

## **FREE TRADE ZONE SEBAGAI SALAH SATU WUJUD IMPLEMENTASI KONSEP DISENTRALISASI**

**Wishnu Kurniawan**

Universitas Internasional Batam  
wishnu@uib.ac.id / awan\_820124@yahoo.com

### **Abstract**

*Indonesia is a country that adopts welfarestate system where the state administration is aiming for the prosperous of society. The excistence of statehood based on Pancasila ideology and constituion of 1945 with desentralization principal government system. Desentralization system are system wich the authorize to manage and developed by the regional government/local government. That system excepting as otherwise stipulated in legislation. Distribution authority to region/local government is a manifestation of the spirit of the country's development based on Region/Local Authonomy. Fulfillment of prosperous for society, central government of Negara Kesatuan Republik Indonesia forming an area exclusively dedicated to the development and investment strategies in increasing state revenues. In order to increase fulfillment the prosperous, needed an authority who focus on build and developed the special region to face the infrastructure developed in order to developed direct investment. This system made the Central Government intervened the Local/Region Government. The intervened reflected by Lawa Number 44 of 2007 juncto Governement Regulation Number 46 of 2007 about Free Trade and Free Port of Batam Island. The principal of implementing Free Trade Zone in Batam Island with special authority as executor contained inrelated with Desentralization principal. That system in accordance with Indonesian Constituion of 1945 specially in article 18B paragraph (1) wich specifies that the state respected with the special unit – a unit areas and special's unit – a unit areas. That system are manifestation of Asymmetric Desentralization principal system.*

**Keywords:** *Free Trade Zone, Regional Authonomy, Asymmetric Desentralization System, Constitution.*

### **Abstrak**

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara yang menganut sistem *welfarestate* dimana penyelenggaraan negara adalah bertujuan untuk mensejahterahkan masyarakat. Pelaksanaan kehidupan bernegara berdasarkan Ideologi Pancasila dan Konstitusi Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dengan sistem pemerintahan menganut prinsip desentralisasi yang memberikan kewenangan pengelolaan dan pembangunan kepada Pemerintah Kota/Kabupaten kecuali seperti yang telah diatur dalam ketentuan peraturan perundangan. Pemberian kewenangan bagi Pemerintah Daerah ini merupakan perwujudan dari semangat pembangunan negara berdasarkan Otonomi Daerah. Dalam pemenuhan kesejahteraan masyarakat tersebut, pemerintah Negara Kesaatuan Republik Indonesia membentuk suatu kawasan yang diperuntukkan khusus bagi pengembangan dan strategi investasi dalam peningkatan pendapatan negara. Guna peningkatan tersebut, dibutuhkan otoritas pembangunan yang berfokus dalam pengembangan suatu kawasan di wilayah daerah yang khusus untuk menghadapi pembangunan infrastruktur dalam rangka pengembangan investasi. Hal ini membuat Pemerintah Pusat kembali melakukan intervensi kepada daerah untuk turut hadir langsung dalam melakukan pembangunan. Penerapan wilayah investasi tersebut adalah melalui Undang Undang Nomor 44 Tahun 2007 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Pulau Batam. Prinsip tersebut masih sejalan dengan amanah konstitusi terkait dengan pelaksanaan pemerintah daerah khususnya Pasal 18B ayat (1) yang menentukan bahwa negara menghormati satuan – satauan daerah yang bersifat khusus dan satuan – satuan daerah yang bersifat istimewa. Hal ini merupakan perwujudan dari konsep Desentralisasi Asimetris.

**Kata kunci:** *Wilayah Perdagangan Bebas, Otonomi Daerah, Desentralisasi Asimetris, Konstitusi*

## I. PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Batam merupakan wilayah khusus yang memiliki geostrategi sebagai wilayah perbatasan. Kota Batam secara geografis mempunyai letak yang sangat strategis, yaitu di jalur pelayaran dunia internasional. Kota Batam berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batam Tahun 2004-2014, terletak antara 0o 25' 29" LU - 1o 15'00" LU dan 103o 34' 35" BT - 104o26'04"BT. Berdasarkan letak tersebut, Batam sebelah Utara berbatasan dengan Selat Singapura, sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Senayang, sebelah Barat dengan Kabupaten Karimun serta sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Bintan Utara.

Berdasarkan letak geistrategis Kota Batam tersebut, tahun 1984 Batam dibentuk sebagai model penanaman modal/investasi negara Indonesia. Batam secara meluas dipasarkan sebagai daerah industri sehingga menarik pendatang untuk melakukan bisnis di Pulau Batam. Sejalan hal tersebut, Batam membutuhkan penanganan administratif kependudukan sebagai upaya penataan kota Batam, sehingga pada tahun 1983 dibentuk Kotamadya baru melalui Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1983 dengan kewenangan administratif melinkupi wilayah Belakang Padang, Batam Barat dan Batam Timur. Seiring dengan perkembangan Batam sebagai wilayah industri melalui Keputusan Presiden No. 28 Tahun 1992 tentang perluasan wilayah kerja Otorita Batam meliputi wilayah BARELANG (Pulau Batam, Rempang, Galang dan pulau-pulau sekitarnya)

dengan luas wilayah seluruhnya sekitar 715 Km (115 % dari luas Singapura ). Seiring dengan hal tersebut, sebagai wujud pelaksanaan prinsip otonomi daerah, sebagai wujud pelaksanaan Undang Undang Pemerintahan Daerah (Undang Undang Otonomi Daerah), maka Batam sebagai wilayah administratif berubah menjadi wilayah otonomi yang memiliki 20 kewenangan sebagai Pemerintah Daerah sesuai dengan prinsip Desentralisasi yang dianut dalam rezim Undang Undang Otonomi Daerah.

Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali Kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.<sup>1</sup> Lebih lanjut menurut HAW. Widjaja menyampaikan bahwa pengertian Otonomi Daerah adalah salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan yang pada dasarnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara menyeluruh, yaitu upaya yang lebih mendekatkan tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih adil dan makmur.<sup>2</sup> Berdasarkan pengertian yang diberikan oleh Undang-Undang pemerintahan daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

<sup>1</sup> Pasal 1 angka 8 dan 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>2</sup> HAW. Widjaja. *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*, Cet 1. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008, hlm. 25.

<sup>3</sup> Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pada perodesasi inilah Batam memiliki dualism kewenangan dalam pengelolaan Pulau Batam. Terdapat tumpang tindih kewenangan dalam pengelolaan Pulau Batam berikut wilayah administratifnya. Satu sisi melalui PERPPU 1 tahun 2000 yang telah disahkan melalui Undang Undang Nomor 44 Tahun 2007 tentang penetapan Wilayah Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas juncto Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang penetapan Wilayah Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas di Batam. Berdasarkan ketentuan tersebut disampaikan bahwa di dalam Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas dilakukan kegiatan-kegiatan di bidang ekonomi, seperti sektor perdagangan, maritim, industri, perhubungan, perbankan, pariwisata, dan bidang-bidang lain yang ditetapkan dalam Undang-undang pembentukan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas dimana pengelolaan dilakukan oleh Badan Pengusahaan Kawasan yang bertanggungjawab langsung kepada Presiden melalui Dewan Nasional serta Hak Pengelolaan atas tanah yang menjadi kewenangan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam dan Hak Pengelolaan atas tanah yang menjadi kewenangan Pemerintah Kota Batam yang berada di Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas beralih kepada Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Disisi lain, Pemerintah Kota Batam memiliki kewenangan secara mandiri melalui Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah dirubah UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Berdasarkan

Pasal 1 angka 6 sampai 7 disampaikan bahwa "Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah. Hal tersebut di atas sesuai dengan prinsip yang disampaikan oleh HAW. Widjaja yang juga dikuatkan dalam Pasal dan Undang Undang yang sama, yaitu bahwa Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.

Berdasarkan hal tersebut diatas, secara sepintas dapat kita lihat bahwa ketentuan-ketentuan serta prinsip-prinsi yang telah tersebut di atas saling tumpang tindih, maka dari itu penulis tertarik untuk menyampaikan gagasan terkait dengan permasalahan tersebut di atas dalam penulisan ilmiah guna memberikan pemahaman dan pencerahan bagi pelaku Pemerintahan Daerah dan penyelenggaraan wilayah Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas di Batam. Penulis memberikan batasan bahasan dalam penulisan ini dengan memberikan judul "**FREE TRADE ZONE SEBAGAI SALAH SATU WUJUD IMPLEMENTASI KONSEP DISENTRALISASI.**"

## 1.2. Perumusan Masalah

Untuk pembatasan dalam kerangka bahasan dan analisa, maka penulis memberikan batasan melalui rumusan masalah sebagai berikut "Apakah pemberlakuan Wilayah Perdagangan Bebas

dan Pelabuhan Bebas di Batam merupakan penerapan dari prinsip desentralisasi yang sesuai dengan amanah konstitusi?"

### 1.3. Tujuan Penulisan

Gagasan dalam penulisan ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran dan pencerahan terhadap pelaksanaan Wilayah Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas di Batam bukan merupakan pertabrakan atau penyimpangan terhadap pelaksanaan prinsip Desentralisasi melalui rezim Otonomi Daerah, melainkan sesuai dengan kaidah yang ditentukan dan diamanatkan dalam Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Tahun 1945 khususnya Pasal 18B ayat (1).

## II. PEMBAHASAN

### 2.1. Konsep Negara Hukum

Diungkapkan secara tegas di dalam UUD 1945 bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, hal ini mengandung pemahaman bahwa negara Indonesia yang berbentuk Republik mendasarkan dirinya pada tertib hukum dan bukan berdasarkan atas suatu kekuasaan. Ini merupakan penegasan fungsi konstitutif dan fungsi regulatif Pancasila sebagai dasar negara Republik Indonesia. Pengaitan Pancasila disini dapat dilihat dari Pembukaan UUD 1945 yang menyebutkan: "...disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu UUD Negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat, dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan

Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia".<sup>4</sup> Pengungkapan negara hukum ini diawali dengan pemikiran Muhammad Yamin selaku salah satu pendiri bangsa, yang mengatakan bahwa Republik Indonesia ialah suatu negara hukum (*rechtstaat government of laws*) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara polisi atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula negara kekuasaan, tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang.<sup>5</sup> Negara hukum dijelaskan oleh Jimly Asshiddiqie saat ini sebagai *nomocracy*. Istilah *nomocracy* terdiri dari *nomos* yang berarti norma dan *kratos* yang berarti kekuasaan. Yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Karena itu, istilah *nomocracy* itu berkaitan dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi.<sup>6</sup>

Ide bahwa negara hukum dalam istilah *rechtstaat* dengan *the rule of law* adalah sesuatu yang berbeda dari konsep maupun kelembagaannya, meskipun dalam literasi bahasa Indonesia berarti sama, yaitu "negara hukum", menjadikan perlunya perluasan makna negara hukum yang ada dalam konteks kekinian. Hal ini tampaknya menjadi keinginan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dengan menghilangkan kalimat *rechtstaat* setelah amandemen UUD 1945. Hal itu berarti bahwa negara hukum tidak hanya terbatas maknanya

<sup>4</sup> H. Kaelan. *Negara Kebangsaan Pancasila, Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis dan Aktualisasinya*. Yogyakarta: Paradigma, 2013, hlm. 646.

<sup>5</sup> Azhary. *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*. Jakarta: UI Press, 1995, hlm. 31.

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008, hlm. 298.

sebagai *rechtstaat*, tetapi juga bisa mengarah pada pemahaman *the rule of law*. Merujuk pada pandangan Jimly Asshiddiqie<sup>7</sup>, jika hukum dipahami secara kaku dan sempit dalam arti hanya peraturan perundang-undangan semata, niscaya pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas serta belum tentu menjamin keadilan substantif. Oleh karena itu diperlukan pengembangan guna pencapaian tujuan yang optimal dari negara hukum tersebut. Selanjutnya Jimly merumuskan 12 prinsip pokok yang merupakan pilar utama penyangga tegaknya negara modern yang dapat disebut sebagai *the rule of law*, ataupun *rechtstaat* dalam arti yang sebenarnya, yaitu:

- a. diakuinya supremasi hukum;
- b. adanya persamaan dalam hukum;
- c. berlakunya asas legalitas;
- d. efektifitasnya pembatasan kekuasaan;
- e. terjaminnya independensi fungsi kekuasaan teknis;
- f. adanya peradilan bebas dan tidak berpihak;
- g. tersedianya mekanisme peradilan administrasi negara;
- h. adanya mekanisme peradilan konstitusi;
- i. dijaminnya perlindungan hak-hak asasi manusia;
- j. dianutnya sistem dan mekanisme demokrasi;
- k. berfungsi sebagai sarana kesejahteraan rakyat;
- l. transparansi dan kontrol sosial.<sup>8</sup>

Berdasarkan hal tersebut, sudah menjadi konsekuensi sebagai negara hukum maka seluruh proses penyelenggaraan negara dari organ negara manapun sebagai upaya untuk mencapai tujuan dirikannya Negara Republik Indonesia, yakni menjamin kesejahteraan rakyat, harus berdasarkan konstitusi. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa sesungguhnya negara yang diinginkan oleh bangsa Indonesia adalah negara yang menjamin kesejahteraan rakyat, menjamin keadilan, dan hak asasi manusia.<sup>9</sup> Sedangkan konstitusi itu sendiri akan dijabarkan ke dalam norma-norma hukum positif dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan negara yang berdasarkan *staatsfundamentalnorm* yang diakui yaitu Pancasila.

Dalam rangka pencapaian kesejahteraan rakyat yang berdasarkan pada konstitusi, negara Indonesia dapat melakukan segala kegiatan yang bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang salah satunya adalah aktualisasi ketentuan Pasal 33 UUD 1945. Sesuai alurnya, maka segala kebijakan ekonomi yang dibuat tentu saja tidak boleh bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945.<sup>10</sup> Menurut Mahfud, kebijakan hukum (*legal policy*) dipahami sebagai politik hukum yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah.<sup>11</sup> Dalam hal ini politik hukum diarahkan untuk menggali cita-cita pendiri bangsa (*founding fathers*) serta penyusun konstitusi (*framers of the constitution*) dalam membentuk Pasal 33 UUD 1945.<sup>12</sup> Terdapat dua konsep utama berbicara

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie. *Prinsip-Prinsip Negara Hukum*, dalam "Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum Pidana dan Hukum Islam, Menyambut 73 Tahun Prof. Dr. H. Muhammad Tahir Azhary", hlm 28-29.

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm 29.

<sup>9</sup> Azhary, *Op., Cit.*, hlm. 70.

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2010, hlm. 69.

<sup>11</sup> Satya Arinanto. *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia (Cetakan ke-3), 2011, hlm. 240.

<sup>12</sup> Taufiqurrohman Syahuri. "Politik Hukum Perekonomian Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945," *Jurnal Konstitusi*, Juni 2012: Vol. 9 No. 2, hlm. 251.

mengenai Pasal 33 UUD 1945, yaitu konsep yang dibangun pada waktu terbentuknya UUD 1945 dan konsep yang dibangun pada waktu diubahnya UUD 1945. Kedua konsep itu mempunyai pemahaman yang sama ketika berbicara mengenai penguasaan oleh negara. Kedua konsep ini menekankan pada hal-hal apa saja yang dikuasai negara dan hal penguasaan negara demi kemakmuran rakyat itu sendiri.

Implikasi dari hak penguasaan negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat tersebut menurut Bagir Manan memberikan kewajiban negara untuk:<sup>13</sup>

- 1). Segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat;
- 2). Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi, air dan pelbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat;
- 3). Mencegah segala tindakan dari pihak mana pun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.

Lebih penting lagi ditekankan bahwa penyusun konstitusi menghendaki negara hanya melakukan pengurusan (*bestuursdaad*) dan pengolahan (*beheersdaad*), tidak melakukan eigensdaad. Artinya secara *a contrario*, apabila hak menguasai negara diartikan sebagai *eigensdaad* maka tidak akan ada jaminan bagi pencapaian tujuan hak menguasai negara yaitu sebesar-besarnya

kemakmuran rakyat.<sup>19</sup> Perbedaan yang mencolok diantara dua konsep di atas adalah terkait dengan asas kekeluargaan yang diwujudkan dalam prinsip kebersamaan dan prinsip efisiensi, yang mana terdapat di dalam ayat (4) dalam Pasal 33 UUD 1945 hasil amandemen, yang menyatakan :

“Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”.

Menurut Jimly Asshiddiqie, asas kekeluargaan menekankan pentingnya kerjasama dan prinsip efisiensi menekankan pentingnya persaingan, dan hal ini merupakan keniscayaan dalam kehidupan masyarakat apabila yang diutamakan hanya kerjasama saja tanpa persaingan terbuka. Niscaya individualitas manusia akan ditelan oleh kebersamaan yang dapat berkembang menjadi kolektivisme yang dipaksakan sehingga terbentuk sistem yang otoriter. Sebaliknya, apabila yang diutamakan hanya persaingan saja, maka setiap orang akan saling memakan orang lain yang merusak tatanan hidup bersama. Kedudukan inilah yang justru menjadi letak pentingnya peran negara untuk melakukan intervensi dalam konteks pengurusan (*bestuursdaad*) dan pengolahan (*beheersdaad*), terkait segala pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945 dalam kebijakan hukum dan ekonominya. Sehingga tujuan sebagai *welfare state* yang termaktub dalam alenia keempat Pembukaan UUD 1945 dalam rangka mensejahterahkan kehidupan umum dapat dijalankan dan dilindungi.

<sup>13</sup> Bagir Manan. *Beberapa Catatan atas Rancangan Undang-Undang tentang Minyak dan Gas Bumi*. Bandung: FH UNPAD, 1999, hlm. 2.

## 2.2. Prinsip Negara Kesatuan

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan perwujudan dari negara Kesatuan. Soehino yang dikutip oleh dalam Rusdianto Sesung disampaikan bahwa:

“Negara Kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian dalam Negara Kesatuan hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah – daerah.”<sup>14</sup>

Apabila kita menilik lebih dalam atas Soehino, disampaikan bahwa Pada XVII hingga XVIII negara – negara pada masa tersebut masih bersifat absolut dan terpusat melalui asas sentralisasi dan asas konsentrasi. **Asas Sentralisasi** adalah asas dimana penyelenggaraan urusan pemerintah seluruhnya milik pemerintah pusat, selanjutnya **Asas Konsentrasi** adalah asas dimana segala kekuasaan serta urusan pemerintah dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat. Sesuai dengan perkembangan pertumbuhan kehidupan berkembang pesat sehingga membutuhkan perluasan wilayah dan membentuk urusan – urusan pemerintahan yang semakin rumit. Berdasarkan pendapat Soehino tersebut dapat kita ambil kesimpulan bahwa sistem penyelenggaraan pemerintahan banyak berlaku di negara – negara masa periode Abad 17 hingga Abad ke 18 menggunakan sistem monarki/absolut dan terpusat. Hal ini tercermin bahwa banyak – negara negara terselenggara dalam wujud Kerajaan – Kerajaan.

Perkembangan wilayah tersebut juga diikuti dengan perkembangan penduduk yang semakin

waktu semakin heterogen sehingga membentuk negara dalam wujud sesuai dengan **Asas Dekonsentrasi**, yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat – pejabatnya di wilayah daerah.<sup>15</sup> Hal ini juga didukung dari pendapat C.F. Strong dalam Rusdianto yang menyampaikan pendapatnya bahwa “esensi negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya (*the sovereignty*) tidak terbagi – bagi, atau dengan kata lain, kekuasaan pusatnya tak terbatas (*unrestricted*) karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembentuk Undang-Undang selain badan pembentuk Undang-Undang Pusat.<sup>16</sup> Lebih lanjut M. Solly dalam Rusdianto juga menyampaikan bahwa “Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan pada pemerintah daerah (*Local Government*). Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan – urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah lokal sehingga urusan – urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan sebuah kebukatan dan pemegang tertinggi itu ialah pemerintah pusat.”<sup>17</sup> Berdasarkan hal di atas, oleh Rusdianto Sesung disampaikan bahwa di dalam negara kesatuan, kekuasaan yang sebenarnya tetap berada dalam genggamannya pemerintah pusat dan tidak terbagi – bagi. Berdasarkan kerangka negara kesatuan, tanggungjawab pelaksanaan tugas – tugas pemerintahan pada dasarnya tetap ditangan pemerintah pusat walau dijalankan dengan sistem desentralisasi. Menurut beberapa pendapat diatas menunjukkan bahwa penyelenggaraan negara tidak lagi dapat dise-

<sup>14</sup> Rusdianto Sesung. *Hukum Otonomi Daerah*. Bandung: Refika Aditama, 2013, hlm. 10

<sup>15</sup> Soehino. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty, 2000, hlm. 225.

<sup>16</sup> *Op.,Cit.*. Rusdianto Sesung, hlm. 12.

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 11.

lenggarakan secara absolut oleh karena berkembangnya dan lebih kompleknya urusan pemerintah dalam pengelolaan negara, meskipun dalam pelaksanaannya dapat dilihat bahwa seluruh kewenangan dan kekuasaan tertinggi masih dipegang oleh Pemerintah Pusat.

Sesuai dalam perkembangannya, kembali wujud pemerintahan menjadi semakin berkembang hingga melahirkan bentuk – bentuk yang baru yang dalam hal ini adalah wujud Otonomi Daerah. Sistem ini berkembang di negara Indonesia pasca reformasi yang ditandai dengan runtuhnya kekuasaan Presiden masa orde baru. Pemahaman tentang konsep Otonomi Daerah akan dibahas dalam Sub Bab lain dalam penulisan ini. Selanjutnya menurut Jayadi N.K. dalam Siswanto terdapat hubungan antara desentralisasi dengan sistem otonomi daerah yang dianut dalam negara Kesatuan. Jayadi menyampaikan bahwa “Secara teoritis desentralisasi adalah seperti apa yang dikemukakan oleh Benyamin Hossein adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat. Philip Mawhod menyatakan bahwa desentralisasi adalah pembagian dari sebagian kekuasaan pemerintah dan oleh kelompok yang berkuasa di pusat terhadap kelompok-kelompok lain yang masing – masing memiliki otoritas di dalam wilayah tertentu suatu negara. Dari definisi kedua pakar di atas, mengandung empat pengertian: **pertama**: desentralisasi merupakan pembentukan daerah otonom; **kedua**: daerah otonom yang dibentuk disertai wewenang tertentu oleh Pemerintah pusat; **ketiga**: desentralisasi juga merupakan pemencaran kekuasaan oleh pemerintah pusat; **keempat**: kekuasaan yang dipencarkan

diberikan kepada kelompok – kelompok masyarakat dalam wilayah tertentu.”<sup>18</sup>

Berdasarkan penjelasan yang dikemukakan oleh Jayadi diatas, nampak bahwa di dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara Desentralisasi terdapat kekuasaan otonom yang di negara Indonesia dijalankan oleh Pemerintahan Daerah. Berdasarkan pandangan tersebut dapat diambil sebuah pemahaman bahwa Otonomi Daerah merupakan bagian – bagian dari Desentralisasi. Pendapat Jayadi lebih jauh dijabarkan oleh Ni'matul Huda. Huda menyampaikan bahwa “.....akan tetapi sistem pemerintahan Indonesia yang salah satunya menganut asas – asas negara kesatuan yang didesentralisasikan menyebabkan ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.”<sup>19</sup> Sejalan dengan Ni'matul, pendapat tersebut juga dikuatkan oleh Edie Toet Hendratno yang ditambahkan bahwa: “Negara Kesatuan adalah negara yang mempunyai kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah atau daerah yang dipegang sepenuhnya oleh satu Pemerintah Pusat. Kedaulatan sepenuhnya dari pemerintah pusat disebabkan karena di dalam negara kesatuan itu tidak terdapat negara – negara yang berdaulat. Meskipun di dalam negara – negara kesatuan wilayah-wilayah negara dibagi dalam bagian – bagian negara tersebut tidak mempunyai kekuasaan asli seperti halnya dengan negara – negara bagian dalam bentuk negara federasi. Berdasarkan hal tersebut Edie Toet menyampaikan bahwa negara kesatuan dibedakan dalam bentuk:

- a. Negara Kesatuan dengan sistem Sentralisasi; dan;

<sup>18</sup> Siswanto Sunamo. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Cet 3, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 13.

<sup>19</sup> *Ibid.* Hlm. 93.

- b. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi.

### 2.3. Konsep Otonomi Daerah

Otonomi Daerah pada dasarnya telah memiliki landasan yang sangat kuat di dalam Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia, oleh karena Otonomi Daerah ditentukan Pasal 18 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 yang menentukan sebagai berikut:

“Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang. Ayat (2), Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”

Konsep dasar otonomi daerah adalah adanya penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam rangka hubungan domestik pada daerah.<sup>20</sup> Penguatan peran DPRD sebagai representasi rakyat lokal dalam pemilihan dan penetapan kepala daerah. Otonomi daerah juga mengharapkan pembangunan tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur demokrasi demi menjamin tampilnya kepemimpinan pemerintahan di daerah yang berkualitas, peningkatan sumber-sumber pendapatan daerah dan pembelajaran politik bagi daerah. Banyak pendapat yang dikemukakan terkait dengan pengertian Otonomi Daerah. Secara etimologi, berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, otonomi adalah pola pemerintahan sendiri. Sedangkan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur

dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apabila ditinjau dari sudut pandang ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 ditentukan bahwa apa yang dimaksud dengan Otonomi Daerah adalah “hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya Eko Prasodjo menyampaikan terkait konsepsi Otonomi Daerah adalah konsep dimana terdapat adanya penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestik pada daerah.<sup>21</sup> Hal ini juga merupakan wujud atas penguatan peran Legislatif di tingkat daerah baik Provinsi maupun Kota/Kabupaten yang merupakan manifestasi dari suara rakyat daerah dalam pemilihan dan penetapan kepala daerah. Melalui konsep Otonomi Daerah diharapkan dapat lahir pembangunan tradisi politik yang sesuai dengan kultur demokrasi di daerah dan pembelajaran politik bagi masyarakat daerah serta diharapkan dapat meningkatkan sumber-sumber pendapatan daerah. Lain hal seperti yang disampaikan oleh Hanif Nurcholish, disampaikan bahwa Otonomi Daerah adalah hak penduduk yang tinggal dalam suatu daerah untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri dengan menghormati peraturan perundangan yang berlaku.<sup>22</sup> Hal sama juga disampaikan oleh HAW. Widjaja bahwa Daerah Otonomi adalah bahwa Daerah memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan

<sup>20</sup> Eko Prasodjo. *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*. Depok: Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, 2006, hlm. 196.

<sup>21</sup> *Ibid.* hlm. 196.

<sup>22</sup> Hanif Nurcholish. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, 2007.

peranan serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.<sup>23</sup> Lebih lanjut juga disampaikan oleh HAW Widjaja bahwa untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan, jauh dari praktik-praktik korupsi, kolusi, nepotisme serta adanya perimbangan antara keuangan pemerintah pusat dan daerah.

Berdasarkan hal tersebut di atas, dapat kita simpulkan bahwa prinsip otonomi daerah adalah sebagai berikut:

a. Prinsip Otonomi Seluasnya

Otonomi seluasnya dalam hal ini adalah bahwa kepala daerah diberikan tugas, wewenang, hak, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Di samping itu, daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu, dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah, dan tujuan pemberian otonomi daerah itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah. Selanjutnya adalah;

b. Prinsip Otonomi Nyata

Prinsip otonomi nyata yang dimaksudkan adalah bahwa suatu tugas, wewenang dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang

sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing.

c. Prinsip Otonomi yang Bertanggungjawab

Maksud dari Prinsip Otonomi yang Bertanggung Jawab adalah bahwa otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

#### 2.4. Konsep Desentralisasi Berdasarkan Konstitusi UUD 1945

Seperti yang telah disampaikan pada Sub Bab Tata Kelola Pemerintah, untuk sebagian kekuasaan diserahkan kepada daerah dalam wujud Otonomi Daerah. Hal ini sesuai dengan amanah Pasal 18 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang menentukan sebagai berikut:

“Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang. Ayat (2), Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Otonomi Daerah seperti yang telah disampaikan oleh Eko Prasodjo seperti Sub Bab Konsep Otonomi Daerah disampaikan bahwa Otonomi Daerah merupakan suatu konsep dimana terdapat adanya penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestik pada daerah, sehingga hal ini secara otomatis menimbulkan adanya lembaga legislatif di tingkat daerah. Konsep ini diwujudkan sebagai manifestasi dari suara rakyat daerah.

<sup>23</sup> HAW Widjadja. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Raja Grafindo, hlm. 133.

Apabila berdasarkan pada ketentuan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yang merupakan penjabaran teknis dari Pasal 18 UUD 1945 khususnya pada Pasal 1 angka 6 ditentukan bahwa "Apa yang dimaksud dengan Otonomi Daerah adalah "hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia." Berdasarkan ketentuan tersebut dapat mensyaratkan bahwa pengelolaan Pemerintah secara otonomi daerah merupakan pola pengelolaan pemerintah yang sebagian kekuasaan, hak, wewenang dan kewajiban untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat daerah. Sehingga tata urusan rumah tangga pemerintah daerah menjadi kewenangan secara mutlak dari Pemerintah Daerah kecuali atas kewenangan yang menurut Undang Undang menjadi kewenangan dari Pemerintah Pusat sebagai pengecualian yang dalam hal ini adalah sesuai dengan ketentuan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU Pemerintah Daerah). Berdasarkan ketentuan UU Pemerintah Daerah urusan pemerintah dibagi menjadi 3 (tiga) bagian. Terdiri dari pertama: Urusan pemerintahan absolut, kedua: urusan pemerintahan konkuren dan yang ketiga adalah urusan pemerintahan umum. Ketiga: urusan diatas dibagi menjadi urusan yang menjadi domain pusat dan domain daerah.

Hal ini seperti yang disampaikan oleh Totoh W.Tohari, dalam artikel yang disampaikan pada media HukumOnline yang berjudul "Pembagian

Urusan Pemerintahan menurut Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah" disampaikan bahwa:

1. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang menjadi sepenuhnya menjadi kewenangan pusat. Definisi Pusat jika kita masuk bidang eksekutif adalah Pemerintah Pusat, definisinya sendiri adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri. Cakupan urusan pemerintahan absolut terdiri dari masalah bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal serta agama.
2. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota, urusan yang diserahkan kepada daerah menjadi dasar pelaksana otonomi daerah. Pembagian itu mencakup berbagai bidang, mulai dari pertanian, perdagangan, pertambangan, perikanan dll. Tapi prinsip utama dalam pembagian urusan pemerintahan konkuren adalah harus didasarkan pada akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas serta harus berkepentingan nasional.
3. Urusan pemerintahan pilihan adalah urusan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah. Bidang yang termasuk adalah kelautan, perikanan, pertanian, kehutanan, perdagangan, industri, energi dan sumber daya mineral.

Selain tata kelola pemerintahan daerah seperti yang telah disampaikan diatas, melalui asas desentralisasi. Pelaksanaan Otonomi Daerah berdasarkan Konstitusi UUD 1945 juga dikenal dengan Desentralisasi Asimetris. Desentralisasi Asimetris merupakan ketentuan yang diatur dalam Konstitusi Negara kita khususnya melalui Pasal 18B UUD 1945. Ketentuan ini mengatur bahwa: (1) Negara mengakui dan menghormati satuan – satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang. Selanjutnya melalui ayat (2) juga ditentukan bahwa: Negara mengakui dan menghormati kesatuan – keastuan masyarakat hukum adat beserta hak–hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang Undang.

Menurut Jimly Asshiddiqie desentralisasi asimetris adalah konsep dari daerah otonom yang mengadopsi pluralisme antar daerah, dan mengadopsi tuntutan keprakarsaan dari bawah atau dari tiap-tiap daerah untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dan pembangunan. Bahwa di bawah konsep NKRI tetap dimungkinkan adanya pola-pola pengaturan yang bersifat pluralisme seperti terhadap Aceh dan Papua.

Berdasarkan sejarah ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Jimly, terdapat empat daerah yang memperoleh keistimewaan dan kekhususan, yang berdesain desentralisasi asimetris

dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Empat daerah tersebut adalah sebagai berikut:

1. Provinsi Nangroe Aceh Darussalam (NAD) melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 dan diperbarui secara total melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
2. Provinsi Papua melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.
3. Provinsi Jakarta melalui Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Jakarta berkedudukan sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pembahasan mengenai desentralisasi asimetris pertama kali dibahas oleh Charles Tarlton (1956) dari University of California. Menurutnya, pembeda utama antara desentralisasi biasa (simetri) dengan desentralisasi asimetri terletak pada tingkat kesesuaian (*Conformity*) dan keumuman (*Commonality*), dalam hubungan suatu level pemerintahan (negara bagian/daerah) antara sistem politik dengan sistem pemerintahan pusat maupun antar negara bagian/daerah.<sup>24</sup>

Menurut McGarry, model desentralisasi asimetris akan terjadi apabila semua otonomi unit lokal menikmati level otonomi yang berbeda (umum-

<sup>24</sup> Robert Endi Jawang. "Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetri di Indonesia," *Jurnal Analisis CSIS, Center For Strategic And International Studies*, Juni 2011: Vol .40, Nomor 2, hlm. 162.

nya otonomi yang lebih luas).<sup>25</sup> Saldi Isra juga berpendapat tentang desentralisasi asimetris, ia menyatakan; meskipun memilih bentuk negara kesatuan, sejumlah bentangan fakta keberagaman yang ada, tidak mungkin membuat desain hubungan pusat-daerah secara seragam (simetris). Artinya, pilihan memberi ruang untuk pengaturan yang berbeda untuk berbagai daerah (asimetris) menjadi pilihan yang tak terhindarkan. Negara harus memperhatikan keberagaman tersebut agar tidak tercipta disintegrasi bangsa, sehingga terwujud prinsip *unity in diversity*.

Menurut Edie Toet Hardiatno terkait konsep desentralisasi asimetris, dalam hal pemberian kewenangan atau pembagian urusan pemerintahan di dalam undang-undang tentang otonomi khusus, mencerminkan prinsip subsidiaritas yang cukup kental. Prinsip subsidiaritas merupakan prinsip pelimpahan tugas dan kewenangan pemerintahan dalam sistem federal.<sup>26</sup> Namun di negara Indonesia diselenggarakan dalam konteks Otonomi Daerah dalam wujud Negara Kesatuan Republik.

## 2.5. Konsep Desentralisasi Asimetris

Konsep Desentralisasi itu sendiri terbagi menjadi dua konsep, yang terdiri dari **pertama** Desentralisasi Simetris (merupakan konsep desentralisasi yang berjalan sesuai dengan prinsip pokok dasar dari desentralisasi itu sendiri) dan yang **kedua** Konsep Desentralisasi Asimetris. Konsep Desentralisasi Asimetri ini pertama kali dikemukakan oleh Charles Tarlton (1956) dari *University of California*. Menurut pandangan Tarlton konsep

tersebut yaitu konsep Desentralisasi Asimetri lebih pada penerapannya yang lebih cenderung diterapkan kedalam Negara Bagian yang terdapat di negara Amerika. Menurutnya, pembeda utama antara Desentralisasi Biasa (simetri) dengan Desentralisasi Asimetri terletak pada tingkat kesesuaian (*Conformity*) dan keumuman (*Commonality*). Hubungan antar level pemerintahan (negara bagian yang dalam hal ini adalah representasi daerah) adalah antara sistem politik dengan sistem pemerintahan pusat maupun antar negara bagian.<sup>27</sup> Selanjutnya dalam perkembangannya juga disampaikan oleh McGarry, model desentralisasi asimetris akan terjadi apabila semua otonomi unit lokal menikmati level otonomi yang berbeda (umumnya otonomi yang lebih luas).<sup>28</sup> Berdasarkan paparan konsep yang disampaikan Tarlton diatas dapat kita ketahui bahwa Konsep Desentralisasi Asimetris ini di Negara Amerika yang merupakan negara Federasi diterapkan kepada negara – negara bagian sebagai pengaturan hubungan antar level dalam pemerintahan serta hubungan sistem politik diantara negara – negara bagian serta juga antara negara bagian dengan Pemerintah Pusat.

Negara Indonesia dalam sistem tata pemerintahannya juga menganut konsepsi desentralisasi asimetris. Namun berbeda dengan negara Amerika yang menganut sistem Federal, Indonesia menerapkan desentralisasi asimetris dalam kerangka Negara Kesatuan. Pendapat terkait dengan konsep ini disampaikan oleh Pakar Hukum Tata Negara Indonesia yang dalam hal ini adalah Saldi Isra. Saldi Isra memiliki pendapat terkait tentang

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm. 163.

<sup>26</sup> Edie Toet Hendratno. *Negara Kesatuan, Desentralisasi dan Federalisme*, Edisi Pertama, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009, hlm. 431.

<sup>27</sup> Robert Endi...*Ibid*,

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm. 163.

desentralisasi asimetris yaitu bahwa “Meskipun memilih bentuk negara kesatuan, sejumlah bentangan fakta keberagaman yang ada, tidak mungkin membuat desain hubungan pusat-daerah secara seragam (simetris). Artinya, pilihan memberi ruang untuk pengaturan yang berbeda untuk berbagai daerah (asimetris) menjadi pilihan yang tak terhindarkan. Negara harus memperhatikan keberagaman tersebut agar tidak tercipta disintegrasi bangsa, sehingga terwujud prinsip *unity in diversity*.”<sup>29</sup> Selain itu terkait konsep desentralisasi asimetris, otonomi daerah yang diadopsikan tetap menjamin pluralisme antar daerah dan tuntutan keprakarsaan dari bawah atau dari tiap-tiap daerah untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dan pembangunan. Bahwa di bawah konsep NKRI tetap dimungkinkan adanya pola-pola pengaturan yang bersifat pluralisme seperti terhadap Aceh dan Papua.<sup>30</sup> Saldi Isra juga berpendapat bahwa pelaksanaan Desentralisasi di Negara Indonesia tidak dapat dilakukan secara murni, oleh karena fakta luasnya keberagaman suku dan corak budaya masyarakat Negara Indonesia, yang memaksa Indonesia juga menerapkan konsepsi Desentralisasi Asimetri sebagai upaya menjaga disintegrasi antar suku bangsa dan corak budaya yang memiliki keberagaman yang sangat luas.

Pendapat yang sama juga disampaikan oleh Edie Toet Hardiatno terkait konsep desentralisasi asimetris, dalam hal pemberian kewenangan atau pembagian urusan pemerintahan di dalam undang-undang tentang otonomi khusus, mencerminkan prinsip subsidiaritas yang cukup kental. Prinsip subsidiaritas merupakan prinsip pelimpahan tugas

dan kewenangan pemerintahan dalam sistem federal.<sup>31</sup>

Tanpa kita sadari, komponen sistem Desentralisasi Asimetri seperti yang disebut diatas, telah terkandung di dalam Undang Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Selanjutnya berdasarkan UUD 1945 sebagai Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi acuan pokok dalam membentuk dan menimbang berbagai peraturan perundang-undangan dibawahnya, pengaturan terkait tentang desentralisasi asimetris di dalam daerah otonom, hal tersebut diatur dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Adapun Pasal 18B ayat (1) menentukan “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang”. Ketentuan tersebut mengamanahkan pengaturan atas pengakuan dan penghormatan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa oleh negara. Pasal 18B UUD 1945, secara eksplisit tidak ditemukan istilah desentralisasi asimetris. Para pengubah UUD 1945 maupun ahli yang hadir sebagai Panitia *Ad Hoc* 1 BP MPR lebih menitikberatkan pada permasalahan otonomi, pembagian kewenangan pusat-daerah, dan hubungan pusat-daerah serta implementasi otonomi daerah. Meski demikian, bukan berarti pembahasan tentang desentralisasi tidak mengandung konsep desentralisasi asimetris.<sup>32</sup>

Penetapan dan memerhatikan ke-khas-an masing-masing daerah sebagai salah-satu “roh” pembahasan perubahan Pasal 18, anggota MPR secara implisit membahas pola desentralisasi asimetris dalam desain hubungan pusat - daerah.

<sup>29</sup> *Ibid*, hlm. 164

<sup>30</sup> *Ibid*, hlm. 164

<sup>31</sup> Edie Toet Hendratno..*Ibid*.

<sup>32</sup> *Ibid*.,hlm. 42.

Sejak diberlakukannya UU No 1/1945 sampai UU No 5/1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, sistem otonomi daerah dikonsepsikan sebagai otonomi materiil, otonomi formil, dan otonomi rill atau otonomi nyata dan bertanggung-jawab; otonomi yang nyata , serasi, dinamis, dan bertanggung-jawab; sampai kepada otonomi luas, nyata, dan bertanggung-jawab yang merupakan kerangka berpikir dalam memaknai dan mewujudkan amanat Pasal 18 UUD 1945.<sup>33</sup>

Dapat kita ketahui bersama bahwa, penerapan desentralisasi di negara Indonesia tidak

sama sekali persis seperti apa yang diterapkan di negara Amerika. Penerapan Desentralisasi Asimetris di Negara Indonesia semata sebagai penegakan prinsip kerangka negara Kesatuan guna menitikberatkan pada pelaksanaan Sistem Otonomi Daerah dan hanya pada wilayah hubungan kerja antar pusat dan daerah. Berikut adalah tabel perbandingan pemahaman terkait dengan desentralisasi asimetris yang diberikan oleh Konstitusi dan pemahaman yang diberikan oleh para ahli, sebagai berikut:

**Tabel I.**  
**INDIKATOR DESENTRALISASI ASIMETRIS**

NO.	INDIKATOR DESENTRALISASI ASIMETRIS	
	Menurut Para Ahli	Menurut Pasal 18 & 18 B (1) UUD 1945
1	<b>Charles Tarlton</b> a) Daerah otonom. b) Memiliki perbedaan tingkat kesesuaian ( <i>conformity</i> ) dalam hubungan pemerintahan pusat-daerah. c) Memiliki perbedaan tingkat keumuman ( <i>communality</i> ) dalam hubungan pemerintahan pusat-daerah.	a) Negara Republik Indonesia.
		b) Berbentuk kesatuan.
		c) Dibagi atas daerah provinsi, kota, dan kabupaten.
2	<b>Mc Garry</b> a) Daerah otonom. b) Menikmati level otonomi yang berbeda dengan daerah otonomi lainnya.	d) Berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah-tangganya.
		e) Menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3	<b>Jimly Asshiddiqie</b> a) Daerah otonom. b) Mengadopsi pluralisme antar daerah otonom. c) Mengadopsi tuntutan keprakarsaan dari daerah untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dan pembangunan. d) Dalam bingkai NKRI.	f) Memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
		g) Dipimpin oleh Gubernur, Bupati, dan Walikota.
		h) Dipilih secara demokratis melalui pemilihan umum.
		i) Menjalankan otonomi seluas-luasnya.
4	<b>Saldi Isra</b> a) Daerah Otonom. b) Menikmati desain hubungan pusat-daerah secara berbeda ( <i>asimetris</i> ). c) Memiliki bentangan fakta keberagaman daerah. d) Pangakuan dari negara ( <i>rekognisi</i> ).	j) Berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain.
		k) Pengakuan negara.
		l) Penghormatan negara.
5	<b>Eddie Toet Hardianto</b> a) Daerah otonom. b) Memberikan kewenangan. c) Pembagian urusan pemerintahan. d) Di dalam undang-undang tentang otonomi khusus. e) Mencerminkan prinsip subsidiaritas yang kental (prinsip pelimpahan tugas dan kewenangan pemerintahan dalam sistem federal.	m) Daerah yang bersifat khusus.
		n) Daerah yang bersifat istimewa.
		o) Diatur dengan undang-undang.

<sup>33</sup> Ibid.

## 2.6. Konsep Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Serta Sejarah Pembentukannya di Kota Batam

### 2.6.1. Konsep Perdagangan Bebas

*Free Zone* dalam kamus Bahasa Inggris – Bahasa Indonesia diartikan sebagai wilayah bebas, sedangkan *Trade* itu sendiri dalam pengertian Bahasa Indonesia adalah Perdagangan. Apabila kita artikan secara keseluruhan maka pengertian dari *Free Trade Zone* dapat kita maknakan sebagai wilayah perdagangan yang bebas atau wilayah perdagangan bebas. Pengertian bebas tersebut tidak serta merta sebeb – bebasnya untuk melakukan perdagangan di wilayah tersebut. Menurut Ronny Sautma Hotma Bako dalam artikel yang ditulis dan disajikan dalam situs [www.depkumham.go.id](http://www.depkumham.go.id) menyebutkan bahwa FTZ merupakan kawasan yang terisolasi dan berlokasi dekat dengan pelabuhan laut dan bandara, dimana barang impor akan dipindahkan, disimpan, dikemas ulang atau proses lainnya bebas dari pengenaan Bea Masuk, Pajak Pertambahan Nilai (PPN), Pajak Pertambahan Nilai Atas Barang Mewah (PPnBM) dan Cukai. Dapat kita maknai bahwa sejatinya pengertian yang diberikan oleh DR. Ronny Sautma Hotma Bako, SH., MH., merupakan bentuk *Free Trade Zone* yang diterapkan kota Batam, yang dalam peraturan perundang – undangan dijustifikasi dengan nama Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas kota Batam.

Perdagangan dalam hal ini dapat dimaknakan sebagai kegiatan ekspor impor yang dilakukan dalam suatu wilayah geografis (dalam hal ini adalah kota Batam), sedangkan pengertian bebas

dalam hal ini adalah seperti yang disampaikan oleh Ronny Sautma Hotma Bako adalah bebas dari pengenaan bea masuk, PPN, PPnBM dan cukai.

Menelaah dari pengertian FTZ yang diberikan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2000 yang selanjutnya telah diundangkan melalui 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, disebutkan bahwa KPBPB adalah suatu kawasan yang berada dalam wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terpisah dari daerah pabean sehingga bebas dari pengenaan bea masuk, pajak pertambahan nilai, pajak penjualan atas barang mewah, dan cukai. Menurut pengertian yang diberikan dalam peraturan ini juga dijelaskan tentang yang dimaksud pelabuhan adalah Pelabuhan Laut dan Bandar Udara. Sesuai dengan ketentuan tersebut di atas juga diberikan batasan perdagangan yang dilaksanakan di wilayah *FTZ* adalah mencakup tentang kegiatan ekonomi yang terdiri dari perdagangan itu sendiri, maritim, perindustrian, perhubungan, perbankan, pariwisata, dan bidang – bidang lain yang ditetapkan dalam Undang Undang pembentukan KPBPB. Meskipun kawasan ini merupakan kawasan yang bebas dan dikeluarkan sebagai daerah diluar daerah pabean, namun pemasukkan terhadap barang yang termasuk dalam daftar *negatif list* mendapatkan larangan di Negara

Indonesia sesuai dengan peraturan perundang – undangan yang berlaku maka negara masih tetap diberlakukan juga di kawasan FTZ.

Kebijakan FTZ di suatu negara ditujukan untuk meningkatkan investasi dalam bentuk industri manufaktur serta aktivitas komersial lainnya bagi perdagangan internasional. Guna mendukung tercapainya kegiatan dan tujuan tersebut maka diperlukan beberapa hal guna memfasilitasi pelaksanaan investasi tersebut di atas, yang diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Infrastruktur yang sangat memadai.
- b. Regulasi yang lebih fleksibel guna menciptakan iklim usaha yang kondusif.
- c. Fokus pada kegiatan ekspor.
- d. Paket insentif yang menarik baik berupa insentif fiskal, maupun berupa pemberian kuota untuk memasuki pasar domestik.

Kawasan Perdagangan dan Pelabuhan Bebas pada prinsipnya merupakan suatu kawasan khusus untuk meyenggarakan perdagangan yang bebas dari wilayah pabean sehingga perdagangan yang dilakukan tidak dikenakan bea masuk, pajak pertambahan nilai, pajak penjualan atas barang mewah, dan bea cukai, sedangkan pelabuhan bebas itu sendiri adalah pelabuhan yang terdapat di kawasan perdagangan bebas guna mendukung penyelenggaraan perdagangan itu sendiri. Pelabuhan itu sendiri terbagi menjadi 2 (dua) yaitu: Pelabuhan Laut dan Bandar Udara. Pengertian ini dapat kita ambil melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan dan Pelabuhan Bebas (yang selanjutnya disebut dengan Perppu No.

1 Tahun 2000). Bagian yang menjelaskan tentang pengertian tentang Kawasan Perdagangan dan Pelabuhan Bebas terdapat dalam pasal 1 angka 1 yang menentukan sebagai berikut:

“Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas adalah suatu kawasan yang berada dalam wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terpisah dari daerah pabean sehingga bebas dari pengenaan bea masuk, pajak pertambahan nilai, pajak penjualan atas barang mewah, dan cukai.”

Lebih lanjut angka 2 menentukan tentang apa yang dimaksud pelabuhan di KPBPB, yaitu menentukan bahwa yang dimaksud dengan Pelabuhan adalah Pelabuhan Laut dan Bandar Udara di wilayah Kawasan Perdagangan Bebas.

KPBPB merupakan kawasan yang memiliki kekhususan dengan pengaturan yang dilakukan melalui Undang Undang dan melakukan kegiatan - kegiatan di bidang ekonomi, seperti sektor perdagangan, maritim, industri, perhubungan, perbankan, pariwisata, dan bidang-bidang lain. Selanjutnya dalam setiap pengambilan kebijakan yang berkaitan dengan Investasi sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2011 menentukan bahwa: Kepala Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam berkedudukan sebagai pengguna anggaran/pengguna barang pada Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam. Selanjutnya Kepala Badan Pengusahaan Kawasan dalam melakukan kegiatannya bertanggungjawab kepada Dewan Kawasan. Dewan Kawasan merupakan Lembaga

yang berfungsi sebagai supervisi dalam mengontrol kebijakan serta pelaksanaan kegiatan daripada BP Kawasan. Hal ini sejalan dengan ketentuan Undang-Undang No. 44 Tahun 2007 Tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2007 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 36 Tahun 2000 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2000. BP Batam merupakan badan bentukan dari Dewan Kawasan, artinya BP Batam berada dibawah Dewan Kawasan, dimana Dewan Kawasan berdasarkan ketentuan Pasal 8 mempunyai tugas dan wewenang :

“menetapkan kebijaksanaan umum, membina, mengawasi dan mengkoordinasikan kegiatan Badan Pengusahaan”,

Sedangkan Badan Pengusahaan mempunyai tugas dan wewenang:

*“melaksanakan pengelolaan, pengembangan dan pembangunan kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas sesuai dengan fungsi-fungsi kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas”.*

Lebih lanjut susunan keanggotaan Dewan Kawasan diatur dalam Keputusan Presiden No. 8 Tahun 2016 menetapkan pembentukan Dewan Kawasan yang diketuai oleh Menteri Koordinator Bidang Ekonomi (merangkap anggota) dengan anggota:

- a) Menteri Dalam Negeri,
- b) Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia,
- c) Menteri Keuangan,
- d) Menteri Perdagangan,
- e) Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional,
- f) Panglima Tentara Nasional Indonesia,
- g) Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia,
- h) Sekretaris Kabinet,
- i) Gubernur Kepulauan Riau,
- j) Walikota Batam, dan

k) Ketua DPRD Provinsi Kepulauan Riau

Berdasarkan ketentuan di atas dapat kita simpulkan bahwa penyelenggaraan investasi di wilayah Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Pulau Batam merupakan kewenangan BP Kawasan yang dalam hal ini merupakan representasi/kepanjangan tangan dari pusat untuk melakukan pengelolaan di wilayah daerah khususnya wilayah perbatasan guna memngembangkan investasi di wilayah geostrategis.

#### 2.6.2. Sejarah Pembentukan FTZ di Kota Batam

Seperti dikutip dalam artikel milik Departemen Pekerjaan Umum (“Batam Sejak 1968 Hingga Era Otonomi Daerah”, disampaikan bahwa pengembangan Pulau Batam (yang selanjutnya disebut dengan P. Batam) terbagi dalam 6 periode pengembangan. Periode-periode tersebut adalah seperti yang dijelaskan sebagai berikut:

1. Periode pertama (1968 -1976), P. Batam saat itu diberlakukan sebagai Pulau yang merupakan kawasan khusus dibawah pengelolaan Pertamina dengan fungsi sebagai basis logistik dan operasional bagi industri minyak dan gas bumi;
2. Periode kedua (1976-1978), merupakan *Periode Persiapan* yaitu Batam bertindak sebagai pijakan pertama pengembangan P. Batam melalui Badan Pengelola Pembangunan P. Batam berdasarkan Keppres Nomor 65 Tahun 1970 tentang Proyek Pengembangan P. Batam yang diterbitkan oleh Pemerintah Pusat saat itu,

- yaitu pada tanggal 19 Oktober 1970;
3. Periode ketiga (1978-1998), merupakan Periode Konsolidasi yang saat itu dipimpin oleh Prof. Dr. JB. Sumarlin. Konsolidasi yang dimaksud dalam periode ini adalah merupakan konsolidasi yang dilaksanakan sebagai wujud dan upaya transisi penyerahan pengelolaan P. Batam ke Pemerintahan Pusat secara langsung sebagai akibat terjadinya krisis yang melanda di Perusahaan Negara (PN) Pertamina;
  4. Periode keempat (1978 –1998), merupakan masa dimana P. Batam memulai pembangunan melalui pembangunan sarana dan prasarana serta infrastruktur dalam rangka mendukung Penanaman Modal baik Dalam Negeri maupun dari pihak Asing;
  5. Periode kelima (1998 – 2005), merupakan masa pengembangan bagi P. Batam melalui pengembangan infrastruktur – infrastruktur yang telah dimiliki agar dapat berdaya maksimal, guna menyiapkan kemampuan persaingan P. Batam yang selanjutnya akan diproyeksikan sebagai Bandar Madani (Pelabuhan Mandiri);
  6. Periode Keenam (1998 – 2005), merupakan periode peningkatan sarana & prasarana bagi pengelolaan P. Batam, penanaman modal serta pembangunan kualitas lingkungan hidup yang memadai bagi masyarakat kota Batam.

Pada awalnya pengembangan fungsi Batam didasarkan atas Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 1971 tentang “Pengembangan Pembangunan

P. Batam (yang meliputi wilayah Batu Ampar)”, pengembangan tersebut diarahkan untuk membangun P. Batam sebagai Kawasan Berikat (*Bonded Warehouse*). Seiring dengan perkembangan industri dan meningkatnya kebutuhan atas sarana dan prasarana bagi P. Batam, maka wilayah pembangunan kembali diperluas meliputi P. Batam, Pulau Rempang dan Pulau Galang serta beberapa Pulau Kecil yang berada di sekitar pulau Rempang-Galang atau yang biasa disebut dengan wilayah Bareleng (Batam, Rempang Galang), melalui Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 1992, sedangkan penetapan P. Batam sebagai daerah Industri tercantum dalam Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1978 yang disempurnakan melalui Keputusan Presiden Nomor 94 Tahun 1998. Dalam Keputusan Presiden Nomor 94 Tahun 1998 itulah P. Batam tergambarkan sebagai sebuah penyempurnaan fungsi yaitu sebagai daerah industri yang diperluas hingga meliputi wilayah Bareleng. Penyempurnaan atas pembangunan seperti tersebut di atas dimaksudkan untuk menangkap peluang investasi yang lebih besar dan untuk memperlancar usaha pengembangan industri di Negara Kesatuan Republik Indonesia khususnya wilayah P. Batam.

Sejalan dengan perkembangan pembangunan P. Batam, secara linear beiringan akan dibarengi dengan laju pertumbuhan penduduk yang secara perlahan meningkat dan menumbuhkan lahirnya jasa – jasa perkotaan. Awal Tahun 1980-an dipandang perlu adanya pengaturan khusus dalam hal penyelenggaraan pemerintahan. Dengan kata lain, perlu ada lembaga di luar badan Otorita Batam

(OB) yang memiliki peran mengatur fungsi pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna maksimal. Berdasarkan pertimbangan tersebut, Pemerintah Pusat kemudian mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1983 mengenai Pembentukan Kota Administratif Batam di Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Riau sebagai perangkat dekonsentrasi. Sejak saat itu pula, pengelolaan kawasan P. Batam melibatkan dua lembaga, yakni OB dan Pemerintah Kota Administratif.

Perubahan besar terjadi setelah dikeluarkan dan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU OTODA) dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Daerah, yang menjadikan P. Batam sebagai daerah Pemerintahan Kota Otonom yang sama kedudukannya dengan Kabupaten dan kota-kota lainnya di Indonesia. Kedua peraturan ini selanjutnya dirubah menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Berdasarkan perjalanan P. Batam dari tahun ke tahun melalui terbitnya berbagai peraturan perundang – undangan seperti yang telah disebut di atas, sejatinya proses tersebut yang berujung pada timbulnya Badan Otonom yang sama–sama memiliki kewenangan dalam mengatur P. Batam, justru menjadi bumerang bagi P. Batam. Permasalahan yang timbul sebagai akibat dibentuknya Pemerintah Kota Administrasi adalah dengan timbulnya dualisme kepemimpinan dalam hal pengelolaan pembangunan

di Kota Batam. Dualisme berdampak pada buruknya pelaksanaan yang berkaitan dengan kebijakan – kebijakan yang diambil sebagai upaya pembangunan daerah. OB sebagai lembaga yang memiliki otoritas penuh dari Pemerintah Pusat merasa berhak untuk menentukan arah dan cetak biru dari pengembangan P. Batam, disisi lain Pemerintah Kota Batam (Pemko Batam) melalui UU OTODA juga merasa berhak dan memiliki kewenangan penuh untuk menentukan arah dan cetak biru pembangunan P. Batam berikut perluasan wilayah cakupannya.

Menanggapi masalah perebutan kekuasaan antara Pemko Batam dan OB, Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Hari Sabarno yaitu menteri era Presiden Megawati Sukarnoputri (saat terjadinya permasalahan ini) mengungkapkan untuk menyelesaikan persoalan tarik menarik pengelolaan P. Batam antara Pemko Batam dan OB, Departemen Dalam Negeri (Depdagri) akan menggelar dialog segi tiga. Dialog tersebut membahas pokok-pokok persoalan mengenai kewenangan pengelolaan Otorita Batam (dikutip dari Tempo Interaktif 10 November 2001). Langkah yang dilakukan oleh Mendagri tersebut mendapatkan sambutan yang negatif dari beberapa kalangan yaitu dimana solusi yang disampaikan oleh Mendagri sama halnya dengan telah melakukan upaya intervensi kepada Pemko Batam atas proses pengambilalihan OB. Menurut Mendagri, belum saatnya bagi Pemko Batam yang belum mampu dari segi sumber daya manusia (SDM) dan sistem pengelolaan industri. Sesuai UU OTODA, penyerahan pengelolaan kawasan otorita harus dilakukan secara bertahap. Hal ini dimaksudkan agar

Pemko Batam mempersiapkan diri terlebih dahulu dari sisi sumber daya manusia serta sistem pengelolaan industri. Saat ini, pihak otorita tidak menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan, dan begitu pula pihak Pemko Batam belum punya kemampuan SDM dan sistem untuk menguasai pengelolaan industri.

Sejatinya permasalahan perebutan kewenangan pengelolaan P. Batam yang telah ditetapkan menjadi Kota Batam dapat diselesaikan dengan merujuk pada Pasal 9 ayat (4) UU OTODA yang telah menentukan "bahwa daerah dapat mengusulkan pembentukan kawasan khusus kepada pemerintah, yang tata cara penetapan kawasan khusus diatur dalam Peraturan Pemerintah." Guna menjawab amanah ketentuan UU OTODA tersebut maka pada tahun 2008 diterbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2007 yang telah diisyaratkan melalui terbitnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tahun 2000 yang kemudian diundangkan melalui 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.

Dalam perkembangannya sejak lahir Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UUPM) pengembangan Kawasan Perdagangan Bebas melalui UU OTODA diisyaratkan dalam bentuk KEK tersebut menemui titik terang. Dalam UUPM disebutkan dalam salah satu bab yang diatur pada Bab XIV yaitu mengenai

KEK sebagaimana diatur dalam Pasal 31 dengan dikuatkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam (PP FTZ). Pada tahun 2008 kesempurnaan PP FTZ telah mendapatkan puncaknya dengan terbitnya Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2008 tentang Dewan Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam.

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 46 Tahun 2007 merupakan justifikasi dan sekaligus sebagai payung dari pelaksanaan KPBPB kota Batam. Terbentuknya kota Batam sebagai KPBPB, didasarkan pada konsideran menimbang yang memiliki landasan konstitusional melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2007 yang ditetapkan tanggal 4 Juni 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, sedangkan Perpu Nomor 1 Tahun 2007 itu sendiri memiliki landasan konstitusional melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khususnya pada pasal 1 ayat (4) serta Undang-Undang dasar 1945 pasal 22 ayat (1).

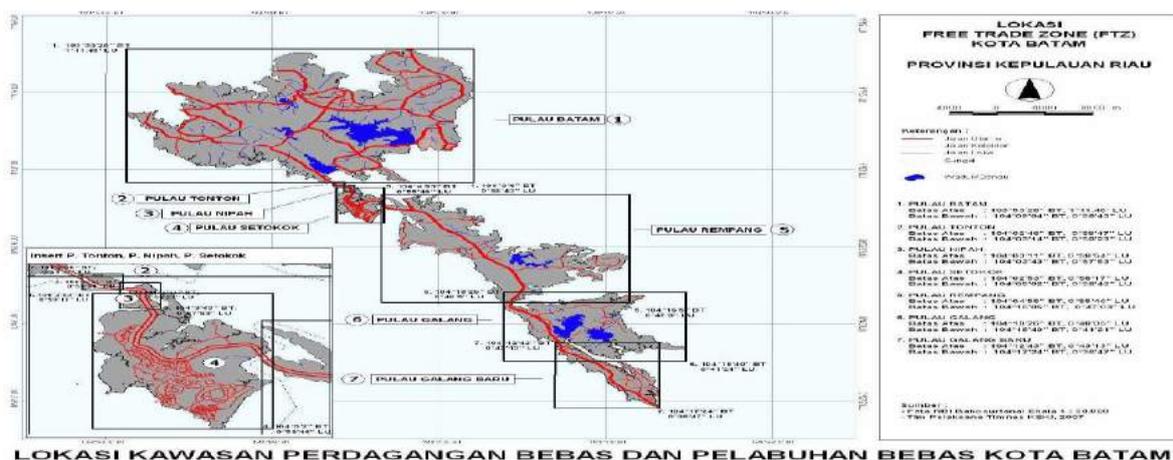
Justifikasi atas Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Kota Batam sesuai dengan yang diamanatkan dalam Perpu Nomor 1 Tahun 2007 yang seharusnya berbentuk Undang-Undang. Namun saat itu kebutuhan akan regulasi wilayah Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Kota Batam sangat

mendesak sehingga tidak memungkinkan untuk disahkan dalam bentuk Undang Undang, karena apabila disahkan melalui Undang Undang maka hal tersebut akan membutuhkan proses yang panjang dan melalui tahapan pembahasan melalui Dewan Perwakilan Rakyat yang sebelum memasuki wilayah pembahasan dan pengesahan, maka Rancangan Undang Undang (RUU) harus masuk ke dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) terlebih dahulu. Sehingga tidak memungkinkan dengan kebutuhan yang mendesak untuk terbitnya regulasi mengenai wilayah Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Kota Batam. Alternatif untuk meniyasati hal tersebut adalah dengan menerbitkan melalui Peraturan Pemerintah, sehingga PP Nomor 46 Tahun 2007 tentang Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Kota Batam dapat digunakan sebagai payung dari regulasi pelaksanaan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Kota Batam. Namun tidak menepis bahwa payung utama dalam pelaksanaan kawasan tersebut adalah melalui

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.

Jangka waktu berlakunya PP Nomor 46 Tahun 2007 tentang Perdagangan Bebas dan Pelabuhan bebas Kota Batam sejauh 70 tahun. Namun secara tegas dalam pasal 48 ayat (1) ditentukan bahwa KPBPB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diusulkan menjadi KEK, KPBPB berakhir sesuai dengan jangka waktu yang telah ditetapkan. Seperti yang telah ditetapkan dalam PP Nomor 46 Tahun 2007 tentang Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Kota Batam, FTZ Kota Batam meliputi wilayah sebagai berikut yaitu Pulau Batam, Pulau Tonton, Pulau Setokok, Pulau Nipah, Pulau Rempang, Pulau Galang dan Pulau Galang Baru.

**Gambar. 1**  
Peta Lokasi Kawasan  
Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Pulau Batam



Setelah terbentuknya jaminan/payung hukum atas FTZ kota Batam, Kawasan tersebut untuk hingga waktu paling lambat tanggal 31 Desember 2008 sudah harus telah menetapkan Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Kota Batam yang dalam hal ini penjelmaan/pergantian antara Otorita Batam menjadi Badan Pengusahaan Kawasan. Secara khusus dalam PP Nomor 46 Tahun 2007 khususnya pasal 3 ayat (2) berikut seluruh aset Otorita Batam juga menjadi aset Badan Pengusahaan Kawasan.

## 2.7. KPBPB Kota Batam Sebagai Bentuk Desentralisasi Asimetris.

Sisi historis, pengelolaan Pulau Batam digambarkan bahwa pengelolaan dilakukan oleh Perusahaan Negara Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Nasional (PN Pertamina) periode (1970-1971), oleh Badan Pimpinan periode (1971-1973), oleh Otorita Batam periode (1973-2007), dan terakhir oleh Badan Pengusahaan Batam periode (2007-sekarang).<sup>34</sup>

Sementara itu sebagai daerah industri, Pulau Batam statusnya diperkuat dengan menetapkan seluruh Pulau Batam sebagai wilayah usaha Bonded Warehouse melalui Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1978 tentang Penetapan Seluruh Pulau Batam Sebagai Wilayah Usaha (*Bonded Warehouse*). Berdasarkan keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1978 status Pulau Batam diperluas tidak hanya menjadi daerah industri tetapi juga wilayah pabean atas barang impor, ekspor, dan

re-ekspor ke dan dari Pulau Batam mendapatkan kebebasan bea, cukai, atau pungutan Negara lainnya.<sup>35</sup>

Penetapan Pulau Batam sebagai daerah industri mengalami perkembangan pada tahun 2000-an dengan penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini kemudian ditetapkan menjadi 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.<sup>36</sup>

Pada tahun 2007 lahir Undang-Undang Nomor 44 tahun 2007 Tentang Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas (*Free Trade Zone/ FTZ*). Konsep dasar didalam (*Free Trade Zone*) adalah pembebasan dari hambatan atas ketentuan pemerintah, baik itu oleh pengenaan tarif (*tariff barriers*) ataupun (*Non-tariff barriers*). Kawasan bebas adalah kawasan yang terpisah dari pabean, sehingga bebas dari pengenaan bea masuk, PPN, PPnBM dan Cukai.

Menilik ketentuan PP *FTZ* Batam, dibagi kedalam periodeisasi beberapa ketentuan yang terdiri sebagai berikut:

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 41 tahun 1973 khususnya pasal 4 Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam (Otorita Batam) merupakan lembaga yang bertanggung-

<sup>34</sup> Muhammad Sapta Murti. "Urgensi Otonomi khusus Batam dikaitkan dengan pelaksanaan Masyarakat Ekonomi Asean 2015," Bandung, *Jurnal Hukum*, Volume 3 Nomor 2.

<sup>35</sup> Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1978 tentang Penetapan Seluruh Pulau Batam Sebagai Wilayah Usaha Bonded Warehouse.

<sup>36</sup> Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000.

ungjawab atas pengembangan dan pertumbuhan Daerah Industri Pulau Batam dan mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. Mengembangkan dan mengendalikan Pembangunan Pulau Batam sebagai suatu Daerah Industri;
- b. Mengembangkan dan mengendalikan kegiatan-kegiatan pengalih-kapalan (transshipment) di Pulau Batam;
- c. Merencanakan kebutuhan prasarana dan perusahaan instalasi-instalasi prasarana dan fasilitas lainnya;
- d. Menampung dan meneliti permohonan izin usaha yang diajukan oleh para pengusaha serta mengajukannya kepada instansi-instansi yang bersangkutan;
- e. Menjamin agar tata-cara perizinan dan pemberian jasa-jasa yang diperlukan dalam mendirikan dan menjalankan usaha di Pulau Batam dapat berjalan lancar dan tertib, segala sesuatunya untuk dapat menumbuhkan minat para pengusaha menanamkan modalnya di Pulau Batam.

Dalam pelaksanaan tugasnya, Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam bertanggung jawab langsung kepada Presiden melalui supervisi dari beberapa Departemen/Kementrian yang tergabung dalam Dewan Pengawas Daerah Industri Pulau Batam. Oleh karena pembangunan dan perkembangan Pulau Batam yang semakin pesat sebagai wilayah industri, dibentuk Pemerintahan Administratif Kota Batam melalui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1983 tentang Pembentukan Kotamadya

Batam di Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Riau. Permasalahan timbul saat terbitnya Undang Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang Undang No. 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.

Sesuai dengan perkembangannya, supervisi seperti tersebut di atas mengalami perubahan pelaksanaan yang secara khusus diatur dalam Perpres 30 Tahun 2008 tentang Dewan Nasional Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas, yang selanjutnya diamandemen melalui Keppres ini juga sekaligus mencabut Keputusan Presiden Nomor 18 Tahun 2013 dan kembali di amandemen melalui Keputusan Presiden No. 8 Tahun 2016 tentang Dewan Kawasan Perdagangan bebas dan Pelabuhan Bebas Batam yang menentukan bahwa 'Pembentukan penetapan Dewan Kawasan PBPB Batam diketuai oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian (merangkap anggota) dengan anggota: Menteri Dalam Negeri, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Menteri Keuangan, Menteri Perdagangan, Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Panglima Tentara Nasional Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Sekretaris Kabinet, Gubernur Kepulauan Riau, Walikota Batam, dan Ketua DPRD Provinsi Kepulauan Riau." Hal ini menunjukkan bahwa segala tindakan yang dijalankan BP Kawasan dalam pembangunan dan pengelolaan investasi di KPBPB Batam tunduk pada kebijakan yang dibentuk oleh Dewan Kawasan yang dahulunya

melalui Keputusan Presiden Nomor 41 tahun 1973 dalam bentuk supervisi namun pertanggungjawabannya langsung ke Presiden.

UU Pemerintah Daerah merupakan representasi dari pelaksanaan dan pengelolaan Pemerintah Daerah dengan otonomi seluas – luasnya tanpa campur tangan pemerintah kecuali hal – hal tertentu. Sesuai perkembangan UU Pemerintah Daerah telah melalui amandemen yang terdiri dari Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang selanjutnya kembali dirubah dengan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan kembali dirubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang.

Melalui UU Pemerintah Daerah, Pemerintah Kota Batam memiliki kewenangan otonomi guna mengelola dan mengembangkan Pulau Batam, sedangkan disisi lain berdasarkan Keppres 41 Tahun 1973 yang telah diamandemen melalui Undang – Undang 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 juncto Peraturan Pemerintah nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Pulau Batam yang telah diamandemen melalui PP Nomor 5 Tahun 2011, yang memberikan kewenangan bagi

Otorita Batam yang berganti menjadi Badan Pengusahaan Kawasan Batam (BP Kawasan Batam) yang melalui ketentuan lain berbentuk Badan Layanan Umum milik Pemerintah, memiliki Tugas Pokok dan Fungsi seperti yang dimiliki oleh Otorita Batam, kecuali yang telah diatur dalam kesepakatan bersama. Hubungan ini dalam pelaksanaannya menimbulkan dualisme kepemimpinan, sehingga terjadi tumpang tindih kewenangan.

Misalnya seperti yang disampaikan oleh Mudasir dalam artikel dalam BPPK Depkeu disampaikan bahwa, “....terjadi tumpang tindih kewenangan dalam perencanaan dan pengendalian pembangunan karena pemberian izin prinsip atau fatwa planologi atau penggunaan lahan masih diterbitkan oleh Otorita Batam, sedangkan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) diterbitkan oleh Pemko Batam. Juga dalam proses perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang pemerintah Kota Batam tidak memiliki kewenangan dalam pengawasan tata ruang di wilayah Kota karena hal ini terkait dengan kewenangan pemberian izin penggunaan lahan yang hingga saat ini masih dipegang oleh Otorita Batam. Beberapa contoh lain, misalnya dalam pengendalian lingkungan hidup terkait dengan aturan yang mewajibkan investor untuk melaksanakan analisis dampak lingkungan akibat pembangunan yang direncanakannya melekat pada perijinan prinsip/faktwa planologi yang diterbitkan oleh pihak Otorita. Persoalan muncul ketika terjadi kerusakan lingkungan dan bahaya lain terhadap masyarakat (eksternalitas) dimana Pemko tidak memiliki cukup otoritas untuk mengendalikan dan memulihkannya. Apalagi ketika terjadi dampak eksternalitas Pemerintah Kota seringkali kurang

mempunyai kewenangan yang cukup untuk mengendalikan apalagi mengatasinya sehingga peranannya melindungi masyarakat kurang efektif.”<sup>37</sup>

Menteri Koordinator Perekonomian Kabinet Kerja yang juga sebagai Ketua Dewan Kawasan KPBPB dalam surat kabar Tempo menyampaikan bahwa “Menteri Koordinator Perekonomian Darmin Nasution mengatakan persoalan utama dalam permasalahan Otorita Batam adalah tumpang-tindih (*overlapping*) kewenangan. Tapi dia menyatakan belum membahas solusinya. “Bagaimana solusinya, saya belum bisa menjawab,” katanya sesuai rapat koordinasi di Kantor Kementerian Koordinator Perekonomian di Jakarta, Selasa, 5 Januari 2015. “Memang perlu ada solusi yang mungkin tidak bisa tuntas sekaligus. Perlu ada masa transisinya. Tapi memang persoalan utamanya adalah adanya overlap tumpang-tindih kewenangan.”<sup>38</sup> Pemerintah masih berupaya mencari solusi terbaik atas kisruh tumpang tindih atau dualisme kewenangan antara BP Batam dan Pemerintah Kota (Pemkot) Batam. Alasannya, keputusan yang diambil akan menentukan nasib atau masa depan kota Batam sebagai salah satu tujuan investasi di Indonesia.<sup>39</sup> “Itu (keputusan) mau dilaporkan Presiden. Ini keputusan berat, jadi saya belum bisa jelaskan,” tegas Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Darmin Nasution di kantornya, Jakarta, Senin malam (11/1/2016).

Selanjutnya hal yang sama juga disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri Kabinet

Kerja, menyampaikan bahwa “Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Tjahjo Kumolo menilai tumpang tindih kewenangan BP Batam dan pemerintah daerah (Pemda) membingungkan investor. Dualisme ini mengakibatkan ketidakpastian hukum yang mempengaruhi iklim investasi.”<sup>40</sup>

Beberapa contoh yang telah disampaikan diatas, memberikan gambaran bahwa penyelenggaraan KPBPB Batam menimbulkan tumpang tindih kewenangan yang diakibatkan terdapat adanya wewenang BP Kawasan dalam mengelola investasi dan melakukan pembangunan di Batam yang dalam hal ini BP Kawasan langsung tunduk dan berkoordinasi serta bersupervisi melalui Dewan Kawasan yang dalam hal ini keanggotaan Dewan Kawasan adalah beberapa Kementrian yang terkait dengan permasalahan investasi di Indonesia. Gambaran ini menunjukkan bahwa pengelolaan Daerah yang melalui Undang Undang Pemerintah Daerah melalui semangat Otonomi Daerah merupakan kewenangan penuh Pemerintah Daerah yang dalam hal ini adalah Pemerintah Kota. Berdasarkan hal tersebut dapat kita simpulkan masih ada campurtangan Pemerintah Pusat dalam pengelolaan Batam. Apakah hal ini merupakan tindakan inkonstitusional, mengingat Pasal 18 UUD 1945 telah mengamanahkan adanya kewenangan pengelolaan daerah secara otonomi melalui semangat desentralisasi yang terkandung dalam UU Pemerintah Daerah. Apakah selanjutnya hal tersebut telah mencederai prinsip desentralisasi.

<sup>37</sup> [https://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEWjCw7OsqeHQAhWJUzQKHxOIdMkQFgg0MAM&url=http%3A%2F%2Fwww.bppk.depkeu.go.id%2Fbdk%2Fpalembang%2Fattachments%2F265\\_TUMPANG%2520TINDIH%2520KEWENANGAN%2520PELAYANAN.pdf&usg=AFQjCNEcGmrrgCJp5dnMb5aYu9mEUCODXQ](https://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEWjCw7OsqeHQAhWJUzQKHxOIdMkQFgg0MAM&url=http%3A%2F%2Fwww.bppk.depkeu.go.id%2Fbdk%2Fpalembang%2Fattachments%2F265_TUMPANG%2520TINDIH%2520KEWENANGAN%2520PELAYANAN.pdf&usg=AFQjCNEcGmrrgCJp5dnMb5aYu9mEUCODXQ)

<sup>38</sup> <https://m.tempo.co/read/news/2016/01/05/090733195/persoalan-utama-otoritas-batam-tumpang-tindih-kewenangan>

<sup>39</sup> <http://bisnis.liputan6.com/read/2409658/pemerintah-cari-solusi-atasi-tumpang-tindih-di-batam>

<sup>40</sup> <http://www.kemendagri.go.id/news/2016/09/19/tumpang-tindih-kewenangan-di-batam-dinilai-bingungkan-investor>.

Apabila kita kembali merujuk pada UUD 1945 khususnya Pasal 18B ayat (1) yang menentukan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”, maka desentralisasi yang dimaksud dalam pelaksanaan ketatanegaraan di Indonesia juga dimungkinkan adanya desentralisasi yang bersifat asimetris. Hal ini seperti yang telah disampaikan oleh Charles Tarlton, McGarry, Jimly Asshiddiqie, dan Saldi Isra pada Sub Bab Konsep Desentralisasi Asimetris. Berdasarkan hal tersebut, maka sesungguhnya penerapan Wilayah KPBPB seperti yang telah diterapkan di Batam tidaklah melanggar amanah Konstitusi khususnya terkait dengan pelaksanaan Otonomi Daerah. Merujuk pada Sub Bab Konsep Desentralisasi Asimetris dan khususnya Pasal 18B ayat (1) dapat kita ketahui bahwa terdapat dua bentuk

desentralisasi asimetris yang diakui oleh negara yaitu satuan – satuan yang bersifat khusus dan satuan – satuan khusus yang bersifat istimewa.

Selanjutnya penerapan KPBPB Batam sendiri masuk kedalam golongan satuan khusus atautah satuan – satuan yang bersifat istimewa. Terkait dengan hal tersebut, perlu dilakukan kajian secara khusus yang bersifat kualitatif untuk menentukan kembali, bagaimana tolok ukur dari sifat dengan jenis khusus dan took ukur dari sifat istimewa. Namun setidaknya berdasarkan beberapa penjelasan yang diberikan oleh para ahli/pakar terkait dengan desentralisasi asimetris dapat kita lakukan perbandingan terhadap indikator-indikator dalam penerapan dari desentralisasi asimetris yang terkandung di dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 tentang *Free Trade Zone* seperti yang tergambar dalam tabel sebagai berikut:

**Tabel 2.**  
Tolok Ukur Penerapan FTZ Dalam Kerangka Desentralisasi Asimetris  
Yang Sesuai Dengan Konstitusi.

INDIKATOR DESENTRALISASI ASIMETRIS	
Menurut KONSTITUSI	Menurut UU FTZ
1. Daerah otonom (Provinsi, Kota, dan Kabupaten).	1. Penetapan oleh negara. (Memutuskan)
2. Dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.	2. Kebijakan strategis nasional. (Menimbang huruf c)
3. Berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangganya.	3. Membangun ekonomi nasional yang berkelanjutan. (Penjelasan umum)
4. Menurut asas otonomi seluas-luasnya dan tugas pembantuan.	4. Kawasan ekonomi khusus. (Menimbang huruf b)
5. Pengakuan Negara	5. Kawasan perdagangan bebas. (Menimbang huruf b)
6. Penghormatan Negara	6. Kawasan pelabuhan bebas. (Menimbang huruf b)
7. Daerah yang bersifat khusus	7. Kawasan dalam wilayah hukum NKRI. (Pasal 1 angka 5 PP No.10/2012)
8. Daerah yang bersifat istimewa	8. Terpisah dari daerah pabean. (Pasal 1 angka 5 PP No.10/2012)
9. Menikmati level otonomi yang berbeda dengan daerah otonomi lainnya.	9. Terbebas dari pengenaan PPN, PPnBM, dan Cukai. (Pasal 1 angka 5 PP No.10/2012)
10. Diatur dengan undang-undang.	10. Meningkatkan daya tarik investasi. (Penjelasan umum)
	11. Dibentuk dengan undang-undang.

### III. PENUTUP

#### 3.1. Kesimpulan

Konstitusi Negara Republik Indonesia (UUD 1945) mengamanahkan pelaksanaan pengelolaan dan pembangunan setiap wilayah Daerah melalui sistem Otonomi Daerah dalam wujud Desentralisasi. Otonomi Daerah adalah konsep dimana terdapat adanya penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestik pada daerah. Tujuan penyerahan pengelolaan dan pembangunan daerah kepada Pemerintahan Daerah semata – mata adalah agar daerah dapat menentukan arah pembangunan daerah masing – masing sebagai upaya mencapai kesejahteraan masyarakat.

Salah satu bentuk nyata dalam upaya memenuhi kesejahteraan masyarakat secara umum, Pemerintah Pusat membentuk satu wilayah dalam mengemban pengembangan investasi. Adalah wilayah Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas yang dibentuk di beberapa wilayah yaitu: Batam, Bintan, dan Karimun serta Pulau We. Pengelolaan tersebut dilakukan dengan pertanggungjawaban

secara langsung kepada Presiden melalui Dewan Kawasan. Hal ini menggambarkan adanya campur tangan dalam pengelolaan wilayah daerah. Hal tersebut di atas bukan merupakan kebijakan yang melanggar, oleh karena UUD 1945 memberikan peluang bagi pelaksanaan Desentralisasi dalam wujud satuan – satuan yang bersifat Khusus maupun Istimewa.

#### 3.2. Saran

Perlu dilakukan penelitian lebih mendalam, guna menentukan bahwa Desentralisasi Asimetris dalam penerapan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas di Kota Batam ini termasuk kedalam jenis satuan – satuan yang bersifat khusus atau satuan - satuan yang bersifat istimewa. Sehingga dapat lebih memberikan kepastian hukum dalam rangka Pengembangan Wilayah Investasi di Negara Kesatuan Republik Indonesia serta memberikan tolok ukur yang pasti dalam menginterpretasikan apa yang dimaksud dengan wilayah yang istimewa dan/atau tolok ukur wilayah yang dianggap sebagai wilayah yang khusus.

### DAFTAR PUSTAKA

#### Buku-buku

- Arinanto, Satya. *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia (Cetakan ke-3), 2011.
- Assiddiqie, Jimly. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2010.
- . *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008.
- Assiddiqie, Jimly. "Prinsip-Prinsip Negara Hukum, dalam "Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum Pidana dan Hukum Islam." *Menyambut 73 Tahun Prof. Dr. H. Muhammad Tahir Azhary*, n.d.
- Azhary. *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*. Jakarta: UI Press, 1995.
- Hendratno, Edie Toet. *Negara Kesatuan, Desentralisasi dan Federalisme*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009.

- Kaelan. *Negara Kebangsaan Pancasila, Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis dan Aktualisasinya*. Yogyakarta: Paradigma, 2013.
- Manan, Bagir. *Beberapa Catatan atas Rancangan Undang-Undang tentang Minyak dan Gas Bumi*. Bandung: FH UNPAD, 1999.
- MD, Moh Mahfud. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2006.
- Noor, Isran. *Politik Otonomi Daerah*. Jakarta: Seven Strategic Studies, 2012.
- Nurcholis, Hanif. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Grasindo, 2007.
- Prasojo, Eko. *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*. Depok: Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, 2006.
- Sesung, Rusdianto. *Hukum Otonomi Daerah*. Bandung: Refika Aditama, 2013.
- Soehino. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty, 2000.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia, 1986.
- Sunarno, Siswanto. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Cet 3*. Jakarta: Sinar Grafika, n.d.
- Widjaja, HAW. *Penyelenggaraan otonomi di Indonesia dalam rangka sosialisasi UU no. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Raja Grafindo, n.d.
- . *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia, Cet 1, .* Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008.
- Jurnal/Makalah/Laporan**
- Jawang, Robert Endi. "Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetri di Indonesia." *Jurnal Analisis CSIS, Center For Strategic And International Studies*, Juni 2011: Vol. 40, Nomor 2.
- Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Republik Indonesia. *Akselerasi Implementasi Otonomi Khusus Provinsi Papua Barat dalam rangka Pemantapan Persatuan dan Kesatuan di dalam bingkai NKRI*. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Republik Indonesia, 2010.
- Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Republik Indonesia. *Akselerasi Implementasi Perdamaian Aceh dalam Perspektif Otonomi Khusus untuk Memantapkan Persatuan dan Kesatuan*. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Republik Indonesia, 2010.
- Murti, Muhammad Sapta. "Urgensi Otonomi khusus Batam dikaitkan dengan pelaksanaan Masyarakat Ekonomi Asean." *Jurnal Hukum*, 2015: Volume 3 Nomor 2.
- Syahuri, Taufiqurrohman. "Politik Hukum Perekonomian Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945." *Jurnal Konstitusi*, Juni 2012: Vol. 9 No. 2.
- RI, Sekretariat Jenderal MPR. *Panduan Permasalahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, n.d.
- Internet**
- [https://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjCw7OsqeHQAhWJUJZQKHxOIDMkQFgg0MAM&url=http%3A%2F%2Fwww.bppk.depkeu.go.id%2Fbdk%2Fpalembang%2Fattachments%2F265\\_TUMPANG%2520TINDIH%2520KEWENANGAN%2520PELAYANAN.pdf&usg=AFQjCNEcGmrrgCJp5dnMb5aYu9mEUCODXQ](https://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjCw7OsqeHQAhWJUJZQKHxOIDMkQFgg0MAM&url=http%3A%2F%2Fwww.bppk.depkeu.go.id%2Fbdk%2Fpalembang%2Fattachments%2F265_TUMPANG%2520TINDIH%2520KEWENANGAN%2520PELAYANAN.pdf&usg=AFQjCNEcGmrrgCJp5dnMb5aYu9mEUCODXQ)
- <https://m.tempo.co/read/news/2016/01/05/090733195/persoalan-utama-otoritas-batam-tumpang-tindih-kewenangan>, diakses pada tanggal 25 November 2016
- <http://bisnis.liputan6.com/read/2409658/pemerintah-cari-solusi-atasi-tumpang-tindih-di-batam> diakses pada tanggal 25 November 2016
- <http://www.kemendagri.go.id/news/2016/09/19/tumpang-tindih-kewenangan-di-batam-dinilai-bingungkan-investor> diakses pada tanggal 25 November 2016

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang Undang Nomor 1 Tahun 2007 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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, Undang Undang Nomor 44 Tahun 2007.

Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah 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.

Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Kota Batam

Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1983 tentang Pembentukan Kotamadya Batam Di Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Riau.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2013 tentang Dewan Kawasan Perdagangan bebas dan Pelabuhan Bebas Batam.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2008 tentang Dewan Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 1989 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 Tentang Daerah Industri Pulau Batam Sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah, Terakhir Dengan Keputusan Presiden Nomor 58 Tahun 1989.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1992 tentang Perluasan Wilayah Kerja Otorita Batam Meliputi Wilayah BARELANG (Pulau Batam, Rempang, Galang dan pulau-pulau sekitarnya).

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 1971 tentang Pengembangan Pembangunan P. Batam (yang meliputi wilayah Batu Ampar).

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 1970 tentang Proyek Pengembangan P. Batam