

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik¹, terbentuknya negara kesatuan merupakan salah satu hasil pemikiran keras dan mendalam dari pendiri terdahulu dan melalui proses yang begitu panjang. Sehingga, sistem dan tata kelola penyelenggaraan pemerintah harus mengarah pada penguatan-penguatan indonesia sebagai negara kesatuan. Salah satunya dengan kekuasaan/kewenangan serta tanggung jawab pelaksanaan pemerintahan guna mewujudkan kesejahteraan dan kelangsungan hidup bangsa berada dibawah kendali satu pemegang kekuasaan terpusat yang terdapat pada pemerintah pusat.

Mengingat luas wilayah dan kondisi geografis negara Indonesia yang terdiri dari beribu-ribu pulau baik pulau besar dan kecil, serta jumlah penduduk yang besar dan dengan ribuan etnik suku, bahasa, budaya yang multikultural menyebabkan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang hanya ditangani oleh pemerintah pusat sangat mustahil dilakukan, sehingga sangat tepat jika negara kesatuan ini kemudian dibagi-bagi menjadi daerah-daerah besar provinsi dan daerah provinsi dibagi-bagi lagi ke dalam daerah kabupaten dan kota untuk disertai urusan pemerintahan tertentu yang dikenal dengan otonomi daerah dengan sistem desentralisasi dalam

¹ Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 lebih lanjut negara kesatuan adalah bentuk negara merdeka dan berdaulat yang keseluruhan wilayahnya dikuasai oleh pemerintah pusat sebagai pemegang wewenang untuk mengatur seluruh daerah.

penyelenggaraan pemerintahan.² Dengan desentralisasi sebagai suatu asas penyelenggaraan pemerintahan maka akan melahirkan wewenang atau kekuasaan dan hak kepada masyarakat di daerah-daerah untuk mengurus sendiri-sendiri urusan yang bersifat khas sebagai urusan/kekuasaan yang menjadi urusan rumah tangga daerahnya tanpa perlu diatur lagi oleh Pemerintah Pusat yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sehingga kebijakan desentralisasi sebenarnya bertujuan untuk mewujudkan kemandirian daerah.³

Desentralisasi memiliki tujuan mulia untuk menjadikan suatu daerah menjadi lebih mandiri tanpa ketergantungan dengan Pemerintah Pusat. Kebijakan ini merupakan sebuah tantangan sekaligus peluang bagi Pemerintah Daerah dikarenakan Pemerintah Daerah memiliki kewenangan yang lebih besar untuk mengelola sumber daya yang dimiliki. Namun tidak semua daerah yang menjalankan otonomi daerah berhasil. Salah satunya yang terjadi di Kota Batam. Kota Batam adalah salah satu kota yang terkenal dengan permasalahan dualisme kepemimpinan pasca diberlakukannya desentralisasi di Indonesia. Dualisme kepemimpinan ini terjadi pada dua lembaga besar yang mengelola Batam yaitu Badan Pengusahaan Batam dan Pemerintah Kota Batam. Dengan adanya dua instansi besar yang memiliki tugas dan fungsi yang sah untuk mengelola Batam, sangat memungkinkan terjadi tumpang tindih kewenangan. Dimana masalah

² Undang-Undang Nomor 18 ayat (1) tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah.

³ Kardin M. Simanjuntak. 2015. Implementasi Kebijakan Desentralisasi Pemerintahan di Indonesia. *Jurnal Bina Praja*. Vol 7(2) hlm 114

kewenangan, tentu tidak dapat dilepaskan dari konsep kekuasaan. Menurut Miriam Budiardjo kekuasaan adalah bagaimana kemampuan seseorang atau sekelompok orang untuk bisa mempengaruhi tingkah laku orang lain sehingga tingkah lakunya menjadi sesuai dengan keinginan kelompok orang yang memiliki kekuasaan.⁴

Bentuk-bentuk kekuasaan pada dasarnya bisa berupa *influence* (pengaruh) yakni kemampuan untuk mempengaruhi orang lain agar mengubah sikap dan perilakunya secara sukarela; *persuasion* (persuasi) yakni kemampuan meyakinkan orang lain dengan argumentasi untuk melakukan sesuatu; *manipulation* (manipulasi), yaitu penggunaan pengaruh dalam hal ini yang dipengaruhi tidak menyadari bahwa tingkah lakunya sebenarnya mematuhi keinginan pemegang kekuasaan; *coercion* yakni peragaan kekuasaan atau ancaman paksaan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang terhadap pihak lain agar bersikap dan berperilaku sesuai dengan kehendak yang mempengaruhi; dan *force* yaitu penggunaan tekanan fisik, seperti membatasi kebebasan menimbulkan rasa sakit ataupun membatasi pemenuhan kebutuhan biologis terhadap pihak lain agar melakukan sesuatu.⁵

Kekuasaan dan kewenangan memang sering disamakan namun, keduanya memiliki perbedaan pada dimensi keabsahan (legitimasi). Kekuasaan tidak selalu harus diikuti oleh legitimasi atau keabsahan, sedangkan kewenangan adalah

⁴ Miriam Budiardjo. 2005. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama hlm 10

⁵ Ramlan Surbakti. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia hlm. 57.

kekuasaan yang memiliki keabsahan (*legitimate power*) artinya kewenangan merupakan kekuasaan, akan tetapi kekuasaan tidak selalu berupa kewenangan.⁶

Tesar Adi Irawan menjelaskan bahwa dualisme kepemimpinan terjadi karena tidak mampunya seseorang pemimpin dalam mengelola konflik yang sedang terjadi yang disebabkan oleh ketidakcocokan antara dua orang atau lebih dalam suatu hubungan dengan orang lain.⁷ Sehingga menurut penelitian Alfred Suci, unsur keterwakilan sangat dibutuhkan untuk memudahkan koordinasi, komunikasi dan kerja sama. Hal ini diwujudkan dengan keberadaan *ex-officio*. jabatan *ex-officio* sering disamakan dengan rangkap jabatan dimana menurut Undang-Undang Nomor 21 tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan *ex-officio* adalah jabatan seseorang pada suatu lembaga karena tugas dan kewenangannya di lembaga lain.⁸

Adanya jabatan *ex-officio* di Batam diinisiasi oleh pemerintah dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2019 pasal 2a ayat 1a tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam yang menetapkan adanya jabatan *ex-officio* pada Badan Pengusahaan Batam yang dijabat oleh Muhammad Rudi yang juga menjabat sebagai Wali Kota Batam melalui pemilu 2019. Sehingga Wali Kota Batam memiliki dua kewenangan di dua instansi yang berbeda yaitu kewenangan sebagai Wali Kota Batam yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan kewenangannya sebagai Kepala Badan Pengusahaan Batam. Dengan adanya Wali Kota Batam

⁶ Ibid

⁷ Tesar Adi Irawan. 2019. Dualisme Kepemimpinan Partai Persatuan Pembangunan (Study Pada Partai Persatuan Pembangunan DPC Kota Bandar Lampung). *Skripsi* Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung. Hal 52

⁸ Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 21 tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan

sebagai *ex-officio* diharapkan dapat menyatukan kepentingan Badan Pengusahaan Batam dan Pemerintah Kota Batam dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Kota Batam.

Untuk melihat apakah benar jabatan *ex-officio* berhasil atau tidak diperlukan proses implementasi kebijakan. Grindle menyatakan, implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Merilee S. Grindle mengatakan bahwa untuk mengukur keberhasilan implementasi dapat dilihat dari proses pencapaian hasil akhirnya (*outcomes*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih.⁹

Berbicara mengenai hal tersebut peneliti telah menemukan beberapa penelitian terdahulu yang membahas tentang implementasi jabatan *ex-officio*. Seperti penelitian yang dilakukan oleh May Lim Charity yang menjelaskan bahwa rangkap jabatan dengan dalih apapun pada akhirnya akan berujung pada konflik kepentingan yang akan mendorong pada tindak pidana korupsi.¹⁰ Sedangkan Alfred Suci, dkk juga membahas tentang “Dilema *Ex-Officio* Terkait Pencegahan Korupsi dan Penjaminan Mutu Di Perguruan Tinggi Swasta”. Penelitian ini menjelaskan keberadaan *ex-officio* itu sendiri dimaksudkan dalam rangka kemudahan koordinasi, kerjasama, dan harmonisasi kebijakan dikarenakan adanya keterkaitan kuat dengan fungsi-fungsi lain sehingga dibutuhkan adanya unsur keterwakilan.¹¹

⁹ Leo Agustino, 2006, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta. Hlm 129

¹⁰ May Lim Charity. 2018. Ironi Praktik Rangkap Jabatan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal legislasi Indonesia*. Vol 13(1). Hlm 8-11

¹¹ Alfred Suci, dkk. 2020. “Dilema *Ex-Officio* Terkait Pencegahan Korupsi Dan Penjaminan Mutu Di Perguruan Tinggi Swasta”. *Jurnal Penjaminan Mutu*, Vol 6(1). Hlm 6-7

Penelitian Tesar Adi Irawan juga menjelaskan dualisme kepemimpinan terjadi karena tidak mempunya seseorang pemimpin dalam mengelola konflik yang sedang terjadi yang disebabkan oleh ketidak cocokan antara dua orang atau lebih dalam suatu hubungan dengan orang lain.¹²Selanjutnya penelitian Lucky Lhaura,dkk “Politisi Senat Akademik dan Relasinya Dengan Konflik Kepentingan Dan Perilaku Korupsi Di Perguruan Tinggi” penelitian ini membahas perlunya keseimbangan kekuasaan dengan prinsip demokrasi dan transparansi dalam sebuah instansi.¹³

Berdasarkan penjabaran penelitian diatas, peneliti melihat adanya perbedaan dengan penelitian yang akan peneliti lakukan sebagai kebaruaran dalam penelitian ini. Pada penelitian di atas peneliti terdahulu lebih banyak yang melihat praktik rangkap jabatan secara umum serta pertimbangan akibat dari rangkap jabatan. May Lim Charity lebih melihat fenomena-fenomena rangkap jabatan secara umum dalam sistem ketatanegaraan. Sedangkan penelitian Afred Suci, dkk lebih melihat bagaimana implementasi jabatan *ex-officio* pada ranah perguruan tinggi. Penelitian Krisnanda Maya Sandi lebih melihat fenomena rangkap jabatan dari perspektif etika dan agama. Terakhir, penelitian Lucky Lhaura, dkk yang lebih membahas tentang dampak ketidak seimbangan kekuasaan pada keanggotaan senat akademik yang didominasi oleh unsur *ex-officio* di perguruan tinggi.

¹² Tesar Adi Irawan.,op.cit. hal 52

¹³ Lucky Lhaura dkk. 2022. Politisi Senat Akademikdan Relasinya Dengan Konflik Kepentingan Dan Perilaku Korupsi Di Perguruan Tinggi. *Jurnal Antikorupsi*. Vol 7(2) Hlm 387

Dari beberapa penelitian terdahulu yang peneliti sebutkan diatas, peneliti belum menemukan penelitian yang menganalisis tentang kebijakan rangkap jabatan yang dilihat dari dampak kewenangannya untuk menyelesaikan suatu permasalahan. Sehingga hal inilah yang menjadi kebaruan dalam penelitian ini. Terlebih lagi yang merujuk pada fenomena yang telah peneliti paparkan dalam konteks politik kebijakan khususnya untuk menganalisis kebijakan jabatan *ex-officio* dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 62 Tahun 2019 yang dilihat dari implementasi kebijakan *ex-officio* dalam menyelesaikan permasalahan lahan di Kampung Tua.

1.2 Rumusan Masalah

Masalah dualisme kewenangan antara Badan Pengusahaan Batam dan Pemerintah Kota Batam menyebabkan beberapa masalah dalam beberapa bidang pemerintahan. Salah satu masalah dan konflik akibat pelaksanaan kewenangan Pemerintah Kota Batam dan Badan Pengusahaan Batam terjadi di bidang pertanahan. Dimana pola pengelolaan lahan di Batam berbeda dengan daerah lainnya. Pemerintah memberikan seluruh area tanah yang terletak di pulau Batam diserahkan hak pengelolaan¹⁴ kepada Otorita Batam yang kini bernama Badan Pengusahaan Batam yang diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 41 tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 tahun 1977 tentang pengelolaan dan Pengguna Tanah di Daerah Industri Kota Batam.

¹⁴Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangannya sebagai dilimpahkan kepada pemegangnya

Dengan kewenangan tersebut maka Badan Pengusahaan Batam sebagai pemegang hak pengelolaan berhak : a) Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan, b) Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya dan, c) Menyerahkan bagian-bagian bagian tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang, sesuai peraturan perundangan yang berlaku.

Kewenangan yang begitu besar terhadap tanah oleh Badan Pengusahaan Batam melalui pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga ternyata banyak menimbulkan masalah dan konflik dalam pelaksanaan kewenangannya salah satunya adalah permasalahan Kampung Tua. Masyarakat Kampung Tua merupakan masyarakat pendatang awal yang menempati wilayah Batam sejak 1970 an. Namun mereka belum memiliki legalitas terhadap lahan yang ditempatinya bahkan mereka telah lama mencoba mengajukan pengurusan hak atas tanah kepada Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam namun tidak bisa mendapatkan hak atas tanah tersebut karena Badan Pengusahaan Batam seringkali mengalokasikan lahan di Batam untuk investor padahal ada pemukiman masyarakat adat yang harus mendapatkan kepastian hukum.

Seperti yang terjadi di Kampung Tua Tanjung Uma, permasalahan lahan Kampung Tua Tanjung Uma menyebabkan bentrok yang terjadi antara masyarakat Kampung Tua Tanjung Uma dengan investor yang hendak memasang patok lahan

karena telah diberikan Izin Pengalokasian Lahan (PL) oleh Badan Pengusahaan (BP) Batam.¹⁵ Akibat pemberian izin lahan yang tidak tepat inilah mengakibatkan status tanah di Kampung Tua masih banyak yang tumpang tindih bahkan sengketa.

Sehingga melihat nasib dari masyarakat Kampung Tua, Pemerintah Kota Batam berkomitmen untuk melestarikan Perkampungan Tua tersebut yang didasarkan Surat Keputusan Nomor 105/HR/III/2004 tanggal 23 Maret 2004 tentang Penetapan Wilayah Perkampungan Tua di Kota Batam. Dimana Perkampungan Tua akan dijadikan kawasan cagar budaya yang tujuannya untuk melindungi eksistensi, adat istiadat, budaya, arsitektur bangunan, pemakaman, dan lingkungan tempat tinggal penduduk asli Kota Batam yang telah ada sebelum tahun 1970 saat Batam mulai dibangun. Ada 37 titik Kampung Tua yang tersebar di 9 kecamatan dan 18 kelurahan yang direncanakan akan di legalkan pengalokasian lahan untuk kampung Tua. Namun, negosiasi Pemerintah Kota Batam dengan Badan Pengusahaan Batam sudah terjadi sejak 2006 untuk melepaskan wilayah Kampung Tua dari Hak Pengelolaan Badan Pengusahaan Batam yang akan diserahkan pada masyarakat. Namun hasil negosiasi belum juga bisa menempatkan masyarakat Kampung Tua di tempat yang nyaman. Hal ini dijelaskan oleh Mustofa dalam berita (Batamtoday) seperti:

“Sejumlah titik yang belum terselesaikan itu, dikarenakan, beberapa titik kampung tua, masih ada tumpang tindih kepemilikan lahan, selain itu masih ada lahan yang masuk di wilayah area Bandara.”¹⁶

¹⁵ Tribunbatam.id. 2013. Sengketa Lahan Tanjung Uma Memanas selengkapnya <https://batam.tribunnews.com/2013/10/21/sengketa-lahan-tanjung-uma-memanas> diakses pada 25 Februari 2023 pukul 01.25

¹⁶ Ibid.

Penjelasan tersebut menerangkan bahwa hingga kini Legalitas Lahan Di Kampung Tua belum terselesaikan karena masih banyaknya lahan di kampung tua yang tumpang tindih akibat HPL yang diberikan oleh Badan Pengusahaan Batam kepada pihak ketiga yaitu investor. Padahal pertanahan masih menjadi ranah kewenangan pemerintah daerah yang bersifat wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Namun karena kekhususan Kota Batam yang dikelola oleh otoritas khusus yang terbentuk dahulu sebelum terbentuknya Pemerintah Kota yang diberikan hak pengelolaan, maka pemberian izin lokasi menjadi Hak dari pihak Badan Pengusahaan Batam, sedangkan Pemerintah Kota Badan Pertanahan tidak dapat memberikan izin lokasi jika tidak ada izin dari Badan Pengusahaan.¹⁷

Namun, sayangnya Badan Pengusahaan Batam menilai bahwa luasan sebuah Kampung Tua ada yang mencapai 90 Ha dirasa tidak masuk akal, dan tidak dapat diterima oleh BP Batam dan Badan Pengusahaan Batam tidak bisa memberikan HPL pada 37 titik kampung tua tersebut karena 37 titik itu termasuk wilayah yang strategis.¹⁸

Tidak sejalannya Pemerintah Kota Batam dan Badan Pengusahaan Batam menyebabkan proses kesepakatan legalitas lahan di Kampung Tua menjadi sangat lama. Oleh karena itu, pada 2019 Pemerintah Pusat sudah membuat Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 62 Tahun 2019 pasal 2a ayat 1a tentang Perubahan Kedua

¹⁷ Azura Adawiyah Rahman, Rusli dan Andi Lukman . 2021. Analisis Regulasi Kewenangan Bidang Pertanahan di Kota Batam. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*. Vol 14 (1)

¹⁸ Tanjung Nugroho, Tjahjo Arianto dan Eko Budi Wahyono. 2019. Permasalahan Penguasaan Tanah Perkampungan Tua Kota Batam. *Prosiding Seminar Nasional Tanah Adat Kota Batam tahun 2019* , hal 272 selengkapnya di <http://repository.stpn.ac.id/232/1/18%20Permasalahan%20Penguasaan%20Tanah%20Perkampungan.pdf>

Atas Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam yang salah satu isinya adalah penetapan *ex-officio* pada Badan Pengusahaan Batam yang dijabat oleh Wali Kota Batam.¹⁹

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 62 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam yang telah disahkan pada 27 September 2019. Dalam peraturan ini mengatur tiga hal dalam kawasan perdagangan bebas dan kawasan bebas di Batam (KPBPB) salah satunya adalah penetapan *ex-officio* pada Badan Pengusahaan Batam yang dijabat oleh Muhammad Rudi yang juga menjabat sebagai Wali Kota Batam melalui pemilu 2019.

Melalui rapat kabinet terbatas yang dilakukan di Istana Presiden yang membahas tentang pengembangan Badan Pengusahaan Batam pada tahun 2018. Presiden Jokowi memutuskan untuk tidak membubarkan Badan Pengusahaan Batam namun kewenangan Badan Pengusahaan Batam dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Sehingga Presiden Jokowi baru memutuskan untuk menghilangkan dualisme dengan dibuatnya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 62 Tahun 2019 pasal 2a ayat 1a tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam yang salah satu isinya adalah penetapan jabatan *ex-officio* di Kota Batam, dimana dengan adanya jabatan *ex-officio* memungkinkan proses penyelesaian

¹⁹ Aris. 2019. Terjawab Presiden Tanda Tangani Wali Kota Batam Sebagai Ex-officio Kepala BP Batam selengkapnya di <https://batampos.co.id/2019/09/16/terjawab-presiden-tanda-tangani-wali-kota-batam-sebagai-ex-officio-kepala-bp-batam/> Diakses pada 22 September 2022 pukul 00.04

lahan terpusat pada satu orang menjadikan proses legalitas lahan menjadi lebih cepat.

Dilihat dari data dan fakta di atas, peneliti berasumsi bahwa keberadaan Wali Kota Batam yang merangkap menjadi Kepala Badan Pengusahaan Batam dapat berkontribusi dalam percepatan legalitas lahan di Kampung Tua karena dengan adanya jabatan ini menjadikan kewenangan pengelolaan lahan terpusat pada satu orang yang seharusnya dapat memudahkan tata kelola lahan khususnya lahan di Kampung Tua. Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang sudah dijabarkan dirumuskan pertanyaan penelitian, sebagai berikut: Bagaimana implementasi jabatan *ex-officio* Wali Kota Batam dalam penyelesaian legalitas lahan di Kampung Tua Kota Batam?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, maka tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah untuk mendeskripsikan dan menjelaskan implementasi jabatan *ex-officio* Wali Kota Batam dalam penyelesaian legalitas lahan Kampung Tua Kota Batam.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dengan adanya penelitian yang dituangkan dalam karya tulis ini adalah sebagai berikut :

1.4.1 Manfaat Akademis.

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu pengetahuan terkhususnya mengenai jabatan *ex-officio* atau rangkap jabatan dalam studi kebijakan publik
2. Penelitian ini diharapkan mampu menjadi referensi bagi penelitian lanjutan yang membahas mengenai kajian-kajian jabatan *ex-officio* atau rangkap jabatan dalam studi kebijakan publik.

1.4.2 Manfaat Praktis.

1. Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pegiat politik atau masyarakat yang tertarik mengenai kajian tentang peran yang dilakukan oleh jabatan *ex-officio* ataupun rangkap jabatan dalam suatu struktur pemerintahan.

