

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kerangka Teori

Dalam melakukan penelitian untuk menemukan jawaban dari masalah yang dikemukakan penulis pada rumusan masalah, penulis menerapkan konsep teori agar penulis mendapatkan landasan-landasan teori yang dipakai penulis untuk menemukan jawaban terkait penelitian penulis tentang Analisis Yuridis Kewenangan Proyek Pelebaran Jalan Yang Dikerjakan Pemerintah Kota Batam, terdapat beberapa teori yang digunakan penulis untuk menemukan jawaban-jawaban permasalahan dalam penelitian adalah:

2.1.1. Tinjauan Umum Otonomi Daerah

Menurut Kaloh, otonomi daerah adalah wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga Daerah yang melekat, baik pada negara kesatuan maupun pada negara federasi. Otonomi daerah pada negara kesatuan lebih terbatas daripada di negara federasi. Kewenangan mengurus dan mengatur rumah tangga daerah di negara kesatuan meliputi segenap kewenangan pemerintah kecuali beberapa urusan yang dipegang oleh pemerintah pusat. Pemberlakuan otonomi daerah yang kewenangannya sangat luas merupakan suatu pilihan politis dan administratif sebagai dampak sentralisasi kekuasaan yang telah membawa akibat negatif bagi

proses pemerintahan. Dampak negatif terjadi tidak hanya di tingkat nasional tetapi juga di daerah, khususnya yang terkait dengan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh unit-unit kerja yang berada di daerah. (Kartiwa, 2012)

Undang-Undang yang merupakan implementasi dari Perintah Pasal 18 dan 18 A UUD NRI 1945 adalah UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 10 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menentukan: (Yusa, 2016)

1. Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah,
2. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. politik luar negeri;
 - b. pertahanan;
 - c. keamanan;
 - d. yustisi;
 - e. moneter dan fiskal nasional; dan
 - f. agama.

4. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa (Yusa, 2016)

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (5) Undang-Undang 1945 bahwa pemerintah daerah provinsi ,daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Adapun asas pelaksanaan otonomi adalah seluas-luasnya bukan berarti tidak ada batasan yang ditentukan bagi daerah untuk mengurus segala urusan rumah tangganya sendiri. Menurut Soehino," Ruang lingkup dari Otonomi seluasnya berarti penyerahan kewenangan secara keseluruhan kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan daerah sendiri. Selanjutnya. Ahli Hukum Nasroen mengatakan Otonomi daerah diberi kewenangan penuh tanpa halangan agar meratakan Negara kesatuan. Karena otonomi daerah dilakukan untuk mendukung kemajuan nasional bukan untuk meretakan kesatuan negara dengan hadirnya *daerahisme* atau disebut dengan sebutan lainnya.(Hasyimzoem, 2017)

Otonomi Daerah dilahirkan sebagai wujud kepercayaan pemerintah pada daerah. Melalui kepercayaan tersebut diharapkan lembaga pemerintahan tingkat daerah untuk mengurus daerah masing-masing dengan baik, adil, efisien, dan merata. Otonomi daerah disusun agar terwujudnya bangsa yang sistem pemerintahan dan demokratisnya lebih responsif kedepannya. Otonomi daerah menjadi bahasan yang menarik, karena dalam konsep

otonomi tersebut terkandung makna, pembagian kewenangan, desentralisasi, dan bagaimana hubungan antara pemerintah daerah dan pusat.(Arenawati, 2014)

2.1.1.1. Tinjauan Umum Prinsip-Prinsip Otonomi Daerah

Professor Soepomo memberi pengertian mengenai otonomi daerah, dikatakan bahwa otonomi daerah adalah suatu prinsip yang bermakna menghormati berbagai kehidupan regional berdasarkan Riwayatnya, adat, dan sifat masing-masing, apabila dikaitkan dengan Negara Kesatuan. Masing-masing daerah memiliki sejarah dan sifat khusus yang berbeda dengan sejarah dan sifat daerah lainnya. Dengan demikian, Pemerintah diwajibkan untuk menjauhkan semua usaha yang bertujuan untuk menggabungkan semua daerah menjadi satu model. Smith melakukan suatu penelitian tentang Otonomi Daerah juga mengatakan dalam perluasan otonomi daerah sangatlah tidak kecil kemungkinan untuk membuka peluang dengan difokuskan kekuasaan antara birokrat dan politisi lokal(Muin, 2014)

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan

pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.(Fendri, 2016)

Dalam perwujudan Otonomi daerah berjalan sesuai dengan tujuan yang diinginkan, pemerintah wajib untuk melaksanakan pembinaan seperti pemberian pedoman dalam penelitian, pengawasan, dan pengembangan perencanaan. Selain itu, diajarkan juga standar bimbingan, pelatihan, arahan, pengendalian, koordinasi pemantauan, supervise, dan evaluasi. Pemerintah juga diharapkan untuk memfasilitasi pemberian kesempatan kemudahan bantuan dan dorongan kepada semua daerah supaya mereka dapat melaksanakan otonomi secara efektif dan efisien sesuai peraturan perundangan.(Fendri, 2016)

Berdasarkan Peraturan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 berisi prinsip otonomi daerah yang dapat disimpulkan; prinsip-prinsip otonomi daerah sebagai berikut;

1. Prinsip dari otonomi yang seluas-luasnya memiliki pengertian mendelegasikan kewenangannya untuk mengatur dan juga mengurus seluruh urusan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundangan. Pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk menciptakan kebijakan-kebijakan daerah agar dapat memberikan peningkatan peran, prakarsa, pelayanan, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk menaikkan kesejahteraan rakyat daerah.

2. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya sudah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah.
3. prinsip otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian mana dari tujuan nasional.(Fendri, 2016)

melaksanakan Otonomi daerah, harus menerapkan suatu sistem otonomi yang memiliki tanggung jawab, seperti penyelenggaraan otonomi daerah yang sesuai dengan maksud dan tujuan diberikan otonomi daerah agar memajukan kesejahteraan rakyat yaitu cita-cita nasional sesuai dengan tujuan yang dituangkan dalam pembukaan Undang-Undang dasar 1945.(Hasyimzoem, 2017)

2.1.1.2. Tinjauan Umum Tujuan Otonomi Daerah

Secara umum maksud dan tujuan otonomi daerah tidaklah terlepas dari tujuan dari konstitusi Negara sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan UUD 45 seperti mencerdaskan kehidupan bangsa,

kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, keadilan sosial dalam bingkai NKRI. Lebih spesifik lagi, seperti ditegaskan di dalam TAP MPR Nomor IV/MPR/2000 yang menyebutkan bahwa kebijakan otonomi daerah diarahkan kepada pencapaian peningkatan pelayanan publik dan pengembangan kreatifitas masyarakat, keselarasan hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah antar daerah dalam kewenangan dan keuangan, untuk menjamin peningkatan rasa kebangsaan, demokrasi, dan kesejahteraan masyarakat, serta memberikan ruang yang lebih luas bagi kemandirian daerah. Dengan desentralisasi dan otonomi daerah, diharapkan koordinasi kebijakan, baik secara horisontal maupun secara vertikal dapat berjalan lebih baik. Rumusan yang hampir serupa juga dianut oleh UU Nomor 22 Tahun 1999, dan UU Nomor 32 Tahun 2004. (Kartiwa, 2012)

2.1.2. Tinjauan Umum Pemerintah Daerah

Menurut Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, mengatakan pemerintah daerah adalah lembaga penyelenggara yang mengurus urusan pemerintahan oleh pemerintah dan DPRD berdasarkan asas pembantuan dan otonomi dengan menggunakan prinsip otonomi seluasnya dalam prinsip dan sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (Rosidin, 2015)

Pengertian pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai dimaksud dalam UUD 1945. Sedang pengertian "pemerintah daerah" adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dari pengertian pemerintahan daerah dan pemerintah daerah sebagaimana dirumuskan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tersebut berarti pemerintahan daerah mengacu pada fungsi atau bidang pekerjaan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah, yaitu pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Sedangkan pemerintah daerah menunjuk pada badan, organ atau alat kelengkapan yang menjalankan fungsi atau bidang pekerjaan pemerintahan daerah yang meliputi desentralisasi dan otonomi daerah tersebut. (Fendri, 2016)

Dianumya sistem desentralisasi oleh suatu negara, maka lahir pemerintahan di daerah, atau menurut beberapa ahli disebut dengan *local government*. Pengertian *local government* atau pemerintahan lokal menurut Emil J. Sady adalah:

"Local government is a political subdivision of a nation or state which is constituted by law and have substantial control over local affairs which has governing body elected or otherwise locally selected" (Arenawati, 2014)

menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan dalam konteks otonomi daerah, dalam Pasal 57 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyelenggarakan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah dengan berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang diatur dalam Pasal 58. (Hasyimzoem, 2017)

Kini pemerintah daerah tidak hanya sebagai pelaksana operasional kebijakan yang telah ditetapkan dan ditentukan oleh pusat, seperti pada masa Orde Baru, tetapi diharapkan dapat menjadi agen penggerak pembangunan di tingkat daerah/lokal. Dalam perspektif lain, seperti diutarakan oleh Tip O'Neill (1999) bahwa *all Politics is local* yang dapat dimaknai sebagai demokrasi ekonomi melalui *good regulatory governance* di tingkat nasional akan tumbuh berkembang dengan mapan dan dewasa apabila nilai-nilai demokrasi-ekonomi berakar dengan baik di tingkat lokal. Artinya, demokrasi ekonomi tingkat nasional akan bergerak ke arah yang lebih baik apabila tatanan, instrumen, dan konfigurasi kearifan serta kesantunan demokrasi-ekonomi lokal lebih dahulu terbentuk. Oleh karena itu, melalui pendekatan akuntabilitas publik yang teratur dalam cara pandang demokrasi-ekonomi, apa pun yang diperbuat oleh pemerintah daerah dapat dengan mudah dinilai masyarakatnya. (Rosidin, 2015)

Lembaga Pemerintahan Daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan dikenal bekerja berdasarkan sistem, tujuan, landasan hukum, dan asas. Pada dasarnya pelimpahan otonomi daerah diharapkan agar dapat memmanifestasikan harapan daerah untuk mengurus dan mengaktualisasikan semua potensi di daerah secara keseluruhan, dengan demikian pemerintahan daerah dapat meningkatkan tingkat kesejahteraan seluruh masyarakat di daerah.(Monteiro, 2016)

2.1.3. Tinjuaana Umum Kewenangan Pemerintah Kota

Menurut Herbert G. Hick, wewenang atau otoritas adalah hak untuk melakukan sesuatu hal, dan itu merupakan kekuasaan yang sah. Dalam suatu organisasi otoritas merupakan hak yang dimiliki oleh seseorang untuk mengeluarkan instruksi terhadap orang lain dan untuk mengawasi bahwa semua akan ditaati.(Anggriani, 2012)

Pengertian daerah otonomi menurut Pasal 1 (6) UU No.32 tahun 2004 adalah Daerah otonomi, selanjutnya disebut daerah adalah: kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem negara kesatuan Republik Indonesia.(Anggriani, 2012)

Di sini jelas bahwa Daerah di beri kewenangan untuk mengurus rumah tangganya secara luas, tetapi tetap dalam naungan negara kesatuan Republik

Indonesia, sehingga dalam menjalankan tugasnya untuk menyelenggarakan Pemerintahan Daerah tetap mengingat dan menghormati negara kesatuan Republik Indonesia. Untuk itu fungsi pengawasan Pemerintah Pusat diperlukan, agar kesatuan Indonesia tetap utuh.(Anggriani, 2012)

Pemerintahan daerah sebagai penyelenggara urusan tentang pemerintahan yang memang sudah menjadi kewenangannya terkecuali hal pemerintahan yang pada dasarnya urusan pemerintah pusat, hal tersebut berdasarkan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah diberikan kekuasaan penuh untuk menjalankan otonomi dengan mengatur dan mengurus urusan dan kepentingan daerah sendiri dengan berlandaskan tugas pembantuan dan asas otonomi. Dalam desentralisasi juga dikatakan bahwa pembagian wewenang pemerintahan antara lembaga pemerintahan daerah dengan pemerintah langsung. Pekerjaan pemerintahan yang terdiri pekerjaan pemerintahan yang seutuhnya menjadi kewenangan pemerintah dan pekerjaan pemerintahan yang pengelolaannya dikerjakan secara bersama semua tingkatan dan susunan pemerintahan.(Muin, 2014)

Untuk mewujudkan pembagian urusan pemerintahan yang bersifat konkuren tersebut secara proporsional antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota maka ditetapkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi. Penggunaan ketiga kriteria tersebut diterapkan secara kumulatif sebagai satu kesatuan dengan mempertimbangkan keserasian dan keadilan hubungan antar tingkatan dan susunan pemerintah.(Muin, 2014)

Otonomi daerah tidak lepas dari konsep desentralisasi, karena otonomi adalah salah satu perwujudan dari desentralisasi. Otonomi berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Dalam *Encyclopedia of Social Sciences* yang dikutip Sumaryadi, menjelaskan bahwa Otonomi dalam pengertian sebenarnya adalah *the legal self-sufficiency and actual independence*. Namun demikian pelaksanaan otonomi tetap dalam batas koridor yang tidak melampaui wewenang pemerintah pusat yang menyerahkan urusan kepada daerah. Hal ini sesuai dengan pandangan Ryass Rasyid (2002) yang menyatakan bahwa otonomi daerah bukanlah merupakan hak dari masyarakat dan pemerintah daerah, melainkan kewajiban daerah dalam rangka mensukseskan pembangunan nasional. Jadi pada hakekatnya otonomi daerah itu lebih merupakan kewajiban daripada hak, yaitu kewajiban daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab. (Mardani, 2011)

Desentralisasi merupakan pembagian wewenang pemerintah pusat pada badan tertentu untuk menjalankan fungsi pemerintahan tertentu (desentralisasi fungsional) atau penyerahan wewenang secara vertikal pada daerah yang dilakukan oleh pemerintah pusat untuk menjalankan urusan pemerintahan tertentu yang ditetapkan sebagai urusan rumah tangga daerah (desentralisasi teritorial). Dalam rangka desentralisasi fungsional, misalnya pemerintah pusat memberikan wewenang khusus pada badan otorita (Batam, Jatiluhur, dan sebagainya). Adapun dalam rangka

desentralisasi teritorial, pemerintah pusat memberikan otonomi daerah pada daerah.(Rosidin, 2015)

Asas dekonsentrasi adalah lawan dari asas konsentrasi. Asas konsentrasi berarti seluruh penyelenggaraan administrasi pemerintahan diselenggarakan oleh pemerintah pusat yang berkedudukan di ibukota negara. Semua diselenggarakan di pusat, sedangkan dekonsentrasi artinya tidak konsentrasi, yang berarti dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat menempatkan pejabat-pejabatnya di daerah yang bertugas sebagai tangan pemerintah pusat di daerah. Inti dari dekonsentrasi adalah pelimpahan tugas penyelenggaraan atau administrasi saja, bukan penyerahan wewenang.(Yusa, 2016)

Asas medebewind atau tugas pembantuan adalah suatu asas yang memungkinkan pemerintah pusat untuk meminta bantuan aparat pemerintah daerah otonom untuk mengurus atau melaksanakan urusan dari lembaga pemerintah pusat yang berada di daerah. Dalam hal itu, lembaga pemerintah daerah hanya bertugas melaksanakan sesuai dengan perintah atau petunjuk pemerintah pusat.(Yusa, 2016)

Kewenangan daerah kabupaten/kota telah disebutkan jenisnya oleh UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah pada Pasal 14 ayat (1). Dalam Pasal itu disebutkan jenis-jenis wewenang yang merupakan urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintah kabupaten/kota dalam kapasitasnya sebagai daerah otonom. Dari jumlah dan jenis wewenang yang diberikan terlihat jelas betapa luas dan besarnya kewenangan tersebut.

Karena begitu luasnya, sehingga dalam implementasinya sulit dihindari atau sering terjadi tumpang tindih atau semacam ekspansi kewenangan yang tidak semestinya. Bisa saja pemerintah daerah kabupaten/kota itu tidak melakukan perebutan kewenangan, tetapi daerah lain khususnya provinsi yang melakukan "perebutan" wewenang yang bukan haknya. Biasanya daerah provinsi menggunakan alasan sebagai wakil pemerintah pusat sehingga merasa berhak turut campur atau setidaknya berbagi kewenangan terhadap jenis dan obyek dari urusan pemerintahan tertentu. (Kartiwa, 2012)

tergantung dari sudut mana melihatnya dan mengapa terjadi perebutan atau tumpang tindih kewenangan fenomena ini terjadi. Karena begitu luasnya kewenangan kabupaten/kota, meskipun pada sebelumnya juga terjadi tumpang tindih kewenangan tetapi lebih mudah diselesaikan pemerintah pusat. Luasnya kewenangan daerah kabupaten/kota itu sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) UU Nomor 32 tahun 2004 itu meliputi: (Kartiwa, 2012)

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan
2. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum
5. Penanganan bidang kesehatan
6. Penyelenggaraan pendidikan
7. Penanggulangan masalah sosial
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan
9. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah

10. Pengendalian lingkungan hidup
11. Pelayanan pertanahan
12. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan
14. Pelayanan administrasi perindustrian
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya
16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan

2.1.4. Tinjauan Umum Urusan Pemerintah Kota

Urusan pemerintahan kabupaten/kota adalah urusan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang diselenggarakan sendiri oleh daerah kabupaten/kota atau dapat ditugaskan sebagian pelaksanaannya kepada desa, apabila dalam pelaksanaannya dibantu oleh desa maka harus ditetapkan sipil dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan prinsip pelaksanaan urusan pemerintahan, maka yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah: (Hasyimzoem, 2017)

1. Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
2. Urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;

3. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
4. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Selanjutnya, urusan pemerintahan yang berkenaan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota adalah menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota, urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panasbumi dalam daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota. Adapun yang menjadi sub urusan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah:

1. Bidang pendidikan;
2. Bidang kesehatan;
3. Bidang urusan pemerintahan bidang pekerjaan umum dan penataan ruang;
4. Bidang urusan pemerintahan bidang perumahan dan kawasan pemukiman;
5. Bidang urusan ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat;
6. Bidang sosial;
7. Bidang tenaga kerja;
8. Bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan an
9. Bidang pangan;

10. Bidang pertanahan;
11. Bidang lingkungan hidup;
12. Bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
13. Bidang pemberdayaan masyarakat desa;
14. Bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
15. Bidang perhubungan;
16. Bidang komunikasi dan informatika;
17. Bidang koperasi, usaha kecil, dan menengah;
18. Bidang penanaman modal;
19. Bidang kepemudaan dan olahraga;
20. Bidang statistik;
21. Bidang persandian;
22. Bidang kebudayaan
23. Bidang perpustakaan;
24. Bidang kearsipan;
25. Bidang kelautan dan perikanan;
26. Bidang pariwisata;
27. Bidang pertanian;
28. Bidang kehutanan;
29. Bidang energi dan sumber daya mineral;
30. Bidang perdagangan;
31. Bidang perindustrian;
32. Bidang transmigrasi;

Secara keseluruhan bidang yang menjadi urusan pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota adalah sama. Akan tetapi, pembagian kewenangan (sub bidang) terdapat perbedaan yang mendasar. Perbedaan tersebut didasarkan atas pembagian urusan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan." (Hasyimzoem, 2017)

Urusan pemerintahan yang secara nyata ada sesuai dengan kondisi dan kekhasan serta potensi yang dimiliki, antara lain pertambangan perikanan, pertanian, perkebunan, perhutanan dan pariwisata. (Arenawati, 2014)

2.1.5. Tinjauan Umum Dualisme Pemerintahan Kota Batam

Munculnya Kota Batam mengakibatkan hadirnya dua kewenangan antara Pemerintah Kota Batam dengan BP Batam. Kehadiran dua lembaga yang dilatarbelakangi oleh struktur dan substansi hukum yang tidak sama mengakibatkan kebijakan pengelolaan pada pulau Batam tidak harmonis. (Murdi, 2015)

Berdasarkan Buku Pembangunan Batam (BP Batam, 2011) sejarah pengembangan Batam dimulai tahun 1968 ketika pertama kali Pertamina menjadikan Pulau Batam sebagai pangkalan logistik dan operasional kegiatan eksplorasi minyak lepas pantai. Periode berikutnya pembangunan Batam secara nyata dimulai sejak tahun 1970-an sebagai tahap persiapan dipimpin oleh Ibu Sutowo. Akibat terjadi krisis Pertamina, pada tahun 1976 kepemimpinan Batam dialihkan kepada Menteri Penertiban Aparatur

Pembangunan yang pada waktu itu dijabat oleh JB. Sumarlin dan dikenal sebagai periode konsolidasi. Pembangunan Batam saat itu sama sekali tidak mengalami perkembangan, karena minyak bumi yang pada tahun 1970 merupakan primadona pasar dunia dan andalan Indonesia, pada tahun 1976 tersebut tidak lagi bisa diandalkan.(Zaenuddin, 2017)

Menurut Bayu Putra (2014) hadirnya daerah otonom yaitu Kota Batam mengakibatkan lahirnya dua kewenangan antara Pemerintah Kota Batam dengan BP Batam. Kehadiran kedua kelembagaan tersebut yang latar belakang oleh substansi hukum dan struktur yang berbeda membuat pelaksanaan kebijakan pengelolaan Batam tidak harmonis. Tumpang tindih tersebut terdapat dalam beberapa urusan di Batam, di antaranya adalah masalah lahan. Bidang pertanahan di Pulau Batam merupakan bidang yang kewenangan pengelolaannya dimiliki oleh 2 (dua) institusi pemerintahan daerah, yaitu antara Pemerintah Kota Batam dan BP Batam.(Zaenuddin, 2017)

Menurut penelitian Putra (2014) menunjukkan bahwa munculnya dualisme kewenangan di Kota Batam selain karena adanya implementasi desentralisasi juga dipengaruhi oleh faktor lain yaitu pertama adanya benturan regulasi dari kedua lembaga yaitu Pemerintah Kota Batam dan BP Batam. Kedua, tidak adanya aturan mengenai hubungan kerja antara lembaga Pemerintah Kota Batam dengan BP Batam. Ketiga, adanya tarik menarik kepentingan dalam pengelolaan keuangan atas sumber daya dan perizinan yang ada di Kota Batam. Adanya dualisme kewenangan dalam pelayanan administrasi penanaman modal di Kota Batam memiliki dampak negative bagi

investor, dampak tersebut antara lain: pertama, tidak adanya kepastian hukum bagi investor selaku penanam modal. kedua, Prosedur dan waktu perizinan yang lebihpanjang dan lama ketiga, Double cost atau biaya tambahan bagi investor.(Zaenuddin, 2017)

2.1.6. Tinjauan Umum Jalan

Pengertian Jalan yang merupakan suatu bagian dari sistem prasarana transportasi lalu lintas sebagai hal yang penting dalam menjalankan aktifitas bagi seluruh masyarakat dan kehidupannya guna menggerakkan roda perekonomian, jalan memiliki peran yang penting sebagai usaha untuk mengembangkan kehidupan bernegara dan berbangsa di Indonesia, seperti dalam bidang sosial, budaya, dan ekonomi yang dapat dikembangkan dalam pendekatan pengembangan wilayah guna mewujudkan pembangunan nasional.(Pratama, 2017)

Jalan sebagai bagian dari prasarana kerap terjadi kerusakan, hal tersebut pun bukanlah suatu hal yang dapat disalahkan, namun dalam kerusakan tersebut diharapkan adanya suatu tindakan segera untuk mendapatkan perbaikan. Kerusakan jalan dapat mengakibatkan pada banyaknya kasus kecelakaan yang kerap terjadi yang dapat menyebabkan kematian dan kondisi kecelakaan lainnya yang tidak diinginkan, hal-hal demikian menjadi suatu masalah serius yang perlu penyelesaian secepatnya. (Pratama, 2017)

Penyelenggara jalan sesuai dengan yang dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang No 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkut Jalan, mengatakan bahwa lembaga tersebut diberi kewajiban apabila adanya kerusakan jalan untuk segera mengerjakan perbaikan jalan tersebut guna menghindari kecelakaan lalu lintas yang tidak diharapkan. (Raharja, 2017)

1. Pemerintah dalam melaksanakan Otonomi Daerah

Pelaksanaan otonomi daerah yang di atur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Peraturan Daerah. Otonomi daerah memiliki arti bahwa pemerintah daerah mampu berinisiatif dan berkeaktivitas untuk menjalankan pemerintahannya sendiri serta menumbuhkan demokratisasi masyarakat dalam pembangunan. (Pratama, 2017)

2. Aset pemerintah yang dinikmati oleh masyarakat memiliki dana atau anggaran dari pemerintahan dalam hal sarana dan prasarana infrastruktur, hal tersebut memiliki dua prinsip, yaitu:

1. Infrastruktur pusat adalah Infrastruktur yang didirikan oleh pemerintah pusat dengan tujuan memberikan pelayanan guna memenuhi kebutuhan seluruh masyarakat.
2. Infrastruktur daerah merupakan infrastruktur yang pengerjaan di kerjakan oleh pemerintah daerah. (Pratama, 2017)

Infrastruktur yang memiliki peranan khusus dalam menggerakkan roda pertumbuhan pembangunan dan ekonomi. Diharapkan keberadaanya dapat memadai kebutuhan sebagaimana

mestinya sebagai contohnya infrastruktur jalan.(Pratama, 2017)

pembangunan jalan dan jembatan memiliki dana yang bersumber langsung dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan juga Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), hal tersebut dimuat dalam Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan Undang-Undang tentang anggaran Pendapatan Belanja Negara. Sudah menjadi tanggung jawab bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk menyediakan anggaran pembangunan penyelenggaraan jalan dan jembatan, dengan demikian lembaga tersebut memiliki kewajiban untuk membina dan membangun serta mengawasi jalan. (Pratama, 2017)

3. Pemerintah Daerah dalam menyediakan sarana dan prasarana memiliki berbagai upaya, hal tersebut dapat dibagi menjadi dua macam, pembagian tersebut menjadi pembangunan fisik dan pembangunan non fisik.(Pratama, 2017)
 1. Pembangunan fisik merupakan semua pembangunan yang dapat dilihat langsung baik secara nyata maupun berwujud, dan juga dapat dirasakan dan dilihat langsung oleh semua masyarakat setempat.
 2. Pembangunan non-fisk merupakan semua pembangunan yang tidak dapat dilihat secara langsung atau tidak berwujud yang pada dasarnya objek dari pembangunan tersebut adalah manusia.

Dalam mendukung majunya dan berkembang suatu daerah, pembangunan jalan masuk dalam salah satu faktor tersebut, hal ini disebabkan dengan adanya suatu pembangunan jalan maka berakibat pada dibukanya jalan yang menghubungkan suatu daerah ke daerah lainnya hal demikian juga berhubungan dengan daerah dipinggiran kota.(Pratama, 2017)

2.1.7. Teori Pembangunan

Mochtar Kusumaatmadja, dengan mengatakan bahwa hukum di Indonesia berperan sebagai sarana untuk memperbaiki masyarakat. Konsep ini sangat menarik, karena hukum dalam hal ini tidak lagi ditempatkan (berjalan tertatih-tatih) di belakang kenyataan (*het recht hinkt achter defeiten aan*), seperti dalam konsep mazhab sejarah yang notabene pernah dianut secara luas di Indonesia, tetapi telah didudukkan di muka kenyataan. Hukum mendahului kenyataan dengan harapan dapat mengubah kenyataan yang ada menjadi lebih baik, sejalan dengan cita hukum Indonesia.(Sambas, 2016)

Darji Darmodihardjo mengatakan, tentu saja, pembangunan individu dan masyarakat Pancasila itu harus diarahkan pula dalam berbagai bidang pembangunan, tidak hanya di bidang hukum. Harus selalu ditegaskan mengenai hakikat pembangunan nasional, yaitu pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesiseluruhnya, dengan Pancasila sebagai dasar, tujuan, dan pedoman pembangunan nasional. Pembangunan nasional dilaksanakan merata di seluruh Tanah Air, tidak hanya

untuk suatu golongan atau sebagian masyarakat, tetapi untuk seluruh masyarakat, serta harus benar-benar dapat dirasakan seluruh rakyat sebagai perbaikan tingkat hidup yang berkeadilan sosial, yang menjadi tujuan dan cita-cita kemerdekaan bangsa Indonesia. Lebihjauh ditegaskan pula bahwa pembangunan nasional adalah pembangunan dari, oleh, dan untuk rakyat, dilaksanakan di semua aspek kehidupan bangsa yang meliputi aspek politik, ekonomi, sosial budaya, dan aspek pertahanan keamanan, dengan senantiasa harus mewujudkan wawasan nusantara serta memperkuat ketahanan nasional, yang diselenggarakan dengan membangun bidang-bidang pembangunan yang diselaraskan dengan sasaran jangka panjang yang ingin diwujudkan. Selanjutnya, dinyatakan bahwa pembangunan nasional dilaksanakan bersama oleh masyarakat dan pemerintah. Masyarakat adalah pelaku utama pembangunan dan pemerintah berkewajiban untuk mengarahkan, membimbing, serta menciptakan suasana yang menunjang. Kegiatan masyarakat dan kegiatan pemerintah saling mendukung, saling mengisi, dan saling melengkapi dalam satu kesatuan langkah menuju tercapainya tujuan pembangunan nasional.(Sambas, 2016)

Teori hukum pembangunan mengadopsi pandangan dari Roscoe pound dan eugen echrilich dengan *sociological jurisprudence* yang menyatakan bahwa hukum adalah suatu alat untuk merekayasa masyarakat yang kemudian dimodifikasi oleh Mochtar Kusumaatmadja menjadi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat.Hukum di sini bersifat legalitas dan dibentuk penguasa yang berwenang dengan tujuan melakukan pembaharuan di

masyarakat, yang di Sisi lain Mochtar mengakui adanya Living Law. Pandangan inilah yang dapat diartikan bahwa Mochtrae menempatkan hukum adat dalam pembentukan hukum nasional. Akan tetapi disisi lain, Mochtar dengan teori legalitasnya bahwa hukum harus bersifat tertulis dapat saja mengabaikan hukum tidak tertulis. (Sambas, 2016)

2.1.8. Teori Kemanfaatan

Utilitarianisme adalah aliran yang meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama hukum. Kemanfaatan disini diartikan sebagai kebahagiaan. Jadi, baik buruk atau adil tidaknya suatu hukum, bergantung kepada apakah hukum itu memberikan, kebahagiaan kepada manusia atau tidak. (Darmodiharjo, 2016)

Kebahagiaan ini selayaknya dapat dirasakan oleh setiap individu. Tetapi jika tidak mungkin tercapai (dan pasti tidak mungkin), diupayakan agar kebahagiaan itu dinikmati oleh sebanyak mungkin individu dalam masyarakat tersebut. (Darmodiharjo, 2016)

Aliran ini sesungguhnya dapat pula dimasukkan dalam positivisme hukum, mengingat paham ini pada akhirnya sampai pada kesimpulan bahwa tujuan hukum adalah menciptakan ketertiban masyarakat, disamping untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya kepada jumlah orang yang terbanyak. Ini berarti hukum merupakan pencerminan perintah penguasa juga, bukan pencerminan dari rasio semata. (Darmodiharjo, 2016)

Hukum seharusnya digunakan untuk menghasilkan dan/atau menimbulkan manfaat yang terbesar bagi masyarakat, sebagaimana teori Jeremy Bentham, yang dikenal dengan *Utilitarian Theory Of Private Property*, yang mendasarkan hak milik pada teori kemanfaatan sebagai kebahagiaan (happiness), sehingga terlihat bermanfaat atau tidak bermanfaatnya suatu hukum bergantung kepada apakah hukum itu memberikan kebahagiaan kepada manusia ataukah tidak. Pokok-pokok pemikiran mengenai kemanfaatan hukum menurut Jeremy Betham adalah hukum barulah dapat diakui sebagai hukum, jika ia memberikan manfaat yang sebesar-besarnya terhadap banyaknya orang. Hukum bertujuan untuk "*the greatest happiness of the greatest number of people*". Tujuan perundangundangan harus berusaha untuk mencapai empat tujuan:

1. To provide subsistence (untuk memberi nafkah hidup)
2. To provide abundance (untuk memberikan makanan yang berlimpah)
3. To provide security (untuk memberikan perlindungan)
4. To attain equality (untuk mencapai persamaan).

Berdasarkan teori kemanfaatan menurut Betham pada hukum, maka baik buruknya hukum harus diukur dari baik buruknya akibat yang dihasilkan oleh penerapan hukum/penegakan hukum. Tujuan terbesar hukum adalah kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi sebagian rakyat atau seluruh rakyat, dan evaluasi hukum dilakukan berdasarkan akibat-akibat yang dihasilkan dari proses penerapan hukum/penegakan hukum. Berdasarkan orientasi itu, maka

isi hukum adalah ketentuan tentang pengaturan penciptaan kesejahteraan negara. (Darmodiharjo, 2016)

2.2. Kerangka Yuridis

Hukum dalam masyarakat diperlukan untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan dengan membatasi serta melindungi kepentingan-kepentingan tersebut. (Riyanto & Bhakti, 2012) BP Batam yang sebelumnya adalah Otorita Batam berdasarkan Keputusan Presiden No 41 Tahun 1973 yang memiliki wewenang untuk mengelola pulau Batam dan diperkuat dengan adanya Undang-Undang no 36 Tahun 2000 sebagaimana di ganti menjadi Keputusan Presiden no 44 Tahun 2007, Peraturan Pemerintah no 46 Tahun 2007 yang selanjutnya diganti peraturan Pemerintah no 5 Tahun 2011 secara *vis a vis* dengan Undang-Undang no 22 Tahun 1999 yang selanjutnya diganti Undang-Undang no 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No 53 tahun 1999 (Murti, 2015)

Lembaga Pemerintah Kota Batam yang bekerja berdasarkan kewenangannya sesuai Pasal 9 ayat (4) jo Pasal 12 ayat (2) huruf d Undang-Undang no 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatakan bidang pertanahan adalah urusan pemerintahan pusat yang diserahkan ke pemerintah daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Sedangkan BP Batam mendasarkan kewenangannya pada Keputusan Presiden No 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam yang terkait hak

penggunaan tanah serta Undang-Undang no 36 Tahun 2000 yang mengenai kewenangan lembaga tersebut untuk mengeluarkan izin usaha yang akan didirikan di atas tanah. Dengan demikian BP Batam juga memiliki kewenangan yang sama dengan Pemerintah Kota Batam di bidang pertanahan. Benturan kewenangan antara Badan Pengusahaan dengan Pemerintah Kota Batam juga terjadi pada bidang lainnya antara lain pengelolaan kepelabuhan dan kebandarudaraan di Batam, masalah perizinan dan urusan kepariwisataan. (Zaenuddin, 2017)

Diantara sekian banyak kewenangan yang sudah dilimpahkan kepada Pemerintah Kota Batam sesuai UU 32/2004, maka kewenangan dalam pengelolaan lahan adalah hal yang paling krusial dan sangat disorot oleh para pemangku kepentingan di kota ini. Kondisi ini semakin diperparah oleh perbedaan pengeritan tentang otonomi daerah oleh Pemerintah Kota Batam yang menggunakan paham penguasaan wilayah berdasarkan wewenangnya mengelola lahan. Pemerintah Kota Batam mendasari wewenangnya sesuai Pasal 9 ayat (4) jo Pasal 12 ayat (2) huruf d Undang-Undang No 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang mengatakan bidang pertanahan adalah urusan dari pemerintah pusat yang di berikan ke pemerintah daerah dan menjadi dasar urusan Otonomi Daerah. Bidang Pertanian yang menjadi urusan pemerintahan pusat ditegaskan adalah urusan pemerintahan yang wajib. Sesuai norma-norma hukum yang berlaku di Undang-Undang No 23 Tahun 2014 maka disimpulkan Pemerintah Kota Batam mempunyai wewenang di bidang Pertanian. (Zaenuddin, 2017)

Badan Pengelola Batam mendasarkan kewenangannya pada ketentuan :

(i) Pasal 6 ayat (2) huruf B Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam yang terkait hak penggunaan tanah; (ii) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977 tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah di Daerah Industri Pulau Batam yang memberikan kewenangan menerbitkan izin usaha di atas lahan Pulau Batam; (iii) Pasal 10 Undang-Undang 36 Tahun 2000 yang terkait kewenangan menerbitkan izin usaha yang didirikan di atas tanah. Dengan demikian Badan Pengelola Batam ‘juga’ memiliki kewenangan ‘yang sama’ dengan Pemko Batam di bidang pertanahan. (Zaenuddin, 2017)