

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia yang terdiri dari 16.056 pulau yang tersebar diseluruh Indonesia yang sudah di daftarkan dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa.<sup>1</sup> Indonesia yang merupakan negara kepulauan mempunyai cita-cita mewujudkan bangsa yang adil, makmur, sejahtera, tertib dan damai berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dan Pancasila.

Tujuan Negara Indonesia ditegaskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen alinea ke-4 kalimat pertama, yaitu:

*Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.*

Untuk mencapai tujuan dan cita-cita tersebut, Pemerintah Pusat memberikan kebebasan kepada Pemerintah Daerah untuk mengurus urusan pemerintahan daerahnya sendiri yang disebut dengan otonomi daerah. Otonomi daerah bermakna kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Dalam otonomi terkandung dua aspek, yakni

---

<sup>1</sup><https://www.goodnewsfromindonesia.id/2017/08/19/dikukuhkan-di-new-york-agustus-ini-inilah%20jumlah-resmi-pulau-di-indonesia>, diakses pada Rabu, 7 september 2017, pukul 13.15 WIB.

pembagian tugas dan kewenangan untuk menyelesaikan suatu urusan dan pemberian wewenang untuk memikirkan dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Indonesia menggunakan sistem desentralisasi. Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 angka 8 tentang Pemerintahan Daerah, pengertian desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi. Sehingga penyerahan urusan tersebut menghasilkan sebuah hak dan kewajiban daerah untuk mengurus daerahnya sendiri.

Adanya desentralisasi yang terjadi setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pelaksanaan desentralisasi seakan mengalami kegagalan dan kendala di Kota Batam, Provinsi Kepulauan Riau. Hal ini terjadi karena munculnya dua kepemimpinan yang membuat pelayanan dan pengelolaan di Kota Batam menjadi tidak efisien, karena terdapat Pemerintah Kota Batam dan Badan Pengusahaan Batam yang dulunya bernama Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam (Otorita Batam).

Berdasarkan Keputusan Presiden No. 41 Tahun 1973 dibentuk suatu lembaga pemerintah yang bernama Otorita Pengembangan Industri Pulau Batam atau yang sekarang dikenal dengan Badan Pengusahaan Batam. Lembaga Pemerintah tersebut dibentuk oleh Pemerintah Pusat jauh sebelum dilaksanakan otonomi daerah dan desentralisasi yang

diberlakukan di Kota Batam. Pembangunan Kota Batam dipercayakan oleh pemerintah pusat kepada Badan Pengusahaan Batam dan diberi wewenang sebagai alat penyelenggara pemerintah khususnya di bidang ekonomi untuk mengembangkan Pulau Batam.<sup>2</sup>

Permasalahan adanya dualisme kewenangan ini muncul setelah dikeluarkannya Undang-undang No. 53 Tahun 1999 jo. Undang-Undang No. 13 Tahun 2000 tentang pembentukan Kota Batam menjadi daerah otonom. Dalam Undang-undang No.53 Tahun 1999 Pasal 21 ayat (1) menyatakan bahwa Pemerintah Kota Batam dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan mengikutsertakan Badan Pengusahaan Batam (Otorita Batam). Berlakunya Undang-Undang No. 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kota Batam dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah tersebut menimbulkan dualisme kewenangan dalam bidang perizinan. Hal inilah yang menjadi permasalahan karena terdapat kewenangan terhadap perizinan yang sama, akan tetapi dilakukan oleh kedua badan yang berbeda.

Timbulnya dualisme kewenangan antara Badan Pengusahaan Batam dengan Pemerintah Kota Batam dapat dilihat juga dalam bidang perizinan. Dalam hal pelayanan perizinan, Pemerintah Kota Batam dan Badan Pengusahaan Batam memiliki wewenang untuk dapat memberikan atau mengeluarkan izin. Salah satu contohnya dalam pelayanan perizinan penanaman modal, perizinan penggunaan lahan dan lain sebagainya.

---

<sup>2</sup>[http://www.bpbatam.go.id/ini/batamGuide/batam\\_history.jsp](http://www.bpbatam.go.id/ini/batamGuide/batam_history.jsp), diakses pada Rabu, 7 september\ 2017, pukul 14.00 WIB.

Berdasarkan kondisi yang terjadi di Kota Batam mengenai timbulnya dualisme kewenangan pemerintah dalam pengelolaan dalam bidang perizinan, maka perlu diketahui siapakah yang seharusnya memiliki wewenang dalam pelayanan perizinan di Kota Batam.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, perlu dilakukan penelitian mengenai **DUALISME KEWENANGAN PEMERINTAH KOTA BATAM DAN BADAN PENGUSAHAAN BATAM DALAM BIDANG PERIZINAN** kedalam sebuah karya ilmiah dalam bentuk penulisan hukum.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apa dampak dari dualisme kewenangan antara Pemerintah Kota Batam dengan Badan Pengusahaan Batam dalam hal pemberian dan pelayanan dalam bidang perizinan?
2. Bagaimana solusi terhadap dualisme kewenangan antar Pemerintah Kota Batam dengan Badan Pengusahaan Batam dalam hal pemberian dan pelayanan dalam bidang perizinan?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari dilakukannya penelitian ini adalah untuk :

1. Mengetahui dampak dari dualisme kewenangan antara pemerintah Kota Batam dengan Badan Pengusahaan Batam dalam bidang perizinan.
2. Memberikan solusi kepada Pemerintah Kota Batam dan Badan Pengusahaan Batam terhadap dualisme kewenangan dalam pelayanan dan pemberian perizinan di Kota Batam.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan serta manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan yang berhubungan dengan konsep penelitian tersebut.

Adapun manfaat penelitian ini adalah :

##### **1. Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan Ilmu Hukum khususnya Hukum Pemerintahan dan Kenegaraan mengenai Dualisme Kewenangan Pemerintah dalam Pengelolaan Perizinan di Kota Batam.

##### **2. Manfaat Praktis**

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada Pemerintah Kota Batam terhadap kewenangan pemerintah dalam melakukan pengelolaan Kota Batam khususnya dalam pelayanan perizinan.

- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dalam menemukan solusi sebagai akibat adanya dualisme kewenangan pengelolaan Kota Batam dalam bidang perizinan.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Penulisan hukum/skripsi dengan judul Dualisme Kewenangan Pemerintah Kota Batam dan Badan Pengusahaan Batam dalam Bidang Perizinan merupakan hasil karya asli penulis, bukan merupakan duplikasi ataupun plagiasi dari hasil karya penulis lain. Hal ini dapat dibuktikan dengan beberapa hasil penelitian berupa penulisan hukum/skripsi :

1. Bayu Putra (12/336686/PSP/4317) pada tahun 2014 dari Program Pascasarjana Program Studi Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada, dengan judul “Dampak Dualisme Kewenangan dalam Pelayanan Administrasi Penanaman Modal: Studi Kasus Implementasi Desentralisasi di Kota Batam”. Dengan rumusan masalah :Bagaimana dampak kewenangan antara Pemerintah Kota Batam dengan Badan Pengusahaan Batam dalam pelayanan administrasi penanaman modal di Kota Batam?. Dan hasil penelitian yang didapat, yaitu: Bahwa munculnya kewenangan di Kota Batam selain karena adanya implementasi desentralisasi juga dipengaruhi oleh hukum lain yaitu Pertama, adanya benturan regulasi antara Pemerintah Kota Batam dan Badan Pengusahaan Batam. Kedua, tidak adanya peraturan tentang hubungan kerja antara Pemerintah Kota Batam dan Badan

Pengusahaan Batam. Ketiga, adanya menarik kepentingan dalam pengelolaan keuangan atas sumber daya dan perizinan yang ada di Kota Batam. Adanya kewenangan dalam pelayanan administrasi penanaman modal terlihat jelas dalam pembagian kewenangan berupa perizinan dimana ada perizinan yang menjadi milik Pemerintah Kota Batam dan perizinan yang menjadi milik Badan Pengusahaan Batam. Dalam pembagian kewenangan berupa perizinan ini terdapat perizinan yang sama namun dilakukan oleh kedua badan yang berbeda ini. Adanya kewenangan dalam pelayanan administrasi penanaman modal di Kota Batam memiliki dampak negatif bagi investor, dampak tersebut antara lain: Pertama, Tidak adanya kepastian bagi investor selaku penanam modal. Kedua, Prosedur dan waktu perizinan yang lebih panjang dan lama Ketiga, *Double cost* atau biaya tambahan bagi investor selaku penanam modal.

2. Andromeda Y.L (090906027) pada tahun 2014 dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sumatera Utara. Dengan judul “Hubungan Badan Pengusahaan dan Pemerintah Kota Batam dalam Pengelolaan Pemerintah Kota Batam”. Dengan Rumusan masalah:
  1. Bagaimanakah efektifitas penyelenggaraan Badan Pengusahaan Batam terhadap Pemerintah Kota Batam pada masa otonomi daerah?
  2. Bagaimanakah kewenangan Otorita yang sudah didelegasikan kepada Pemerintah Kota Batam?. Dan hasil penelitian yang didapat, yaitu: Efektifitas Penyelenggaraan Badan Pengusahaan Batam terhadap

Pemerintah Kota Batam pada masa otonomi daerah, tidak efektif karena antara Badan Pengusahaan Batam dan Pemerintah Kota Batam saling tumpang tindih sehingga timbul dualism wewenang. Kewenangan Otorita yang sudah didelegasikan kepada Pemerintah Kota Batam. Pertama, dualisme wewenang antara Otorita Batam dan Pemerintah Kota Batam. Pada prinsipnya, dengan adanya otonomi daerah, pengelolaan Batam merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah kota Batam sesuai Undang-Undang.

3. Annisa Fauzia (030015018) pada Tahun 2003 dari Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya. Dengan judul “Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam dan Pemerintah Kota Batam dalam Menangani Pemberian Hak Atas Bagian Tanah Hak Pengelolaan Kepada Pihak Ketiga dengan Berlakunya Undang-Undang Nomot 22 Tahun 1999”. Dengan rumusan masalah:Siapakah pihak yang paling berhak dalam menangani pemberian atas bagian tanah hak pengelolaan? Dan hasil penelitian yang didapat, yaitu: Pihak yang paling berhak dalam menangani pemberian atas bagian tanah hak pengelolaan adalah Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam (OPDIPB) dengan dasar antara lain yang dijadikan dasar yang kuat bagi OPDIPB yaitu dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 43 tahun 1977 yang menetapkan bahwa Hak Pengelolaan diberikan kepada pihak OPDIPB. Namun dengan lahirnya Undang-



Undang No. 21 tahun 1999 tentang otonomi daerah, OPDIPB harus bergerak dengan patner kerjanya yaitu Pemerintah Kota Batam dalam menangani masalah pertanahan dalam hal ini masalah hak pengelolaan karena diatur lebih lanjut oleh Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 2000 tentang wewenang Pemerintah kota dalam masalah pertanahan yaitu antara lain adalah penetapan standar administrasi pemerintahan.

Perbedaan dari ketiga skripsi diatas dengan penulisan hukum/skripsi ini terletak pada obyek yang dibahas. Dimana obyek pada penulisan hukum/skripsi yang penulis bahas adalah mengenai perizinan yang ada di Kota Batam.

#### **F. Batasan Konsep**

Batasan Konsep terhadap pengertian tentang hal-hal yang terkandung dalam judul pada penulisan hukum ini berupa :

1. Pengertian Dualisme menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah paham bahwa dalam kehidupan ini ada dua prinsip yang saling bertentangan (seperti ada kejahatan, ada terang ada gelap) atau keadaan bermuka dua, yaitu satu sama lain saling bertentangan atau tidak sejalan.
2. Pengertian Kewenangan menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Pasal 1 angka 6 adalah kewenangan pemerintah yang selanjutnya kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan

atau penyelenggara Negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.

3. Pengertian Pemerintah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 1 Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. Pengertian Izin Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Izin adalah Keputusan pejabat pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan warga masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau doktrinal. Menurut Terry Hutchinson sebagaimana dikutip Peter Mahmud Marzuki mendefinisikan bahwa penelitian hukum normatif atau doktrinal adalah sebagai berikut :  
*“doctrinal research: research wich provides a systematic exposition of the rules governing a particular legal kategory, analyses the relationship between rules, explain areas of difficullty and, perhaps,*

*predicts future development*". (Penelitian normatif atau doktrinal adalah penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara peraturan menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin memprediksi pembangunan masa depan).<sup>3</sup> Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang dilakukan atau berfokus pada norma hukum positif berupa Peraturan perundang-undangan dan fakta sosial yang berkaitan dengan Dualisme Kewenangan Pemerintah terhadap Pengelolaan Kota Batam. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan data sekunder.

## 2. Sumber Data

Data dalam penelitian hukum normatif ini berupa data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

### a. Bahan Hukum Primer terdiri atas :

- 1) Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) 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

---

<sup>3</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2011, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm35.

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 151).

- 3) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244).
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 16).
- 5) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2005 tentang Perubahan Kelima atas Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder berupa pendapat hukum dan pendapat non hukum yang diperoleh dari literatur, jurnal, makalah seminar, surat kabar, tesis, dan internet yang tentunya berhubungan dengan permasalahan yang akan diteliti.

3. Metode Pengumpulan Data

a. Studi Kepustakaan

Pengumpulan data dalam penulisan ini dilakukan dengan cara studi kepustakaan, yaitu dengan mempelajari bahan hukum primer yang berupa Peraturan perundang-undangan, pendapat

hukum dan pendapat non hukum yang diperoleh dari literatur, jurnal, makalah seminar, surat kabar, tesis, dan internet.

b. Wawancara

Wawancara dilakukan dengan mengajukan pertanyaan yang sudah disusun sebelumnya secara sistematis sehubungan dengan masalah yang diteliti. Penulis melakukan wawancara dengan narasumber yang sesuai dengan fokus penelitian ini, maka narasumber dalam penulisan hukum ini adalah:

1. Verbian Hidayat Syam, SSTP sebagai Kepala Bidang Promosi, Data dan Informasi Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu satu Pintu Kota Batam.
2. Elviyanti, SE sebagai Kepala Seksi Monitoring dan Evaluasi Badan Pengusahaan Batam.

4. Lokasi Penelitian

Adapun lokasi penelitian yang penulis pilih sebagai tempat untuk melakukan penelitian adalah di Kota Batam.

5. Analisis Data

Metode analisis data yang dipergunakan dalam penelitian hukum ini adalah dengan menggunakan cara analisis data kualitatif. Data-data yang berhasil dihimpun selama penelitian lapangan akan di analisis dengan menggunakan pedoman tiga tahap analisis data model Miles dan Huberman sebagaimana yang dikutip oleh Sugiyono. Miles dan

Huberman mengungkapkan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus pada setiap tahapan penelitian sampai tuntas. Adapun aktivitas analisa data adalah reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*) dan penarikan kesimpulan atau verifikasi (*conclusion drawing/verification*).<sup>4</sup>

## **H. Sistematika Penulisan Hukum/Skripsi**

Sistematika penulisan hukum/skripsi merupakan rencana ini penulisan hukum/skripsi :

### **BAB I: PENDAHULUAN**

Bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, batasan konsep, metode penelitian, dan sistematika penulisan hukum/skripsi.

### **BAB II: PEMBAHASAN**

Bab ini berisi tentang Dualisme Kewenangan Pemerintah Kota Batam dan Badan Pengusahaan Batam dalam Bidang Perizinan.

### **BAB III: PENUTUP**

Bab ini berisi:

A. Kesimpulan

B. Saran

---

<sup>4</sup> Sugiyono, 2012, *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif dan Kualitatif*, Bandung Alfabeta, Bandung, hlm. 329.