

**TINJAUAN FIQIH SIYASAH TERHADAP SISTEM PEMERINTAHAN  
DUALISME ANTARA BADAN PENGUSAHAAN (BP) BATAM DENGAN  
PEMERINTAH KOTA BATAM BERDASARKAN PERATURAN  
PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 46 TAHUN 2007  
TENTANG PERDAGANGAN BEBAS DAN PELABUHAN BEBAS BATAM**

**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Melengkapi Tugas-Tugas Dan Memenuhi Syarat-Syarat  
Mencapai Gelar Sarjana

**Oleh:**

**SELFIA AFRIANTITA**

**NIM. 0203162105**

**PROGRAM STUDI SIYASAH (HUKUM TATA NEGARA)**

**Pembimbing Skripsi I**

**Pembimbing Skripsi II**

**Dr. Sahmiar Pulungan, M.Ag**

**Syofiaty Lubis, M.H**

**NIP. 19591915 199703 2 001**

**NIP. 19740127 200901 2 002**



**FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2020 M/ 1441 H**

## KATA PENGANTAR



Saya sebagai penulis mengucapkan puji Syukur kepada Allah SWT atas limpahan rahmat yang diberikan-Nya sehingga saya dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini sebagaimana yang telah diharapkan. Tidak lupa pula shalawat besertakan salam saya hadiahkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW yang telah membawa risalah berupa ajaran yang sempurna bagi manusia.

Skripsi ini berjudul **“TINJAUAN FIQIH SIYASAH TERHADAP SISTEM PEMERINTAHAN DUALISME ANTARA BADAN PENGUSAHAAN (BP) BATAM DENGAN PEMERINTAH KOTA BATAM BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 46 TAHUN 2007 TENTANG PERDAGANGAN BEBAS DAN PELABUHAN BEBAS BATAM”**. Skripsi ini disusun untuk melengkapi syarat-syarat untuk memperoleh gelar sarjana pada jurusan Hukum Tata Negara (Siyasah) di Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan UIN Sumatera Utara Medan.

Pada awalnya sungguh banyak hambatan yang penulis hadapi dalam penulisan proposal ini, namun berkat adanya pengarahan, bimbingan dan bantuan yang diterima akhirnya semua dapat diatasi dengan baik.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada pihak yang telah memberikan bantuan dan motivasi baik dalam bentuk moril maupun materil sehingga skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik. Untuk itu dengan sepenuh hati, penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Saidurrahman, M. Ag selaku Rektor Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Medan.
2. Dekan Fakultas Syariah dan Hukum UIN SU Medan Bapak Dr. Zulham, S.H.I, M.Hum

3. Ketua Prodi Siyasah (Hukum Tata Negara) Ibu Fatimah, M.A dan Sekretaris Jurusan yaitu Bapak Zaid Alfauzah, MH yang telah menyetujui judul ini, serta memberikan rekomendasi dalam pelaksanaannya.
4. Ibu Dr. Sahmiar Pulungan, M.g selaku Dosen Pembimbing Skripsi I dan Ibu Syofiaty Lubis, M.H selaku Dosen Pembimbing II sekaligus Penasehat Akademik yang telah memberikan banyak arahan dan bimbingan kepada penulis dalam menyelesaikan proposal ini.
5. Kepada teman Sekolah saya baik dari SD sampai SMA, dan teman terdekat saya yaitu, Nurhafijah, Siska Sari, Azizah, Siti Fatimah Jamil, Tasya Nabila, Dewi Kumala Sari, Nafita Sari, Riski Anggia, Ilma Isvah, Sabrina, Siti Rohaya Harahap, Nurul Inggih Ryandani Tanjung, Riska Putri, Putri Balqis Dhalimunthe, Yulpani Aprilia Simatupang, Devi Kartika, Leni Hotmadia dan masih banyak lagi yang tidak bisa saya sebutin.
6. Kepada teman kos saya Gang Taqwa Squard, seluruh teman KKN, teman Asrama dulu dan teman yang telah berkontribusi membantu saya dalam pembuatan skripsi ini, baik dalam bentuk materil, formil serta dukungan.
7. Kepada Teman Sekelas Saya Siyasah Solid yaitu : Sakinah Siregar, Aminah Hannum, Hapsah Riskiani, Nur Asadah, Putri Ramadhani, Suci Wulandari, Dwi Ambar, Rapina Putri, Novita Wintari, Anisa Apriana, Masna, Delvi Suryani, Dinda Ermija, Putri Nabila, Sri Handa Hayani, Lara Novria, Selawati
8. Untuk Abang saya yaitu Fitrah Tuah Saragaih dan adik saya yaitu Tri Adnan Hakim, juga untuk kakak sepupu saya tersayang Amelia Teresia Sihombing dan seluruh keluarga yang telah memberikan do'a dan dukungannya kepada saya.

9. Kepada Pihak Akademik dan Jurusan Khususnya Kak Khairani dan Maulidiya Matondang dan Kak Cahaya.
10. Teristimewa penulis sampaikan terima kasih dengan setulus hati kepada kedua orang tua tercinta, ayahanda Alm. Zainuddin Sumbawa Saragih dan Ibunda Syarifah Situmorang. Karena atas doa, kasih sayang, motivasi kepada penulis yang tak pernah putus sehingga penulis dapat menyelesaikan studi sampai ke bangku sarjana. Semoga Allah SWT memberikan balasan yang tak terhingga dengan surge-Nya yang mulia. Aamiin.

Saya sadar bahwa penulisan dan penyusunan skripsi ini masih jauh dari sempurna, semoga Allah SWT memberikan balasan yang setimpal kepada semua pihak yang telah turut membantu penulis dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini. Oleh karena itu, saya berharap atas saran dan kritik yang bersifat membangun dari pembaca.

Akhir kata, penulis mengharapkan semoga tujuan dari pembuatan skripsi ini dapat tercapai sesuai dengan yang diharapkan.

**Medan, Juni 2020**

**Selfia Afriantita**  
**0203162105**

**TINJAUAN FIQIH SIYA SAH TERHADAP SISTEM PEMERINTAHAN  
DUALISME ANTARA BADAN PENGUSAHAAN (BP) BATAM DENGAN  
PEMERINTAH KOTA BATAM BERDASARKAN PERATURAN  
PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 46 TTAHUN 2007  
TENTANG PERDAGANAGN BEBAS DAN PELABUHAN BEBAS BATAM**

Oleh

Selfi Afriantita (203162105)

**IKHTISAR**

Otonomi daerah yang diberlakukan di Kota Batam mengakibatkan terjadinya dualisme kewenangan antara Pemerintah Kota Batam (Pemkot Batam) dan Batam Pengusahaan Batam (BP Batam). Dualisme kewenangan ini, mengakibatkan terjadinya ketidak akuran antara Pemkot Batam dan BP Batam dalam menjalankan pemerintahan di Kota Batam. Segala upaya pemerintah belum mampu untuk menyelesaikan persoalan ini sehingga strategi yang diupayakan yaitu ingin menjadikan Batam sebagai Kawasan Ekonomi Khusus.

Metode penelitian yang digunakan dalam skripsi ini bersifat yuridis-normatif, pendekatan yuridis-normatif merupakan pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2007 tentang Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam.

Kata Kunci : Dualisme Kepemimpinan, Badan Pengusahaan (BP) Batam, Pemerintah Kota Batam

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN DEPAN</b> .....	<b>i</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>ii</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>vii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	14
C. Tujuan Penelitian .....	14
D. Manfaat Penelitian .....	15
E. Fokus Masalah .....	16
F. Kajian Terdahulu.....	16
G. Sistematika Penulisan.....	20
<b>BAB II KAJIAN PUSTAKA</b>	
A. FIQH SIYASAH .....	21
a. Pengertian Fiqh Siyasah.....	21
b. Ruang Lingkup Fiqh Siyasah.....	22
c. Kajian Fiqh Siyasah.....	24
B. SISTEM PEMERINTAHAN.....	25
a. Pengertian Sistem Pemerintahan .....	25
b. Pembagian Sistem Pemerintahan .....	26
C. BADAN PENGUSAHAAN (BP) BATAM .....	31
a. Sejarah BP ( Badan Pengusahaan) Batam .....	31
b. Visi dan Misi BP ( Badan Pengusahaan) Batam .....	33
c. Tugas dan Fungsi ( Badan Pengusahaan) Batam .....	33
<b>BAB III METODOLOGI PENELITIAN</b>	
A. Spesifikasi Penelitian .....	34
B. Metode Pendekatan .....	34
C. Tahap Penelitian.....	34
D. Teknik Pengumpulan Data .....	35
E. Alat Pengumpulan Data.....	36

F. Analisis Data.....	36
G. Lokasi Penelitian.....	37
<b>BAB IV PEMBAHASAN</b>	
A. Yang Melatar Belakanginya Terjadinya Sistem Dualisme Pemerintah Di Kota Batam .....	38
B. Sistem Pemerintahan Dualisme Antara Badan Pengusahaan (Bp) Batam Dengan Pemerintah Kota Batam.....	41
a. Dualisme Kewenangan BP Batam dan Pemkot Batam .....	41
b. Perbedaan Investasi dan Perizinan .....	44
c. Dualisme Kewenangan Dalam Pengelolaan Pelabuhan .....	46
d. Dualisme Kewenangan Dalam Pengelolaan Bandar Udara.....	51
C. Tinjauan Fiqih Siyasah Terhadap Sistem Pemerintahan Dualisme .....	54
<b>BAB V PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan.....	60
B. Saran.....	61
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>63</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Mulai tahun 1970-an saat awal mula terbangunnya Pulau Batam, wilayah ini sangat identik dengan kawasan khusus disebabkan adanya berbagai kebijakan khusus yang sudah diberikan, berbeda dengan wilayah lainnya yang ada di Indonesia. Selain karena ada di jalur pelayaran internasional, Batam juga dekat dan berbatasan langsung dengan Singapura dan Malaysia. Kini, Batam telah menjadi salah satu kota dengan pertumbuhan terpesat di Indonesia.<sup>1</sup>

Dalam perkembangannya, kota Batam memiliki kelebihan geografis yang bagus yaitu berbatasan dengan Singapura dan Malaysia, Batam telah berkembang dan memiliki berbagai keunggulan secara ekonomi, antara lain sebagai salah satu daerah di Indonesia yang tidak pernah mengalami krisis ekonomi, fakta ini terlihat pada tahun 2000-an, ketika arus PMA yang masuk ke Indonesia menurun sejak krisis, Batam tetap merupakan daerah tujuan investasi yang menarik dibanding daerah manapun di Indonesia.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Audrey., *Konflik dalam Pengelolaan Kota Batam*, (Jakarta : Tesis Magister Sains Perkotaan Universitas Indonesia, 2007) hal. 3

<sup>2</sup>Zaenuddin Muhammad, Wahyudi Kumorotomo, Samsubar Saleh, A. H. H. (2017). DualismeKelembagaan antar Pemerintah Kota dan Badan Pengusahaan Batam serta Dampaknya terhadap Kinerja Perekonomian di Kota Batam. *Journal of Business Administration* , 1(2), 73–85. Retrieved from <http://jurnal.polibatam.ac.id/index.php/JABA/article/view/613/425>



Memang konsep pengembangan kawasan khusus di Batam selama ini dinilai sangat baik dan mendukung perkembangan investasi di Batam. Namun, problematika muncul ketika pemerintah pusat mulai memberlakukan undang-undang tentang Otonomi Daerah termasuk juga ketika diberlakukan di Batam.

Hal ini dikarenakan dalam perkembangannya, pemberlakuan undang-undang Otonomi Daerah ternyata memunculkan dualisme kewenangan antara Otorita Batam dan Pemko Batam.

Diberlakukannya otonomi daerah di Kota Batam menimbulkan terjadinya dualisme kewenangan antara Pemerintah Kota Batam (Pemkot Batam) dan Batam Pengusahaan Batam (BP Batam). Masalah dualisme kewenangan tersebut, mengakibatkan ketidak adanya harmonisasi antara Pemkot Batam dan BP Batam dalam menyelenggarakan sistem pemerintahan di Kota Batam. Berbagai upaya pemerintah belum mampu menyelesaikan permasalahan ini sehingga strategi yang diupayakan yaitu ingin menjadikan Batam sebagai Kawasan Ekonomi Khusus.

Secara substansi hukum antara Pemkot Batam dan Badan Pengusahaan terjadi benturan, baik pengaturan Pulau Batam dalam kerangka daerah industri dan kemudian berkembang menjadi kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas, maupun dalam kerangka pengaturan otonomi daerah. Kewenangan tersebut berimplikasi pada tidak harmonisnya penyelenggaraan Pulau Batam karena terjadinya dualisme

kelembagaan yang mengelolanya sehingga hal tersebut akan berdampak pada masyarakat secara umum.<sup>3</sup>

Otorita Batam adalah cikal bakal dari berdirinya Badan Pengusahaan Batam (BP Batam). Maka dari itu, Pada Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam disebutkan bahwa Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam berubah menjadi Badan Pengusahaan Kawasan Batam dengan keberadaannya selama 70 tahun sejak Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam ditandatangani.<sup>4</sup>

Hal ini memberikan kepastian hukum kepada para investor baik dalam negeri maupun luar negeri selama itu untuk berinvestasi di Batam.

BP Batam mendapatkan kewenangan khusus dari pemerintah pusat khususnya yang menjadi kewenangan Departemen Perdagangan untuk mengeluarkan perijinan lalu lintas keluar masuk barang. Perijinan tersebut diantaranya Perijinan Importir Produsen Plastik dan Scrap Plastik, Perijinan IT PT, Perijinan IT Cakram, Perijinan IT Alat Pertanian, Perijinan IT Garam, Perijinan Mesin Fotocopy dan printer berwarna, Perijinan Pemasukan Barang Modal Bukan Baru, Perijinan Bongkar Muat, Pelabuhan Khusus, Perijinan Pelepasan Kapal Laut.

---

<sup>3</sup>Muhammad Zaenuddin, Dualisme Kelembagaan Antara Pemerintah Kota Dan Badan Pengusahaan Batam Serta Dampaknya Terhadap Kinerja Perekonomian Di Kota Batam, *Journal Of Buseness Administration*. Vol, 1. No, 2 <http://C:/Users/my%20desktop/Downloads/613-Article%20Text-1938-2-10-20190502.pdf> Spetember, 2017

<sup>4</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam

Adapun perijinan yang sebelumnya berada di Otorita Batam diantaranya Perijinan Fatwa Planologi, Perijinan Alokasi Lahan, Perijinan titik-titik lokasi iklan, SK BKPM tentang registrasi perusahaan di Indonesia, Angka Pengenal Import Terbatas (APIT), serta Izin Usaha Tetap (IUT).

Masalah tumpang tindih kewenangan pelayanan termasuk didalamnya bagi para investor asing menggejala terjadi pasca pemberlakuan otonomi daerah. Khususnya di Batam yang memiliki potensi ekonomi tinggi, tumpang tindih tersebut terjadi fatwa planologi atau penggunaan lahan masih diterbitkan oleh BP Batam sedangkan IMB diterbitkan oleh Pemerintah Kota Batam.

Dengan demikian pula pelayanan Administrasi penanaman modal yang dikelola oleh BP Batam yang mencakup perizinan dan retribusi investasi untuk industri dan sektor lain. Hal ini berpengaruh terhadap pendapatan daerah pemerintah kota yang pada gilirannya tidak dapat dimanfaatkan warga masyarakat. Beberapa perizinan lain yang ada dalam kewenangan BP Batam seperti Perizinan Fatwa Planologi atau izin prinsip pemanfaatan/ penggunaan lahan, cut and field, alokasi lahan, titik lokasi iklan atau reklame, lalu lintas keluar masuk barang.

BP Batam juga memegang kendali pengelolaan atas pelabuhan ferry Internasional Batam Centre dan Sekupang, bandara Hang Nadim, dan pengelolaan air minum. Pemerintah Kota Batam barangkali satu-

satunya pemerintah daerah yang tidak memiliki kewenangan mengelola air bersih atau air minum. Selain itu, dalam proses perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang, pemerintah Kota tidak memiliki kewenangan. Kewenangan terkait hal itu sesungguhnya melekat dalam kewenangan pemberian izin penggunaan lahan oleh BP Batam.

Dengan demikian dalam kaitan dengan investor yang akan menanam investasinya dan mewajibkan investor untuk melaksanakan seperti kegiatan analisis dampak lingkungan kewenangannya ada di BP Batam. Akibat pembangunan yang direncanakan melekat pada kewenangan izin prinsip penggunaan lahan yang diterbitkan oleh BP Batam. Kondisi seperti itu jelas membawa dampak bagi penyelesaian akses atas pembangunan itu sendiri berupa kerusakan lingkungan dan dampak lain terhadap masyarakat.

Masalahnya, pemerintah kota yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan urusan pemerintahan dan berbagai aspek kehidupan masyarakat tidak memiliki cukup otoritas untuk mengendalikan dan bahkan melakukan pemulihan sehingga peran pemerintah kota dalam melindungi masyarakat menjadi kurang efektif. Padahal, pemerintahan hadir pada tingkat pertama adalah untuk menjamin ketertiban dan melindungi masyarakatnya.<sup>5</sup>

Tumpang tindih kewenangan salah satunya juga disebabkan oleh penerapan aturan ketentuan perundang-undangan yang bias di lapangan.

---

<sup>5</sup>Sedarmayanti. *Good Governance, (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*. (Bandung: Mandar Maju, 2003) hal. 23

Seperti, persoalan penerapan UWTO dan PBB. Padahal, hakekatnya Batam ditujukan untuk kawasan yang menimbulkan daya tarik investasi dengan mengurangi beban biaya bagi investor yang berminat. Dengan kondisi demikian jelas berpotensi mengurangi minat investasi asing.

Pada awalnya Batam dikembangkan oleh pihak Badan Otorita Batam dan telah berkembang menjadi pusat industri, perdagangan, alih kapal (transshipment) dan pariwisata di kawasan Asia Tenggara. Seluruh proses perizinan investasi telah dilakukan dibawah satu atap yaitu di Batam Industrial Development Authority (BIDA) atau Badan Otorita Pengembangan Industri Batam.<sup>6</sup>

Tetapi dengan diberlakukannya Otonomi Daerah dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, maka Batam dikelola oleh Pemerintah Kotamadya yang menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999, yaitu dengan penetapan Kota Batam serta pembentukan kabupaten dan kecamatan serta pembentukan Provinsi Kepulauan Riau kemudian sebagai pemekaran dari Provinsi Riau. Sebelumnya mengingat pada saat berlakunya undang-undang ini penyelenggaraan sebagian tugas dan wewenang ada pada pihak Otorita Batam sekarang menjadi Badan Pengusahaan Batam selanjutnya disingkat BP Batam, maka dalam rangka mendudukan tugas, fungsi dan kewenangan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014,

---

<sup>6</sup>Heri Muliono, *Merajut Batam Masa Depan, Menyongsong Status Free-Trade Zone*, (Jakarta : Penerbit LP3ES, 2011) hal. 37

diperlukan pengaturan hubungan kerja antara Pemerintah Kota dan Otorita untuk menghindari terjadinya tumpang tindih kekuasaan dan kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Batam.

Dengan adanya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan negara yang berdasarkan atas hukum sehingga tidak berdasarkan kekuasaan semata. Pemerintah yang berdasarkan atas sistem konstitusi, tidak bersifat absolutism.<sup>7</sup> Dengan demikian maka kebijaksanaan Pemerintah Pusat untuk menyerahkan sebagian urusan-urusannya untuk menjadi kewenangan daerah, garis-garis besarnya diserahkan melalui peraturan-peraturan perundang-undangan.<sup>8</sup>

Masalah kewenangan, tentu tidak dapat dilepaskan dari konsep kekuasaan. 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

---

<sup>7</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Raja Grafindo Persada : Jakarta, 2009) hal.1000

<sup>8</sup>Dann Sugandha, *Masalah Otonomi Serta Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia* (Sinar Baru : Bandung, 1981) hal. 3

penggunaan tekanan fisik, seperti membatasi kebebasan menimbulkan rasa sakit ataupun membatasi pemenuhan kebutuhan biologis terhadap pihak lain agar melakukan sesuatu.<sup>9</sup>

Salah satu bentuk dari kekuasaan adalah kewenangan. Namun keduanya memiliki perbedaan pada dimensi keabsahan (legitimasi). Jika kekuasaan tidak selalu harus diikuti oleh legitimasi atau keabsahan, maka kewenangan adalah kekuasaan yang memiliki keabsahan (legitimate power) artinya kewenangan merupakan kekuasaan, akan tetapi kekuasaan tidak selalu berupa kewenangan. Apabila kekuasaan politik dirumuskan sebagai kemampuan menggunakan sumber-sumber untuk mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan.<sup>10</sup>

Wewenang BP Batam dalam pengelolaan kota Batam, meski pengelolaan Kawasan Batam sejak Tahun 1983 telah melibatkan Pemerintah Kota Administratif, namun tetap memiliki kewenangan yang sangat luas untuk mengelola Pulau Batam dalam rangka menarik investor dalam menanamkan modalnya di Pulau Batam. Pada awal otonomi daerah terbitnya Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 di mana Pemerintah Kota Batam mengikutsertakan Otorita Batam atau BP Batam dalam pembangunan Kota Batam. Namun pada kenyataannya, Otorita Batam yang sekarang menjadi BP Batam tetap memegang salah satunya Hak Pengelolaan Lahan (HPL).

---

<sup>9</sup>Ramlan Subakti, *Memahami Ilmu Politik* ( Gramedia : Jakarta, 1992) hal.57

<sup>10</sup>Ibid, hal. 85

Kewenangan tersebut meliputi penyelenggaraan dual functions, yaitu :

- a. Sebagian fungsi pemerintahan, berupa pemberian izin, pelayanan masyarakat, pertanahan dan sebagainya, atas dasar pendelegasian berbagai kewenangan Pemerintah Pusat, Departemen teknis terkait;
- b. fungsi pembangunan, dimana Badan Otorita.<sup>11</sup>

Permasalahan aktual yang muncul akibat dualisme pemerintahan di Kota Batam. Berdasarkan lingkup wewenang kedua lembaga pemerintahan tersebut maka dapat ditemukan beberapa tumpang tindih kewenangan dalam hal-hal sebagai berikut:

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

Tidak diperbolehkan adanya Dualisme kepemimpinan dalam sebuah teritorial, hanya boleh ada satu pemerintahan dalam periode kepemimpinan. Tidak boleh ada matahari kembar atau bahkan lebih dari dua matahari secara syariat .

Padahal dijelaskan dalam Al-Qur'an Surah Ali Imran ayat 103 yang berbunyi:

---

<sup>11</sup><http://www.pu.go.id/isustrategis/view/7>, diakses pada hari Selasa, tanggal 18 April 2017, pukul 10.18 WIB.



وَأَعْتَصِمُوا بِحَبْلِ اللَّهِ جَمِيعًا وَلَا تَفَرَّقُوا وَاذْكُرُوا نِعْمَتَ اللَّهِ  
 عَلَيْكُمْ إِذْ كُنْتُمْ أَعْدَاءً فَأَلَّفَ بَيْنَ قُلُوبِكُمْ فَأَصْبَحْتُمْ بِنِعْمَتِهِ إِخْوَانًا  
 وَكُنْتُمْ عَلَىٰ شَفَا حُفْرَةٍ مِنَ النَّارِ فَأَنْقَذَكُمْ مِنْهَا كَذَلِكَ يُبَيِّنُ اللَّهُ  
 لَكُمْ آيَاتِهِ لَعَلَّكُمْ تَهْتَدُونَ ﴿١٠٣﴾

*“Dan berpeganglah kamu semuanya kepada tali (agama) Allah, dan janganlah kamu bercerai berai, dan ingatlah akan nikmat Allah kepadamu ketika kamu dahulu (masa Jahiliyah) bermusuh-musuhan, maka Allah mempersatukan hatimu, lalu menjadilah kamu karena nikmat Allah, orang-orang yang bersaudara; dan kamu telah berada di tepi jurang neraka, lalu Allah menyelamatkan kamu dari padanya. Demikianlah Allah menerangkan ayat-ayat Nya kepadamu, agar kamu mendapat petunjuk.”*  
 (Q.S Ali Imran : 103)<sup>12</sup>

مَنْ أَتَاكُمْ وَأَمْرُكُمْ عَلَىٰ رَجُلٍ وَاحِدٍ، يُرِيدُ أَنْ يَشُقَّ عَصَاكُمْ، أَوْ يُفَرِّقَ جَمَاعَتَكُمْ،  
 فَاقْتُلُوهُ

*“Barang siapa datang kepada kalian sedangkan urusan kalian itu bersatu di bawah kepemimpinan seorang pria, dan ia ingin membelah tongkat (kepemimpinan) kalian atau memecah barisan kalian, maka bunuhlah.” (Riwayat Muslim).*<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Departemen Agama, Alquran dan Terjemahan ( Jakarta : Media Pustaka, 2012) hal.50

<sup>13</sup> Imam Al-Mawardi, AHKAM AL-SULTANIYAH : Sistem Pemerintahan Khalifah Islam (Jakarta : Qisthi Press, 2015) hal. 9

Al-Qurthubi menjelaskan alasan pelarangan tersebut, “Ini adalah dalil yang paling jelas menunjukkan larangan pengangkatan dua imam, karena itu bisa menyebabkan timbulnya kemunafikan, perselisihan, perpecahan, kekacauan dan lenyapnya kenikmatan.”

Namun, menurut Al-Qurtubi juga dan beberapa ulama lain, dualisme kepemimpinan dibolehkan bila wilayahnya berjauhan dan dipisahkan oleh perjalanan yang jauh. Tetapi, Al-Juwaini melihat kebolehan ini berada di luar permasalahan yang telah pasti hukumnya.<sup>14</sup>

Para ulama mazhab kami berpendapat pelarangan pelantikan imamah kepada dua orang di semua penjuru dunia, sedangkan menurut saya bahwa penyematan imamah kepada dua orang di satu wilayah yang berdekatan itu tidak boleh dan ijma telah terjalin terhadap hal itu. Adapun bila jaraknya berjauhan dan dua imam itu dipisahkan oleh perjalanan yang sangat jauh, maka di dalam hal itu ada kemungkinan (boleh). Dan ini di luar permasalahan yang qath’i.”

Para ulama menetapkan kaidah-kaidah yang jelas pula dalam perkara ini. Al-Mawardi berkata, “Dan bila kepemimpinan disematkan kepada dua imam di dua negeri, maka kepemimpinan mereka itu tidak sah, dikarenakan tidak boleh bagi umat ini ada dua imam di waktu yang sama.”

Para ulama menetapkan kaidah-kaidah yang jelas pula dalam perkara ini. Al-Mawardi berkata, “Dan bila kepemimpinan disematkan

---

<sup>14</sup> Ibnu Taimiyah, Minhajus sunnah, Riyadh:Jami’ah Imam Muhammad bin Su’ud Al-Islamiyah, 1986, vol 1, 144.

kepada dua imam di dua negeri, maka kepemimpinan mereka itu tidak sah, dikarenakan tidak boleh bagi umat ini ada dua imam di waktu yang sama.”

Hadits ini memberikan amanat secara tersurat bahwa pengangkatan dua atau bahkan lebih pemimpin dilarang dalam agama karena mudharatnya akan berpulang kepada semua pihak, termasuk masyarakat umum.

Larangan Islam atas keberadaan matahari kembar jelas menyebabkan pertentangan karena adanya dualisme kepemimpinan. Dualisme kepemimpinan jelas menyebabkan kaos karena adanya dua orang pemimpin yang memiliki kewenangan dan otoritas yang sama. Kita sulit membayangkan bagaimana jika terdapat lebih dari dua pemimpin yang memiliki otoritas yang sama dalam periode kepemimpinan yang sama. Sejarah juga membuktikan bahwa dualisme kepemimpinan berujung pada perebutan pengaruh dengan segala cara, kaos atau kacau-balau. Pasalnya, dalam dualisme kepemimpinan tentu terdapat konflik kepentingan yang hampir tidak mungkin didamaikan.<sup>15</sup>

Di satu sisi Pemerintah Kota Batam merasa sebagai “tuan rumah” sehingga dialah yang berhak untuk mengatur segala yang ada di daerahnya berdasarkan Undang-Undang Otonomi Daerah. Namun di sisi lain Badan Pengusahaan Batam merasa dia juga berhak karena dalam Undang-Undang No. 44 Tahun 2007 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas yang kemudian menjadi Undang-Undang memberikan kewenangan

---

<sup>15</sup><https://islam.nu.or.id/post/read/105493/dualisme-kepemimpinan-dalam-fiqih-politik> diakses pada 6 Maret 2020, Pukul 16:04

kepadanya untuk menjalankan ketentuan dan aturan yang berlaku terutama yang berkaitan dengan kawasan dan pelabuhan bebas termasuk di dalamnya adalah Pulau Batam. Keberadaan Undang-Undang No. 44 Tahun 2007 dianggap berbenturan dengan Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 23 Tahun 2014. Dengan demikian, Pemerintah Kota Batam dan Badan Pengusahaan Batam sama-sama memiliki dasar hukum yang kuat yaitu Undang-Undang. Dasar hukum yang kuat inilah yang menimbulkan terjadinya benturan regulasi antara Pemerintah Kota Batam dengan Badan Pengusahaan Batam.<sup>16</sup>

Agar persoalan dualisme kekuasaan antara Pemko Batam dan Badan Pengusahaan Batam dapat di akomodir, negara harus melakukan Reorganisasi Struktural (Structural Reorganization). Menurut Wijono reorganisasi struktural bisa dipakai untuk mengantisipasi terjadinya konflik organisasi, yakni dengan cara pendekatan yang dapat mengubah sistem untuk melihat kemungkinan terjadinya reorganisasi structural, untuk meluruskan perbedaan kepentingan dan tujuan yang hendak dicapai kedua belah pihak, seperti membentuk wadah baru dalam organisasi non formal untuk mengatasi konflik yang berlarut-larut sebagai akibat adanya saling ketergantungan tugas dalam mencapai kepentingan dan tujuan yang berbeda sehingga fungsi organisasi menjadi kabur.

---

<sup>16</sup>Panjaitan, Rudi TH, *Analisis Alternatif Kebijakan Pengelolaan Kawasan Berikat Batam dalam Mewujudkan Batam sebagai Obyek Pertumbuhan Segitiga Emas*, (Yogyakarta : Tesis MAP UGM, 2003) hal. 5

Berdasarkan uraian di atas maka tertarik memilih judul “Tinjauan Fiqih Siyasah Terhadap Sistem Pemerintahan Dualisme Antara Badan Pengusahaan (Bp) Batam Dengan Pemerintah Kota Batam Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2007 Tentang Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam”

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas maka masalahnya dapat dirumuskan sebagai berikut:

- 1) Apa yang melatar belakangi terjadinya sistem Dualisme Pemerintahan di kota Batam ?
- 2) Apa peran serta hubungan Antara Badan Pengusahaan (BP) Batam dan Pemerintahan Kota Batam berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam ?
- 3) Bagaimana Tinjauan Fiqh Siyasah terhadap sistem dualisme dalam pemerintahan ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Pada dasarnya bahwa tujuan penelitian adalah jawaban yang ingin dicari dari rumusan masalah. Dalam setiap penelitian yang di lakukan akan memiliki tujuan yang hendak dicapai. Adapun tujuan penulis adalah sebagai berikut:

- 1) Untuk mengetahui Apa yang melatar belakangi terjadinya sistem Dualisme Pemerintahan di kota Batam.

- 2) Untuk mengetahui peran serta hubungan Antara Badan Pengusahaan (BP) Batam dan Pemerintahan Kota Batam berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam.
- 3) Untuk mengetahui Tinjauan Fiqh Siyasah terhadap sistem dualisme dalam pemerintahan

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan penelitian yang dapat diperoleh dari penulisan skripsi ini antara lain, yaitu:

- 1) Secara Teoritis

Hasil penelitian dari pembentukan pengelolaan pemerintahan di Kota Batam ini secara teoritis diharapkan dapat memberikan wawasan dalam bidang hukum baik secara umum ataupun khusus untuk pengembangan ilmu hukum pemerintan daerah.

- 2) Secara Praktis

Hasil penelitian ini secara praktis diharapkan dapat memberikan pemikiran pemecahan masalah berkaitan dengan masalah pembentukan pengelolaan pemerintahan di Kota Batam.

#### **E. Fokus Masalah**

Berdasarkan rumusan masalah di atas dan kaitannya dengan Fiqh Siyasah maka ruang lingkup proposal skripsi ini hanya berfokus pada hal yang berkaitan dengan BP Batam, Pemerintah Kota Batam, dan Fiqh Siyasah.

Batasan yang akan di terapkan dalam proposal penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Sistem Pemerintahan dualisme antara BP Batam dengan Pemerintah kota Batam
2. Peran BP Batam dan Pemerintah Kota Batam
3. Hubungan Antara BP Batam dengan Pemrintah kota Batam
4. Tinjauan Siyasa terhadap Dualisme Pemerintahan antara BP Batam dengan Pemerintah Kota Batam.

#### **F. KAJIAN TERDAHULU**

Sebagai bahan pertimbangan dalam penelitian ini akan dicantumkan beberapa hasil kajian terdahulu. Kajian terdahulu berfungsi sebagai penjelas bahwa adanya perbedaan penelitian yang sedang dilakukan ini dengan penelitian yang telah dilakukan sebelumnya oleh peneliti yang berbeda. Adapun karya ilmiah dari dua peneliti yang berbeda.

1. Skripsi yang ditulis oleh Risang Tunggul Manik berjudul : “ Dualisme kepemimpinan Soekarno-Soeharto 1966-1967” pada tahun 2008. Menggunakan metode studi kepustakaan dan metode historis" Metode studi kepustakaan (library research) yaitu menggali sumber data dengan merujuk dari bahan-bahan pustaka dan referensi lain yang relevan" Metode ini dilakukan dengan cara mengumpulkan data dari berbagai sumber pustaka yang kemudian disajikan dengan cara baru dan atau untuk keperluan baru" Peneliti juga menggunakan metode

historis dengan tahapan penelitian sejarah" Hasil dari penelitian ini yaitu berdasarkan situasi politik Indonesia kisaran tahun 1957-1966 yang memberikan gambaran mengenai dominasi Angkatan Darat dalam pemerintahan" Dominasi tersebut berpengaruh pada konflik dengan PKI. Akhirnya, muncullah Soeharto sebagai kekuatan baru dalam AD menjadi tokoh yang mampu menumpas G30 S dan menghancurkan PKI yang merupakan pendukung politik Soekarno" Dualisme Kepemimpinan Soekarno-Soeharto diawali dengan perbedaan penafsiran mengenai Surat Perintah 11 Maret 1966 diantara keduanya" Soeharto menganggap bahwa SP 11 Maret merupakan penyerahan kekuasaan, sedangkan Soekarno merasa bahwa SP 11 Maret hanyalah perintah pengamanan belaka" Ini sesuai dengan Penetapan Presiden No" 7 tahun 1959 bahwa sebenarnya Presiden yang berwenang membubarkan partai, sedangkan isi dari SP 11 Maret sebenarnya hanyalah merupakan perintah Presiden dan tidak menunjukkan peningkatan wewenang Soeharto".

2. Skripsi yang ditulis oleh Diartha Vellayati, yang berjudul. "Dualisme Kewenangan Pemerintah Kota Batam dengan Badan Pengusahaan (BP) Batam 1999-2017" Skripsi. Padang: Jurusan Pendidikan Sejarah, Fakultas Ilmu Sosial. Universitas Negeri Padang. Pada Tahun 2013. Pemerintah Kota Batam dan BP Batam sejak tahun 1999-2017. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis pembagian kewenangan antara Pemerintah Kota Batam dan BP Batam, menganalisis kerugian



dan keuntungan sejak terjadinya dualisme serta solusi yang harus dilakukan dengan adanya dualisme tersebut. Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan melakukan riset yang bersifat deskriptif dan melakukan analisis. Penelitian ini menggunakan metode sejarah dengan langkah heuristik yaitu pengumpulan data baik tertulis maupun lisan. Pengumpulan ini berdasarkan studi pustaka dan studi lapangan. Data yang terkumpul kemudian di kritik untuk mengetahui keaslian isi informasi. Selanjutnya data tersebut kemudian dikelompokkan berdasarkan objek yang diteliti. Kemudian hasil penelitian tersebut ditulis secara sistematis dalam bentuk skripsi. Berdasarkan hasil penelitian yang dilaksanakan dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut. *Pertama*, kewenangan Pemerintah Kota Batam yaitu menjalankan pemerintahan yang bersifat umum dan BP Batam menjalankan pemerintahan bersifat khusus bagi kepentingan nasional dengan status sebagai kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas dengan menyertakan pemerintah daerah. *Kedua*, kerugiannya yaitu, tidak ada kepastian hukum, terpuruknya investasi, anjloknya pertumbuhan ekonomi, melonjaknya pertumbuhan penduduk dan meningkatnya pengangguran, menurunnya daya saing Batam dan perbedaan dalam pelayanan perizinan, sedangkan keuntungannya karena Batam telah ditetapkan sebagai kawasan khusus yaitu kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas Batam dan sektor pariwisata sebagai alternatif.

## **G. Sistematika Penulisan**

Dalam penulisan ini, akan disusun dalam lima bab. Tiap-tiap bab akan terdiri dari beberapa sub bab yang sesuai dengan keperluan kajian yang akan penulis lakukan

Bab pertama. Bab ini merupakan pengenalan dari rangka untuk keseluruhan kajian yang akan dilakukan oleh penulis, yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, fokus penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan

Bab dua. Penulis melangkah mengenai gambaran umum tentang BP Batam dan Pemerintah kota Batam, \Sistem dualism pemerintahan, serta peran dan Hubungan BP Batam dengan Pemerintah kota Batam

Bab tiga. Dalam bab ini penulis menjelaskan mengenai metode penelitian dari skripsi.

Bab empat yaitu mengenai Pembahasan dari skripsi, dan penulis memaparkan tentang pembahasan tersebut.

Bab lima. Merupakan bab terakhir atau penutup yang berisi tentang kesimpulan, seluruh uraian yang telah di bahas dan juga berisi tentang saran.

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. FIQH SIYASAH

##### a. Pengertian Fiqh Siyasah

Fiqh mencakup berbagai aspek kehidupan manusia. disamping mencakup pembahasan tentang hubungan antara manusia dengan Tuhannya, fiqh juga membicarakan aspek hubungan antara sesama manusia secara luas, yang terkait didalamnya yaitu *siyasah* (politik/ketatanegaraan).

Dari gambaran diatas jelaslah bahwa fiqh siyasah adalah bagian dari pemahaman ulama mujtahid tentang hukum syariat yang berhubungan dengan permasalahan kenegaraan, namun untuk mengetahui lebih lanjut tentang pengertian dan objek kajian fiqh siyasah, yang perlu diteliti dan dirumuskan baik secara etimologis maupun terminologis.<sup>17</sup>

Kata siyasah yang berasal dari kata sasa berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan politik dan pembuatan kebijaksanaan.

Berdasarkan pengertian-pengertian diatas dapat ditarik benang merah bahwa fiqh siyasah merupakan salah satu aspek hukum islam yang membicarakan pengaturan .

---

<sup>17</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* ( Jakarta : Kencana, 2016) hal. 3

## b. Ruang Lingkup Fiqh Siyasah

Terjadi perbedaan pendapat di kalangan ulama dalam menentukan ruang lingkup kajian fiqh siyasah. Di antara ada yang membagi menjadi lima bidang, ada yang menetapkan empat bidang atau tiga bidang pembahasan. Bahkan ada sebagian ulama yang membagi ruang lingkungan kajian fiqh siyasah menjadi delapan bidang. Namun perbedaan ini tidaklah terlalu prinsip, karena hanya bersifat teknis.

Menurut Imam al-Mawardi, di dalam kitabnya yang berjudul *al-Ahkam al-Sulthaniyyah*, lingkup kajian fiqh siyasah mencakup kebijakan pemerintah tentang *siyasah dusturiyah* (peraturan perundang-undangan), *siyasah malliyah* (ekonomi dan moneter), *siyasah qadha`iyyah* (peradilan), *siyasah harbiyyah* (hukum perang) dan *siyasah `idariyyah* (administrasi negara). Adapun imam ibn taimiyyah, meringkas menjadi empat bidang kajian, yaitu *siyasah qadha`iyyah* (peradilan), *siyasah `idariyyah* (administrasi negara), *siyasah malliyah* (ekonomi dan moneter), dan *siyasah dauliyyah / siyasah kharijiyyah* (hubungan internasional). Sementara Abd al-Wahhab Khallaf di dalam kitab yang berjudul *al-Siyasah al Syar`Iyah* lebih, mempersempitnya menjadi tiga bidang kajian saja, yaitu peradilan, hukum internasional dan keuangan negara. <sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> *Ibid* hal. 14-15

Berbeda dengan tiga pemikiran di atas, salah satu ulama terkemuka di Indonesia T.M. Hasbi Ash – Shiddieqy malah membagi ruang lingkup fiqh siyasah menjadi delapan bidang, yaitu :

1. *Siyasah Dusturiyyah Syar`iyah* (Politik Pembuatan Perundang-Undangan).
2. *Siyasah Tasyri`iyyah Syari`iyyah* (Politik Hakum).
3. *Siyasah Qadha`Iyyah Syari`Iyyah* (Politik Peradilan).
4. *Siyasah Malliyah Syari`Iyyah* (Politik Ekonomi Dan Moneter).
5. *Siyasah Idariyyah Syar`Iyyah* (Politik Administrasi Negara).
6. *Siyasah Dauliyah/Siyasah Kharijiyyah Syar`iyyah* (Politik Hubungan Internasional).
7. *Siyasah Tanfidziyyah Syar`iyyah* (Politik Pelaksanaan Perundang-Undangan).
8. *Siyasah Harbiyyah Syar`Iyyah* (Politik Peperangan).

Berdasarkan perbedaan pendapat di atas, pembagian fiqh siyasah dapat disederhanakan menjadi tiga bagian pokok. *Pertama*, politik perundang-undangan (*siyasah dusturiyyah*). Bagian ini meliputi pengkajian tentang penetapan hukum (*tasyi`iyyah*) oleh lembaga legislatif, peradilan (*qadha`iyyah*) oleh lembaga yudikatif, dan administrasi pemerintahan (*idariyyah*) oleh birokrasi atau eksekutif. *Kedua*, politik luar negeri (*siyasah dauliyyah/siyasah kharijiyyah*). Bagian ini mencakup hubungan keperdataan warga negara yang Muslim dengan warga negara non-Muslim yang berbeda kebangsaan

(*al-siyasah al-dauli al-khashsh*) atau disebut juga hukum perdata internasional dan hubungan diplomatik antara negara Muslim dan negara non-Muslim (*al-siyasah al-dauli al-amm*) atau disebut juga dengan hubungan internasional. Hukum perdata internasional menyangkut permasalahan jual beli, perjanjian, perikatan, dan utang piutang yang dilakukan warga negara Muslim dengan warga negara lain. Adapun hubungan internasional mengatur antara lain politik kebijakan negara islam dalam masa damai dan perang. Hubungan dalam masa damai menyangkut tentang kebijaksanaan negara mengangkat duta dan konsul, hak-hak istimewa mereka, tugas dan kewajiban-kewajibannya. Sedangkan dalam masa perang (*siyasah harbiyyah*) menyangkut antara lain tentang dasar-dasar diizinkan berperang, pengumuman perang, etika berperang, tawanan perang, dan gencatan senjata. *Ketiga*, politik keuangan dan moneter (*siyasah maliyyah*), antara lain membahas sumber-sumber keuangan negara, pos-pos pengeluaran dan belanja negara, perdagangan internasional, kepentingan/hak-hak publik, pajak, dan perbankan.<sup>19</sup>

### **c. Kajian Fiqh Siyasah**

Setiap disiplin ilmu mempunyai sumber-sumber dalam pengkajiannya. Dari sumber-sumber ini disiplin ilmu tersebut dapat berkembang sesuai dengan tuntutan dan tantangan zaman. Demikian juga dengan fiqh siyasah. Sebagai salah satu cabang dari disiplin ilmu fiqh, fiqh

---

<sup>19</sup> *Ibid...* hal 16

siyasah mempunyai sumber-sumber yang dapat dirujuk dan dijadikan pegangan. Secara garis besar, sumber fiqh siyasah dapat dibagi menjadi sumber primer dan sumber sekunder. Fathiyah al-Nabrawi membagi sumber-sumber fiqh siyasah kepada tiga bagian, yaitu Al-Qur'an dan al-Sunnah, sumber-sumber tertulis selain Al-Qur'an dan al-Sunnah, serta sumber-sumber yang berupa peninggalan kaum Muslimin terdahulu.

Selain sumber Al-Qur'an dan al-Sunnah, Ahmad Sukardja mengungkapkan sumber kajian fiqh siyasah berasal dari manusia itu sendiri dan lingkungannya, seperti pandangan para pakar politik, 'Urf atau kebiasaan masyarakat yang bersangkutan, adat istiadat setempat, pengalaman masa lalu dan aturan-aturan yang pernah dibuat sebelumnya.

Selain itu, sumber-sumber lain seperti perjanjian antarnegara dan konvensi dapat digunakan berasal dari manusia dan lingkungan tersebut bersifat dinamis dan berkembang. Hal ini sejalan dengan perkembangan situasi, kondisi, budaya, dan tantangan-tantangan yang dihadapi oleh masyarakat bersangkutan. Inilah yang membuat kajian fiqh siyasah menjadi sebuah studi yang dinamis, antisipatif dan responsif terhadap perkembangan masyarakat.

## **B. Sistem Pemertintahan**

### **a. Pengertian Sitem Pemerintrahan**

Istilah sistem pemerintahan berasal dari gabungan dua kata “sistem” dan “pemerintahan”. Sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri

dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antar bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu.<sup>20</sup>

Sistem pemerintahan adalah suatu tatanan utuh yang terdiri atas berbagai komponen yang bekerja saling bergantung dan mempengaruhi dalam mencapai tujuan dan fungsi pemerintahan.<sup>21</sup>

Pemerintahan dalam arti luas adalah segala sesuatu yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri; jadi tidak diartikan sebagai pemerintahan yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif, sehingga sistem pemerintahan adalah pembagaian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaankekuasaan negara itu, dalam rangka kepentingan rakyat.<sup>22</sup>

#### **b. Pembagian Sistem Pemerintahan**

Dari penelusuran berbagai literatur hukum tata negara dan ilmu politik, terdapat beberapa varian sistem pemerintahan. C.F. Strong membagi sistem pemerintahan ke dalam kategori : parliamnetary

---

<sup>20</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, cet. ke-5, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 171.

<sup>21</sup> Wikipedia diakses pada 8 Juli 2020 Pukul 16:56 Wib

<sup>22</sup> Ibid... 171



executive dan non-parliamentary executive atau the fixed executive. Lebih bervariasi lagi Giovanni Sartori membagi sistem pemerintahan menjadi tiga kategori : presidentialism, parliamentary system, dan semi-presidentialism. Jimly Asshiddiqie dan Sri Soemantri juga mengemukakan tiga variasi sistem pemerintahan, yaitu : sistem pemerintahan presidensial (presidential system), sistem parlementer (parliamentary system), dan sistem pemerintahan campuran (mixed system atau hybrid system)<sup>23</sup>

Sistem parlementer merupakan sistem pemerintahan yang paling luas diterapkan diseluruh dunia. Sistem parlementer lahir dan berkembang seiring dengan perjalanan ketatanegaraan Inggris. Dalam sistem parlementer hubungan antara eksekutif dan badan perwakilan sangat erat.

Hal ini disebabkan adanya pertanggung jawaban para menteri terhadap parlemen, maka setiap kabinet yang dibentuk harus memperoleh dukungan kepercayaan dengan suara terbanyak dari parlemen yang berarti, bahwa setiap kebijaksanaan pemerintah atau kabinet tidak boleh menyimpang dari apa yang dikehendaki oleh parlemen.<sup>24</sup>

Mariam Budiardjo menyatakan bahwa dalam sistem pemerintahan parlementer, badan eksekutif dan badan legislatif bergantung satu sama lain. Kabinet sebagai bagian dari badan eksekutif yang “bertanggung

---

<sup>23</sup> Saldi Isra, Pergeseran Fungsi Legislatif: Menguatnya model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hal.24

<sup>24</sup> Ibid.... hal 26

jawab” diharapkan mencerminkan kekuatan-kekuatan politik dalam badan legislatif yang mendukungnya, dan matihidupnya kabinet tergantung pada dukungan dalam badan legislatif (asas tanggung jawab menteri). Selanjutnya Saldi Isra menyimpulkan bahwa, disamping pemisahan jabatan kepala negara (head of master) dengan kepala pemerintahan (head of goverment), karakter paling mendasar dalam sistem pemerintahan parlementer adalah tingginya tingkat dependensi atau ketergantungan eksekutif kepada dukungan parlemen. Apalagi, eksekutif tidak dipilih langsung oleh pemilih sebagaimana pemilihan untuk anggota legislatif. Oleh karena itu parlemen menjadi pusat kekuasaan dalam sistem pemerintahan parlementer.

Amerika Serikat merupakan tanah kelahiran dan contoh ideal sistem pemerintahan presidensial. Sistem pemerintahan ini lahir sebagai upaya Amerika Serikat menentang dan melepaskan diri dari kolonial Inggris, dengan membentuk sistem pemerintahan yang berbeda, yaitu pemisahan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif sebagaimana konsep Trias Politica-nya Montesquieu.<sup>25</sup>

Jimly Asshiddiqie mengemukakan sembilan karakter pemerintahan presidensial sebagai berikut :

- a) Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif.

---

<sup>25</sup> Ibid ..... 30-31

- b) Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden saja.
- c) Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah sekaligus kepala pemerintahan.
- d) Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya.
- e) Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya.
- f) Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen.
- g) Berlaku prinsip supremasi konstitusi, karena itu pemerintah eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi .
- h) Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat
- i) Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat Salah satu karakter sistem pemerintahan presidensial yang utama adalah presiden memegang fungsi ganda, yaitu sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan.

Dalam kekuasaan eksekutif, sebagai kepala pemerintah, Presiden memegang kekuasaan tunggal dan tertinggi. Presiden memilih dan mengangkat menteri anggota kabinet dan berperan penting dalam pengambilan keputusan didalam kabinet, tanpa bergantung kepada

lembaga legislatif. Karakter sistem presidensial dapat juga dilihat dari pola hubungan antara lembaga eksekutif (presiden) dengan lembaga legislatif, dimana adanya pemilihan umum yang terpisah untuk memilih presiden dan anggota legislatif. Sistem presidensial membawa ciri yang kuat pada pemisahan kekuasaan, dimana badan eksekutif dan badan legislatif bersifat independen satu sama lain.

Sistem pemerintahan campuran (mixed system atau hybrid system) adalah sistem pemerintahan yang berupaya mencarikan titik temu antar sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer. Fungsi ganda presiden sebagaimana dalam sistem pemerintahan presidensial tetap dipertahankan. Namun sebagai kepala pemerintahan, presiden berbagi kekuasaan dengan perdana menteri yang menimbulkan dual executive system.

Berdasarkan pola hubungan antara presiden dengan perdana menteri atau lembaga legislatif, pengaturan dalam konstitusi dan situasi politik sebuah negara mix system dapat menjadi sistem semi-presidensial dan semi-parlementer. Jika konstitusi atau situasi politik cenderung memberikan kekuasaan lebih besar bagi presiden, sistem pemerintahan campuran lebih sering disebut dengan sistem semipresidensial. Sebaliknya jika perdana menteri dan badan legislatif mempunyai kekuasaan lebih besar dari presiden, sistem campuran lebih sering disebut dengan sistem semi-parlementer.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Ibid.... 43-45

## **C. BP (Badan Pengusahaan) Batam**

### **a. Sejarah BP (Badan Pengusahaan) Batam**

Badan Pengusahaan (BP) Batam merupakan suatu lembaga atau instansi pemerintah pusat yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2007 dengan tugas dan wewenang dalam melaksanakan pengelolaan, pengembangan dan pembangunan kawasan sesuai dengan fungsi kawasan tersebut

BP Batam sebelumnya yaitu Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam atau lebih dikenal dengan nama Otorita Batam.<sup>27</sup>

Otorita Batam atau Otorita Daerah Industri Pulau Batam adalah suatu lembaga Pemerintah yang bertanggung jawab atas pengelolaan dan pembangunan Pulau Batam. Otorita Batam dibentuk pada era Presiden Suharto berdasarkan Keputusan Presiden yakni Keppres No.41/1973, yang menetapkan bahwa seluruh Pulau Batam sebagai daerah industri dan membentuk Otorita Daerah Industri Pulau Batam (Otorita Batam). Keputusan Presiden ini dianggap sebagai pondasi awal terbentuknya Otorita Batam.<sup>28</sup>

Pengembangan di Pulau Batam dimulai pada awal tahun 1970an yang didasari oleh Keputusan Presiden Nomor 65 Tahun 1970 ketika Ibnu Sutowo selaku Direktur Utama Pertamina diperintahkan untuk mendirikan basis operasi dan logistik Pertamina di Batam.

---

<sup>27</sup>[https://id.wikipedia.org/wiki/Badan\\_Pengusahaan\\_Kawasan\\_Perdagangan\\_Bebas\\_dan\\_Pelabuhan\\_Bebas\\_Batam](https://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Pengusahaan_Kawasan_Perdagangan_Bebas_dan_Pelabuhan_Bebas_Batam) diakses pada tanggal 01 Juni 2020 pukul 20:16

<sup>28</sup> <http://www.batamsafari.com/badan-otorita-batam.html>, diakses tanggal 01 Juni 2020, pukul 19. 21 WIB.

Pengembangan Pulau Batam terbagi dalam beberapa periode, Periode Persiapan (1971-1976) dipimpin oleh Dr. Ibnu Sutowo, Periode Konsolidasi (1976-1978) dipimpin oleh Prof. Dr. JB. Sumarlin. Otorita Batam adalah cikal bakal dari Batam BP Batam.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan bebas Batam disebutkan bahwa Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam berubah menjadi Badan Pengusahaan Kawasan Batam dan keberadaannya yang sudah mencapai 70 tahun sejak Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan bebas Batam ditandatangani.<sup>29</sup>

Dan ini memberi kepastian hukum kepada investor baik lokal maupun yang asing selama itu untuk berinvestasi di Batam. BP Batam mempunyai Visi dan Misi yang sangat jelas yaitu untuk mengembangkan Batam kedepan.

Keberadaan BP Batam tidak terlepas dari kebijakan pemerintah pusat untuk memberlakukan Pulau Batam secara khusus demi memicu iklim investasi dan pertumbuhan ekonomi nasional dengan memanfaatkan potensi dan letak strategis Pulau Batam.

Dengan melihat sejarah peranan Kota Batam sebagai Kontributor dalam kemajuan ekonomi nasional yang diharapkan akan terus meningkat pada masa yang akan datang, maka sudah menjadi

---

<sup>29</sup> [http://www.bpbatam.go.id/ini/aboutBida/bida\\_history.jsp](http://www.bpbatam.go.id/ini/aboutBida/bida_history.jsp), diakses tanggal 02 Juni 2020, pukul 14.23 WIB.

kewajiban Pemerintah Pusat untuk mengantisipasi potensi permasalahan yang merupakan tantangan dalam perkembangan Kota Batam. Salah satu tantangan yang saat ini dihadapi oleh Kota Batam adalah adanya dualisme pemerintahan dalam pengelolaan kotanya. Dualisme pemerintahan ini telah dimulai pada tahun 1983 ketika Batam ditetapkan sebagai kota administratif dan kemudian sepenuhnya menjadi kota otonom pada tahun 1999. Hal inilah yang akan kita bahas lebih lanjut dalam tulisan ini.<sup>30</sup>

#### **b. Visi dan Misi BP Batam**

Visi dan Misi Badan Pengusahaan Batam

##### 1. Visi

Menjadi Pengelola Kawasan Tujuan Investasi Terbaik di Asia Pasifik.

##### 2. Misi

1) Menyediakan Jasa Kepelabuhan Kelas Dunia.

2) Menjadikan Kawasan Investasi yang Berdaya Saing

Internasional. 3) Menyediakan Sumber Daya Organisasi yang Profesional.

#### **c. Tugas dan Fungsi BP Batam**

Sesuai dengan Peraturan Kepala Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam Nomor 10 Tahun 2011 tanggal 21 September 2011, BP Batam mempunyai tugas:

---

<sup>30</sup> <http://www.pu.go.id/isustrategis/view/7>, diakses tanggal 02 Juni 2020, pukul 16.37 WIB.

Melaksanakan pengelolaan, pengembangan dan pembangunan di Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam Batam

Guna melaksanakan tugas dan fungsi tersebut BP Batam menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:

1. Perumusan dan/atau penetapan kebijakan di bidang pengelolaan, pengembangan dan pembangunan di Kawasan Bebas Batam;
2. Koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidang pengelolaan, pengembangan dan pembangunan di Kawasan Bebas Batam;
3. Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan;
4. Pembinaan administrasi dan aparatur;
5. Pelaksanaan pengelolaan kegiatan penanaman modal;
6. Pelaksanaan kegiatan lalu lintas barang;
7. Pelaksanaan kegiatan penyediaan dan pengembangan sarana dan prasarana;
8. Pelaksanaan kegiatan pengelolaan sarana perhubungan laut dan udara; dan
9. Pengawasan atas pelaksanaan tugas dan fungsi di lingkungan Badan Pengusahaan Batam.



## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu menganalisis pembentukan pemerintah di Kota Batam, karena memiliki dualisme kekuasaan antara pemerintah Kota Batam dengan BP Batam. Permasalahan yang muncul meliputi wewenang kedua lembaga tersebut, ditemukan beberapa tumpang tindih kewenangan.

#### **B. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang digunakan bersifat yuridis-normatif, pendekatan yuridis-normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2007 tentang Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam<sup>31</sup>

#### **C. Tahap Penelitian**

Berkenaan dengan digunakannya metode penelitian yuridisnormatif, maka penelitian dilakukan melalui: Penelitian Kepustakaan (Library Research), yaitu suatu teknik pengumpulan data yang diperoleh dengan menggunakan media kepustakaan dan diperoleh dari berbagai data primer serta data sekunder. Bahan-bahan penelitian ini diperoleh melalui:

---

<sup>31</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* ( UI Press, Jakarta, 2007) hal. 52

- a. Bahan hukum primer, merupakan bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri dari peraturan perundangundangan yang berkaitan dengan obyek.<sup>32</sup> Bahan hukum primer yang penulis gunakan di dalam penulisan ini adalah Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2007 tentang Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam.
- b. Bahan hukum sekunder, merupakan bahan-bahan dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, yang meliputi buku-buku, hasil karya ilmiah, hasil penelitian, dan internet.<sup>33</sup>
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan lain yang ada relevansinya dengan pokok permasalahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti ensiklopedia, kamus, artikel, surat kabar, dan internet.

#### **D. Teknik Pengumpulan Data**

##### Metode Dokumentasi

Metode Dokumentasi, yaitu metode pengumpulan data melalui buku-buku yang berkaitan dengan masalah penelitian. Dokumentasi disini bermaksud menghimpun data berupa dokumen tentang situasi lapangan, selain itu metode dokumentasi yang dimaksud adalah satu upaya untuk

---

<sup>32</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* ( Raja Grafindo Persada : Jakarta, 2012) hal. 13

<sup>33</sup>Soerjono Soekanto, Loc Cit hal. 56

mengumpulkan bukti-bukti atau data-data yang berkaitan dengan permasalahan yang terjadi.<sup>34</sup>

#### **E. Alat Pengumpulan Data**

- a. Alat pengumpulan data hasil penelitian kepustakaan berita catatan-catatan hasil inventarisasi bahan hukum primer, sekunder dan tersier.
- b. Alat pengumpulan data hasil penelitian lapangan berupa daftar pertanyaan dan proposal, alat perekam, atau alat penyimpanan.

#### **F. Analisis Data**

Data yang diperoleh baik dari studi kepustakaan maupun dari penelitian lapangan akan dianalisis secara yuridis kualitatif. Analisis kualitatif merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata. Analisis yang diteliti dan dipelajari adalah obyek penelitian yang utuh yang bertujuan untuk mengerti dan memahami melalui pengelompokkan dan penyeleksian data yang diperoleh dari penelitian lapangan menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan teori-teori, asas-asas, dan kaidah-kaidah hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan yang dirumuskan.<sup>35</sup>

<sup>34</sup>Dr. Salim, M.Pd. *Metodologi Penelitian Kualitatif*( Bandung : Citapustaka, 2018) hal.

<sup>35</sup>Soerjono Soekanto, Loc Cit hal. 228

## **G. Lokasi Penelitian**

### Studi Pustaka:

Perpustakaan merupakan tempat pencarian data sekunder diantaranya:

- a. Perpustakaan Hukum Universitas Sumatera Utara di Jalan. Dr. Mansyur No.58, Merdeka, Medan Sumatera Utara
- b. Perpustakaan Umum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara, Jalan Willem Iskandar Ps. V, Medan Estate, Kec. Percut Sei Tuan, Kabupaten Deli Serdang, Sumatera Utara 20371.
- c. Perpustakaan daerah Medan, Jalan Brigjen Katamso No 45, Kel. Sei Mati, Medan maimun, Kota Medan.

### Instansi Terkait:

- a. Pemerintah Kota Batam, Kepulauan Riau.
- b. Badan Pengusahaan Kota Batam, Kepulauan Riau.
- c. Dewan Kawasan Batam, Kepulauan Riau.

## **BAB IV**

### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Yang Melatar Belakangi Terjadinya Sistem Dualisme Pemerintah Di Kota Batam.**

Diberlakukannya otonomi daerah di Kota Batam menimbulkan dualisme kewenangan antara Pemerintah Kota Batam (Pemkot Batam) dan Batam Pengusahaan Batam (BP Batam). Masalah dualisme kewenangan tersebut, mengakibatkan ketidakharmonisan antara Pemkot Batam dan BP Batam dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kota Batam. Berbagai upaya pemerintah belum mampu menyelesaikan persoalan ini sehingga strategi yang diupayakan yaitu ingin menjadikan Batam sebagai Kawasan Ekonomi Khusus.

Adapun dualisme kewenangan di Kota Batam ini berawal dari diselenggarakannya desentralisasi berdasarkan amanat Pasal 18 ayat 5 UUD 1945. Kemudian melalui Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah menjelaskan tentang adanya otonomi yang seluas-luasnya bagi daerah. Pelaksanaan otonomi sendiri memiliki tujuan utama untuk meningkatkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam menyediakan public good and services, serta untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pembangunan ekonomi di daerah.

Secara substansi hukum antara Pemkot Batam dan Badan Pengusahaan terjadi benturan, baik pengaturan Pulau Batam dalam kerangka daerah industri dan kemudian berkembang menjadi kawasan

perdagangan bebas dan pelabuhan bebas, maupun dalam kerangka pengaturan otonomi daerah. Kewenangan tersebut berimplikasi pada tidak harmonisnya penyelenggaraan Pulau Batam karena terjadinya dualisme kelembagaan yang mengelolanya sehingga hal tersebut akan berdampak pada masyarakat secara umum.

Dalam perkembangannya, di samping dianggap memiliki keunggulan geografis yang berbatasan langsung dengan Singapura dan Malaysia, Batam telah berkembang dan memiliki berbagai keunggulan secara ekonomi, antara lain sebagai salah satu daerah di Indonesia yang tidak pernah mengalami krisis ekonomi, fakta ini terlihat pada tahun 2000-an, ketika arus PMA yang masuk ke Indonesia menurun sejak krisis, Batam tetap merupakan daerah tujuan investasi yang menarik dibanding daerah manapun di Indonesia (Kuncoro,2005). Bahkan pada 2005, Kota Batam meraih Investment Award 2005 dari Komite pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPOOD) karena dinilai sebagai daerah yang paling diminati investor dan menduduki peringkat tertinggi dari sisi daya saing investasi dari 440 data II di Indonesia selama 2005 (Depdagri,2005). Batam juga merupakan penyumbang ekspor nonmigas kedua terbesar setelah Bali.

Keberadaan Undang-Undang No. 44 Tahun 2007 dianggap berbenturan dengan Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 23 Tahun 2014. Dengan demikian, Pemerintah Kota Batam

dan Badan Pengusahaan Batam sama-sama memiliki dasar hukum yang kuat yaitu Undang-Undang. Dasar hukum yang kuat inilah yang menimbulkan terjadinya benturan regulasi antara Pemerintah Kota Batam dengan Badan Pengusahaan Batam. Agar persoalan dualisme kekuasaan antara Pemko Batam dan Badan Pengusahaan Batam dapat di akomodir, negara harus melakukan Reorganisasi Struktural (Structural Reorganization).

Menurut Wijono reorganisasi struktural bisa dipakai untuk mengantisipasi terjadinya konflik organisasi, yakni dengan cara pendekatan yang dapat mengubah sistem untuk melihat kemungkinan terjadinya reorganisasi structural, untuk meluruskan perbedaan kepentingan dan tujuan yang hendak dicapai kedua belah pihak, seperti membentuk wadah baru dalam organisasi non formal untuk mengatasi konflik yang berlarut-larut sebagai akibat adanya saling ketergantungan tugas dalam mencapai kepentingan dan tujuan yang berbeda sehingga fungsi organisasi menjadi kabur. Pemerintahan Pusat dapat melakukan reorganisasi struktural di Kota Batam secara menyeluruh, dapat dengan menjadikan Batam sebagai Kota dengan Otonomi khusus mengingat keberadaan Kota Batam sebagai Kota Industri, arus lalu lintas Barang dan penumpang, serta terletak pada Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE).

**B. Sistem Pemerintahan Dualisme Antara Badan Pengusahaan (Bp) Batam Dengan Pemerintah Kota Batam.**

**a. Dualisme Kewenangan antara BP Batam dengan Pemerintah Kota Batam.**

**1. Kewenangan BP Batam**

- a) Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah
- b) Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya
- c) Menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan hak pakai sesuai dengan ketentuan-ketentuan pasal 41 s/d 43 UUPA (Undang-undang Pokok Agraria).
- d) Menerima uang pemasukan/ganti rugi uang wajib tahunan.
- e) Mengembangkan dan mengendalikan pembangunan Pulau Batam sebagai suatu Daerah Industri
- f) Merencanakan kebutuhan prasarana dan perusahaan instalasi-instalasi dan fasilitasnya
- g) Mengembangkan dan mengendalikan kegiatan pengalihan kapal (transshipment) di Pulau Batam
- h) Menampung dan meneliti permohonan izin usaha yang diajukan oleh para pengusaha, serta mengajukannya kepada instansi-instansi yang bersangkutan



- i) Menjamin agar tata cara perijinan 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 untuk menanamkan modalnya di Pulau Batam

## **2. Kewenangan Pemerintah Kota Batam**

- a) Perencanaan dan pengendalian pembangunan
- b) Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata Ruang
- c) Penyelenggaraan ketertiban umum dan keteteraman masyarakat
- d) Penyediaan sarana dan prasarana umum
- e) Penanganan di bidang kesehatan 6. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial
- f) Penanggulangan masalah social lintas kabupaten/kota.
- g) Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota.
- h) Memfasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah.
- i) Pengendalian lingkungan hidup.
- j) Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil.
- k) Pelayanan administrasi umum pemerintahan.
- l) Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota.

- m) Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota.
- n) Urusan wajib lainnya, yang diamanatkan oleh peraturan perundangundangan.
- o) Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah.
- p) Menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.
- q) Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintah.
- r) Penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait.
- s) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, yang diselenggarakan berdasarkan criteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

t) Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah

**b. Perbedaan Investasi dan Perizinan**

Salah satu efek yang terlihat adalah peringkat ke 15 nya Kota Batam dalam kemudahan investasi dan perizinan di Indonesia. Selain itu, konflik kewenangan di Kota Bata ini terealisasi dalam bentuk pengurusan perizinan yang dilakukan oleh dua instasi secara bersamaan. Dapat dilihat pada Tabel 4 berikut:

Tabel 4

Perizinan Yang Memiliki Kesamaan Namun Dilakukan Oleh Dua Badan.<sup>36</sup>

NO	Bidang	Perizinan yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Batam	Perizinan yang dimiliki oleh Badan Pengusahaan Batam
1	Penggunaan lahan dan bangunan	Izin Mendirikan Bangunan	Fatwa Planologi dan pematangan lahan
		Dilakukan Oleh Dinas Tata Kota Batam	Dilakukan oleh Direktorat Pengolahan Lahan Badan Pengusahaan Batam
2	Reklame	Perizinan pendirian dan Pemasangan Reklame	Izin Titik Konstruksi Reklame

<sup>36</sup> <https://jurnal.polibatam.ac.id/> diakses pada 08 Juli 2020 pukul 15:03

		Dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah	Dilakukan oleh Direktorat investasi & marketing BP Batam
3	Investasi	Izin Usaha	Registrasi Perusahaan dan Pemberian Izin Usaha
		Badan Penanaman Modal Kota Batam	Direktorat Investasi & marketing Batam BP
4	Perdagangan	Surat Izin Usaha Perdagangan	Surat Izin Usaha Perdagangan
		Dinas Perindustrian, Perdagangan, Energi dan Sumber Daya Kota Batam	Direktorat Investasi & marketing Batam BP
5	Perindustian	Tanda Daftar Perusahaan	Tanda Daftar Perusahaan
		Dinas Perindustrian, Perdagangan, Energi dan Sumber Daya Kota Batam	Direktorat Investasi & marketing Batam BP
6	Penyimpanan Barang	Tanda Daftar Gudang	Tanda Daftar Gudang
		Dinas Perindustrian, Perdagangan, Energi dan Sumber Daya Kota Batam	Direktorat Investasi & marketing Batam BP

**c. Tumpang Tindih Kewenangan dalam Pengelolaan Pelabuhanan.**

Benturan kewenangan di bidang kepelabuhanan antara Badan Pengusahaan dengan Pemerintah Kota Batam didasarkan pada konflik norma antara Undang-undang Nomor 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam dengan Undang-undang Nomor 17 tahun 2008 tentang Pelayaran dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah dicabut dengan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Konflik norma tersebut yaitu Pasal 9 ayat (1) Undang-undang Nomor 36 tahun 2000 yang berbunyi : Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas mempunyai fungsi sebagai tempat untuk mengembangkan usaha-usaha di bidang perdagangan, jasa, industry, pertambangan dan energy, transportasi, maritime, dan perikanan, pos, dan telekomunikasi, perbankan, asuransi, pariwisata, dan bidang-bidang lainnya. Selanjutnya Pasal 9 ayat (2)nya menyatakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam ayat 91) meliputi : a. kegiatan manufaktur, rancang bangun, perekayasaan, penyortiran, pemeriksaan awal, pemeriksaan akhir, pengepakan, dan pengepakan ulang atas barang

dan bahan baku dari dalam dan luar negeri, pelayanan perbaikan atau rekondisi permesinan, dan peningkatan mutu; b. penyediaan dan pengembangan prasarana dan sarana air dan sumber air, prasarana dan sarana perhubungan termasuk pelabuhan laut dan Bandar udara, bangunan dan jaringan listrik, pos dan telekomunikasi, serta prasarana dan sarana lainnya.

Selanjutnya dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-undang Nomor 36 tahun 2000 diatur bahwa : “Kepala Badan Pengusahaan mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengelolaan, pengembangan, dan pembangunan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas”. Berdasarkan ketentuan tersebut maka Kepala Badan Pengusahaan Batam memiliki kewenangan untuk melaksanakan pengelolaan, pengembangan, dan pembangunan, dalam prasarana dan sarana air dan sumber air, prasarana dan sarana perhubungan termasuk pelabuhan laut sesuai dengan Pasal 9 Undangundang Nomor 36 Tahun 2000.

Kewenangan tersebut dipertegas dalam Pasal 6 Keppres Nomor 41 tahun 1973 yang menetapkan bahwa peruntukan dan penggunaan tanah di daerah industri di Pulau Batam untuk keperluan bangunan-bangunan, usaha-usaha dan fasilitas-fasilitas lainnya, yang bersangkutan dengan pelaksanaan pembangunan Pulau Batam, didasarkan atas suatu rencana tata-guna tanah dalam rangka pengembangan Pulau Batam menjadi Daerah Industri. Hal-

hal yang bersangkutan dengan pengurusan tanah di dalam wilayah Daerah Industri Pulau Batam dalam rangka pengembangan Pulau Batam menjadi Daerah Industri diatur lebih lanjut oleh Menteri Dalam Negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang agrarian, dengan ketentuan sebagai berikut : a. Seluruh arela tanah yang terletak di Pulau Batam diserahkan, dengan hak pengelolaan, kepada Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam; b. Hak pengelolaan tersebut pada sub a ayat ini memberi wewenang kepada Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam untuk : 1. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut; 2. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya; 3. Menyerahkan bagianbagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan hak-pakai sesuai dengan ketentuanketentuan Pasal 41 sampai Pasal 43 UUPA.

Namun ketentuan yang mengatur Badan perusahaan Batam tersebut mengalami konflik dengan hadirnya pasal 82 ayat (1) Undangundang Nomor 17 Tahun 2008 yang menyatakan Otoritas pelabuhan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 81 ayat (1) huruf a dibentuk oleh dan bertanggung jawab kepada Menteri. Juga bertentangan dengan Pasal 82 ayat (2) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2008 yang menyatakan : Unit Penyelenggara pelabuhan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 81 ayat 91) huruf b dibentuk

dan bertanggung jawab kepada : a. Menteri untuk Unit Penyelenggara pelabuhan Pemerintah; dan b. gubernur atau bupati/walikota untuk Unit Penyelenggara Pelabuhan Pemerintah Daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 82 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 17 tahun 2008 maka otoritas pelabuhan di Kota Batam. Faktanya, seluruh pelabuhan di Pulau Batam yang dibangun oleh badan Pengusahaan sebelum terbentuknya Undang-undang Nomor 17 tahun 2008 dibentuk dan bertanggung jawab kepada kepala Badan Pengusahaan.

Benturan kewenangan di bidang kepelabuhan antara Badan Pengusahaan dengan Pemerintah Kota Batam juga disebabkan beberapa norma lain dalam Undang-undang Nomor 17 tahun 2008 dan Undang-undang pemerintah Daerah yaitu Pasal 97 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2008 ayat (1) dan ayat (2). Pasal 97 ayat (1) : Pelabuhan laut hanya dapat dioperasikan setelah dibangun dan memenuhi persyaratan operasional serta memperoleh izin. Pasal 97 ayat (2) : izin mengoperasikan pelabuhan laut diberikan oleh : a. Menteri untuk pelabuhan utama dan pelabuhan pengumpul; dan b. gubernur atau bupati/walikota untuk pelabuhan pengumpan.

Pasal 98 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran juga mengatur, ayat (1) : Pembangunan pelabuhan



sungai dan danau wajib memperoleh izin dari bupati/walikota. Ayat (2) : Pembangunan pelabuhan sungai dan danau sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan berdasarkan persyaratan teknis kepelabuhanan, kelestarian lingkungan, dengan memperhatikan keterpaduan intra- dan antar moda transportasi. Ayat (3) Pelabuhan sungai dan danau hanya dapat dioperasikan setelah selesai dibangun dan memenuhi persyaratan operasional serta memperoleh izin. Ayat 94) : izin mengoperasikan pelabuhan sungai dan danau diberikan oleh bupati/walikota.

Di lampiran Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Bagian Urusan Pemerintahan Bidang Perhubungan ditetapkan bahwa Pemerintah Kab/Kota memiliki kewenangan :

- a) Penerbitan izin usaha angkutan laut bagi badan usaha yang berdomisili dalam Daerah kabupaten/kota dan beroperasi pada lintas pelabuhan di Daerah kabupaten/kota.
- b) Penerbitan izin usaha angkutan laut pelayaran rakyat bagi orang perorangan atau badan usaha yang berdomisili dan yang beroperasi pada lintas pelabuhan dalam Daerah kabupaten/kota.
- c) Penerbitan izin usaha penyelenggaraan angkutan sungai dan Pembangunan dan penerbitan izin pembangunan dan pengopersian pelabuhan sungai dan danau.

- d) Penerbitan izin usaha badan usaha pelabuhan di pelabuhan pengumpul lokal.
- e) Penerbitan izin pengembangan pelabuhan pelabuhan lokal.
- f) Penerbitan/pengoperasian pelabuhan untuk pengumpan izin.
- g) Penerbitan izin pekerjaan pengerukan di wilayah perairan pelabuhan pengumpan lokal.
- h) Penerbitan izin reklamasi di wilayah pelabuhan pengumpan lokal Berdasarkan fakta hukum tersebut di atas, maka jelas terjadi konflik norma peraturan perundang-undangan di bidang kepelabuhanan yang berakibat benturan kewenangan antara Badan Pengusahaan dan Pemerintah Kota Batam

#### **d. Tumpang Tindih Pengelolaan Bandar Udara**

Lahirnya Undang-undang Nomor 1 tahun 2009 tentang penerbangan bertujuan mewujudkan penerbangan yang tertib, teratur, dan kepastian hukum tanpa mengorbankan kelangsungan hidup penyedia jasa transportasi. Dalam Pasal 226 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2009 mengatur mengenai penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di Bandar udara yang meliputi pembinaan, kepabeanan, keimigrasian, dan kekarantinaan. Pembinaan dilakukan oleh Otoritas Bandar Udara. Sedangkan kepabeanan, keimigrasian, dan kekarantinaan dilaksanakan sesuai dengan

ketentuan PUU. Adapun dalam ketentuan PUU tidak ada yang menyerahkan urusan ketiganya kepada Pemerintah Daerah, apalagi kepada Badan Pengusahaan.

Dalam Pasal 227 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2009 mengatur bahwa Otoritas Bandar Udara ditetapkan oleh dan bertanggung jawab kepada Menteri Perhubungan. Otoritas tersebut dalam melaksanakan tugasnya harus berkoordinasi dengan pemerintah daerah setempat, yang dalam hal ini Pemko Batam. Sedangkan Otoritas inilah yang mempunyai kewenangan terbesar dalam penyelenggaraan kegiatan di Bandar udara.

Selain kegiatan pemerintahan, dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2009 ini juga mengatur mengenai kegiatan perusahaan Bandar udara yang meliputi pelayanan jasa kebandarudaraan dan pelayanan jasa terkait Bandar udara. Pasal 233 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2009 mengatur bahwa Pelayanan jasa kebandarudaraan dapat diselenggarakan oleh : a. Badan usaha Bandar udara untuk Bandar udara yang diusahakan secara komersial setelah memperoleh izin dari Menteri Perhubungan; b. unit penyelenggara Bandar udara untuk Bandar udara yang belum diusahakan secara komersial yang dibentuk oleh dan bertanggung jawab kepada pemerintah dan/atau pemerintah daerah.

Terkait dengan Bandar Udara Hang Nadim, yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kegiatan di Bandar Udara Hang Nadim Batam oleh Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam, merupakan satu-satunya Bandar udara yang tanggung jawab dan kewenangan penyelenggaraannya tidak berada di tangan Menteri dan pengusahaannya tidak melalui PT Angkasa Pura (Persero), melainkan oleh BP Batam.

Penyelenggaraan Bandar Udara Hang Nadim belum memenuhi ketentuan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2009 karena BP Batam membentuk Badan Usaha Bandar Udara, yang dalam Pasal 233 ayat (1) huruf a undang-undang Nomor 1 Tahun 2009 mengatur bahwa pembentukan Badan Usaha Bandar Udara harus memperoleh izin dari Menteri. Selain itu dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2014 mengatur bahwa Badan Pengusahaan Batam membentuk Badan Usaha Bandar Udara Kawasan Batam untuk melakukan kegiatan perusahaan di Bandar Udara Hang Nadim. BP Batam inilah yang menjadi Badan Usaha Bandar Udara. Sedangkan dalam Pasal 1 angka 43 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2009 memberikan batasan pengertian mengenai Badan Usaha Bandar Udara adalah badan usaha milik Negara, badan usaha milik Negara, atau badan hukum Indonesia berbentuk perseroan Terbatas atau koperasi. Permasalahannya apakah BP

Batam berbentuk salah satu badan yang telah dibatasi pengertainnya dalam Pasal 1 angka 43 tersebut. Dengan demikian bisa dikatakan PP Nomor 65/2014 tidak selaras dengan ketentuan Undang-undang Nomor 1 tahun 2009 tentang Penerbangan.

### **C. TINJAUAN FIQIH SIYASAH TERHADAP SISTEM PEMERINTAHAN DUALISME .**

Di dalam Islam kepemimpinan identik dengan sebutan Khalifah yang berarti wakil atau pengganti. Istilah ini dipergunakan setelah wafatnya Rosulullah SAW namun jika merujuk pada firman Allah SWT:

وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلٰٓئِكَةِ اِنِّيْ جَاعِلٌ فِى الْاَرْضِ خَلِيْفَةًۭۙ قَالُوْۤا اَتَجْعَلُ فِیْهَا مَنْ یُّفْسِدُ فِیْهَا وَیَسْفِكُ الدِّمَآءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَۗ قَالَ اِنِّیْۤ اَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُوْنَ  
( اَلْبَقَرَةَ: ۳۰ )

Artinya: “Ingatlah ketika Tuhanmu berfirman kepada Para Malaikat: "Sesungguhnya aku hendak menjadikan seorang khalifah di muka bumi." mereka berkata: "Mengapa Engkau hendak menjadikan (khalifah) di bumi itu orang yang akan membuat kerusakan padanya dan menumpahkan darah, Padahal Kami Senantiasa bertasbih dengan memuji Engkau dan mensucikan Engkau?" Tuhan berfirman: "Sesungguhnya aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui." (QS. Al-Baqarah: 30)<sup>37</sup>

Islam tegas dalam menyikapi adanya dualisme dalam kepemimpinan dalam tubuh umat Islam. Tidak diperkenankan bagi

---

<sup>37</sup> Kementrian Agama RI, Al-quran dan Terjemahan ( Surabaya : Halim Publishing, 2013) hal. 6

seseorang menjadi imam sementara sudah ada imam lainnya yang telah terlebih dahulu memimpin umat Islam.

Imam kedua diistilahkan sebagai 'pemberontak' yang telah memakai sifat orang munafik, yakni memecah-belah persatuan umat Islam. Kecaman untuk para pemberontak ini ada dalam sebuah hadis disebutkan.

إِذَا بُويعَ لِخَلِيفَتَيْنِ، فَاقْتُلُوا الْآخَرَ مِنْهُمَا

"Jika didapati ada dua orang imam, maka bunuhlah yang terakhir dari keduanya." (HR Muslim).<sup>38</sup>

Hal ini juga menjadi cerminan dari kehidupan bernegara antara pemimpin dan warganya. Tidak boleh ada dua pemimpin dalam tubuh umat Islam. Dalam hadis lain juga dikuatkan bahwa

وَمَنْ بَايَعَ إِمَامًا فَأَعْطَاهُ صَفْقَةَ يَدِهِ، وَثَمْرَةَ قَلْبِهِ، فَلْيُطِغْهُ إِنْ اسْتَطَاعَ، فَإِنْ

جَاءَ آخَرُ يُنَازِعُهُ فَاضْرِبُوا عُنُقَ الْآخَرِ )

"Siapa yang membai'at seorang imam (pemimpin) lalu memberikan genggamannya dan menyerahkan buah hatinya, hendaklah ia menaatinya semaksimal mungkin. Dan jika datang orang lain yang mencabut kekuasaan itu, penggallah leher orang itu." (HR Muslim).<sup>39</sup>

Abu Bakar As Shiddiq tatkala menjadi khalifah juga pernah berkata, "Tidak halal bagi kaum muslimin mempunyai dua imam

---

<sup>38</sup> Ibnu Taimiyah, Minhajus sunnah, Riyadh:Jami'ah Imam Muhammad bin Su'ud Al-Islamiyah, 1986, vol 1, hal. 14

<sup>39</sup> Ibid... hal. 147

(pemimpin)." Perkataan beliau menjadi ijma', karena tidak ada seorangpun para sahabat yang mengingkari Abu Bakar yang mengatakan hal itu.

Imam Juwaini mengibaratkan, jika umat Islam dipimpin oleh dua orang imam, sama artinya seorang wali yang menikahkan putrinya dengan dua orang laki-laki. Dalam rumah tangga, laki-laki adalah pemimpin bagi wanita. Menurut Imam Juwaini, memiliki dua pemimpin sama halnya dengan memiliki dua orang suami. Tentu hal ini adalah kemungkaran yang jelas keharamannya.

Para ulama menetapkan kaidah-kaidah yang jelas pula dalam perkara ini. Al-Mawardi berkata, "Dan bila kepemimpinan disematkan kepada dua imam di dua negeri, maka kepemimpinan mereka itu tidak sah, dikarenakan tidak boleh bagi umat ini ada dua imam di waktu yang sama."<sup>40</sup>

Al-Qurthubi menjelaskan alasan pelarangan tersebut, "Ini adalah dalil yang paling jelas menunjukkan larangan pengangkatan dua imam, karena itu bisa menyebabkan timbulnya kemunafikan, perselisihan, perpecahan, kekacauan dan lenyapnya kenikmatan."

Namun, menurut Al-Qurtubi juga dan beberapa ulama lain, dualisme kepemimpinan dibolehkan bila wilayahnya berjauhan dan dipisahkan oleh perjalanan yang jauh. Tetapi, Al-Juwaini melihat kebolehan ini berada di luar permasalahan yang telah pasti hukumnya.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah*, hal: 9

<sup>41</sup> Al-Juwaini, *Al Irsyaad Ilaa Qawathii'il Adillah Fi Ushulil I'tiqad*, hal: 425

Para ulama mazhab kami berpendapat pelarangan penyematan imamah kepada dua orang di semua penjuru dunia, sedangkan menurut saya bahwa penyematan imamah kepada dua orang di satu wilayah yang berdekatan itu tidak boleh dan ijma telah terjalin terhadap hal itu. Adapun bila jaraknya berjauhan dan dua imam itu dipisahkan oleh perjalanan yang sangat jauh, maka di dalam hal itu ada kemungkinan (boleh).

Diriwayatkan bahwa Muawiyah menunaikan ibadah haji pada tahun 51 H. Selain itu ia juga berkeinginan mengambil baiat kaum muslimin untuk anaknya, Yazid. Lalu ia mengirim utusan untuk memanggil Ibnu Umar. Setelah bertemu, Muawiyah mengucapkan syahadat dan berkata, “Wahai Ibnu Umar! Kamu pernah berkata kepadaku bahwa kamu tidak ingin tidur satu malam pun tanpa ada pemimpin (khalifah). Aku ingatkan kepadamu agar kamu mencegah perselisihan kaum muslimin, atau kamu akan menyebabkan pertikaian di antara mereka!

Ibnu Umar mengucapkan tahmid dan memuji Allah, lalu berkata, ‘Amma ba’du, sebelum dirimu, banyak khalifah yang mempunyai anak, dan anakmu tidak lebih baik daripada anak-anak mereka. Akan tetapi mereka tidak melakukan untuk anak-anak mereka sebagaimana yang kamu lakukan untuk anakmu. Mereka membiarkan kaum muslimin untuk memilih orang pilihan mereka. Engkau mengingatkan agar aku mencegah perselisihan kaum muslimin. Aku tidak akan melakukan hal itu. Aku hanyalah seorang dari kalangan kaum muslimin. Jika mereka telah sepakat



akan suatu perkara, maka kau sepakat dengan mereka. Semoga kamu dirahmati oleh Allah!’ Lalu Ibnu Umar ke luar.”<sup>42</sup>

Menurut Dr. Yahya Ismail, salah satu karakteristik syariat Islam adalah menghilangkan segala kesempitan dan kesulitan dalam beribadah. Begitu juga halnya dalam urusan baiat. Seseorang tidak boleh dipaksa untuk berbaiat kepada salah seorang imam jika mayoritas rakyat belum setuju dengan kepemimpinan tersebut. Lebih lanjut beliau mengungkapkan beberapa alasan bahwa Islam membolehkan seorang muslim untuk meninggalkan baiat dan kepatuhan, apabila berada dalam kondisi sebagai berikut:

- a. Terjadi perebutan kekuasaan antara dua penguasa yang sah dan belum jelas siapakah di antara keduanya yang lebih berhak menerima baiat.
- b. Terjadi fitnah peperangan internal umat Islam dan diyakini bahwa hal itu bisa diredakan jika tidak ada baiat.

Sudah hampir satu abad, kaum muslimin kehilangan kepemimpinan Islam yang dikenal dengan kekhilafahan. Ahli hadits Basrah dan yang lainnya menyatakan bahwa ketika tidak ada pemimpin umum bagi umat Islam maka zaman itu disebut zaman fitnah. Tidak ada perdebatan dalam baiat ketika imam (khalifah) benar-benar ada dan diakui di tengah-tengah kaum muslimin. Namun yang menjadi polemik adalah bagaimana menyikapi seruan baiat dari suatu jamaah.

---

<sup>42</sup> Imam Suyuti, Tarikh Khulafa ( Jakarta : Pustaka Al-Kautsar, 2003) hal. 150

Apalagi ketika seruan baiat itu dikuatkan dengan dalil-dalil baiat kubra, baik kewajiban berbaiat maupun ancaman bagi yang enggan melakukannya, seperti disebutkan sebelumnya. Walhasil, yang terjadi ialah klaim kebenaran dan kepemimpinan. Dampaknya ialah perpecahan dan perselisihan. Maka tujuan baiat sebagai elemen jamaah menuju persatuan tidaklah terwujud.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Ibnu Taimiyah, Minhajus sunnah, Riyadh: Jami'ah Imam Muhammad bin Su'ud Al-Islamiyah, 1986, vol 1, 144.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan yang telah dikemukakan dalam bab terdahulu serta dikaitkan dengan tujuan penelitian ini, maka dapat dikemukakan beberapa kesimpulan berikut ini :

- a. Permasalahan utama dalam pengelolaan pemerintahan di Kota Batam adalah terjadinya dualisme kewenangan antara Pemerintah Kota dan Badan Pengusahaan Batam. Lahirnya Kota Batam menimbulkan tumpang tindih kewenangan antara Pemerintah Kota Batam dengan Badan Pengusahaan atau Otorita Batam. Eksistensi kedua lembaga yang didukung oleh struktur dan substansi hukum yang berbeda menyebabkan kebijakan pengelolaan Pulau Batam tidak harmonis. Keberadaan Badan Pengusahaan yang didahului oleh Otorita Batam berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 dan memiliki kewenangan untuk melakukan pengelolaan Pulau Batam dan semakin diperkuat dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2007, serta Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2011 secara vis a vis dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-

Undang Nomor 32 Tahun 2004 serta Undang- Undang Nomor 53 Tahun 1999.

- b. Hasil penelitian menunjukkan fakta bahwa terjadi tumpang tindih kewenangan antara Pemerintah Kota dan Badan Pengusahaan Batam terjadi dalam beberapa sektor antara lain dalam hal: hak pengelolaan lahan atau tanah di Batam, tumpang tindih dalam hal perizinan di Batam, benturan kewenangan pengelolaan kepelabuhanan, benturan kewenangan pengelolaan kebandarudaraan, dan benturan kewenangan pengelolaan fungsi kawasan pariwisata.
- c. Hasil penelitian membuktikan bahwa permasalahan yang muncul setelah penerapan otonomi daerah di Batam, antara lain : terjadinya perlambatan ekonomi Batam terutama terlihat bahwa pertumbuhan ekonomi dan investasi menurun drastis, munculnya beberapa masalah sosial di Batam, lemahnya sinergi antar institusi, ketidakpastian hukum, serta merosotnya daya saing ekonomi Batam.

## **B. SARAN**

Setelah memperhatikan berbagai persoalan faktual yang terjadi di lapangan dan prospek Batam pada masa mendatang, maka penelitian ini menawarkan beberapa rekomendasi yang bisa dipertimbangkan untuk diimplementasikan dalam mengatasi berbagai hambatan yang terjadi di lapangan. Dalam rekomendasi jangka pendek, diusulkan adanya kelanjutan pembahasan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Hubungan Kerja Pemkot Batam dan Badan Pengusahaan Batam, perlu adanya peningkatan

Sinergi dalam Pembangunan Ekonomi khususnya hubungan antara Pemerintah Kota dan Badan Pengusahaan Batam. Sedangkan rekomendasi Jangka Panjang dalam rangka penyelesaian permasalahan jangka Panjang, dalam penelitian ini mengusulkan untuk membentuk sebuah pemerintahan khusus/otonomi khusus melalui Undang – Undang Khusus Batam. Namun, urgensi terhadap dibentuknya sebuah pemerintahan khusus/otonomi khusus di Pulau Batam sebaiknya dikaji lebih mendalam melalui penelitian berikutnya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Audrey G. 2007. *Konflik dalam Pengelolaan Kota Batam*, Jakarta : Tesis Magister Sains Perkotaan Universitas Indonesia.
- Al-Juwaini, *Al Irsyaad Ilaa Qawathii'il Adillah Fi Ushulil I'tiqad*,
- Dann Sugandha, 1981. *Masalah Otonomi Serta Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia* Sinar Baru : Bandung.
- Departemen Agama, 2012, *Alquran dan Terjemahan*. Jakarta : Media Pustaka.
- Dr. Salim, M.Pd. 2018 *.Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : Citapustaka.
- Heri Muliono, 2011. *Merajut Batam Masa Depan, Menyongsong Status Free-Trade Zone*, Jakarta : Penerbit LP3ES.
- <http://www.batamsafari.com/badan-otorita-batam.html>, diakses tanggal 01 Juni 2020, pukul 19. 21 WIB.
- [http://www.bpbatam.go.id/ini/aboutBida/bida\\_history.jsp](http://www.bpbatam.go.id/ini/aboutBida/bida_history.jsp), diakses tanggal 02 Juni 2020, pukul 14.23 WIB.
- [https://id.wikipedia.org/wiki/Badan\\_Pengusahaan\\_Kawasan\\_Perdagangan\\_Bebas\\_dan\\_Pelabuhan\\_Bebas\\_Batam](https://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Pengusahaan_Kawasan_Perdagangan_Bebas_dan_Pelabuhan_Bebas_Batam) diakses pada tanggal 01 Juni 2020 pukul 20:16
- <http://www.pu.go.id/isustrategis/view/7>, diakses tanggal 02 Juni 2020, pukul 16.37 WIB.
- <http://www.pu.go.id/isustrategis/view/7>, diakses pada hari Selasa, tanggal 18 April 2017, pukul 10.18 WIB.
- <https://islam.nu.or.id/post/read/105493/dualisme-kepemimpinan-dalam-fiqih-politik> diakses pada 6 Maret 2020, Pukul 16:04

- Ibnu Taimiyah, Minhajus sunnah, Riyadh:Jami'ah Imam Muhammad bin Su'ud Al-Islamiyah, 1986, vol 1, 144.
- Imam Al-Mawardi, 2015. *AHKAM AL-SULTANIYAH : Sistem Pemerintahan Khalifah Islam* .Jakarta : Qisthi Press
- Imam Suyuti, 2003, *Tarikh Khulafa* . Jakartka : Pustaka Al-Kautsar.
- Jimly Asshiddiqie, 2009.*Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Raja*. Grafindo Persada : Jakarta.
- Minhajul I'tidal, hal. 176, An-Nadhariah Siyasa Islamiah, hal. 195, Mukaddimah Ibnu Khaldun.
- Muhammad Iqbal, 2016, *Fiqh Siyasa Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* ( Jakarta : Kencana.
- Muhammad Zaenuddin, *Dualisme Kelembagaan Antara Pemerintah Kota Dan Badan Pengusahaan Batam Serta Dampaknya Terhadap Kinerja Perekonomian Di Kota Batam*, Journal Of Buseness Administration. Vol, 1. No, 2 <http://Article%20Text-1938-2-10-20190502.pdf>Spetember, 2017
- Panjaitan, Rudi TH, *Analisis Alternatif Kebijakan Pengelolaan Kawasan Berikat Batam dalam Mewujudkan Batam sebagai Obyek Pertumbuhan Segitiga Emas*, Yogyakarta : Tesis MAP UGM, 2003.
- Ramlan Subakti, 1992. *Memahami Ilmu Politik* Gramedia : Jakarta..
- Sedarmayati. 2003. *Good Governance, (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*. Bandung: Mandar Maju.
- Soerjono, Soekanto dkk, 2012.*Penelitian Hukum Normatif* .Raja Grafindo Persada : Jakarta.

Soerjono, Soekanto, 2007. *Pengantar Penelitian Hukum* UI Press, Jakarta.

Zaenuddin Muhammad, Wahyudi Kumorotomo, Samsubar Saleh, A. H. H.

(2017). DualismeKelembagaan antar Pemerintah Kota dan Badan Pengusahaan Batam serta Dampaknya terhadap Kinerja Perekonomian di Kota Batam. *Journal of Business Administration* , 1(2), 73–85. Retrieved from <http://jurnal.polibatam.ac.id/index.php/JABA/article/view/613/425>



## **DAFTAR RIWAYAT HIDUP**

### **I. IDENTITAS PRIBADI**

Nama : Selfia Afriantita  
Tempat/tanggal lahir : Medan, 21 April 1998  
Jenis kelamin : Perempuan  
Agama : Islam  
Status : Mahasiswa  
Warga Negara : Indonesia  
Alamat KTP : Perum. Taman Laguna Indah blok C2 No. 15,  
Batam  
No HP/ (WA) : 0812-6305-4236  
E- Mail : [selfiaafriantita@gmail.com](mailto:selfiaafriantita@gmail.com)  
Golongan darah : O

### **II. RIWAYAT PENDIDIKAN**

1. SDN 014 Putat
2. SMPN 08 Tanah Putih
3. SMA Integral Hidayatullah BataM

Demikian daftar riwayat hidup ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Terimakasih.

Medan, 25 September 2020

Hormat Saya

Selfia Afriantita