

---

## Hasil Penelitian

---

# OTORITA BATAM DAN REFORMASI SISTEM PEMERINTAHAN DI INDONESIA (1997-2004)

### Abstract

*Otorita Batam is a New Order institution ( assumed ORBA) still deputize regime of otoritarian Soeharto with three especial activity namely economics, political and inseparable law. System governance reform UUD 1945 cannot give impact to existence of Otorita Batam and make product institute of ORBA this remain to be strong as a self-supporting institution. This research aim (i). Analysing and explaining position of Otorita Batam at reform era in system governance of Indonesia. ( ii) Identify and factors formulation causing the increasing of independence power of Otorita Batam reform execution era of area autonomy in Indonesia. This research use approach of political and political economics of law. This Research type qualitative. Method data collecting research of field, circumstantial interview and documentation with informan. While method analyse data use analytical discription. Result of research get, (i) The actor or importance group maintaining existence of Otorita Batam in system governance of Indonesia. That is why policy of Otorita Batam which only in the form of Decision of President remain to be defended, even contradiction and weaker than law. Whereas, cause factors gain strength of Otorita Batam era execution of decentralization (local autonomi) caused its strong (ii) Domicile power of Central Government and weaken law him Governance of Area and Otorita Batam at variance with Local Government. Both this factor show if institute made in this ORBA represent the part of regime of otoritarian which remain ( Neo-Soehartois). This reality bear term which is on a period of ORBA referred as ' state in state' and reform era referred as with ' state in local government'.*

Keywords: *Otorita Batam, local autonomy and reformation*

---

**\* Muchid Albintani, Ali Yusri, Ishak**

**\* Adalah Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP UR**

### PENDAHULUAN

Jatuhnya rezim Soeharto pada 21 Mei 1998 dan tercetusnya reformasi mengubah pelbagai aspek kehidupan berbangsa, mulai dari ekonomi, politik, hukum dan yang lainnya, termasuk institusi Otorita Batam. Reformasi yang dimulai dengan amandemen UUD 1945 sebagai konstitusi negara, malangnya reformasi tersebut belum mampu mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Hakikat Reformasi membawa beberapa implikasi signifikan akibat Reformasi konstitusi yakni (i) Terjadinya pergeseran pola kuasa antar lembaga negara dari hirarki menjadi horizontal. (ii)

Pembatasan (pemenggalan) kuasa Presiden dari tak terbatas era Orde Baru (Orba) menjadi 2 penggal era Reformasi. (iii) Memperkukuh kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) di era Refomasi, sementara era ORBA kedudukan Presiden lebih kuat sehingga dasar Keputusan Presiden (Keppres) posisinya seolah-olah lebih tinggi. (iv) Penguatan demokrasi melalui pilihan raya langsung Presiden menyebabkan yaitu terjadinya ketidakstabilan politik. Pelaksanaan sistem presidensial murni dan multi parti secara serentak, menyebabkan tidak ada parti yang dominan penyokong Presiden terpilih di Parlimen. (v) Perubahan sistem

---

## Hasil Penelitian

---

pemerintahan dari sentralisasi era Orba menjadi desentralisasi era Reformasi. (vi) Penubuhan kelembagaan baru negara di bidang peradilan yaitu Mahkamah konstitusi dan bidang politik yaitu Dewan Perwakilan Daerah (senator di Amerika Serikat). (vii) Campur tangan lembaga asing seperti International Monetary Found (IMF) ke atas dasar ekonomi negara.

Pelbagai implikasi terhadap dampak Reformasi Perlembagaan negara tersebut pada pelaksanaannya, tidak cukup kuat mengatur pembatasan kuasa Presiden melalui sistem *check and balances* (pengawasan dan keseimbangan). Sebagai akibatnya berkembang amalan penyalahgunaan kuasa (*abuse of power*); lemahnya pemerintahan atas asas hukum (*rule of law*) dan lemahnya penguatkuasa hukum (*law enforcement*); kurang berperannya badan-badan politik, khususnya legislatif (parlemen). Berhubungan dengan Reformasi itulah banyak kajian yang menjelaskan bahawa era Reformasi memberikan peluang yang besar bagi penataan struktur kuasa di Indonesia. Kajian Indrayana (2007), misalnya tentang pindaan konstitusi yang menjelaskan bahawa prasyarat dalam penataan struktur kuasa ialah reformasi konstitusi atau Pelembagaan (pindaan Undang-Undang Dasar atau UUD). Reformasi konstitusi merupakan pedoman keberhasilan reformasi ekonomi, politik atau pun hukum. Kegagalan reformasi konstitusi berimpak pada kegagalan reformasi ekonomi, politik dan hukum itu sendiri.

Ada tiga hal penting penyebab meningkatnya konflik antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. (i) Belum diaturnya hubungan pelaksanaan antara mengamalkan autonomi di daerah sebagai tuntutan Reformasi ekonomi politik dan hukum melalui Peraturan Pemerintah (PP); (ii) Belum diaturnya hubungan kerja antara Otorita Batam dan Pemerintah Kota Batam sesuai yang dianjurkan undang-undang No.53 Tahun 1999 tentang Penubuhan Kota Batam, dan (iii)

Belum diaturnya tatacara penyelesaian konflik akibat pemekaran wilayah Kota Batam dan penubuhan Provinsi Kepulauan Riau. Ketiga hal itulah yang membuat semakin kompleksnya hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Pulau Batam.

Berdasarkan dari pelbagai penjelasan maupun fenomena yang menjadi latarbelakang, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: (i) Bagaimana kedudukan Otorita Batam pada era reformasi dan pelaksanaan Otonomi Daerah dalam sistem pemerintahan Indonesia 1997-2004? 2. Faktor-faktor yang menyebabkan peningkatan kemandirian kekuasaan Otorita Batam era reformasi dan pelaksanaan otonomi daerah 1997-2004? Berdasarkan perumusan masalah dalam penelitian ini, maka tujuannya adalah: 1. Menganalisis dan menjelaskan posisi Otorita Batam pada era reformasi dan pelaksanaan otonomi daerah dalam sistem pemerintahan Indonesia 1997-2004. 2. Mengidentifikasi dan memformulasi faktor-faktor yang menyebabkan meningkatnya otonom kekuasaan Otorita Batam era Reformasi dan pelaksanaan otonomi daerah 1997-2004. 1. Secara akedemis hasil penelitian ini dapat menjadi bahan referensi teoritik dalam pengembangan ilmu pengetahuan khusus terkait keberadaan Otorita Batam dan pelaksanaan Otonomi Daerah dalam sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia. 2. Secara praktis hasil penelitian ini dapat berguna dan memberikan kontribusi sebagai rujukan empirik bagi pembuat dan pengambil kebijakan terkait keberadaan Otorita Batam dan pelaksanaan Otonomi Daerah dalam sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia.

### TELAAH PUSTAKA

Arti penting menganalisis untuk memahami fenomena Otorita Batam ialah untuk memperjelas landasan teoritisnya khususnya pada zaman Orde Baru dan era Reformasi. Berhubungkait dengan kedudukan,

---

## Hasil Penelitian

---

ada dua teori yang dinilai relevan untuk membantu memahami dan memperjelas fenomena kedudukan Otorita Batam yakni (i) ekonomi politik dan; (ii) politik hukum. Bagaimana kedua-dua teori itu dapat membantu menjawab permasalahan yang diajukan akan dianalisis lebih lanjut.

### (i) Pendekatan Ekonomi Politik

Pada zaman Orba mahupun era Reformasi pendekatan ekonomi masih relevan untuk melihat hubungannya dengan kewujudan Otorita Batam. Agak berbeza dengan zaman Orde Baru, era Reformasi, seharusnya Otorita Batam yang posisinya lemah, kerana secara konsitutionil (Perlembagaan) negara tidak lagi tampil dominan. Negara yang diwakili Pemerintah Pusat itu, kuasanya sudah berbagi dengan parlimen, meskipun kedua-dua institusi ini tidak dapat saling menjatuhkan. Reformasi Indonesia menyebabkan empat kali perubahan (pindaan atau amendemen) terhadap perlembagaan negara (UUD 195) yang secara konsitutionil memperkecil kuasa presiden sebagai negara yang identikal dengan Otorita Batam.

Dalam hubungannya dengan kajian Otorita Batam ini, kehadiran teori ekonomi politik biasanya diertikan sebagai analisis terhadap proses-proses politik yang berkaitan dengan bidang ekonomi (Deliarnov 2008). Definisi lainnya mengatakan bahawa ekonomi politik merupakan kajian sistematik terhadap hubungan antara proses ekonomi dan proses politik (Rachbini 2000). Banyak lagi makna yang dapat dikembangkan oleh pakar untuk memperdalam analisis ekonomi politik sebagai sebuah fenomena masyarakat yang sebenarnya berada di satu kawasan, tetapi terpisahkan oleh kotak-kotak disiplin ilmu iaitu bidang ilmu ekonomi dan ilmu politik sendiri. Beberapa dekad terakhir, analisis ekonomi politik lebih ditandai oleh dua kubu pemikiran iaitu versi Liberal dengan penekanan terhadap bekerjanya mekanisme (kuasa) pasaran kerana alasan-alasan logika

ekonomi yang rasional dan kelompok Marxis yang lebih menekankan pada kajian terhadap kuasa yang banyak mempengaruhi hasil-hasil proses politik yang berkaitan dengan ekonomi (Malarangeng 2006). Hujah ini disokong, kerana ilmu ekonomi berkembang relatif pesat berbanding ilmu-ilmu sosial lainnya, paling tidak jika dilihat dari perkembangan cabang-cabang ilmu ekonomi yang muncul pada saat ini.

Untuk konteks kajian ini tidak hanya dilihat berdasarkan pembahagian kedua itu sahaja, tetapi dengan pelbagai variannya yang secara integratif (bersepadu) dapat membantu memahami kewujudan Otorita Batam. Dalam konteks tersebut analisis ekonomi politik dalam perspektif ini digunakan sebagai alat analisis membantu mengetahui siapa yang mendapatkan untung dan siapa yang rugi kerana adanya perubahan pelbagai dasar ekonomi dan dasar politik Pemerintah Pusat. Manfaat dan kerugian ini dapat dikenalpasti dengan melihat perubahan dasar ekonomi dalam pasaran politik (*political market*) di mana parlimen (DPR RI) dan pemerintah (eksekutif) berperanan sebagai pembuat (produsen), sedangkan birokrasi berperanan sebagai pasarnya (penjualnya). Pada segi lain ada yang berperanan sebagai pembeli, iaitu para usahawan, baik tempatan, nasional mahupun antarabangsa yang memerlukan manfaat perubahan dasar ekonomi dan politik tersebut.

Berdasarkan penjelasan itulah, maka kajian ini menggunakan pendekatan ekonomi politik pendekatan ekonomi politik baru untuk menelaah fenomena Otorita Batam. Untuk memahami fenomena kewujudan insituti OB ini, pendekatan ekonomi politik baru juga dapat membantunya. Pendekatan ini biasanya selalu berhubungan dengan masalah berkaitan institusi dan transaksi dalam kerangka mekanisme pasaran. Dalam pendekatan Ekonomi Politik Baru (EPB) (Rachbini 2006), ilmu ekonomi politik terbuka untuk

---

## Hasil Penelitian

---

memahami masalah fenomena dan institusi non-pasaran, termasuk melihat peran negara dalam aktivitas dan transaksi ekonomi.

Ekonomi politik baru atau *the new political economy* kemudian populer dengan sebutan *rational choice* (RC) dan *public choice* (PC). Perspektif teori baru ini berusaha untuk menjembatani (menghubungkan) ilmu ekonomi dalam menelaah fenomena ekonomi berdasarkan sudut pandang mekanisme pasaran dengan fenomena-fenomena kelembagaan non pasaran (*non market institution*) pada bidang-bidang di luar ekonomi. Ekonomi politik baru berbeza dengan ekonomi politik yang hanya menjangkau fenomena dan kelembagaan (institusi) ekonomi pasaran. Pendekatan EPB pun berbeza dengan pendekatan ilmu sosial dan politik konvensional, seperti pendekatan konflik terhadap realiti di dalam sistem politik, pendekatan budaya (kultur) atau pendekatan pluralisme.

Pendekatan EPB berusaha untuk memahami realiti politik dan bentuk sikap sosial hanya dalam kerangka analisis yang didasarkan pada aktor individu yang selalu berusaha untuk mencapai kepentingan-kepentingannya (*interest*). Dengan demikian, pendekatan EPB ini lebih bersifat liberal individu, tetapi terdiri atas rangka landasan memperhatikan realiti sosial yang menjadi asasnya. Andaiannya ialah bahawa manusia pada asasnya egois, rasional dan selalu berusaha untuk memaksimumkan utiliti dan kepentingan untuk dirinya.

Menurut pandangan ini, individu sebagai aktor diandaikan mempunyai serangkaian sifat-sifat khusus, termasuk adanya selera atau preferensi tertentu dan kapasiti untuk memutuskan secara rasional dalam memilih berbagai alternatif pilihan ekonomi sosial mahupun politik. Dengan demikian, pendekatan ini dapat diaplikasikan untuk pelbagai fenomena ekonomi mahupun politik, seperti bagaimana sikap memilih

dalam pilihan raya, sikap wajib cukai bahkan sikap pemerintah dan atau anggota parlimen dalam proses pengambilan (pembuatan) keputusan bagi dasar publik. Pendekatan ekonomi biasanya selalu berhubungan dengan masalah yang berkaitan dengan kelembagaan (institusi) dan transaksi dalam kerangka mekanisme pasar.

### (ii) Pendekatan Politik Hukum

Bagaimana seharusnya secara implementatif agar dapat mengamati hubungan antara politik dan hukum? Kemudian, mengapa kajian antara politik dan hukum perlu dihubungkan antara kedua-duanya? Kedua pertanyaan ini menunjukkan bahawa pada realitinya hukum ternyata tidak seperti yang difahami dalam hubungannya dengan pentadbiran pemerintahan. Pada realitinya menunjukkan bahawa hukum tidak selalu dapat dilihat sebagai penjamin kepastian hukum, penegak hak-hak masyarakat, atau penjamin keadilan (Mahfud 2006: 80 dan Jimly 2007: 132 ). Banyak sekali peraturan hukum yang tumpul, tidak sanggup memotong (memangkas) kesewenangan, tidak mampu menegakkan keadilan dan tidak dapat menampilkan dirinya sebagai pedoman yang harus diikuti dalam menyelesaikan berbagai kes yang seharusnya dapat dijawab oleh hukum. Bahkan, banyak produk hukum yang diwarnai oleh kepentingan-kepentingan politik pemegang kuasa dominan. Fomena ini menimbulkan pertanyaan: mengapa kuasa dominan dapat mempengaruhi lahirnya produk hukum (dasar publik)?

Menjawab pertanyaan itu, pada realitinya hukum tidak steril (neutral) dari sub-sistem kemasyarakatan lainnya. Politik kerap kali melakukan campur tangan atas pembuatan dan pelaksanaan hukum, sehingga muncul pertanyaan sub-sistem mana antara hukum dan politik? Atau dalam kenyataannya, mana yang lebih suprematif (unggul)? Pertanyaan-pertanyaan lain yang lebih spesifik pun dapat mengemuka, seperti:

---

## Hasil Penelitian

---

bagaimanakah pengaruh politik terhadap hukum? Mengapa politik banyak mencampuri hukum? Bagaimana pengaruh sistem politik dan tatarajah politik terhadap karakter produk hukum? Atau pertanyaan lebih khas: (i) Mengapa produk dasar (asas hukum) Otorita Batam era Reformasi tidak diubah sahaja dari Keputusan Presiden (Keppres) menjadi undang-undang atau produk hukum lain yang kedudukannya (posisinya) jauh lebih *legitimate* berbanding Keputusan Presiden (Keppres)? (ii) Mengapa peranan Pemerintah Pusat tetap kuat di daerah disaat pelaksanaan desentralisasi (autonomi daerah) yang secara bersamaan sedang berlangsung Reformasi Perlembagaan Indonesia?

Bagaimana menjawab pelbagai pertanyaan itu merupakan upaya yang sudah memasuki wilayah politik hukum (Sajipto Raharjo 2008: 120 dan Mahfud 2006: 132). Politik hukum secara sederhana dapat dirumuskan sebagai kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah; mencakupi pula pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat tatarajah (pola-susunan) kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum itu. Di sini, hukum tidak dapat hanya dipandang sebagai pasal-pasal (artikel) yang bersifat imperatif atau keharusan-keharusan yang bersifat *das sollen* (teoritik), melainkan harus dipandang sebagai sub-sistem yang dalam kenyataan (*das sein*), bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik, baik dalam perumusan materi dan pasal-pasalnya mahupun dalam pelaksanaan dan penegakkannya.

Dalam kajian ini, bagaimana pendekatan politik hukum digunakan ialah sebagai upaya memberi penjelasan akademis atas pertanyaan-pertanyaan tersebut, khasnya terhadap situasi dan kondisi Indonesia. Ini dapat disejalankan berdasarkan andaian bahawa hukum merupakan produk politik. Dengan andaian ini, maka

dalam menjawab hubungan antara kedua-duanya tersebut, hukum dipandang sebagai *dependent variable* (pemboleh-ubah bersandar), sedangkan politik diletakkan sebagai *independent variable* (pemboleh-ubah tak bersandar). Peletakan hukum sebagai pemboleh-ubah bersandar terhadap politik atau politik yang determinan (mempengaruhi) atas hukum itu mudah difahami dengan melihat realiti bahawa pada kenyataannya hukum dalam ertian sebagai peraturan yang abstrak (pasal-pasal yang imperatif) merupakan kristalisasi (penggabungan) dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan bersaing (Mahfud 2006: 6)

Sidang parlimen (Dewan Perwakilan Rakyat) bersama pemerintah untuk membuat undang-undang (UU) sebagai produk hukum, pada hakikatnya merupakan representasi kontestasi (pertunjukan), agar kepentingan dan aspirasi semua kekuatan politik dapat terakomodasi di dalam keputusan politik dan menjadi undang-undang. Produk hukum, atau undang-undang yang lahir dari kontestasi (silang-pendapat) tersebut dengan mudah dapat dipandang sebagai produk dari personifikasi kontestasi politik itu. Inilah yang dimaksud pernyataan bahawa hukum merupakan produk politik (Sumantri 2005 dan Jimly 2007). Dalam konteks kajian inilah yang menjadi substansi sebagai jawapan penting mengapa pendekatan politik hukum harus digunakan. (Perlu dipertegas bila kajian dalam pendekatan politik hukum berangkat dari andaian asas bahawa hukum merupakan produk politik yang menjadikan hukum sebagai formalisasi, atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi, dan saling bersaing. Dari perspektif seperti ini, maka kajian dalam pendekatan ini, memfokuskan sorotannya pada politik hukum di Indonesia dengan konseptualisasi berdasarkan pengertian yang diturunkan dari konsep tersebut. Kajian ini mengikuti pandangan, baik hukum

---

## Hasil Penelitian

---

atau politik hukum merupakan bahagian dari ilmu hukum. Dan apabila ilmu hukum diibaratkan sebagai pohon, maka filsafat merupakan akarnya, sedangkan politik merupakan pohonnya yang kemudian melahirkan cabang-cabang berupa pelbagai bidang hukum seperti hukum perdata, hukum pidana, hukum tata negara, hukum administrasi negara dan sebagainya. Di sinilah dapat dikemukakan hujah bahawa mengapa politik hukum dilihat sebagai bagian dari ilmu hukum).

### METODE PENELITIAN

Kajian ini menggunakan kaedah kualitatif, sedangkan kaedah analisis data menggunakan diskriptis analitik. Kaedah pengumpulan data dilakukan melalui kerja lapangan, studi dokumentasi dan mengadakan wawancara mendalam dengan informan.

### OTORITA BATAM DALAM SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA 1997-2004

Sejauh ini difahami bahawa Pulau Batam selalu disamakan dengan Otorita Batam. Kehadiran institusi yang bernama Otorita Batam itu ialah untuk memperkukuh pembangunan di Pulau Batam yang sejak semula dirancang guna menyaingi Singapura. Pembangunan yang dijalankan oleh Pemerintah Pusat khususnya di Pulau Batam, menunjukkan bahawa sejak semula Pulau Batam sememangnya dipersiapkan untuk mengambil alih limpahan daya tampung mulai dari industri, alih kapal dan pelancongan asal Singapura. Namun akibat pelbagai krisis yang melanda Indonesia, hasil pembangunan Pulau Batam belum dapat dimanfaatkan secara maksimum. Kemudahan antarabangsa yang disediakan oleh Pemerintah Pusat juga belum dapat dimanfaatkan sesuai cadangan semula. Begitu pula pelbagai dasar yang diterbitkan oleh Pemerintah Pusat menunjukkan bahawa pembangunan Pulau Batam dilakukan secara pemusatan (sentralistik), tanpa

membabitkan Pemerintah Daerah. Oleh kerana itu, maklumat berhubung tentang Otorita Batam dan Pembangunan Pulau Batam di daerah industri Pulau Batam di bawah pentadbiran Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam (OPDIPB) atau Otorita Batam (OB), dapat memberi suatu penjelasan yang lebih fokus dan terkawal. Hubungan rezim Orde Baru (Orba) dengan penubuhan institusi Otorita Batam dimulai ketika Soeharto yang kemudian menjadi Presiden RI ke-2 menjadi bahagian dari askar di ketenteraan Indonesia yang bertugas di kawasan konflik di sempadan ini. Setelah berbulan-bulan menjaga dan mengamati wilayah sempadan, ia menilai sesungguhnya Pulau Batam dan Singapura ialah dua pulau kembar. Hanya saja kondisinya jauh berbeza. Pulau Batam dianggap oleh Soeharto sebagai pulau yang tengah tertidur pulas.

Sebagai askar (tentera) Soeharto memandang Pulau Batam tidak sahaja dari sudut pandangan militer (keamanan), tetapi lebih daripada itu. Ia juga mencoba melihat Pulau Batam dari sudut politik, geopolitik dan ekonomi. Soeharto jauh-jauh hari sudah meramalkan jika Pulau Batam dikembangkan dengan sungguh-sungguh, niscaya di masa mendatang dapat mengangkat kewibawaan Indonesia dalam percaturan antarabangsa. Ia bahkan menilai Pulau Batam bakal menjadi barometer politik di kawasan Asia Tenggara. Sedang secara ekonomi, kawasan di sekitar Pulau Batam memiliki prospek yang cerah kerana berada di jalur perdagangan antarabangsa. Pasca konfrontasi Malaysia-Indonesia berakhir dan Soeharto diangkat menjadi Presiden Republik Indonesia menggantikan Soekarno, ia menginginkan agar Pulau Batam segera dibangun. Presiden Soeharto menetapkan Pulau Batam sebagai Pangkalan Logistik dan Operasional yang berhubung dengan eksploitasi (carigali) dan eksplorasi minyak lepas pantai.

---

## Hasil Penelitian

---

Memasuki tahun 1973, guna memantapkan langkah pengembangan Pulau Batam Presiden Soeharto mengeluarkan Keppres No. 41 Tahun 1973. Dasar ini kemudian menetapkan Pulau Batam sebagai lingkungan kerja daerah industri dan Ibnu Sutowo dikukuhkan sebagai Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam (OPDIPB) atau Otorita Batam (OB). Sementara wilayah pembangunan ini meliputi Pulau Batam, Pulau Janda Berhias, Pulau Ngenang, Pulau Tanjung Sauh, Pulau Moi-moi dan Pulau Kasem.

Sebagai badan pemerintah yang bertanggungjawab atas pengembangan pertumbuhan Daerah Industri Pulau Batam, maka berdasar Keppres tersebut, OPDIPB mempunyai tugas yaitu (i) Mengembangkan dan mengendalikan pembangunan Pulau Batam sebagai Daerah Industri; (ii) Mengembangkan dan mengendalikan kegiatan pengalih-kapalan di Pulau Batam; (iii) Merencanakan kebutuhan prasarana dan pengusahaan instalasi prasarana dan fasilitas lainnya; (iv) Menampung dan meneliti permohonan izin usaha yang diajukan pengusaha serta mengajukannya kepada instansi yang bersangkutan; (v) Menjamin agar tata cara perizinan dan pemberian jasa-jasa yang diperlukan dalam mendirikan dan menjalankan usaha dapat berjalan lancar dan tertib serta menumbuhkan minat para pengusaha menanamkan modalnya di Pulau Batam.

Penubuhan OPDIPB ini sendiri baik langsung maupun tidak langsung memberi benefit bagi para pelabur. Kerana disebabkan kewujudan Otorita Batam pada hakikatnya ialah kepanjangan tangan Pemerintah Pusat di mana secara keseluruhan memiliki keunggulan-keunggulan seperti anggaran langsung dari pusat. Itu maknanya, nilai anggaran sama sekali tidak bergantung pada APBD. Keberadaan Otorita Batam ini sekaligus memangkas jalur birokrasi yang kerap dikeluhkan para investor. Dengan perizinan yang satu atap serta dibekal fasilitas yang wewenang

pusat (pajak, fiskal & moneter), Otorita Batam dapat lebih cepat serta responsif melayani berbagai keperluan yang diperlukan oleh pelabur.

Guna untuk pemantapan pengembangan sebagaimana fungsi Pulau Batam tersebut menjadi daerah industri dan perdagangan, alih kapal, penumpukan dan basis logistik serta pelancongan (pariwisata), maka dikeluarkan beberapa Surat Keputusan Presiden atau Menteri maupun Dirjen (direktorat jenderal), sebagaimana perodesasi Kepemimpinan/Pengembangan Otorita Batam sebagai berikut:

### **Periode 1992-1998 (Reformasi)**

Pada periode Reformasi ini, berdasarkan Keppres No.28 Tahun 1992 wilayah kerja Otorita Batam diperluas iaitu wilayah BARELANG (Pulau Batam, Rempang, Galang dan pulau-pulau sekitarnya) dengan luas wilayah seluruhnya sekitar 715 KM (115% daripada luas Pulau Singapura). Periode pengembangan pembangunan prasarana dan penanaman modal lanjutan dengan perhatian lebih besar pada kesejahteraan rakyat dan perbaikan iklim pelaburan ini di bawah Pengarah Ismeth Abdullah.

### **Periode 1999 - 2004 (Otonomi Daerah)**

Pasca periode Reformasi dilanjutkan dengan era Desentralisasi (autonomi daerah). Pada periode ini implementasi Undang-Undang No.53 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No.13 Tahun 2000 tentang penubuhan Kota Batam yang autonom (mandiri), maka Pulau Batam yang semula sebagai Kota Administratif Batam, statusnya berubah menjadi daerah autonom Kota Batam yang mempunyai kewenangan daerah sama seperti daerah autonom lainnya di Indonesia. Oleh yang demikian, maka struktur pemerintahan dan penataan wilayahnya juga mengalami perubahan. Berdasarkan Peraturan Daerah No.2 Tahun 2005, dinyatakan bahawa Kota Batam semula terdiri dari 8 Kecamatan dan 51 Kelurahan

---

## Hasil Penelitian

---

berubah menjadi 12 Kecamatan dan 64 Kelurahan. Perkembangan pembangunan yang semakin pesat di Kota Batam telah menjadi daya tarik tersendiri bagi pendatang untuk mengembangkan usaha dan menyebabkan peningkatan jumlah penduduk yang berimplikasi pada timbulnya permasalahan dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat yang memang tidak menjadi tugas pokok dari Otorita Batam.

### **OTORITA BATAM DAN REFORMASI PEMERINTAHAN DI INDONESIA 1997-2004**

Reformasi di Indonesia khususnya Reformasi Hukum, seharusnya membawa dampak negatif bagi kewujudan institusi Otorita Batam. Reformasi Hukum dapat menyebabkan dibubarkannya Otorita Batam di Pulau Batam. Akan tetapi di saat sedang berlangsung Reformasi Hukum (undang-undang) tentang sistem pemerintahan daerah malahan menambah kukuh, kuat dan autonomnya lembaga peninggalan rejim ORBA ini di Pulau Batam. Dalam konteks Pulau Batam, Reformasi Hukum di Indonesia menyebabkan sedikitnya empat perubahan terhadap sistem hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pertama, Reformasi Hukum menyebabkan perubahan sistem sentralisasi menjadi desentralisasi atau autonomi daerah (UU Pemerintahan Daerah) yang menghendaki berubahnya pola kuasa antara Pemerintah Pusat, Kota Batam dan Otorita Batam.

Kedua, menyebabkan perubahan Kota Batam dari Kota Administratif (tanpa DPRD) menjadi Kota Batam (memiliki autonomi kuasa sendiri/ UU Pemekaran Kota Batam) sebagai konsekwensinya Kota Batam memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD/Dewan Undangan Negeri). Keadaan ini menjadikan di Pulau Batam ada tiga kuasa lembaga yang ikut menentukan jalannya pentadbiran pemerintahan iaitu Otorita Batam, Pemerintah Kota Batam dan DPRD

Kota Batam. Ketiga, belum adanya asas yang mengatur dikuatkuasakan desentralisasi fungsionil dalam Reformasi Perlembagaan negara yang mengatur hubungan pemerintah pusat (Otorita Batam) dengan Pemerintah Kota Batam.

Keempat, berhubungan dengan Reformasi hukum meletakkan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibagi atas daerah-daerah provinsi, daerah-daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Namun di Pulau Batam berbeza, ada kawasan yang ditadbir oleh lembaga yang bernama Otorita Batam, selain pemerintah Kota Batam.

### **A. OTORITA BATAM DAN OTONOMI DAERAH ERA REFORMASI**

#### **1. Konflik DPR RI dengan Pemerintah Pusat**

##### **Tentang Status Pulau Batam**

Konflik kepentingan antara Pemerintah Pusat dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR/Parlimen) untuk mempertahankan Otorita Batam melalui penerapan dasar Kawasan Perdagangan Bebas (*Free Trade Zone*) Pulau Batam menunjukkan begitu dominannya pengaruh aktor atau pun kelompok dalam konflik tersebut. Reformasi Perlembagaan Negara tidak menjadi penting bagi kedua lembaga negara tersebut sebagai rujukan dalam menjalankan prinsip Reformasi yang sedang berlangsung baik ekonomi, politik dan hukum.

Bagaimana konflik itu berlangsung kesnya dapat dicermati dan dimulai melalui penubuhan Kawasan Perdagangan Bebas Pulau. Dalam kajiannya, Zubairi Hasan (2007: 129-135) menjelaskan jika sebelum diterbitkan, Rang Undang-undang Kawasan Perdagangan Bebas (*Free Trade Zone*) dan Pelabuhan Bebas Batam, gagal disahkan kerana adanya perbezaan pandangan antara DPR (Parlimen) dengan Pemerintah tentang konsep kawasan tersebut. Keseriusan

---

## Hasil Penelitian

---

DPR untuk mengesahkan Pulau Batam sebagai Kawasan Perdagangan Bebas secara menyeluruh (tidak terhad pada kawasan tertentu sahaja) dan kekukuhan Pemerintah Pusat mempertahankan konsep kantong (kawasan ekonomi sebahagian) menjadikan Rang Undang-undang itu tetap menjadi perdebatan.

Dalam sidang Paripurna (lengkap) Dewan Perwakilan Rakyat, 14 September 2004 dari Pukul 18.30 sampai 21.00 waktu Indonesia Barat (WIB) agenda pengesahan RUU usulan (inisiatif) tentang, 'Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam' menjadi undang-undang diwarnai dengan perdebatan tajam. Pada sidang itu, Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia (MENKEHAM) Yusril Ihza Mahendra, menyampaikan keberatan terhadap pandangan masing-masing fraksi di DPR. Ini disebabkan, di antara masing-masing fraksi tidak ada kesamaan pendapat. Yusril yang mewakili Pemerintah mempertanyakan sikap DPR mengenai wilayah mana sahaja sebenarnya yang akan dijadikan sebagai Kawasan Perdagangan Bebas. Jawaban Fraksi di DPR, meskipun setuju untuk mengesahkan, namun berbeza dalam hujah. Realita inilah yang menyebabkan 'kemarahan' Pemerintah dan sekaligus menolak dikuatkuasakan Rang Undang-undang Kawasan Perdagangan dan Pelabuhan Bebas Batam menjadi undang-undang.

Konflik berkaitan pengesahan Rang undang-undang Perdagangan Bebas itu merupakan pintu masuk (*entry point*) terjadinya konflik kewenangan antara Presiden, DPR dan Pemerintah Kepulauan Riau. Ini misalnya, DPR menuduh Presiden tidak sungguh-sungguh melaksanakan undang-undang (Presiden tidak mengundang Rang Undang-undang yang sudah disahkan dalam Sidang Paripurna) atau antara Presiden dengan Pemerintah Daerah Provinsi Kepulauan Riau (alasan tidak diundangkan RUU Perdagangan Bebas Batam menciptakan ketidakpastian dan ketidakjelasan

hukum bagi pelabur yang ingin melabur di Pulau Batam).

Berdasarkan realita yang ada terhadap proses pengesahan Rang Undang-undang Perdagangan Bebas Pulau Batam itu apabila ditarik ke belakang, sebenarnya Rang Undang-undang (RUU) Perdagangan Bebas Batam berasal dari idea Kamar Dagang dan Industri Daerah Batam (KADINDA Pulau Batam) yang terdiri dari para pelabur dan pengusaha yang sudah beroperasi di Pulau Batam pada 2002 lalu. Idea ini mendapatkan sokongan kuat dari Pemerintah Daerah Kepulauan Riau dan masyarakat Pulau Batam secara keseluruhan. Melihat besarnya sokongan dan pentingnya RUU tersebut, DPR segera memasukkannya ke dalam Program Legislasi Nasional (PROGLEGNAS) juga di tahun 2002. Dengan demikian, pembahasan RUU itu memakan waktu sekitar 2 tahunan. Keadaan ini merupakan waktu yang relatif lama, apalagi antara Pemerintah dan DPR, selama ini tidak mencapai titik temu sehingga pada 14 Disember 2004 Rang Undang-undang tersebut dibahas dalam Sidang Paripurna DPR untuk dikuatkuasakan (disahkan).

Dalam hubunngannya dengan perdebatan (konflik) antara DPR dan Pemerintah itu terfokus pada soalan prosedur persetujuan bersama antara Pemerintah dan DPR. Impaknya, masing-masing lembaga negara itu berjalan dengan kemahuannya sendiri. Pemerintah berhujah merujuk Perlembagaan Negara (UUD 1945) Pasal 20 Ayat (2) yang berbunyi: 'Setiap Rang Undang-Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, dan Pasal 20 Ayat (3) yang berbunyi: 'Jika RUU itu tidak mendapat persetujuan bersama, RUU itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.'

Sementara di sisi lain, DPR berpegangan pada Pasal 20 Ayat (5) Perlembagaan Negara (UUD 1945) yang berbunyi: "Dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari semenjak RUU tersebut

---

## Hasil Penelitian

---

disetujui, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan." Sementara peraturan undang-undang yang ada di bawahnya, dalam hal ini UU No. 10 Tahun 2004 tentang, 'Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Tata Tertib DPR, tidak memperjelas posisi *deadlock*, yaitu DPR dan Pemerintah tidak mencapai persetujuan bersama dalam Pembicaraan Tingkat I dan Pembicaraan Tingkat II. Akhirnya, DPR berjalan dengan keyakinannya, sehingga terus mengesahkan RUU Perdagangan Bebas Batam dalam Pembicaraan Tingkat II. Sementara, Pemerintah melakukan hal yang sama yaitu tidak menguatkuasakan undang-undang yang disahkan dalam Lembaran Negara.

Berdasarkan pada realita konflik itu, di lapangan RUU Perdagangan Bebas Batam, tetap tidak berkuatkuasa. Keadaan ini terjadi kerana Pemerintah sebagai lembaga eksekutif tidak mau mengesahkan dan menguatkuasakan materi undang-undang berkenaan. Memahami realita konflik antara DPR dengan Pemerintah berkaitan Rang Undang-Undang Perdagangan Bebas Batam, terdapat tiga perbezaan asas antara Presiden dan DPR iaitu: Pertama, perbezaan dalam soal pembagian zon di kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas Batam. Sebagai mana ditemukan berdasarkan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) antara RUU versi Pemerintah dan versi DPR, tampak jelas posisi masing-masing pihak yang berkonflik. Dalam RUU versi DPR yang dimaksud Kawasan Batam ialah daerah Kota Batam sesuai dengan UU No.53 Tahun 1999 yang pelaksanaannya dilakukan secara bertahap di mana untuk tahap pertama Kawasan Batam meliputi (i) Batam, (ii) Rempang, (iii) Galang, dan (iv) Belakang Padang. Sementara itu, dalam RUU versi Pemerintah ditegaskan bahawa perdagangan dan pelabuhan bebas di Batam hanya berlaku untuk 7 zon meliputi (i) Zon Industri Batu Ampar, Kecamatan Batu Ampar, (i) Zon Industri Batam

Center, Kecamatan Nongsa, (iii) Zon Industri Kabil, Kecamatan Nongsa, (iv) Zona Industri Muka Kuning, Kecamatan Sei Bedung, (v) Zona Industri Sagulung, Kecamatan Sekupang, (vi) Zona Industri Tanjung Uncang, Kecamatan Sekupang, (vii) Zon Industri Sekupang, Kecamatan Sekupang.

### 2. Kelompok Elite dan kebijakan hukum Kawasan Khusus

Semenjak semula dibangun Kawasan Industri Pulau Batam yang menjadi soalnya ialah dasar hukum penubuhan lembaga yang akan mengelola kawasan itu sesuai atau berdasarkan keadah undang-undang yang sedia ada. Ini dikeranakan tempoh Orde Baru ketika pemerintah dalam kawalan rejim autoritarian, tidak akan pernah dipersoalkan asas hukum bagi kepentingan pembangunan ekonomi dan kestabilan politik. Namun, di saat Reformasi bergulir kemudian disusul Reformasi Perlembagaan, membawa impak langsung terhadap kepastian hukum di Kawasan Ekonomi mahupun lembaga yang mengelola kawasan tersebut.

Reformasi Perlembagaan tanpa mereformasi lembaga yang mengawal Kawasan Ekonomi menyebabkan tidak adanya kepastian hukum terhadap corak (jenis) kawasan industri (ekonomi) yang terdapat di Pulau Batam. Persoalan baru muncul ketika berperan aktifnya orang-orang dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam memperjuangkan kepentingan kelembagaannya masing-masing atas keinginan individu melalui dasar hukum berdasarkan corak kawasan ekonomi yang diterbitkan.

Sumber persoalan bermula disaat pembahagian kewenangan dan tata kelola Pulau Batam dengan Reformasi sebagai penyulutnya. Sejak awal secara hukum apa yang cocok (sesuai) berhubungan dasar hukum yang pas bagi Kawasan Ekonomi di Pulau Batam, sememang tidak pernah diperbincangkan. Keadaan ini tidak terlepas dari rencana pengembangan pembangunan kawasan ini yang sejak

---

## Hasil Penelitian

---

semula tidak didasarkan pada sektor industri.

Oleh yang demikian, dasar hukum kawasan ekonomi yang hanya berasaskan Keputusan Presiden, kemudian Keputusan Menteri, Gubernur atau Wali Kota, dan bukan undang-undang (bukan undang-undang berkaitan dengan Pemerintahan Daerah) menjadi bermasalah ketika Reformasi berlangsung. Apalagi pada dasarnya dinilai jika dasar hukum yang diambil itu tidak memperhatikan dua dimensi yang mestinya selalu ada, yaitu yang berhubungan dengan kesejahteraan sosial dan berhubungan dengan dasar hukum pertanahan. Kedua-dua dimensi ini sejak awal tidak dirumuskan secara serentak dan komplementer. Sehingga, salah satu tantangan pembangunan Pulau Batam untuk mencari corak atau model dasar hukum pembangunan Kawasan Ekonomi di Pulau Batam selalu diikuti oleh kepentingan elite atau kelompok tertentu sahaja.

Pada pelaksanaannya bahawa kelemahan dasar hukum seperti UU No. 22 Tahun 1999 mahupun UU No. 53 Tahun 1999 yang menyebabkan munculnya sejumlah masalah dalam pengembangan ekonomi dan tatakelola pemerintahan khususnya terhadap kewujudan Otorita Batam. Keadaan ini jelas bersumber pada ketidakcukupan andaian-andaian dalam melihat kecenderungan masalah-masalah pembangunan di Pulau Batam yang dari dahulu sudah ada sehingga sekarang. Oleh kerana itu pula apabila realita pembangunan hukum Kawasan Khusus khusus pada dasarnya lebih menekankan agar tetap dapat dipertahakannya kewujudan Otorita Batam. Apalagi hujah ini disokong berdasarkan realiti dengan penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilandasi keadaan darurat (situasi perang atau bencana alam, namun penerbitan dasar hanya berdasarkan kepentingan Pemerintah Pusat agar dapat mempertahankan kewujudan Otorita Batam, meski diiringi Reformasi Perlembagaan.

### **B. KEDUDUKAN OTORITA BATAM DAN SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA**

#### **1. Kuatnya Kekuasaan Pemerintah Pusat dan Lemahnya UU Pemerintahan Daerah**

Selain letak strategik sebagai kawasan sempadan, keberpihakan Pemeintah Pusat terkait panduan hukum, isu desentralisasi dan UU Pemerintahan Daerah menjadi faktor penting bagi menguatnya kewujudan Otorita Batam selepas pelaksanaan desentralisasi di Indonesia. Dalam hubungan itu pula dapat difahami bahawa dasar desentralisasi merupakan pilihan yang tanpa pilihan (tidak ada alternatif) bagi Pemerintah Pusat guna meminimalisir terjadinya disintegrasi (perpecahan) nasional. Oleh itu menjadi penting dijelaskan bahawa meski sudah ada UU Pemerintah Daerah, tetapi kewujudan Otorita Batam, kesannya semakin bertambah kukuh, kuat dan dominan.

Berdasarkan konstitusi Indonesia (UUD 1945), pendirian Negara Indonesia ialah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Untuk dapat mewujudkan tujuan tersebut, Indonesia memerlukan suatu pengaturan pentadbiran pemerintahan yang cocok. Untuk itu desentralisasi merupakan salah satu opsi membawa unit-unit administrasi (pentadbiran) dan pelayanan publik sedekat mungkin dengan masyarakat yang tersebar di berbagai tempat. Ini juga menjelaskan mengapa sejak negeri ini didirikan, kebijakan desentralisasi telah diterapkan oleh semua pemerintahan di Indonesia meskipun dengan tingkatan dan cakupan yang berbeza-beza seperti dinyatakan dalam berbagai peraturan perundang-undangan tentang desentralisasi.

---

## Hasil Penelitian

---

Secara hukum, desentralisasi ialah penyerahan wewenang oleh Pemerintah (pusat) kepada daerah autonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, desentralisasi dapat difahami sebagai proses pengalihan kuasa (wewenang atau urusan) dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang terpilih dalam hal otoriti, tanggung jawab dan akuntabilitinya. Dalam pengertian itu, desentralisasi dapat mencakup dua aspek: desentralisasi politik dan desentralisasi administratif. Desentralisasi politik ialah pengalihan kuasa yang ada kepada organisasi lain yang lebih dekat dengan unit-unit yang lebih rendah, misalnya pengalihan kuasa dari tangan pemerintah pusat ke tangan pemerintah daerah.

Sedangkan desentralisasi administratif merupakan transfer kuasa pada tingkat hirarki yang lebih rendah dalam organisasi yang sama, misalnya pengalihan wewenang pengambilan kebijaksanaan pada para pejabat yang dekat sekali kepada kondisi operasi dalam organisasi yang sama. Dalam konteks Indonesia, desentralisasi dikuatkuasakan untuk daerah-daerah autonom yang dimengerti sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagai bagian dari demokratisasi, desentralisasi juga untuk memastikan berlangsungnya partisipasi dalam pengambilan keputusan. Inilah yang sekarang diterapkan di Indonesia. Sementara tujuan desentralisasi ialah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan.

Belajar dari proses desentralisasi tersebut pasca jatuhnya Soeharto

menciptakan desentralisasi politis-geografis (tritorial). Desentralisasi dapat menjadi ancaman kerana berbagai tuntutan yang mengarah kepada disintegrasi bangsa semakin besar. Bermula dari kemerdekaan Timor Timur (atau Timor Leste) pada tanggal 30 Ogos 1999 melalui referendum, berbagai gelombang tuntutan disintegrasi juga terjadi di beberapa daerah seperti di Aceh, Papua, Riau dan Kalimantan. Meskipun ada sejumlah kalangan yang menganggap bahwa kemerdekaan Timor Timur sudah seharusnya diberikan kerana perbedaan sejarah dengan bangsa Indonesia dan merupakan aneksasi rezim Orde Baru, tetapi efek domino yang timbulkannya masih sangat dirasakan, bahkan dalam *Mou of Understanding* (MOU) Helsinki yang menghasilkan UU Pemerintahan Aceh. Efek domino (ikutan) gerakan sentrifugal ini tidak berhenti, melainkan akan terus berlanjut sampai ditemukannya titik keseimbangan antara pusat dan daerah (UU Pemerintahan daerah). Gerakan ini bukan merupakan kejadian sesaat, kerana merupakan akumulasi dari kegagalan sistem yang sangat sentralistis sebagaimana juga terjadi di negara-negara Afrika (temua bual Prof. Eko Prasajo).

Berdasarkan pada desentralisasi tersebut, sejak reformasi digulirkan yang berhasil menamatkan rezim autoriter Soeharto dengan multilevel krisisnya, tak banyak mengalami perubahan signifikan positif. Yang mengedepan, justru munculnya konflik baru yang direpresentasikan (diwakili) dengan tampilnya arogansi daerah (atas nama otonomi atau desentralisasi berhadapan dengan pusat atas nama sentralisasi (kewujudan Otorita Batam). Bergumuhnya dua kekuatan tersebut menyebabkan tidak produktifnya perkembangan pembangunan di Pulau Batam sebagai kawasan sempadan. Perkataan atau konsep sempadan yang selalu disebut dengan istilah strategic, hanya merupakan retorik: mudah diucapkan yang tak pernah diimplementasikan. Sampai sejauh ini,

---

## Hasil Penelitian

---

belum ada gagasan (idea) besar yang secara khusus mendesain pembangunan Pulau Batam sesuai format sebagai kawasan strategik yang letaknya diperbatasan, kecuali hanya mempertahankan kewujudan lembaga sentralistik (Otorita Batam).

### **2. Kedudukan Otorita Batam Berlawanan Dengan Pemerintah Daerah**

Era Reformasi disaat dikuatkuasakannya sistem pemerintahan desentralisasi di Indonesia, ada yang terlupakan dari perhatian Pemerintah Pusat terhadap asas hukum kewujudan Otorita Batam di daerah. Secara konstitusional (perundang-undangan) desentralisasi yang diberikan kepada daerah selama ini ialah desentralisasi teritorial (kewilayahan) bagi daerah untuk menjalankan autonominya. Sementara kewujudan Otorita Batam merupakan bahagian dari praktik desentralisasi fungsional (menjalani fungsi kawasan industri) yang sememang tidak diatur dan dijelaskan dalam perundang-undangan Indonesia. Oleh yang demikian, campur tangan Pemerintah Pusat melalui Otorita Batam secara teoritik dapat dibenarkan oleh kerana memang tidak dilarang dan juga tidak diatur. Dalam konteks ini pula yang menjadikan kewujudan Otorita Batam pada era desentralisasi menjadi faktor penyebab kewujudan Otorita Batam tetap kuat, kukuh dan dominan.

Semenjak Reformasi perubahan ekonomi, politik dan hukum ialah dasar desentralisasi yang baru progresif diperkenalkan pada 1999 dan efektif dilaksanakan mulai 2001. Dasar yang menempatkan Pemerintah Daerah telah mengubah lanskap politik Indonesia yang juga menghadirkan masalah-masalah rumit terkait dengan hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan realiti politik lokal. Dengan alasan yang tersebut dasar desentralisasi menempatkan Pemerintahan Daerah sebagai bahagian dari realiti politik hukum tempatan.

Dalam pelaksanaannya, kedudukan Otorita Batam yang mengatasnamakan Pemerintah Pusat menunjukkan hubungan struktural pusat dan daerah di mana pusat selalu mengawal dengan ketat Pemerintah Daerah. Reformasi politik, yang ditandai dengan pengunduran diri Presiden Suharto dari kuasa pada Mei 1998, telah mengubah secara bererti pola dan struktur hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sidang Istimewa MPR-RI pada 13 November 1998 mengeluarkan dasar desentralisasi secara lebih serius dan lebih nyata iaitu menyelenggarakan autonomi daerah, pengaturan, pembahagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah melalui penubuhan dan perubahan undang-undang.

Dalam implementasinya dasar desentralisasi ini menekankan empat kepentingan utama iaitu, pertama penyelenggaraan autonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan keanekaragaman daerah; kedua, pengaturan, pembahagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional antara Pusat dan Daerah dilaksanakan secara adil untuk kemakmuran masyarakat daerah dan bangsa secara keseluruhan; ketiga, perimbangan keuangan pusat dan daerah dilaksanakan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah; dan keempat, penyelenggaraan autonomi daerah; pengaturan, pembahagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan; dan perimbangan keuangan Pusat dan Daerah dalam kerangka mempertahankan dan memperkukuh Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan mengatur tindak lanjut dasar desentralisasi, tanpa diberikan rambu-rambu (pertanda atau aturan), sehingga menimbulkan peluang munculnya dasar yang tidak mendorong autonomi daerah.

---

## Hasil Penelitian

---

Dalam konteks pembangunan Pulau Batam yang menempatkan peran pemerintah pusat secara fungsional tersebut menjadikan kewenangan Pemerintah Daerah secara teritori tidak ada. Realiti tersebut mengandung erti ketidaktahuan Pemerintah Pusat. Oleh itu dalam konteks memahami realiti ini sudah semestinya mendapat tindakbalas positif Pemerintah Pusat dan ahli parlimen untuk mengusulkan dalam pindaan konstitusi Indonesia pada masa depan.

### PENUTUP

Berdasarkan pada penjelasan tersebut menunjukkan bahwa aktor atau kelompok kepentinganlah yang mempertahankan eksistensi Otorita Batam di dalam sistem pemerintahan Indonesia. Itulah sebabnya posisi melalui kebijakan Otorita Batam yang hanya berupa Keputusan Presiden, tetap dipertahankan meski bertolakbelakang dan lebih lemah dari undang-undang. Kemudian faktor-faktor yang menyebabkan semakin kuat keberadaan Otorita Batam era pelaksanaan Desentralisasi (otonomi daerah) disebabkan kuatnya kekuasaan Pemerintah Pusat dan lemahnya undang-undang Pemerintahan Daerah dan kedudukan Otorita Batam berlawanan dengan Pemerintah Daerah. Kedua faktor ini menunjukkan apabila lembaga ini merupakan bagian dari rejim otoritarian yang tersisa (Neo-Soeharto). Realitas ini melahirkan istilah yang pada masa ORBA disebut 'negara dalam negara' dan era Reformasi disebut dengan 'negara dalam daerah'.

### DAFTAR BACAAN

#### A. BUKU/JURNAL/TESIS DAN MAKALAH

Alfitra Salam, dkk. 1993. *Kerjasama siji dalam perspektif kepentingan nasional Indonesia Tahap I*. Laporan Hasil Penelitian. Jakarta: LIPI

Adam Przeworski and Fernando Limongi. 1993. *Political Regimes and Economic Growth*. *Journal of Economic Perspectives* 7. pp: 51–69.

A. Pickel. Transformation theory: scientific or political? 2002 The Regents of the University of California. Published by Elsevier Science Ltd. All rights reserved. *Communist and Post-Communist Studies* 35 (2002) 105–114

Abdul Ghoffar. 2009. *Perbandingan kekuasaan Presiden Indonesia setelah perubahan UUD 1945 dengan delapan negara maju*. Jakarta: Kencana.

Ahmad Erani Yustika. 2002. *Pembangunan dan krisis memetakan perekonomian Indonesia*. Jakarta: Grasindo.

A. Hamid Attamimi. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV*. Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia. Jakarta.

Batam Industrial Development Authority (BIDA). *Batam Development Data, 2002. Batam Free Trade Zone, Kajian Holistik Tentang Prospek dan Alternatif Pemecahan Masalahnya* (Laporan Penelitian). 2000. Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran. Non publisher.

Denny Indrayana. 2007. *Perubahan konstitusi di Indonesia era transisi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

---

## Hasil Penelitian

---

Deliarnov. 2008. *Ekonomi politik mencakup berbagai teori dan konsep yang komprehensif*. Jakarta: Penerbit Erlangga.

Edward Aspinall and Greg Fealy. (eds) 2003. *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation and Democratisation*. Singapore: ISEAS.

Eko Prasojito dkk. 2006. *Desentralisasi & pemerintahan daerah: antara model demokrasi lokal & efisiensi struktural*. Jakarta: Departemen Administrasi Fisip Universitas Indonesia.

Francis Fukuyama. 2005. *Memperkuat negara tata pemerintahan dan tata dunia abad 21*. Terj. A. Zaim Rofiqi. Jakarta: Preedom institute dan Gramedia pustaka utama.

Jimly Asshiddiqie. 2003. *Struktur ketatanegaraan Indonesia setelah perubahan keempat UUD 1945*. Disampaikan dalam symposium Nasional yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 14-18 Juli, Denpasar, Bali.

Mohd. Mahfud Md. 2006. *Membangun politik hukum menegakkan konstitusi*. Jakarta: LP3ES.

Mudrajad Kuncoro. 2004. *Otonomi & pembangunan daerah reformasi, perencanaan, strategi dan peluang*. Jakarta: Penerbit Erlangga

### B. UNDANG-UNDANG DAN PERATURAN LAINNYA

Undang-Undang Dasar 1945 dan Amandemennya (Amandemen Pertama Sampai Keempat). 2006. Jakarta: Fokus Media.

Undang-undang No.22 Tahun 2003 Tentang Susunan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang No.18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Darussalam.

Undang-undang No.21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Peraturan Pemerintah Nomor 129 tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan Dan kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD.

---

## Hasil Penelitian

---