



<https://doi.org/10.56552/jisipol.v7i1.285>

Isu Dualisme Pemerintahan Kota Batam Dan Badan Pengusahaan Batam Dalam Manajemen Tata Kelola Dan Aspek Kebijakan Publik Kelembagaan

¹⁾Winda Roselina Effendi, ²⁾Linayati Lestari, ³⁾Nurhayati, ⁴⁾Askarmin Harun,
⁵⁾Ronald Parlindungan Hasibuan, ⁶⁾Dendi Sutarto, ⁷⁾Fazarina Nurfatihah

^{1),3),4),5),6)} Mahasiswa Program Doktoral Studi Kebijakan, Universitas Andalas, Indonesia
²⁾Program Studi Ilmu Pemerintahan, Universitas Riau Kepulauan, Indonesia
⁵⁾Mahasiswa Program Studi Ilmu Pemerintahan, Universitas Riau Kepulauan, Indonesia

Correspondence Email: linayati@fisip.unrika.ac.id

Abstract

Batam City is a national strategic area with the status as a Free Trade and Free Port Area (KPBPB) based on Law Number 39 Year 2009. As an implication, the management of this area is not only the responsibility of Batam City Government (Pemko Batam), but also Batam Concession Agency (BP Batam). This study aims to identify the root causes of institutional conflict between Batam City Government and Batam Concession Agency, analyze the impact of institutional politics on the effectiveness of governance and public services, present realistic and strategic policy alternatives to resolve institutional problems in Batam City, and provide recommendations based on the principles of good governance. The method used is qualitative research with a case study approach, with secondary data sourced from books, articles, journals, documents and other literature studies. The results show that the issue of institutional dualism between the Batam City Government and the Batam Concession Agency has long been a source of institutional tension that affects the quality of governance, the effectiveness of public services, as well as public and investor confidence. Although a solution has been sought through an ex-officio mechanism, this approach has not fully resolved the root of the problem, namely overlapping authority, lack of coordination, and weak public participation. Based on an in-depth analysis of the root causes, data and trends, and consideration of the advantages and disadvantages of each option, the best recommendation is to establish a Joint Governance Body.

Keywords: Dualism Issue, Public Policy, Institutionalization, Manajemen Pemerintahan, Batam City

Abstrak

Kota Batam merupakan daerah strategis nasional dengan status sebagai Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas (KPBPB) berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009. Sebagai implikasinya, pengelolaan kawasan ini tidak hanya menjadi tanggung jawab Pemerintah Kota Batam (Pemko Batam), tetapi juga Badan Pengusahaan Batam (BP Batam). Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi akar persoalan konflik kelembagaan antara Pemerintah Kota Batam dan Badan Pengusahaan Batam, menganalisis dampak politik kelembagaan terhadap efektivitas tata kelola dan pelayanan publik, menyajikan alternatif



kebijakan yang realistis dan strategis untuk menyelesaikan permasalahan kelembagaan di Kota Batam, dan memberikan rekomendasi berbasis prinsip-prinsip *good governance*. Metode yang digunakan adalah penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus, dengan data sekunder yang bersumber pada buku, artikel, jurnal, dokumen dan kajian literatur lainnya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa isu dualisme kelembagaan antara Pemerintah Kota Batam dan Badan Pengusahaan Batam telah lama menjadi sumber ketegangan institusional yang berdampak pada kualitas tata kelola, efektivitas pelayanan publik, serta kepercayaan masyarakat dan investor. Meskipun telah diupayakan solusi melalui mekanisme *Ex-Officio*, faktanya pendekatan ini belum sepenuhnya menyelesaikan akar masalah, yaitu tumpang tindih kewenangan, minimnya koordinasi, dan lemahnya partisipasi publik. Berdasarkan analisis mendalam terhadap akar masalah, data dan tren, serta pertimbangan kelebihan dan kekurangan tiap opsi, maka rekomendasi terbaik adalah membentuk sebuah Otoritas Bersama (*Joint Governance Body*).

Kata Kunci : Isu Dualisme, Kebijakan Publik, Kelembagaan ,Manajemen Pemerintahan, Kota Batam

PENDAHULUAN

Kota Batam merupakan salah satu wilayah strategis nasional yang memiliki posisi geografis ekonomi dan geopolitik yang sangat penting di kawasan barat Indonesia. Letaknya yang dekat dengan Singapura dan berada di jalur pelayaran internasional menjadikan Batam sebagai pusat industri, perdagangan, dan investasi yang diharapkan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi nasional. Untuk memaksimalkan potensi ini, pemerintah pusat menetapkan Batam sebagai Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas (KPBPB) melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009. Namun, keberadaan dua otoritas utama yaitu Pemerintah Kota Batam (Pemko Batam) dan Badan Pengusahaan Batam (BP Batam), telah menciptakan persoalan serius dalam aspek tata kelola pemerintahan, khususnya dalam politik kelembagaan.

Pada tahun 2019, melalui Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2019, Presiden menunjuk Wali Kota Batam sebagai *ex-officio* Kepala BP Batam. Namun kebijakan ini belum cukup menyelesaikan akar persoalan karena tidak menyentuh reformasi kelembagaan secara menyeluruh. Permasalahan politik kelembagaan di Batam juga berdampak pada menurunnya kualitas tata kelola pemerintahan, khususnya dalam hal akuntabilitas, efisiensi pelayanan publik, dan kepastian hukum bagi investor. Akibatnya, citra Batam sebagai kawasan yang ramah investasi semakin tergerus. Isu ini penting karena menyangkut fondasi utama dari tata kelola pembangunan di Batam, yakni efektivitas kelembagaan dalam menjalankan fungsi pelayanan publik, perizinan,



pengelolaan lahan, dan investasi. Tanpa adanya keselarasan institusional antara Pemko Batam dan BP Batam, maka setiap kebijakan pembangunan akan terus menghadapi hambatan struktural, baik dalam perencanaan maupun pelaksanaan.

Beberapa pihak yang terdampak secara langsung maupun tidak langsung dari permasalahan politik kelembagaan di Batam adalah: Masyarakat Kota Batam, yang merasakan dampaknya melalui lambatnya pelayanan publik, kebingungan administratif, serta ketidakpastian hak atas tanah dan perumahan. Investor dan Pelaku Usaha, yang menghadapi prosedur birokrasi yang rumit dan tidak konsisten akibat perbedaan regulasi antara Pemko dan BP Batam; Aparat Pemerintahan Lokal, yang sering berada di posisi ambigu dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan karena tidak adanya garis koordinasi yang jelas dan Pemerintah Pusat, sebagai pemegang otoritas tertinggi dalam kebijakan strategis nasional, juga dirugikan akibat tidak optimalnya hasil pembangunan dari kawasan yang telah ditetapkan sebagai zona prioritas ekonomi.

Policy brief ini menganalisis permasalahan tersebut dari sudut pandang politik kelembagaan dan menawarkan beberapa opsi kebijakan, seperti mempertahankan status *quo* dengan perbaikan teknis, melakukan integrasi penuh, dan membentuk otoritas bersama melalui pendekatan tata kelola kolaboratif. Dari ketiga opsi tersebut, pembentukan otoritas bersama dinilai paling realistis untuk menjembatani konflik kelembagaan sambil menjaga efektivitas dan akuntabilitas publik. Reformasi regulasi dan penguatan koordinasi menjadi kunci untuk menata ulang tata kelola kelembagaan di Kota Batam secara berkelanjutan.

Pada penelitian sebelumnya, dalam studi Fitrani, Hofman dan Kaisar (2005) telah mengevaluasi pertumbuhan pemerintah daerah yang terjadi bersamaan dengan desentralisasi di Indonesia pada tahun 2001. Sebagian besar statis selama beberapa dekade di bawah orde baru, jumlah kotamadya dan kabupaten telah meningkat setengahnya, dari 292 sebelum desentralisasi menjadi 434 pada tahun 2003. Sebagian besar peningkatan terjadi di luar Jawa. Hal ini menunjukkan perubahan mendasar dalam lanskap administratif, politik, dan fiskal daerah di Indonesia. Namun, penelitian tersebut belum mengkaji bagaimana kerangka kerja kelembagaan yang efektif untuk pembentukan atau penggabungan pemerintah daerah di masa depan sebagai bagian dari pendekatan strategis



untuk mengkonsolidasikan desentralisasi di Indonesia. Penelitian ini menawarkan kebaruan tata kelola pemerintahan daerah dengan menghadirkan pendekatan analitis terhadap konflik kelembagaan di wilayah strategis nasional yang memiliki status khusus, yakni Kota Batam. Berbeda dengan kajian-kajian sebelumnya yang lebih menyoroti persoalan administratif atau hukum secara sektoral, studi ini mengangkat dimensi politik kelembagaan secara lebih komprehensif, dengan memadukan analisis kekuasaan, kewenangan, dan dinamika hubungan antar level pemerintahan (pusat dan daerah) dalam satu kawasan yang tumpang tindih secara otoritatif.

Kebaruan lainnya terletak pada bagaimana studi ini mengintegrasikan prinsip-prinsip good governance dalam menilai efektivitas tata kelola kelembagaan. Dengan menggunakan indikator seperti akuntabilitas, efektivitas, efisiensi, transparansi, dan koordinasi, studi ini tidak hanya menyoroti gejala konflik, tetapi juga mencoba merumuskan solusi berbasis perbaikan struktur kelembagaan secara normatif dan praktis. Selain itu, penelitian ini menghadirkan pendekatan reformasi kelembagaan yang bersifat sistemik dan berkelanjutan, tidak hanya sebatas revisi regulasi atau penggabungan fungsi kelembagaan, melainkan dengan mengusulkan pembentukan mekanisme koordinasi yang jelas, forum integrasi kebijakan, dan kejelasan garis komando antara pemerintah pusat dan daerah. Dengan kata lain, studi ini memberikan kontribusi ilmiah dalam bentuk model tata kelola alternatif bagi kawasan-kawasan dengan status khusus seperti Batam, yang juga relevan diterapkan di wilayah lain seperti Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) maupun Ibu Kota Nusantara (IKN) ke depan.

Kontekstualisasi studi ini dalam kerangka *multi-level governance* juga memperkaya literatur ilmiah tentang desentralisasi di Indonesia, khususnya dalam menunjukkan bahwa otonomi daerah yang tidak ditopang oleh desain kelembagaan yang selaras justru akan melahirkan konflik horizontal yang sistemik. Kebaruan penelitian ini tidak hanya terletak pada objek kajian yang khas, tetapi juga pada pendekatan, analisis, dan solusi kelembagaan yang ditawarkan secara ilmiah dan aplikatif. Oleh karena itu, penelitian ini penting untuk mendorong reformasi institusional yang berbasis data dan analisis, bukan sekadar keputusan politis atau sektoral. Dengan adanya konflik kelembagaan berdampak negatif pada persepsi dunia usaha terhadap Batam sebagai destinasi investasi. Dalam jangka panjang, hal ini bisa mempengaruhi kredibilitas



pemerintah pusat dalam mengelola kawasan strategis ekonomi lainnya. Penelitian ini bertujuan untuk reformasi regulasi tata kelola pemerintahan dan rekomendasi berbasis prinsip-prinsip *good governance*.

Permasalahan utama penelitian ini adalah dualisme kewenangan antara Pemko Batam dan BP Batam yang menyebabkan tumpang tindih dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan. Beberapa contoh konkritnya adalah: (1) Konflik dalam pengaturan dan pengelolaan tata ruang wilayah, (2) Tumpang tindih perizinan usaha dan penggunaan lahan, (3) Ketidakjelasan otoritas dalam pelayanan publik seperti air bersih, perumahan, dan transportasi, (4) Ketidaksinergian dalam penyusunan rencana pembangunan jangka menengah dan jangka panjang. Konflik ini tidak hanya berdampak pada jalannya pemerintahan lokal, tetapi juga pada persepsi investor, efisiensi pelayanan publik, dan kepuasan masyarakat sebagai penerima layanan.

Penelitian ini mendesak untuk diangkat sebagai pelajaran nasional dalam merancang model tata kelola yang lebih terkoordinasi, terutama di kawasan khusus lainnya (seperti KEK dan Ibu Kota Baru). Dengan demikian, diharapkan penelitian ini dapat memberikan wawasan yang lebih mendalam mengenai isu dualisme Pemerintahan Kota Batam dan Badan Pengusahaan Batam dalam manajemen tata kelola dan kebijakan publik kelembagaan.

KAJIAN PUSTAKA

Penelitian ini mengambil kajian pustaka dari penelitian terdahulu yang berjudul “Dualisme Kelembagaan Antara Pemerintah Kota Dan Badan Pengusahaan Batam Serta Dampaknya Terhadap Kinerja Perekonomian Di Kota Batam”. Penelitian tersebut berfokus pada tumpang tindih kewenangan antara Pemerintah Kota Batam dan BP Batam menyebabkan konflik dalam pengelolaan lahan dan izin investasi, yang berdampak negatif pada iklim usaha. Dualisme kelembagaan merupakan isu yang kompleks dalam tata kelola pemerintahan, khususnya di daerah dengan status dan fungsi strategis seperti Kota Batam. Dalam konteks Batam, keberadaan dua entitas pemerintahan, yaitu Pemerintah Kota Batam dan Badan Pengusahaan (BP) Batam, telah lama menjadi sumber tarik-menarik kewenangan dan tumpang tindih regulasi. Fenomena ini tidak hanya berdampak pada aspek administrasi pemerintahan, tetapi juga mempengaruhi kinerja perekonomian secara makro maupun mikro.

Permasalahan dualisme kelembagaan antara Pemerintah Kota Batam dan



Badan Pengusahaan (BP) Batam atau yang sebelumnya dikenal sebagai Otorita Batam merupakan persoalan yang telah lama menjadi sorotan dalam konteks tata kelola pemerintahan daerah dan pembangunan ekonomi kawasan strategis. Isu ini berakar dari status khusus Batam yang sejak tahun 1970-an ditetapkan sebagai kawasan industri dan perdagangan yang dikelola secara langsung oleh pemerintah pusat melalui Otorita Batam, sesuai dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2005. Tujuannya adalah menjadikan Batam sebagai kawasan unggulan investasi, terutama karena posisinya yang strategis dekat dengan Singapura dan Malaysia.

Namun, sejak diberlakukannya otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan diperbarui menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Kota Batam memperoleh kewenangan administratif sebagai pemerintah daerah, yang secara struktural memiliki otoritas tersendiri. Hal ini menyebabkan tumpang tindih kewenangan antara dua lembaga yang secara de facto dan de jure sama-sama memiliki kekuasaan atas wilayah Batam. Studi oleh Siregar (2012) menyebutkan bahwa ketika dua lembaga dengan wewenang administratif yang tumpang tindih mengelola satu wilayah, maka potensi konflik kebijakan sangat besar, yang berujung pada ketidakpastian hukum dan iklim investasi yang tidak stabil.

Ketidakjelasan batas kewenangan tersebut secara nyata tercermin dalam beberapa sektor strategis seperti perizinan usaha, pengelolaan lahan, pengembangan infrastruktur, hingga pengelolaan pelabuhan dan bandara. Kuncoro (2010) menyatakan bahwa tata kelola ekonomi yang buruk akibat birokrasi yang berbelit dan tidak terkoordinasi menjadi hambatan serius dalam menarik investasi dan menumbuhkan ekonomi lokal. Dalam konteks Batam, konflik antara BP Batam dan Pemerintah Kota mengakibatkan lambatnya proses perizinan, ketidaksesuaian kebijakan ruang dan lahan, serta tarik-menarik kepentingan dalam pengelolaan aset publik.

Dari sudut pandang teori kelembagaan, North (1990) menjelaskan bahwa institusi berfungsi sebagai aturan main yang membentuk struktur insentif dan perilaku aktor-aktor ekonomi. Ketika aturan-aturan tersebut tumpang tindih atau saling bertentangan, maka akan terjadi ketidakefisienan yang menghambat pertumbuhan ekonomi. Dalam konteks Batam, ketidakharmonisan antara dua lembaga pemerintah dalam mengelola lahan, perizinan, dan infrastruktur publik seperti pelabuhan dan bandara, menjadi penghambat utama dalam



mendukung pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Sebagaimana juga ditegaskan oleh Ostrom (2005) kelembagaan yang tidak terkoordinasi akan menurunkan efektivitas pengambilan keputusan kolektif, yang dalam kasus Batam tercermin pada lemahnya kolaborasi antar lembaga pemerintah daerah.

Berbagai penelitian terdahulu seperti yang dilakukan oleh Simatupang dan Santosa (2018) menunjukkan bahwa dualisme otoritas di Batam telah menyebabkan stagnasi dalam pembangunan kawasan industri dan berdampak pada menurunnya daya saing ekonomi daerah tersebut. Kondisi ini diperburuk oleh ketidakharmonisan dalam kebijakan tata ruang, di mana BP Batam mengelola pertanahan secara eksklusif sementara Pemerintah Kota Batam mengelola perizinan dan layanan publik lainnya, sehingga terjadi kebingungan di tingkat pelaku usaha.

Secara makro, dampak dari dualisme ini tidak hanya menyentuh aspek kelembagaan, tetapi juga memengaruhi kinerja ekonomi Kota Batam secara keseluruhan. Penurunan minat investor, melambatnya realisasi proyek-proyek strategis, hingga terganggunya pelayanan publik adalah beberapa indikator dari memburuknya kinerja ekonomi akibat ketidakefisienan birokrasi.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa dualisme kelembagaan antara Pemerintah Kota Batam dan BP Batam merupakan masalah struktural yang memiliki implikasi langsung terhadap stabilitas dan pertumbuhan ekonomi wilayah. Kajian ini memperkuat urgensi perlunya reformasi kelembagaan dan pembentukan mekanisme koordinasi yang lebih sinkron agar Batam dapat kembali menjadi kawasan ekonomi yang kompetitif dan terintegrasi secara nasional maupun internasional.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif, yaitu pendekatan yang digunakan dalam penelitian untuk menemukan makna, pengertian, konsep, karakteristik, gejala, simbol, dan deskripsi dari fenomena, fokus, dan multimetode. Metode ini mengutamakan kualitas, menggunakan beberapa metode, dan disajikan secara naratif (Dr. Umar Sidiq, M.Ag dan Dr. Moh. Miftachul Choiri, 2019). Keterlibatan dan interaksi peneliti kualitatif dengan realitas yang diamatinya merupakan salah satu ciri mendasar dari metode penelitian ini. Metode kualitatif dipilih karena memungkinkan peneliti mencari pemahaman lebih dalam tentang fenomena yang diteliti dengan fokus



pada data non-numerik.

Studi kasus merupakan data sekunder dari penelitian ini. Data sekunder adalah data atau informasi yang diperoleh dari studi literatur, sumber-sumber atau instansi terkait (Syafri, 2018). Studi kasus memberikan kesempatan peneliti untuk melihat lebih detail bagaimana politik kelembagaan Pemerintah Kota Batam dan Badan Pengusahaan Batam menjalankan fungsinya. Menurut pendapat Sugiyono (2018), studi literatur merupakan ringkasan tertulis yang mencakup artikel, jurnal, buku, dan dokumen lainnya, yang menjelaskan teori serta informasi dari masa lalu hingga saat ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konsep Kelembagaan dan Politik Kelembagaan

Secara teoritis, kelembagaan merujuk pada seperangkat aturan formal dan informal, norma, serta struktur organisasi yang mengatur hubungan antar aktor dalam sistem pemerintahan (C. North, 1990). Dalam konteks tata kelola pemerintahan daerah, kelembagaan mencakup pembagian kewenangan, koordinasi antar lembaga, dan kejelasan fungsi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Politik kelembagaan, menurut Peters (2005) menggambarkan dinamika kekuasaan dalam pengaturan dan pelaksanaan kewenangan antar institusi negara yang bisa menimbulkan konflik ketika tidak ada desain yang harmonis atau integratif. Pada wilayah dengan status khusus seperti Batam, relasi antara pemerintah pusat dan daerah seharusnya diatur melalui sistem multi-level governance yang koheren, di mana fungsi kelembagaan harus saling melengkapi, bukan tumpang tindih. Namun kenyataannya, seperti diungkap Fitriani, Hofman, dan Kaiser (2005) desain kelembagaan di Indonesia pasca-desentralisasi kerap kali mengabaikan mekanisme koordinasi, sehingga menciptakan fragmentasi kekuasaan dan konflik horizontal antar lembaga.

Good Governance sebagai Kerangka Evaluatif

Kerangka good governance telah lama digunakan untuk menilai kinerja pemerintahan dalam menjalankan fungsi-fungsinya secara efektif dan akuntabel (UNDP, 1997). Elemen-elemen utama dalam kerangka ini meliputi partisipasi, akuntabilitas, efektivitas, efisiensi, transparansi, dan koordinasi kelembagaan. Dalam konteks Batam, kegagalan dalam membangun tata kelola yang baik terlihat dari lemahnya sinergi antara BP Batam dan Pemko Batam dalam



pengelolaan perizinan, tata ruang, pelayanan publik, dan investasi. Zaenuddin, Kumorotomo, Saleh, dan H. Hadna (2018) menyatakan bahwa dualisme kelembagaan di Batam telah menyebabkan disorientasi kebijakan pembangunan, di mana tidak ada satu lembaga pun yang memiliki otoritas tunggal dalam hal perencanaan wilayah, perizinan, dan pelayanan. Hal ini bertentangan dengan prinsip efektivitas dan efisiensi dalam *good governance*, karena menimbulkan kebingungan administratif, birokrasi yang lambat, dan ketidakpastian hukum.

Konflik Kelembagaan di Kawasan Strategis Nasional

Konflik kelembagaan seperti yang terjadi di Batam juga ditemukan di beberapa kawasan ekonomi strategis lainnya, seperti Tanjung Lesung dan Mandalika, namun dalam skala dan dampak yang berbeda. Penelitian Putra dan Kumorotomo (2014) menunjukkan bahwa konflik otoritas di Batam bersifat sistemik karena berasal dari struktur kelembagaan yang tidak setara di mana BP Batam berposisi langsung di bawah pemerintah pusat, sementara Pemko Batam berada dalam jalur pemerintahan daerah biasa. Ketimpangan ini menghambat integrasi kebijakan dan menimbulkan ketegangan antara pembangunan nasional dan otonomi daerah. Lebih lanjut, Fitriani, Hofman, dan Kaiser (2005) mencatat bahwa pemekaran dan pembentukan institusi baru tanpa kajian dampak kelembagaan yang menyeluruh justru memperparah disfungsi tata kelola di tingkat lokal. Dalam konteks Batam, pembentukan KPBPB melalui Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 seharusnya disertai dengan regulasi pelaksana yang memperjelas koordinasi fungsional antara BP Batam dan Pemko Batam namun hal tersebut belum optimal hingga saat ini.

1. Implikasi terhadap Pelayanan Publik dan Investasi

Salah satu dampak utama dari konflik kelembagaan adalah menurunnya kualitas pelayanan publik dan iklim investasi. World Bank (2014) menekankan pentingnya kepastian regulasi dan kejelasan kewenangan dalam mendukung kelancaran investasi dan efisiensi pelayanan. Ketika terjadi dualisme otoritas, maka prosedur perizinan, pengelolaan lahan, dan pelaksanaan proyek strategis menjadi rumit dan tidak konsisten, seperti yang terjadi di Batam.

2. Kebutuhan Reformasi Tata Kelola Kelembagaan

Menurut Pambudi, Putri, dan Sucipta (2022) menekankan pentingnya reformasi kelembagaan berbasis integrasi dan sinkronisasi regulasi,



khususnya di kawasan-kawasan dengan status khusus. Solusi yang ditawarkan tidak hanya revisi undang-undang, tetapi juga pembentukan forum koordinasi bersama, integrasi sistem informasi antar lembaga, serta penyusunan peta kewenangan yang transparan. Dengan begitu, peran pemerintah pusat dan daerah tidak saling meniadakan, melainkan saling melengkapi.

Dalam konteks pemerintahan daerah dan kawasan ekonomi khusus, konflik kelembagaan bukanlah fenomena baru. Sejumlah literatur mencatat bahwa dualisme otoritas sering kali muncul dalam model pembangunan *top-down* yang kurang disertai mekanisme koordinasi horizontal dan vertikal yang memadai (Fitriani, Hofman, dan Kaiser, 2005). Kota Batam menjadi salah satu kasus paling kompleks dan mencolok di Indonesia karena posisinya sebagai zona prioritas ekonomi nasional yang memiliki struktur kelembagaan ganda Pemko Batam sebagai pemerintahan daerah, dan BP Batam sebagai representasi pemerintah pusat dengan fungsi otoritatif dalam pengelolaan kawasan perdagangan bebas. Beberapa fakta yang memperkuat urgensi penataan ulang kelembagaan di Kota Batam adalah sebagai berikut:

- a. Dualisme Kewenangan Resmi: BP Batam memiliki kewenangan khusus dibidang pengelolaan aset, lahan, investasi, dan kawasan industri, sementara Pemko Batam menjalankan fungsi pemerintahan umum. Kedua entitas ini tidak berada dalam satu rantai komando yang terintegrasi.
- b. Peraturan Presiden No. 62 Tahun 2019 menunjuk Wali Kota Batam sebagai *ex-officio* Kepala BP Batam dengan harapan mengurangi konflik kewenangan. Namun, fakta di lapangan menunjukkan bahwa tumpang tindih tetap terjadi karena tidak ada perubahan mendasar dalam struktur institusional dan pembagian kewenangan.
- c. Kejadian Konflik Kelembagaan: Pada tahun 2022, terjadi benturan antara Pemko Batam dan BP Batam terkait proyek pengembangan kawasan Rempang. Konflik ini memunculkan resistensi sosial karena masyarakat merasa tidak mendapat kepastian hukum maupun perlindungan sosial akibat tarik-menarik kepentingan antar lembaga.
- d. Ketidakpastian Izin dan Lahan: Pelaku usaha dan masyarakat kerap kali dihadapkan pada persoalan legalitas lahan, perbedaan peta tata ruang, dan ketidaksesuaian regulasi antara Pemko dan BP Batam, yang memperlambat realisasi investasi dan proyek pembangunan.



- e. Survei Kepuasan Publik: Beberapa survei independen menunjukkan bahwa ketidakpuasan masyarakat terhadap pelayanan publik di Batam meningkat seiring dengan meningkatnya konflik internal antar lembaga pemerintahan.
- f. Perspektif Akademik dan Audit Pemerintah: Laporan dari BPK RI dan kajian akademik menyatakan bahwa sistem kelembagaan ganda di Batam menciptakan hambatan sistemik terhadap efisiensi anggaran, transparansi perencanaan, dan efektivitas pelaksanaan pembangunan.

Dengan kata lain ada beberapa urgensi yang dapat digunakan dalam menyelesaikan permasalahan kelembagaan ini, diantaranya: (1) Batam adalah kawasan yang secara nasional memiliki nilai geoekonomi dan geopolitik tinggi. Ketidakefisienan tata kelola akibat konflik kelembagaan akan menghambat fungsi vitalnya sebagai pintu gerbang perdagangan internasional dan pusat pertumbuhan ekonomi wilayah barat Indonesia; (2) Dualisme otoritas mengakibatkan ketidakpastian hukum dan regulasi, pelayanan publik yang lambat, serta kesulitan perizinan. Hal ini secara langsung menurunkan kualitas hidup masyarakat dan menghambat arus investasi dan Kasus Batam menggambarkan bagaimana desain kelembagaan yang tidak sinkron antara pusat dan daerah dapat menjadi penghambat utama pembangunan.

Analisis Masalah

Permasalahan utama dalam tata kelola Kota Batam adalah dualisme kelembagaan antara Pemerintah Kota Batam (Pemko Batam) dan Badan Pengusahaan Batam (BP Batam). Kedua institusi ini memiliki mandat berbeda namun berada dalam satu wilayah administratif yang sama. BP Batam diberikan kewenangan sebagai pengelola Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas (KPBPB), sementara Pemko Batam merupakan otoritas administratif daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Akar masalah ini bersumber dari ketidakharmonisan antara kerangka hukum nasional dan lokal, serta tidak adanya integrasi kelembagaan yang efektif. Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2019 yang menunjuk Wali Kota Batam sebagai Kepala BP Batam secara *ex-officio* sebenarnya bertujuan mengurangi tumpang tindih. Namun pada praktiknya, kebijakan ini tidak menyelesaikan persoalan struktur fungsional, melainkan justru memperkuat ketergantungan pada figur kepala daerah dan mengabaikan



reformasi sistemik.

1. Tumpang Tindih Kewenangan dalam Pengelolaan Wilayah

Salah satu bentuk nyata dari masalah politik kelembagaan di Batam adalah tumpang tindih kewenangan dalam pengaturan dan pengelolaan wilayah, terutama terkait tata ruang dan penggunaan lahan. Fakta dan Data bahwa BP Batam mengelola sekitar 70% lahan di Pulau Batam, termasuk kawasan industri, pelabuhan, dan permukiman. Pemko Batam hanya memiliki akses terbatas dalam pengambilan keputusan atas lahan tersebut, meskipun bertanggung jawab terhadap penyediaan infrastruktur dasar dan pelayanan publik. Pada tahun 2022, konflik muncul saat BP Batam menjalankan proyek Rempang Eco-City tanpa melalui koordinasi yang matang dengan Pemko Batam. Akibatnya, terjadi bentrok sosial karena ketidaksinkronan antara kebijakan pusat (BP Batam) dan kondisi sosial lokal (Pemko dan masyarakat). Data dari Ombudsman RI (2024) menyebutkan bahwa keluhan masyarakat terhadap ketidakjelasan status lahan di Batam meningkat 28% dalam kurun waktu dua tahun terakhir.

Tren dan Pola dalam masalah ini, terjadi kecenderungan konflik spasial (*spatial conflict*) dalam pengambilan kebijakan tata ruang. Misalnya, kawasan yang ditetapkan BP Batam sebagai zona industri ternyata telah dihuni masyarakat puluhan tahun tanpa sertifikasi legal. Ketidakpastian hukum atas status lahan menimbulkan hambatan investasi dan menyuburkan praktik percaloan.

2. Fragmentasi Birokrasi dan Koordinasi Lintas Lembaga yang Lemah

Selain tumpang tindih kewenangan, fragmentasi birokrasi antara Pemko dan BP Batam menyebabkan lemahnya koordinasi dalam pelaksanaan program pembangunan. Tidak ada mekanisme tata kelola terpadu (*integrated governance*) yang mengatur relasi antara dua entitas tersebut. Fakta dan Data bahwa Laporan BPK Tahun 2022 menunjukkan adanya duplikasi penganggaran dan tumpang tindih program kerja antara Pemko dan BP Batam, khususnya dalam sektor infrastruktur dan pengelolaan sumber daya air. Audit BPK menyebut bahwa proyek pembangunan drainase di kawasan industri Batu Ampar dikerjakan oleh dua institusi berbeda dengan anggaran terpisah namun pada lokasi yang sama. Survei ICW (*Indonesia Corruption Watch*) tahun 2021 menyatakan bahwa kelemahan koordinasi antarlembaga memperbesar potensi pemborosan anggaran dan celah korupsi birokratis



(Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), 2022).

Tren dan pola dalam masalah ini Setiap instansi cenderung membangun “domain” atau kewenangan masing-masing tanpa sinergi lintas sektoral. Koordinasi hanya bersifat informal dan bergantung pada relasi personal antar pimpinan lembaga, bukan sistem kelembagaan yang permanen.

3. Lemahnya Akuntabilitas dan Transparansi Tata Kelola

Ketika dua lembaga memiliki mandat yang tumpang tindih tanpa mekanisme *check and balance* yang jelas, maka akuntabilitas dan transparansi menjadi terabaikan. Masyarakat kesulitan menuntut pertanggungjawaban karena tidak tahu siapa otoritas utama yang bertanggung jawab atas kebijakan tertentu. Fakta dan data tidak adanya forum publik tetap yang melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan strategis BP Batam maupun Pemko.

Kajian dari Lembaga Administrasi Negara (LAN) tahun 2020 menunjukkan bahwa Kota Batam memiliki skor partisipasi publik yang rendah dibandingkan dengan kota-kota strategis lainnya seperti Surabaya dan Makassar. Forum RT/RW sering kali tidak dilibatkan dalam rencana pengembangan kawasan industri atau infrastruktur karena dianggap berada di bawah kewenangan BP Batam, bukan Pemko (Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia (LAN RI), 2020).

Tren dan Pola yang bisa dilihat bahwa BP Batam tidak tunduk langsung pada pengawasan DPRD, karena berada di bawah Kementerian Koordinator Perekonomian. Hal ini menciptakan “lubang” dalam sistem kontrol lokal. Masyarakat mengalami kebingungan administratif misalnya, untuk mendapatkan izin mendirikan bangunan (IMB) atau sertifikat tanah harus melalui proses panjang dan tidak efisien karena regulasi dari dua institusi berbeda.

4. Risiko Sosial dan Politik: Konflik Horizontal dan Krisis Kepercayaan

Konflik kelembagaan tidak hanya berdampak pada struktur birokrasi dan pelayanan publik, tetapi juga memiliki konsekuensi sosial yang serius. Ketika masyarakat tidak mendapatkan kepastian hukum, maka risiko konflik horizontal meningkat, begitu pula dengan krisis kepercayaan terhadap institusi negara. Fakta dan Data juga melihat proyek Rempang Eco-City pada tahun 2023 menjadi bukti nyata bagaimana konflik kelembagaan bisa berujung pada ketegangan sosial. Lebih dari 7.500 warga terdampak



rencana relokasi tanpa komunikasi yang efektif dan transparan. Laporan Komnas HAM menyatakan adanya indikasi pelanggaran hak masyarakat adat Melayu yang tinggal secara turun-temurun di kawasan yang diklaim sebagai kawasan strategis oleh BP Batam. Media lokal mencatat bahwa gelombang aksi unjuk rasa dan penolakan terhadap kebijakan BP Batam meningkat drastis dalam dua tahun terakhir, mencerminkan krisis kepercayaan masyarakat (Hariankepri.com, 2023).

Tren dan Pola dari kejadian diatas, memunculkan solidaritas warga, organisasi masyarakat sipil, dan tokoh adat menunjukkan adanya resistensi terhadap model pembangunan yang bersifat top-down dan eksklusif. Jika tidak ditangani dengan pendekatan kebijakan partisipatif dan kolaboratif, konflik sosial di Batam berpotensi menjadi isu nasional yang mencoreng citra Indonesia sebagai negara ramah investasi.

Kesimpulan Sementara dari Analisis Masalah Analisis ini menunjukkan bahwa permasalahan politik kelembagaan di Kota Batam bukan sekadar soal administrasi pemerintahan, melainkan berkaitan erat dengan kualitas tata kelola, integritas institusi, dan legitimasi sosial. Akar masalahnya terletak pada dualisme struktur kelembagaan tanpa kerangka koordinasi yang efektif, ditambah lemahnya akuntabilitas publik. Jika tidak diselesaikan melalui reformasi kebijakan yang menyentuh aspek struktural dan sosial, Batam akan kesulitan mewujudkan visinya sebagai kawasan ekonomi modern yang inklusif dan berkelanjutan.

Alternatif Kebijakan

Dalam rangka mengatasi persoalan dualisme kelembagaan antara Pemerintah Kota Batam (Pemko Batam) dan Badan Pengusahaan Batam (BP Batam), diperlukan pilihan kebijakan yang mempertimbangkan kompleksitas institusional, kepentingan publik, serta kelangsungan iklim investasi. Berikut ini disajikan tiga alternatif kebijakan yang dapat dipertimbangkan oleh pemerintah pusat maupun daerah. Beberapa opsi dibuat untuk menjadi bagian alternatif dalam menyelesaikan masalah ini yaitu:

1. Mempertahankan Status *Quo* dengan optimalisasi fungsi *ex-officio* bahwa kebijakan ini mempertahankan struktur kelembagaan yang ada saat ini, di mana Wali Kota Batam secara *ex-officio* menjabat sebagai Kepala BP Batam berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2019. Fokus dari



kebijakan ini adalah memperkuat koordinasi internal antarunit kerja melalui mekanisme administratif dan sistem digitalisasi layanan publik yang lebih terintegrasi. **Kelebihan:** Tidak memerlukan perubahan regulasi besar atau pembentukan lembaga baru; Memungkinkan pemanfaatan struktur yang sudah ada tanpa biaya transisi kelembagaan; Menjaga kesinambungan fungsi administratif yang sudah berjalan; Lebih mudah diterapkan dalam waktu cepat karena tidak membutuhkan persetujuan legislatif yang kompleks. **Kekurangan:** Masih berpotensi menimbulkan konflik kepentingan jika kepemimpinan *ex-officio* tidak memiliki kejelasan peran antara kepala daerah dan kepala otoritas; Tidak menyentuh akar masalah struktural dualisme kewenangan dan ketidaksinkronan regulasi; Ketergantungan pada figur kepala daerah terlalu tinggi; Jika terjadi pergantian Wali Kota, efektivitas koordinasi bisa kembali terganggu; Partisipasi publik dan transparansi masih belum terjamin secara sistemik. **Kebaruan:** Pendekatan baru dari opsi ini terletak pada penerapan sistem integrasi layanan satu pintu digital antara Pemko dan BP Batam, serta penguatan unit koordinasi lintas sektor yang langsung dikendalikan oleh kepala *ex-officio* dengan mandat teknokratik.

2. Restrukturisasi kelembagaan melalui integrasi Penuh Pemko dan BP Batam. Alternatif ini mengusulkan reformasi struktural dengan mengintegrasikan BP Batam ke dalam struktur Pemerintah Kota Batam secara penuh, sehingga tidak ada lagi otoritas ganda. Kewenangan yang dimiliki BP Batam dipindahkan ke satu badan khusus di bawah Pemko Batam dengan fungsi teknis dan operasional seperti halnya dinas atau BUMD. **Kelebihan:** Menghapus dualisme kewenangan dan menyatukan fungsi pelayanan publik dan investasi di bawah satu komando pemerintahan daerah; Memperkuat akuntabilitas publik karena seluruh kebijakan dan anggaran berada dalam pengawasan DPRD dan mekanisme demokrasi lokal; Meningkatkan efisiensi pengambilan keputusan dan konsistensi regulasi. **Kekurangan:** Berpotensi menimbulkan resistensi dari birokrasi pusat, terutama Kementerian Koordinator Perekonomian dan Kementerian Keuangan; Risiko kehilangan akses langsung ke kebijakan fiskal nasional, insentif investasi, dan otoritas pelabuhan yang kini dikelola BP Batam; Membutuhkan revisi peraturan perundang-undangan, termasuk kemungkinan amandemen terhadap Undang-Undang Nomor 39 Tahun



2009. Butuh waktu dan biaya besar untuk transisi struktur kelembagaan. **Kebaruhan:** Kebijakan ini menawarkan desain tata kelola daerah modern berbasis *single authority*, yang memadukan fungsi strategis nasional dan otonomi daerah. Ini akan menjadi model baru untuk kota-kota strategis di Indonesia yang memiliki peran geoekonomi istimewa.

3. Pembentukan Otoritas Bersama (*Joint Governance Body*) sebagai mekanisme kolaboratif. Kebijakan ini menekankan pendekatan kolaboratif melalui pembentukan suatu badan koordinatif bersama (*Joint Governance Body*) yang melibatkan Pemko Batam, BP Batam, perwakilan kementerian terkait, serta aktor non-pemerintah seperti pelaku usaha dan masyarakat sipil. Badan ini bersifat *ad hoc* namun memiliki legalitas formal melalui peraturan presiden atau keputusan menteri, dengan mandat untuk menyusun, menyinergikan, dan mengawasi kebijakan strategis di wilayah Batam. **Kelebihan:** Mendorong sinergi kebijakan tanpa membongkar struktur yang ada; Memberikan ruang partisipasi kepada pemangku kepentingan non-pemerintah, sehingga menciptakan model tata kelola yang inklusif dan deliberatif; Dapat diterapkan secara fleksibel dan bertahap, menyesuaikan kondisi politik dan administratif yang ada; Lebih adaptif terhadap dinamika kebijakan nasional maupun lokal. **Kekurangan:** Rentan terhadap tarik-menarik kepentingan politik dan birokrasi antaranggota badan; Perlu desain kelembagaan yang jelas agar tidak menambah satu lagi entitas yang justru membingungkan; Hanya bersifat koordinatif, tidak memiliki kewenangan langsung untuk mengeksekusi kebijakan. **Kebaruhan:** Otoritas bersama ini memperkenalkan model *polycentric governance*, yakni sistem tata kelola yang melibatkan banyak pusat pengambilan keputusan dengan prinsip kolaboratif. Pendekatan ini cocok untuk konteks kawasan khusus seperti Batam yang membutuhkan keseimbangan antara kepentingan pusat dan lokal.



Tabel 1.1 Tabel Perbandingan Tiga Opsi

Kriteria	Opsi1 Status <i>Quo</i>+Optimalisasi	Opsi 2 Integrasi Penuh	Opsi 3 Otoritas Bersama
Skala Perubahan	Rendah	Tinggi	Sedang
Hambatan Implementasi	Rendah	Tinggi	Sedang
Potensi Konflik Politik	Rendah	Tinggi	Sedang
Efektivitas Tata Kelola	Sedang	Tinggi	Tinggi
Inklusivitas Aktor	Rendah	Sedang	Tinggi
Kebutuhan Revisi UU	Tidak	Ya	Tidak/ Minimal
Nilai Kebaruan	Menengah (Teknokratik)	Tinggi (Sistematik)	Tinggi (Partisipasif)

Sumber: Diolah oleh penulis

Kesimpulan sementara bahwa setiap opsi memiliki kekuatan dan kelemahan sendiri. Opsi pertama cocok untuk solusi jangka pendek karena tidak membutuhkan perubahan hukum besar, namun, hanya menyelesaikan sebagian kecil dari persoalan. Opsi kedua menjanjikan efektivitas jangka panjang tetapi sangat sulit secara politik dan administratif. Opsi ketiga, yaitu pembentukan otoritas bersama, menjadi alternatif paling adaptif dan strategis karena dapat menjembatani perbedaan struktural dengan pendekatan kolaboratif tanpa menciptakan konflik kewenangan baru.

Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan evaluasi mendalam terhadap ketiga alternatif kebijakan yang diajukan; yaitu (1) Optimalisasi status *quo*; (2) Integrasi penuh kelembagaan; dan (3) Pembentukan otoritas bersama kami merekomendasikan opsi ketiga sebagai kebijakan terbaik yang dapat diterapkan dalam jangka menengah. Pembentukan otoritas bersama (*Joint Governance Body*) dianggap paling realistis, progresif, dan



adaptif terhadap dinamika politik kelembagaan di Kota Batam saat ini.

1. Menjawab Kompleksitas Tanpa Merusak Struktur yang Ada

Batam adalah kawasan strategis nasional yang memiliki dua wajah: sebagai daerah otonom (di bawah Pemko Batam) dan kawasan khusus ekonomi (di bawah BP Batam). Realitas ini menciptakan kompleksitas struktural yang sulit dihapus secara instan. Maka, pendekatan kolaboratif dan fleksibel seperti pembentukan otoritas bersama menjadi jalan tengah yang tidak merusak struktur kelembagaan yang sudah mapan, sekaligus menawarkan ruang perbaikan tata kelola secara bertahap. Berbeda dengan opsi integrasi penuh yang menuntut revisi undang-undang dan dapat menimbulkan resistensi politik, pembentukan otoritas bersama cukup difasilitasi melalui regulasi teknis seperti Keputusan Presiden atau Peraturan Menteri, sehingga lebih cepat dan feasible diterapkan.

2. Meningkatkan Sinergi Lintas Lembaga dan Keterlibatan Masyarakat

Kebijakan ini memungkinkan terciptanya forum permanen yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan, termasuk perwakilan Pemko Batam, BP Batam, DPRD, kementerian terkait, pelaku usaha, dan organisasi masyarakat sipil. Dengan model ini, proses pengambilan keputusan menjadi lebih inklusif, transparan, dan akuntabel. Setiap program strategis dapat disinergikan melalui mekanisme musyawarah bersama, bukan dominasi satu lembaga atas yang lain. Dalam konteks demokrasi lokal dan good governance, kebijakan ini memberi ruang pada prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas, yang selama ini lemah akibat dualisme otoritas.

3. Mencegah Potensi Konflik dan Membangun Kepercayaan Publik

Pembentukan badan bersama akan mereduksi potensi konflik kewenangan antara Pemko dan BP Batam karena setiap rencana strategis dikaji bersama dalam satu meja kebijakan. Hal ini penting untuk membangun kembali kepercayaan publik yang sempat runtuh akibat kasus seperti Rempang *Eco-City*, di mana kebijakan berjalan tanpa koordinasi dan partisipasi masyarakat lokal. Dalam struktur otoritas bersama, masyarakat bisa menjadi bagian dari proses perencanaan dan pengawasan, melalui komite pengaduan atau forum konsultasi publik yang melekat pada badan tersebut. Ini akan mengurangi risiko konflik horizontal dan menciptakan tata kelola yang lebih berkeadilan.



4. Mendorong Efisiensi Tata Kelola Tanpa Biaya Transisi Tinggi

Berbeda dengan integrasi penuh yang memerlukan restrukturisasi birokrasi besar-besaran, kebijakan ini tidak menuntut pembubaran atau peleburan institusi, sehingga biaya transisinya rendah. Bahkan, efektivitas kelembagaan bisa ditingkatkan melalui harmonisasi regulasi dan mekanisme koordinasi, tanpa mengganggu investasi yang sedang berjalan atau merombak alur birokrasi yang sudah terbentuk. Penguatan fungsi koordinatif justru dapat memangkas inefisiensi akibat tumpang tindih anggaran, konflik tata ruang, dan ketidaksinkronan program kerja, yang selama ini merugikan masyarakat dan pelaku usaha.

Agar kebijakan pembentukan otoritas bersama berjalan optimal, berikut beberapa langkah konkret yang dapat dilakukan dalam implementasi kebijakan:

- a. Penerbitan Regulasi Teknis: Pemerintah pusat, melalui Kementerian Koordinator Perekonomian atau Sekretariat Negara, dapat menginisiasi Keputusan Presiden atau Peraturan Bersama Menteri sebagai dasar hukum pembentukan otoritas bersama Batam.
- b. Desain Kelembagaan yang Inklusif: Struktur badan harus dirancang dengan prinsip proporsionalitas dan keterlibatan multisektor: pemerintah, pelaku usaha, akademisi, dan masyarakat sipil. Keanggotaan harus bersifat rotatif dan berbasis kapasitas, bukan semata-mata jabatan formal.
- c. Penguatan Fungsi Koordinatif dan Mediasi: Tugas utama badan ini bukan hanya koordinasi teknis, tetapi juga fungsi strategis seperti sinkronisasi perencanaan pembangunan, pengawasan bersama, dan resolusi konflik antar lembaga.
- d. Pengembangan Sistem Informasi Terpadu: Sistem informasi digital satu pintu harus dikembangkan agar perizinan, pengelolaan lahan, dan tata ruang bisa diakses lintas instansi dan masyarakat secara transparan.

Rekomendasi ini didasarkan pada prinsip pragmatism policy reform: yaitu reformasi kebijakan yang tidak ekstrem tetapi tetap mampu menyelesaikan masalah struktural secara berkelanjutan. Otoritas bersama bukan hanya pilihan moderat, tetapi juga model tata kelola kontemporer yang banyak diadopsi oleh kota-kota global yang memiliki status administratif dan ekonomi khusus. Dengan kebijakan ini, Kota Batam tidak hanya bisa keluar dari jebakan dualisme kelembagaan, tetapi juga tumbuh sebagai kota yang



inklusif, kompetitif, dan memiliki legitimasi sosial-politik yang kuat.

KESIMPULAN

Isu dualisme kelembagaan antara Pemerintah Kota Batam dan Badan Pengusahaan Batam telah lama menjadi sumber ketegangan institusional yang berdampak pada kualitas tata kelola, efektivitas pelayanan publik, serta kepercayaan masyarakat dan investor. Meskipun telah diupayakan solusi melalui mekanisme Ex- Officio, faktanya pendekatan ini belum sepenuhnya menyelesaikan akar masalah, yaitu tumpang tindih kewenangan, minimnya koordinasi, dan lemahnya partisipasi publik. Berdasarkan analisis mendalam terhadap akar masalah, data dan tren, serta pertimbangan kelebihan dan kekurangan tiap opsi, maka rekomendasi terbaik adalah membentuk sebuah Otoritas Bersama (Joint Governance Body). Opsi ini mampu menjembatani kepentingan pusat dan daerah, sekaligus mendorong tata kelola yang lebih kolaboratif, inklusif, dan adaptif tanpa harus membongkar struktur kelembagaan yang telah ada.

Kebijakan ini bukan hanya pragmatis, tetapi juga strategis. Ia memperkenalkan inovasi tata kelola berbasis kemitraan antaraktor dan mengedepankan prinsip transparansi serta akuntabilitas. Dengan pelaksanaan yang tepat, kebijakan ini dapat menjadi model reformasi kelembagaan bagi kawasan-kawasan khusus lain di Indonesia yang menghadapi dinamika serupa. Batam memiliki potensi besar sebagai pusat pertumbuhan ekonomi nasional dan kawasan. Namun, potensi ini hanya dapat diwujudkan bila dikelola dengan sistem kelembagaan yang solid, sinergis, dan dipercaya oleh publik. Oleh karena itu, pembentukan otoritas bersama menjadi langkah konkret dan berkeadilan untuk memastikan bahwa arah pembangunan Batam benar-benar berpihak pada kepentingan masyarakat luas.

DAFTAR PUSTAKA

- C. North, D. (1990). *Institution, Intitutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- DPR RI. (1999). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1999. *Pemerintahan Daerah*, 1–70. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/45329/uu-no-22-tahun-1999>



- Dr. Umar Sidiq, M.Ag Dr. Moh. Miftachul Choiri, M. (2019). Metode Penelitian Kualitatif di Bidang Pendidikan. In *Journal of Chemical Information and Modeling* (Vol. 53, Issue 9). [http://repository.iainponorogo.ac.id/484/1/METODE PENELITIAN KUALITATIF DI BIDANG PENDIDIKAN.pdf](http://repository.iainponorogo.ac.id/484/1/METODE_PENELITIAN_KUALITATIF_DI_BIDANG PENDIDIKAN.pdf)
- Fitrani, F., Hofman, B., & Kaiser, K. (2005). Unity in diversity? The creation of new local governments in a decentralising Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 41(1), 57–79. <https://doi.org/10.1080/00074910500072690>
- Guy Peters, B. (2005). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism* (ed. ke-2). Continuum.
- Haka. (2023). Kasus Rempang, Kepala BP Batam Dipanggil Komnas HAM. Hariankepri.Com. <https://www.hariankepri.com/kasus-rempang-kepala-bp-batam-dipanggil-komnas-ham/>
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2005 Tentang Perubahan Kelima Atas Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1973 Tentang Daerah Indutri Pulau Batam, 1 (2005).
- Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). (2022). Kajian Tata Kelola Lahan di Kawasan Batam. In *KPK-RI*. <http://dx.doi.org/10.1016/j.bpj.2015.06.056%0Ahttps://academic.oup.com/bioinformatics/article-abstract/34/13/2201/4852827%0Ainternal-pdf//semisupervised-3254828305/semisupervised.ppt%0Ahttp://dx.doi.org/10.1016/j.str.2013.02.005%0Ahttp://dx.doi.org/10.10>
- Kuncoro, M. (2010). *Ekonomi Pembangunan: Teori, Masalah dan Kebijakan*. Erlangga.
- Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. (2020). *Desain Kelembagaan Daerah dalam Menghadapi Kawasan Ekonomi Khusus*. LAN Press. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Download/183762/Salinan Peraturan Lembaga Administrasi Negara Nomor 12 Tahun 2020 tentang Rencana Strategis Lembaga Administrasi Negara Tahun 2020-2024.pdf>
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press.
- Pambudi, S, R., Putri, C. S., & Sucipta, P. R. (2022). Eksistensi Lembaga Khusus Regulasi dalam Pengharmonisasian Peraturan Daerah. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 19(4). <https://doi.org/10.54629/jli.v19i4.970>
- Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2019 Tentang Strategi Nasional Percepatan



- Administrasi Kependudukan Untuk Pengembangan Statistik Hayati (2019). <https://peraturan.bpk.go.id/Details/121658/perpres-no-62-tahun-2019>
- Putra, B., & Kumorotomo, W. (2014). *Dampak dualisme kewenangan dalam pelayanan administrasi penanaman modal: studi kasus implementasi desentralisasi di Kota Batam*. Universitas Gadjah Mada.
- Simatupang, T., & Santosa, H. (2018). Tantangan Dualisme Kelembagaan dalam Pengelolaan Kawasan Ekonomi Khusus: Studi Kasus Batam. *Jurnal Manajemen Pembangunan Daerah*, 10(1), 23–36.
- Siregar, E. (2012). Dampak Dualisme Kewenangan terhadap Pelayanan Publik di Kota Batam. *Jurnal Otonomi Daerah*, 14(3), 51–64.
- Sugiyono. (2018). *Metode Penelitian Pendidikan: Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Alfabeta.
- Syafril, K. A. (2018). Pemberdayaan Pelayaran Rakyat Dilihat Dari Karakteristiknya Empowering of People Shipping by its Characteristics. *Jurnal Penelitian Transportasi Laut P-ISSN 1411-0504 / E-ISSN 2548-4087*, 20, 1–14.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (2014).
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 Tentang Kawasan Ekonomi Khusus (2009).
- UNDP. (1997). Governance for sustainable human development: A UNDP policy document. In UNDP. UNDP.
- Widijantoro, J. (2024). *Ombudsman RI Temukan Maladministrasi dalam Pengembangan Kawasan Rempang Eco City*. Ombudsman RI. <https://ombudsman.go.id/artikel/r/ombudsman-ri-temukan-maladministrasi--dalam-pengembangan-kawasan-rempang-eco-city?>
- World Bank. (2014). Investment Climate Reforms: An Independent Evaluation of World Bank Group Support to Reforms of Business Regulations. In *World Bank*. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0628-5>
- Zaenuddin, M., Kumorotomo, W., Saleh, S., & H. Hadna, A. (2018). Dualisme Kelembagaan Antara Pemerintah Kota Dan Badan Pengusahaan Batam Serta Dampaknya Terhadap Kinerja Perekonomian Di Kota Batam. *Journal of Applied Business Administration*, 1(2), 219–231. <https://doi.org/10.30871/jaba.v1i2.613>

