

Dualisme dapat juga diartikan sebagai konsep filsafat yang menyatakan adanya dua substansi yang mendasari dunia. Pengertian dualisme yang terdapat dalam kamus hukum adalah bersegi dua, suatu keadaan dimana satu sama lain bertentangan. Dalam sejarahnya, bentuk dari paham dualisme dalam konteks kefilosofatan telah sejak zaman Plato (427-347 SM), namun istilah dualisme sendiri baru secara umum sejak Thomas Hyde memperkenalkan istilah ini pada tahun 1700 untuk menunjuk kepada konflik antara baik dan jahat, yakni antara Omzard dan Ahriman dalam Zoroastrianisme, doktrin masyarakat Iran kuno yang secara penuh terbentuk pada abad ke-7 SM (Bagus, 2002).

Secara definitif dualisme dapat dipahami sebagai pandangan filosofis yang menegaskan eksistensi dari dua bidang yang terpisah, yang tidak dapat direduksi dan unik. Contohnya: jiwa dan badan, kodrat dan adikodrati. Menurut Rene Descartes pengertian dualisme berpendapat bahwa benda terdiri dari dua macam hakikat sebagai asal sumbernya, yaitu hakikat materi dan hakikat rohani. Contohnya: benda dan roh, jasat dan spirit (Dahlan, 2014).

## 2. Pengertian Kewenangan

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering digunakan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Menurut Budiardjo kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, demikian juga sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada

satu pihak yang memerintahkan dan pihak lain yang diperintah (*the rule and the ruled*) (Budiardjo, 2008).

Menurut H.D Sout, kewenangan adalah pengertian yang berasal dari hukum pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan-perolehan dan penggunaan kewenangan dari pemerintah oleh subjek hukum politik didalam hubungan hukum publik. Sedangkan menurut P.Nicholai disebutkan bahwa kewenangan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu, yaitu tindakan-tindakan yang dimaksud untuk menimbulkan akibat hukum dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum tertentu (Ridwan, 2013).

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang atau badan lain (Sugeno, 2012). Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 Pasal 1 angka 3 kewenangan adalah hak dan kekuasaan pemerintah untuk menentukan atas mengambil kebijakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintah. Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Pasal 1 angka 6 kewenangan pemerintah yang selanjutnya kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintah atau Penyelenggara Negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.

Kewenangan juga dapat diartikan dengan hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan suatu atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan tertentu. Kewenangan biasanya dihubungkan dengan kekuasaan. Penggunaan kewenangan secara bijaksana merupakan faktor bagi efektifitas organisasi. Kewenangan digunakan untuk mencapai tujuan pihak yang berwenang. Maka oleh karena itu kewenangan biasanya dikaitkan dengan kekuasaan.

Kewenangan tidak sama dengan kekuasaan, karena kekuasaan hanyalah menggambarkan hak berbuat dan tidak berbuat. Sedangkan kewenangan mengandung hak dan

juga kewajiban. Didalam kewajiban dari suatu kewenangan secara horizontal dan kewenangan secara vertikal. Kewenangan secara horizontal berarti kekuasaan tersebut berguna untuk menyelenggarakan pemerintahanebagaimana mestinya, sedangkan kewenangan secara vertikal berarti kekuasaan tersebut adalah untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan (Ridwan, 2013).

Secara konseptual istilah kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda “*Bevoegdheid*” yang berarti wewenang atau berkuasa. Kewenangan atau wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan atau Hukum Administrasi, karena pemerintah baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya (Marbun, 1997).

Menurut Stroink dan Steenbeek mengemukakan bahwa hanya ada dua cara memperoleh kewenangan yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atribusi; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Mengenai mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang. Dalam hal ini mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal (Ridwan, 2013).

Wewenang terdiri atas sekurangnya tiga komponen yaitu Pengaruh, Dasar Hukum, dan Konformitas Hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standar wewenang yaitu standar hukum (semua jenis hukum) serta standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu). Kemudian agar terhindar dari terjadinya kegagalan kebijakan mengenai pelimpahan kewenangan, maka beberapa kriteria dibawah ini perlu dipertimbangan secara seksama:

- a. Dilihat dari kebutuhan dasar masyarakat, kewenangan terjadi benar-benar dibutuhkan secara mendesak oleh masyarakat setempat.
- b. Dilihat dari efektifitas penyelenggara pemerintah, suatu kewenangan hampir tidak mungkin dilaksanakan oleh *main organ* karena alasan keterbatasan sumber daya.
- c. Dilihat dari penggunaan teknologi, suatu kewenangan tidak membutuhkan pemakaian teknologi yang tinggi atau menengah.
- d. Dilihat dari kapasitas, organ yang akan diberi kewenangan memiliki kemampuan yang memadai untuk melaksanakan kewenangan tersebut, baik dari aspek Sumber Daya Manusia (SDM), keuangan, maupun seana dan prasarana.

Berdasarkan definisi-definis kewenangan diatas, dapat disimpulkan bahwa kewenangan merupakan suatu hak dan kewajiban yang dimiliki oleh seorang pejabat atau sebuah institusi dan/atau organisasi untuk mencapai suatu tujuan dengan bertindak sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.

Berdasarkan berbagai pengertian tersebut, dualisme kewenangan adalah suatu keadaan dimana terdapat dua lembaga atau badan yang berbeda dan memiliki hak dan kekuasaan untuk menentukan atas mengambil kebijakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintah, sehingga menimbulkan tumpang tindih kewenangan atau kekuasaan.

### **Metode Penelitian**

Metode penelitian dilakukan menggunakan pendekatan kualitatif. Teknik ini dimaksudkan untuk mendapatkan informasi yang lebih terperinci dalam mengeksplorasi dan klarifikasi fenomena terkait Dualisme Kewenangan Pada Pelayanan Pertanahan di Kota Batam.

Dalam memperoleh sumber data primer, peneliti menggunakan teknik penentuan informan secara purposif. Informan secara sengaja dipilih dengan pertimbangan mengetahui, berkompetensi, dan terlibat dengan topik penelitian. Adapun daftar informan penelitian ini adalah:

1. Kepala Badan Pengusahaan (BP) Batam, Dr. Ir. Lukita Dinarsyah Tuwo, MA;

2. Kepala Bagian Hukum Sekretaris Daerah Kota Batam, Demi Hasfinul Nasution, SH, M.Si;
3. Sekretaris Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Batam, Ade Sofiyah, S.STP, MH;
4. Kepala Seksi Informasi Penanaman Modal Dinas Penanaman Modal Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kota Batam, Mokhammad Ikhsan, S.IP, MH;
5. Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Batam, Budi Mardiyanto, SE, MM;
6. Ketua Kamar Dagang dan Industri Kota Batam, Jadi Rajagukguk, SE.

Selanjutnya, teknik pengumpulan data menggunakan penelitian lapangan, wawancara dan studi dokumentasi. Penelitian lapangan yaitu dilakukan untuk memperoleh berbagai informasi dari informan dengan cara menuju ke lokasi penelitian yakni Kota Batam. Wawancara yaitu pengumpulan data dengan mengajukan pertanyaan secara langsung oleh peneliti kepada informan, dan jawaban-jawaban informan dicatat atau direkam dengan alat perekam. Studi dokumentasi yaitu menggunakan dokumen-dokumen yang telah ditulis dari tahun 2018 untuk membantu memahami fenomena penelitian.

Adapun analisis data menggunakan Teknik analisis deskriptif yaitu dimulai dari analisis dari data yang terhimpun dari suatu penelitian, kemudian bergerak ke arah pembentukan kesimpulan. Dimana penelitian ini melalui proses wawancara dan pengamatan di lapangan yang selanjutnya dianalisis sehingga menjadi suatu kesatuan yang utuh dan menghasilkan suatu kesimpulan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Dualisme Kewenangan Pada Pelayanan Pertanahan di Kota Batam

Pada awalnya Pulau Batam merupakan pangkalan logistik dan operasional yang berkaitan dengan eksplorasi dan eksploitasi minyak lepas pantai Perusahaan Negara (PN) Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara (Pertamina). Pada tahun 1960-an, Batam merupakan basis logistik minyak bumi tepatnya di Pulau Sambu, letaknya yang

strategis sebagai jalur perdagangan internasional yang berhadapan langsung dengan Singapura dan Johor Malaysia membuat pulau ini banyak keunggulan. Dengan kelebihan tersebut pada, tahun 1970-an Pemerintahan Presiden Soeharto memutuskan menjadikan Batam sebagai pusat industri untuk bersaing dengan negara tetangga khususnya Singapura. Untuk mengentot pembangunan di Batam, Pemerintah lewat Keputusan Presiden (Keppres) yaitu Keppres Nomor 41 Tahun 1973 membentuk Badan Otorita Industri Pulau Batam (Otorita Batam). Otorita Batam adalah lembaga pemerintah yang bertanggung jawab terhadap pengelolaan dan pembangunan Pulau Batam.

Namun semua ini mulai berubah sejak berlakunya Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 53 Tahun 1999. Otorita Batam (OB) pun harus menyerahkan sebagian kewenangan yang dimiliki kepada Pemerintah Kota Batam. Kemudian lewat Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 46 Tahun 2007 (OB) diubah menjadi Badan Pengusahaan (BP) Batam yang berada dibawah Dewan Kawasan *Free Trade Zone* (FTZ) Batam, Bintan dan Karimun (BBK).

Kawasan *Free Trade Zone* (FTZ) adalah istilah lain dari Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas (KPPPB) Batam sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 yang mengesahkan Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2000 menjadi Undang-Undang, sehingga pemakaian istilah FTZ itu hanya untuk memudahkan penyebutan saja. Undang-Undang tidak pernah ada menyinggung FTZ itu. Kemudian FTZ merupakan sistem kegiatan perdagangan dalam lalu lintas barang dibuat untuk memberikan fasilitas kepada investor, masuk dan keluar barang dari dan ke serta di dalam KPPPB itu “terpisah dari daerah pabean” sehingga bebas dari pengenaan bea masuk, Pajak Pertambahan Nilai (PPN), Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPnBM), dan Cukai. Karena barang yang masuk ke KPPPB belum dikategorikan Impor dan yang keluar belum dikategorikan Ekspor, artinya tata niaga kepabeanan belum berlaku.

Tabel 2. Perkembangan Peraturan Perundang-Undangan

No.	Peraturan	Pembahasan
1.	Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1970	Ketentuan-Ketentuan Pokok Daerah Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas. Tujuannya mendorong kegiatan yang mendatangkan devisa negara dari lalu lintas perdagangan internasional
2.	Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 74 Tahun 1971	Pengembangan Pembangunan Pulau Batam
3.	Keppres Nomor 41 Tahun 1973	Daerah Industri Pulau Batam
4.	Peraturan Perundang-Undangan (Perpu) Nomor 1 Tahun 2000	Adanya Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas di Indonesia.
5.	Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000	Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas ditetapkan dengan Undang-Undang
6.	Perpu Nomor 1 Tahun 2007	Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas ditetapkan dengan Undang-Undang dirubah menjadi cukup dengan Peraturan Pemerintah
7.	Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007	Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas menjadi Undang-Undang
8.	Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007	Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam. Kawasan Batam meliputi Pulau Batam, Pulau Tonton, Pulau Setokok, Pulau Nipah, Pulau Rempang, Pulau Galang dan Pulau Galang Baru
9.	Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2011	Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam.
10.	Keppres Nomor 8 Tahun 2016	Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam
11.	Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2019	Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam

Sumber: Data Olahan Peneliti, 2020

Pemerintah Kota Batam sebagai daerah otonomi 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.

Daerah otonomi disebut daerah dapat diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan

pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan dijadikannya Batam sebagai daerah otonom kewenangan wajib sebagaimana dimaksudkan meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

Pemerintah Kota Batam menginginkan kebijakan yang berhubungan dengan pertanahan menjadi kewenangan Pemerintah Kota Batam. Hal ini Otorita Batam (OB) sekarang menjadi Badan Pengusahaan (BP) Batam mengacu kepada Keputusan Presiden

Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977 tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah di Daerah Industri Pulau Batam yang memberikan kewenangan kepada BP Batam termasuk kewenangan bidang pertanahan, sementara Pemerintah Kota Batam menjadi daerah otonom berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyimpulkan memiliki kewenangan dalam pengelolaan/pelayanan di bidang pertanahan.

Berdasarkan analisis dari peneliti terdapat dualisme kewenangan dalam pelayanan pertanahan di Kota Batam dimana hak dan kewenangan dalam pengelolaan pertanahan dimiliki oleh BP Batam sehingga berdampak Pemerintah Kota Batam tidak memiliki kewenangan dalam pengelolaan pertanahan di daerah otonomnya sendiri.

Dengan ditetapkannya Kota Batam dengan Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 Pasal 21 mengamanatkan Hubungan Kerja antara Pemerintah Kota Batam dan Badan Otorita Batam lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah (PP) yang seharusnya terbit selambat-lambatnya satu tahun sejak ditetapkannya tanggal diresmikannya Kota Batam. PP yang mengatur Hubungan Kerja Otorita Batam dan Pemerintah Kota Batam seharusnya terbit, tetapi justru dengan PP Nomor 46 Tahun 2007 Otorita Batam malah dialihkan menjadi Badan Pengusahaan (BP) Batam, alih-alih hubungan kerja sama tidak diatur justru diterbitkan PP Nomor 62 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam. Kemudian agar terhindar dari terjadinya kegagalan kebijakan mengenai pelimpahan kewenangan, maka beberapa kriteria perlu di pertimbangkan, yaitu:

### **1.1 Dualisme Kewenangan Pada Pelayanan Pertanahan**

#### **a. Kebutuhan Dasar Masyarakat**

Pada dasarnya penetapan Pulau Batam sebagai Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas (KPBPB) bertujuan untuk meningkatkan investasi dalam bentuk penanaman modal asing. BP Batam sebagai

KPBPB/ Free Trade Zone (FTZ) mempunyai kewenangan dimana dalam PP Nomor 46 Tahun 2007 untuk lebih memaksimalkan pelaksanaan pengembangan serta menjamin kegiatan usaha di bidang perekonomian yang meliputi perdagangan, maritim, industri, perhubungan, perbankan, pariwisata dan bidang-bidang lainnya.

Kota Batam sebagai KPBPB/FTZ untuk jangka waktu 70 (tujuh puluh) tahun meliputi Pulau Batam, Pulau Tonton, Pulau Setokok, Pulau Nipah, Pulau Rempang, Pulau Galang dan Pulau Galang Baru. BP Batam sebagai pengelola, pengembang dan Penyelenggara KPBPB/FTZ di Kota Batam.

Untuk merencanakan pembangunan perekonomian dalam investasi, BP Batam menerbitkan izin prinsip, fatwa planologi, dan hak pengelolaan lahan (HPL) sedangkan Pemerintah Kota Batam menerbitkan izin mendirikan bangunan (IMB) dan lingkungan. Dalam hal ini BP Batam dan Pemko Batam saling bersinergi dalam urusannya masing-masing.

Berdasarkan hasil wawancara bersama Bapak Kepala BP Batam dalam kebutuhan dasar masyarakat terhadap pengurusan lahan di Batam, BP Batam memiliki kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat dalam hak pengelolaan lahan (HPL) melalui izin fatwa planologi. Oleh karena itu masyarakat dalam pengurusan lahan harus mengurus izin fatwa planologi yang diterbitkan di BP Batam dari izin fatwa planologi itulah dasar dikeluarkannya Izin Mendirikan Bangunan (IMB) yang diterbitkan oleh Pemko Batam. Dengan adanya dua izin tersebut masyarakat dikenakan pembayaran Uang Wajib Tahunan Otorita (UWTO) oleh BP Batam dan Pajak Bumi Bangunan (PBB) oleh Pemko Batam.

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menimbulkan berlakunya otonomi daerah merupakan prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam hal ini Pemerintah Kota Batam sebagai penyelenggara di daerahnya sendiri memiliki kewenangan dalam pengurusan pertanahan melalui Dinas Pertanahan berdasarkan Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan yang menyebutkan tentang bagian kewenangan

pemerintah di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota yang dijabarkan lebih lanjut dalam Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma dan Standar mekanisme ketatalaksanaan kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan hasil wawancara bersama Bapak Kepala Bagian Hukum Sekretaris Daerah Kota Batam bahwa dalam kebutuhan dasar masyarakat dalam pengelolaan pertanahan terjadinya dualisme kewenangan, dimana Pemko Batam tidak memiliki hak dalam pengelolaan lahan untuk pelayanan masyarakatnya. Dengan sejumlah kewenangan yang dimiliki Pemko Batam dalam soal pertanahan tidak berlaku karena hak pengelolaan pertanahan masih dimiliki oleh BP Batam sebagai yang mengurus Hak Pengelolaan Lahan (HPL) yang diberikan oleh Pemerintah Pusat melalui izin fatwa planologi.

#### **b. Efektifitas Penyelenggaraan Pemerintah**

Diberlakukannya dua regulasi di Kota Batam yaitu Undang-Undang pembentukan Kota Batam dan Undang-Undang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas (KBPBPB)/ Free Trade Zone (FTZ) Batam menjadikan pengelolaan dan pengurusan Pulau Batam yang berbeda. Bahwa untuk kesinambungan dan efektifitas dalam pengelolaan KBPBPB/ FTZ Batam perlu menata kembali keanggotaan Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam.

Gubernur dan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kepulauan Riau telah mengusulkan keanggotaan Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam sesuai dengan ketentuan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007. Pemerintah menetapkan Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 2016 tentang Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam.

Dewan Kawasan mempunyai tugas dan wewenang menetapkan kebijaksanaan umum, membina, mengawasi dan mengoordinasikan kegiatan Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam. Susunan keanggotaan Dewan Kawasan sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 terdiri dari:

- Ketua merangkap Anggota : Menteri Koordinator Bidang Perekonomian;
- Anggota :
1. Menteri Dalam Negeri;
  2. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia;
  3. Menteri Keuangan;
  4. Menteri Perdagangan;
  5. Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional;
  6. Panglima Tentara Nasional Indonesia;
  7. Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia;
  8. Sekretaris Kabinet;
  9. Gubernur Kepulauan Riau;
  10. Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kepulauan Riau;
  11. Wali Kota Batam.

BP Batam sebagai pengelola, pengembangan dan pembangunan di Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas dan Pemerintah Kota Batam sebagai penyelenggara pemerintah daerah. Dimana Wali Kota Batam masuk sebagai anggota Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam.

#### **c. Kapasitas**

Kapasitas adalah kemampuan individu dan organisasi untuk melakukan tugas dan fungsi yang sesuai secara efektif, efisien dan berkelanjutan. Kesiapan sumber daya manusia, keuangan maupun sarana dan prasarana dalam pelayanan pertanahan ini sangat dipengaruhi. Dengan adanya kesiapan tersebut dalam menjalankan suatu kewenangan dapat berjalan dengan baik dan dapat mencapai tujuan-tujuan yang ingin dicapai.

Berdasarkan hasil wawancara bersama Bapak Kepala BP Batam dalam kapasitas dalam pelayanan pertanahan terhadap kebijakan FTZ Batam bahwa aspek SDM maupun sarana dan prasarana sudah membaik memang dalam hal ini perlu di tingkatkan. Agar dapat menjalankan kebijakan FTZ dengan baik itu adalah dibutuhkannya konsistensi dari kebijakan FTZ itu sendiri. Sehingga bagaimana investor benar-benar yakin dan merasa aman bahwa menanamkan modalnya di daerah FTZ.

Berdasarkan hasil wawancara bersama Bapak Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Batam dalam kapasitas dalam pelayanan pertanahan terhadap kebijakan FTZ Batam bahwa sebenarnya jika pemerintah benar-benar mau serius terkait masalah sarana dan prasarana maupun fasilitas FTZ di Batam dan apabila adanya sinergitas dalam penyelenggaraan pemerintah antara BP Batam dan Pemko Batam maka akan luar biasa dan berkembang dengan baik FTZ di Batam.

## **1.2 Dasar Hukum Dualisme Kewenangan Pada Pelayanan Pertanahan**

Pembangunan Pulau Batam telah berlangsung sejak tahun 1969, Pemerintah memberikan hak pengelolaan Pulau Batam kepada Otorita Batam yang saat ini beralih kepada Badan Pengusahaan (BP) Batam. Pemberian hak pengelolaan Pulau Batam dan daerah sekitarnya kepada BP Batam menjadi suatu kebijakan pertanahan yang memiliki karakter khusus yang menjadikan Pulau Batam berbeda dengan daerah lainnya di Indonesia. Pemerintah menetapkan kebijakan pertanahan ini pertama kali terjadi pada saat Pulau Batam sebagai Daerah Industri oleh Presiden melalui Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973. Saat itu seluruh wilayah Pulau Batam juga ditetapkan sebagai Lingkungan Kerja Daerah Industri Pulau Batam kemudian diberikan kepada Otorita Batam dengan Hak Pengelolaan. Dengan adanya Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 ini tidak saja merubah Pulau Batam sebagai Daerah Industri melainkan juga merubah pola kebijakan pertanahan di Pulau Batam.

Kebijakan pertanahan di Pulau Batam secara khusus diatur dalam Bab III tentang

Peruntukan dan Penggunaan Tanah, Pasal 6 dan Pasal 7 Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973. Tugas dan tanggung jawab Otorita Batam sebagai pelaksana pembangunan Pulau Batam sebagai daerah industri, Pasal 6 ayat (1) menentukan bahwa peruntukan dan penggunaan tanah di daerah Industri Pulau Batam untuk keperluan bangunan-bangunan, usaha-usaha dan fasilitas-fasilitas lainnya harus didasarkan pada rencana tata guna tanah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 14 bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan berskala kabupaten/kota yang diantaranya adalah pelayanan pertanahan. Pemerintah Kota Batam melaksanakan kewenangan di bidang pertanahan melalui Dinas Pertanahan berdasarkan Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan yang menyebutkan bagian kewenangan pemerintah di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh pemerintah/kota yang dijabarkan dalam Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma dan Standar Mekasime Ketatalaksanaan kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan yang dilaksanakan oleh Pemerintahan Kabupaten/Kota.

Berkaitan dengan adanya hak pengelolaan yang dimiliki oleh Otorita Batam (BP Batam) atas seluruh tanah di Pulau Batam, kewenangan Pemerintah Kota Batam yang diselenggarakan oleh Dinas Pertanahan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan dalam hal ini izin lokasi menjadi tidak berlaku.

Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi dalam pasal 2 ayat (2) disebutkan bahwa izin lokasi tidak diperlukan dan dianggap sudah dimiliki oleh perusahaan yang bersangkutan dalam hal tanah yang akan diperoleh berasal dari otorita atau badan penyelenggara pengembangan suatu kawasan sesuai dengan rencana tata ruang kawasan pengembangan tersebut. Namun kewenangan

yang lainnya diluar pemberian izin tersebut tetap dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Batam.

### **1.3 Konformitas Hukum Kewenangan Pada Pelayanan Pertanahan**

Konformitas merupakan perubahan sikap dan perilaku individu sebagai akibat dari adanya tekanan yang dibentuk oleh suatu kelompok, dimana individu berusaha agar sesuai dengan norma-norma yang ada didalam kelompok tersebut. Sedangkan hukum merupakan peraturan yang tersusun secara baik serta teratur yang bersifat mengikat hakim dan masyarakat. Jadi dapat disimpulkan konformitas hukum merupakan suatu peraturan hukum yang tersusun dengan baik serta teratur agar sesuai dengan norma-norma yang ada dan bersifat mengikat.

Berdasarkan hasil wawancara bersama Bapak Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Batam dalam konformitas hukum pada pelayanan pertanahan di Batam BP Batam dengan peraturan dan sejumlah kewenangannya pada pertanahan sebagai pemegang Hak Pengelolaan Lahan (HPL) dimana dalam segi pembangunan di atas lahan membutuhkan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dalam hal ini kewenangannya dimiliki oleh Pemko Batam jadi selaras. Sehingga dalam pelayanan pertanahan di Kota Batam BP Batam saling berkerjas sama dengan Pemko Batam untuk memberikan pelayanan pertanahan terbaik kepada masyarakat maupun pada calon investor.

Berdasarkan hasil wawancara bersama Bapak Kepala Bagian Hukum Sekretaris Daerah Kota Batam dalam konformitas hukum pada pelayanan pertanahan terhadap kebijakan FTZ di Batam dengan adanya Pemerintah Daerah yakni Kota Batam dan BP Batam sebagai lembaga dari Pemerintah Pusat dengan adanya kewenangan yang dimiliki BP Batam dan Pemko Batam banyak disharmonisasi dari segi pemerintahan, konformitas hukum FTZ di Batam sangat konformis secara historis dan sosiologis.

### **1.4 Badan Pengusahaan Batam**

Keberadaan Badan Pengusahaan (BP) Batam yang didahului oleh Otorita

Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam/ Otorita Batam (OB) berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 dan memiliki kewenangan untuk mengelola Pulau Batam dan semakin diperkuat dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2007, serta Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2011 secara vis a vis dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 serta Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 (Zaenuddin et al 2017).

Rencana pemerintah dalam perubahan status Batam dari Kawasan Free Trade Zone (FTZ) menjadi Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) dapat memberikan ketidakpastian hukum kepada investor yang ingin menanamkan investasinya di Batam. Kemudian dengan adanya wacana penerapan KEK di Batam perlu dikaji mengenai apa KEK itu sebenarnya. Menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus, KEK adalah kawasan dengan batas tertentu dalam wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang ditetapkan untuk menyelenggarakan fungsi perekonomian dan memperoleh fasilitas tertentu. Dimana KEK terdiri atas satu atau beberapa zona, yakni:

- a. Pengolahan ekspor;
- b. Logistik;
- c. Industri;
- d. Pengembangan teknologi;
- e. Pariwisata;
- f. Energi; dan/atau
- g. Ekonomi lain.

Bahwa pada saat Undang-Undang ini berlaku, Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas, yaitu Batam, Bintan, dan Karimun yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas menjadi Undang-Undang Menjadi Undang-Undang, sebelum atau sesudah jangka waktu yang ditetapkan berakhir, dapat diusulkan menjadi KEK sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini dan ketentuan peraturan perundang-undangan lain. Dalam hal Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas berakhir sesuai dengan jangka waktu yang telah ditetapkan.

Dengan beralihnya status Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas atau berakhirnya jangka waktu yang telah ditetapkan, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Undang-Undang KEK adalah pelaksanaan dari amanat Pasal 31 ayat 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, yang mengatur bahwa ketentuan mengenai KEK diatur dengan Undang-Undang, artinya Undang-Undang KEK amanat dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007, yang harapannya agar terdapat satu kesatuan pengaturan mengenai kawasan khusus dibidang ekonomi di Indonesia. Sehingga untuk Batam sebaiknya dipertimbangkan tetap menerapkan sistem Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas sesuai dengan sifat kegiatan dan lokasinya yang strategis dengan lalu lintas laut internasional.

### **1.5 Pemerintah Kota Batam**

Berlakunya 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, maka Kotamadya Administratif Batam berubah menjadi Daerah Otonom Kota Batam dengan memiliki 8 Kecamatan, 35 Kelurahan, dan 16 Desa.

Pada Pasal 21 Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 mengamanatkan adanya Peraturan Pemerintah yang seharusnya terbit satu tahun sejak ditetapkannya Undang-Undang tersebut, antara lain sebagai berikut:

- (1) Dengan terbentuknya Kota Batam sebagai Daerah Otonom, Pemerintah Kota Batam dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya mengikutsertakan Badan Otorita Batam.
- (2) Status dan kedudukan Badan Otorita Batam yang mendukung kemajuan Pembangunan Nasional dan Daerah seharusnya dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah perlu disempurnakan.
- (3) Hubungan kerja antara Pemerintah Kota Batam dan Badan Otorita Batam diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.
- (4) Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), harus diterbitkan selambat-lambatnya dua belas bulan sejak diresmikannya Kota Batam.

Sebelumnya Kota Batam dikelola oleh BP Batam, hadirnya Pemerintah Kota Batam memunculkan dualisme kewenangan antara BP Batam dan Pemko Batam dalam pelayanan peningkatan investasi asing, dimana Pemko Batam ingin mengatur juga daerahnya sebagai daerah otonomi dengan segala kewenangannya yang dimiliki. Permasalahan utama ini dikarenakan belum adanya Peraturan Pemerintah mengenai hubungan kerja antara dua instansi tersebut yang merupakan turunan dari Undang-Undang Nomor 52 Tahun 1999 tentang Pembentukan Pemerintah Kota Batam.

Tugas pokok dan fungsinya antara BP Batam dengan Pemko Batam berbeda dan dasar perundang-undang kedua instansi jelas ada yaitu Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 untuk BP Batam dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 untuk Pemko Batam, mekanisme pertanggung jawabannya berbeda,

Pemko Batam melalui DPRD Kota Batam, dan BP Batam bermitra dengan Komisi VI DPR RI, maka seharusnya di Batam ini sekarang ada utusan dari DPR RI khususnya Komisi VI namun hal tersebut diabaikan hanya untuk memaksakan kehendak gagasan merubah Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 ini untuk kedua kalinya.

Padalah fungsi dari Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 hanya bersifat “deklaratori” yaitu untuk menetapkan Batam sebagai Kawasan Perdagangan Bebas dan Peraturan Bebas yang semula adalah Daerah Industri Pulau Batam. Bukan mengatur mengenai struktur BP Batam, struktur Pimpinan BP Batam diatur dalam Pasal 6, Pasal 7, dan Pasal 8 dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000. Oleh karena itu lebih tepat bila dijadikan rujukannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 360 ayat (4) mengamanatkan penerbitan Peraturan Pemerintah yang mengatur keikutsertaan Daerah di Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas, yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat, atau menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang dapat menyapu bersih semua permasalahan yang selama ini sejak tahun 1999 terabaikan, karena dalam pembentukan Otonomi Daerah di Batam bukan tanpa syarat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 yang membentuk Batam sebagai Daerah Otonom.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam dengan demikian Wali Kota Batam sebagai Ex Officio BP Batam tidak bisa menjadi Pengguna Anggaran/Barang di Daerah. Sementara Pengguna Anggaran/Barang di daerah adalah SKPD. Jika Wali Kota Batam menjadi Kepala BP Batam akan terjadi kerancuan dalam pelaksanaan Undang-Undang Pembendaharaan Negara dan Pengelolaan Keuangan Negara. Hal tersebut merupakan seharusnya dilarang atau tidak dilakukan. Wali Kota adalah pejabat politik yang pada umumnya berbasis partai politik, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

tentang Pemerintahan Daerah Pasal 76 ayat (1) menyebutkan kepala daerah dilarang: membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan pribadi, keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan rangkap jabatan jelas melanggar Undang-Undang.

## **PENUTUP**

### **1. Kesimpulan**

Kesimpulan yang dapat diambil dari penelitian Dualisme Kewenangan Pada Pelayanan Pertanahan di Kota Batam Tahun 2018 adalah berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah di Daerah Industri Pulau Batam, tugas dan tanggung jawab Otorita Batam (BP Batam) sebagai pelaksanaan pembangunan Pulau Batam sebagai daerah industri. Sebagai tindak lanjut Menteri Dalam Negeri menerbitkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977 tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah di Daerah Industri Pulau Batam dimana memberikan Hak Pengelolaan Lahan (HPL) kepada Otorita Batam (BP Batam).

Pemerintah Kota Batam berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota yang diantaranya adalah pelayanan pertanahan yang mengakibatkan terjadinya dualisme kewenangan. Adanya isu pembubaran Badan Pengusahaan Batam, status Batam dari Free Trade Zone (FTZ) ke Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) dan rangkap jabatan Wali Kota Batam sebagai ex officio Badan Pengusahaan Batam yang membuat sering berubahnya kebijakan menyebabkan calon investor ragu untuk menanamkan modalnya karena tidak adanya kepastian hukum di Kota Batam.

### **2. Saran**

Saran yang dapat diberikan dari peneliti berdasarkan temuan dalam penelitian ini khususnya kepada pihak yang berwenang dalam menciptakan situasi iklim investasi di Kota Batam adalah Dualisme kewenangan pada pelayanan pertanahan di Kota Batam

sebaiknya Pemerintah Pusat melakukan menata ulang kembali regulasi yang mengakibatkan terjadinya tumpang tindih antara hak dan kewenangan BP Batam yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam dan Pemko Batam yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan memberikan kewenangan antara dua instansi tersebut kepada Badan Otonomi Khusus setingkat Provinsi.

Wali Kota Batam lebih terstruktur horizontal ke Kementrian Dalam Negeri sesuai dengan Otonomi Daerah (OD) berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan menurut Pasal 360 ayat (4) berkaitan juga dengan Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 yang membentuk Kota Batam sebagai Otonomi Daerah Pasal 21 ayat (3) mengamanatkan penerbitan Peraturan Pemerintah yang mengatur keikutsertaan Daerah di Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas (KPBPB) maka sebaiknya Pemerintah Pusat menerbitkan Peraturan Pemerintah yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut yang diterbitkan, bukan mengubah Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 untuk kedua kali karena tidak selaras dengan peraturan perundang-undangan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Albintani, M. (2016). *Berburu Rente di Pulau Batam Provinsi Istimewe Singapura dan "Negara Bintan"*. Yogyakarta: Deepublish.
- Bagus, L. (2002). *Kamus Filsafat*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Marbun, S.F. (1997). *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.

Moleong, L. J. (1990). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Ridwan, H.R. (2013). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Sugeno, D. (2012). *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

Sugiyono. (2016). *Metodologi Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.

### Jurnal Online:

Anggraeny, I., Bakri, M., Hamidi, J. (2014). *Akibat Hukum Insinkronisasi Pengaturan Bidang Pertanahan di Kota Batam*. Pasca Sarjanah Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya Malang. Diakses dari <http://hukum.studentjournal.ub.ac.id/index.php/hukum/article/view/689/676>.

Claudia, Y., & Anwar, K. (2019). *Peran Negara Dalam Pelayanan Investasi Asing di Kota Batam Tahun 2017*. Pekanbaru: Jurnal JOM FISIP. Vol. 6. Diakses dari <https://jom.unri.ac.id/index.php/JOMFISIP/article/view/25673/24873>.

Dalla, A. Y. & Hutabarat, F. N. (2018). *Tumpang Tindih Kewenangan Pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus Batam*. Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Dalam Negeri, Jurnal Matra Pembaruan Vol. 02, No. 02. Diakses dari <http://jurnal.kemendagri.go.id/index.php/mp/article/view/493/301>.

Effendi, W. R & Sutarto, D. (2019). *Dampak Konflik Kewenangan Antara Badan Pengusahaan Kota Batam dan Pemerintah Kota Batam Terhadap*

*Penerapan Good Governance Dalam Pelayanan Publik di Kota Batam.* Universitas Kepulauan Riau. Dimensi Vol. 08, No. 01. Diakses dari <https://www.journal.unrika.ac.id/index.php/jurnaldms/article/view/1847>.

Murti, M.S. (2014). *Urgensi Otonomi Khusus Dikaitkan dengan Pelaksanaan Masyarakat Ekonomi Asean.* Media Pembinaan Nasional, Jurnal Rechts Vinding Vol. 03, No. 02. Diakses dari <https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/41/43>.

Shahrullah, R. S. & Sow, J. (2016). *Penerapan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal bagi Perusahaan Jepang di Kota Batam.* Batam: Jurnal of Law and Policy Transformation, Vol. 01, No. 01. Diakses dari <https://docplayer.info/54619292-Volume-1-number-1-june-2016-issn-penerapan-undang-undang-no-25-tahun-2007-tentang-penanaman-modal-bagi-perusahaan-jepang-di-kota-batam.html>.

Susanti, D. *Analisis Yuridis Peningkatan Penanaman Modal Asing di Kota Batam.* Bagian Hukum Bisnis, Fakultas Hukum Universitas Internasional Batam, Kepulauan Riau. Diakses dari [https://www.academia.edu/32072795/ANALISIS\\_YURIDIS\\_PENINGKATAN\\_PENANAMAN\\_MODAL\\_ASING\\_DI\\_KOTA\\_BATAM](https://www.academia.edu/32072795/ANALISIS_YURIDIS_PENINGKATAN_PENANAMAN_MODAL_ASING_DI_KOTA_BATAM).

Yanti, N., & Anwar, K. (2014). *Dinamika Pelaksanaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas (Free Trade Zone) Batam.* Pekanbaru: Jurnal JOM FISIP. Vol. 01, No. 02. Diakses dari <https://jom.unri.ac.id/index.php/JOMFISIP/article/view/3229>.

Zaenuddin, M., Kumorotomo, W., Saleh, S., Hadna, A. H. (2017). *Praktek Otonomi Daerah di Batam: Dinamika*

*Permasalahan Penerapan Kebijakan Free Trade Zone (FTZ).* Batam: Jurnal Cendekiawan ke 3. 125. Diakses dari <https://www.trijurnal.lemlit.trisakti.ac.id/semnas/article/view/2173/1854>.

Zaenuddin, M., Kumorotomo, W., Saleh, S., Hadna, A. H. (2017). *Dualisme Kelembagaan antara Pemerintah Kota Batam dan Badan Pengusahaan Batam serta Dampak Terhadap Kinerja Perekonomian di Kota Batam.* Batam: Journal of Business Administration, Vol. 01, No. 02. Diakses dari <https://jurnal.polibatam.ac.id/index.php/JABA/article/view/613>.

#### **Peraturan:**

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah.

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 Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2007 tentang

Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam.

Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977 tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah Di Daerah Industri Pulau Batam.

#### **Surat Kabar:**

2017, 14 Desember. Pengusaha Minta Jaminan Keamanan dan Kepastian Hukum: Yakin Ekonomi Membaik. Batam Pos. Hal 1-2.

#### **Surat Kabar Online:**

Atmodjo, D. R. (2019, Februari 10). *Satu Kepala Dua Wujud Batam*. Majalah Tempo. Diakses dari <https://majalah.tempo.co/read/157065/satu-kepala-dua-wujud-batam?hidden=login>.

Atmojo, D. R. (2019, Februari 10). *Berebut Gula Kawasan Industri*. Majalah Tempo. Diakses dari <https://majalah.tempo.co/read/157077/jejak-partai-di-teluk-batam>.

Dahlan, A. (2014). *Pengertian Ontologi dalam Filsafat Ilmu*. Eureka Pendidikan. Diakses dari <https://www.eurekapedidikan.com/2014/10/pengertian-ontologi-dalam-filsafat-ilmu.html?m=1>.

Fauzi, Y. (2016, Oktober 7). *Perubahan Status Batam Jadi KEK Terganjil Masalah Lahan*. CNN Indonesia. Diakses dari

<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20161007160909-92-164025/perubahan-status-batam-jadi-kek-terganjal-masalah-lahan>.

Kurniawan, A. (2018, Mei 16). *Penerapan Kawasan Ekonomi Khusus Batam Dipertanyakan Pelaku Usaha*. Sindo News. Diakses dari <https://ekbis.sindonews.com/read/1306367/34/penerapan-kawasan-ekonomi-khusus-batam-dipertanyakan-pelaku-usaha-1526465922>.

#### **Internet:**

Institute for Development of Economics and Finance (INDEF). (2018, Desember 19). *Menakar Masa Depan Batam Pasca Pengalihan BP Batam*. INDEF. Diakses dari <https://indef.or.id/source/news/Draft%20Rilis%20Menakar%20Masa%20Depan%20Batam-INDEF.pdf>.

(<http://bpbatam.go.id>).