

PROBLEM AGRARIA,  
SISTEM TENURIAL ADAT,  
DAN **BODY OF KNOWLEDGE ILMU AGRARIA-  
PERTANAHAN**

Tim Peneliti Sistematis STPN, 2015

Penyunting:  
M. Nazir Salim

Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (PPPM)  
*Bekerja sama dengan*  
STPN Press, 2015

Problem Agraria, Sistem Tenurial Adat,  
dan *Body of Knowledge* Ilmu Agraria-Pertanahan

©PPPM STPN

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia oleh:  
Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (PPPM)

*Bekerja sama dengan*

STPN Press, Desember 2015  
Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman  
Yogyakarta, 55293, Tlp. (0274) 587239  
Fax: (0274) 587138  
Website: [www.pppm.stpn.ac.id](http://www.pppm.stpn.ac.id)  
E-mail: [stpn.press@yahoo.co.id](mailto:stpn.press@yahoo.co.id)

Penulis: Tim Peneliti Sistematis STPN 2015  
Penyunting: M. Nazir Salim  
Proofread: Asih Retno Dewi  
Layout: Nanjar  
Disain Cover: la iq

Problem Agraria, Sistem Tenurial Adat,  
dan *Body of Knowledge* Ilmu Agraria-Pertanahan  
(Hasil Penelitian Sistematis STPN 2015)  
STPN Press, 2015  
xvii + 356 hlm.: 15,5 x 23,5 cm  
ISBN: 978-60278928-0

**ANALISIS HUKUM PENGUASAAN  
DAN PEMANFAATAN TANAH  
OLEH MASYARAKAT DI ATAS HAK  
PENGELOLAAN OTORITA BATAM**

Tjahjo Arianto  
Tanjung Nugroho  
Eko Budi Wahyono



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Masyarakat di setiap negara di seluruh dunia pada prinsipnya mempunyai sejarah kepemilikan tanah yang sama, yaitu pada awalnya hak atas tanah dikuasai atau dimiliki bersama. Perkembangan selanjutnya, lahirlah hak-hak individu atas tanah. Konflik pertanahan yang melibatkan masyarakat adat menjadi salah satu kasus pertanahan yang krusial, diperlukan terobosan hukum yang kuat untuk penyelesaiannya.<sup>1</sup>

Pembangunan memerlukan tanah, oleh karena itu pemanfaatan dan pengelolaan tanah untuk pembangunan harus ditujukan untuk mencapai masyarakat yang berkeadilan, makmur, dan sejahtera sesuai ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu: “Bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 di atas, menegaskan peranan Negara dalam mengelola dan mengatur tanah, bahwa kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat Indonesia.<sup>2</sup> Hak Menguasai Negara tersebut diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, memberikan wewenang kepada Negara untuk tiga hal:

- 
- 1 Hendarman Supanji, Pidato pada *workshop* Penyelesaian Konflik Pertanahan Masyarakat Hukum Adat bertema “Pengkajian dan Penanganan Konflik Pertanahan Hukum Adat dalam Perspektif Akademisi dan Praktisi Guna Efektivitas Implementasi Penyelesaiannya”, Jakarta 2 September 2013.
  - 2 Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, edisi revisi* (Jakarta: Djambatan, 2003), hlm. 21.

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Pembangunan kawasan Pulau Batam oleh pemerintah diharapkan mempunyai potensi untuk mengembangkan perekonomian nasional. Pemerintah Republik Indonesia dalam pengembangan kawasan Pulau-pulau Batam dengan memberikan Hak Pengelolaan (HPL) kepada Otorita Batam bertujuan untuk kemakmuran dan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia bukan hanya untuk sebagian rakyat Indonesia. HPL yang merupakan wujud dari Hak Menguasai Negara (HMN) ternyata sulit dipahami oleh berbagai kalangan, baik oleh akademisi, birokrat pertanahan, pakar hukum, dan masyarakat<sup>3</sup>. Kurang dipahaminya hakikat dari Hak Pengelolaan (HPL) khususnya oleh birokrat pertanahan telah banyak menimbulkan permasalahan. Fakta yang terjadi bahwa peraturan perundang-undangan yang berkembang telah mengatur HPL setara dengan hak atas tanah bahkan setara dengan hak milik (hanya subjek haknya yang lain), fakta inilah yang kurang dipahami hingga timbul berbagai sengketa.

Pasal 6 UUPA merumuskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, ini berarti bahwa hak atas tanah apapun tidak hanya semata-mata dipergunakan untuk kepentingannya sendiri atau kelompok masyarakat tertentu, tetapi harus memperhatikan fungsi sosial dengan tidak merugikan kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Sehingga setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah wajib menggunakan tanahnya dengan memelihara tanah, menambah kesuburannya, mencegah terjadi kerusakannya sehingga lebih berdaya guna dan berhasil guna serta bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat. Terkait dengan kepemilikan dan penguasaan tanah, baik tanah sejenkal maupun sampai berhekar-hektar haruslah diusahakan, digunakan dan dimanfaatkan dengan baik dan seoptimal mungkin sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian haknya.

---

3 Ari Sukanti Hutagalung, Oloan Sitorus, *Seputar Hak Pengelolaan*, STPN Press, Yogyakarta 2011, hlm. 1.

Di atas HPL dapat diberikan Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai (HP), pemberian HGB dan HP ini dimaksudkan agar tanah dapat dimanfaatkan seoptimal mungkin. Melalui pemberian HGB di atas HPL, Pulau Batam diharapkan akan menjadi daerah industri yang berkembang pesat karena pemegang HGB akan terikat melalui perjanjian penggunaan tanah dengan pemilik tanah dalam hak ini pemegang HPL. Bila pemegang HGB di atas HPL tidak memanfaatkan tanah sesuai dengan tujuan pemberian haknya maka pemegang HPL dapat dengan mudah mencabut HGB tersebut. Berbeda kalau pengelola kawasan industri diberikan dengan HGB di atas tanah negara bukan di atas HPL maka akan sulit bagi pemerintah untuk mengendalikannya pemanfaatan tanah tersebut.

Kampung-kampung di Batam yang telah ada sebelum terbentuknya Otorita Batam pada tahun 1971 disebut sebagai "kampung tua". Penduduk Kampung Tua mayoritas nelayan dan bersuku bangsa Bugis, selebihnya Melayu. Kampung tua merupakan pemukiman masyarakat atau penduduk di suatu tempat yang tinggal dengan menggunakan rumah-rumah semi apung (terapung) di laut atau rumah semi permanen di daratan. Pada umumnya penduduk di kampung tua memenuhi kehidupannya dengan cara bercocok tanam, bertani, ataupun nelayan. Namun kebanyakan kampung-kampung tua di Kota Batam, khususnya Kecamatan Nongsa terletak dekat dengan laut dan kebanyakan penduduknya bermata pencaharian sebagai nelayan.

Menurut kebijakan Pemerintah Kota (Pemkot) Batam, ada 33 titik Kampung Tua yang perlu dilestarikan. Penguasaan tanah oleh penduduk Kampung Tua telah berlangsung ratusan tahun. Atas dasar itu, di samping pendaftaran tanah untuk kepentingan Otorita, akhir-akhir ini kegiatan pendaftaran tanah juga dilakukan di Kampung-kampung tua dan beberapa Pelantar. Permohonan pendaftaran tanah yang dikuasai penduduk Kampung Tua perlu dilengkapi surat rekomendasi dari pihak Otorita, bila tidak demikian, maka data permohonan akan ditolak oleh Kantor Pertanahan.

Pemerintah Kota Batam telah meresmikan sebanyak 32 Kampung Tua di Kota Batam, sebanyak 14 Kampung Tua ada di Kecamatan Nongsa. Kampung Tua tersebut antara lain : Kampung Tua Nongsa Pantai, Kampung Tua Bakau Serib, Kampung Tua Teluk Mata Ikan, Kampung Tua Kampung Terih, Kampung Tua Kampung Melayu Batu Besar, Kampung Tua Tanjung Bemban, Kampung Tua Kampung Jabi, Kampung Tua Kampung Tengah,

Kampung Tua Panglong, Kampung Tua Kampung Batu Besar, Kampung Tua Kampung Panau, Kampung Tua Teluk Nipah, Kampung Tua Teluk Lengung, dan Kampung Tua Telaga Punggur. Pemerintah berkomitmen akan melestarikan semua kampung tua yang ada di Nongsa khususnya dan Kota Batam pada umumnya.<sup>4</sup>

## B. TINJAUAN PUSTAKA

### 1. Hak Pengelolaan

Hak Pengelolaan (HPL) menurut A.P Parlindungan sudah ada sebelum UUPA, bila dikaji dari Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 maka HPL sebenarnya merupakan Hak Penguasaan atas tanah negara yang memberikan kewajiban pemegangnya mempergunakan tanah sesuai peruntukannya dan pemegang hak dapat memberi ijin kepada pihak lain untuk mempergunakan dan memanfaatkan tanah yang setiap waktu dapat dicabut.

Hak Pengelolaan (HPL) pertama kali disebut dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 yang mengatur tentang pelaksanaan konversi hak penguasaan atas tanah negara dan tanah-tanah pemerintah yang dikuasai oleh instansi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yaitu menjadi hak pakai bila tanah tersebut digunakan sendiri instansi tersebut dan menjadi hak pengelolaan bila selain dipergunakan sendiri oleh instansi tersebut dapat diberikan dengan sesuatu hak tertentu kepada pihak ketiga dengan persyaratan tertentu melalui perjanjian. Hak Pengelolaan yang semula dimaksudkan sebagai fungsi/wewenang yang beraspek publik, dalam perjalanan waktu karena berbagai faktor, antara lain kebutuhan praktis untuk memberikan landasan pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga melalui perjanjian dengan pemegang Hak Pengelolaan, maka aspek publik menjadi kurang menonjol dibandingkan aspek perdatanya.<sup>5</sup>

Menurut Maria SW. Sumardjono<sup>6</sup>, Hak Pengelolaan secara implisit diturunkan dari pengertian Pasal 2 ayat (4) UUPA yang menyatakan sebagai berikut :

---

4 Portal Pemerintah Kota Batam tentang Kampung Tua di Internet.

5 Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta 2008, hlm. 197.

6 *Ibid.*, hlm. 199.



“Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar tidak diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah”.

Selanjutnya menurut Maria SW Sumardjono dalam Penjelasan Umum II (2) UUPA menyebutkan bahwa:

Berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas *Negara dapat memberikan tanah yang demikian* itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.

Perjalanan waktu telah telah meneguhkan HPL sebagai hak atas tanah seperti terurai dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun<sup>7</sup>. Hal ini diatur pada Pasal 7 ayat (1) dan (2) yang menyebutkan bahwa:

- 1) Rumah susun hanya dapat dibangun di atas tanah hak milik, hak guna bangunan, hak pakai atas tanah Negara atau hak pengelolaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 2) Penyelenggara pembangunan yang membangun rumah susun di atas tanah yang dikuasai dengan hak pengelolaan, wajib menyelesaikan status hak guna bangunan di atas hak pengelolaan tersebut dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelum menjual satuan rumah susun yang bersangkutan.

Selanjutnya Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah mengukuhkan HPL setara hak atas tanah yaitu ketentuan Pasal 23 ayat (2) yang mengatur tentang pemberian Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan dan Pasal 42 ayat (2) tentang pemberian Hak Pakai di atas Hak Pengelolaan.

Dari uraian di atas HPL dengan demikian pada hakekatnya adalah hak atas tanah namun sampai saat ini belum dipertegas di dalam undang-undang. HPL dapat disejajarkan dengan Hak Milik hanya saja subjek

---

7 *Ibid*, hlm. 205.

pemegang haknya yang berbeda. Sangat disayangkan bahwa ada yang berkeinginan HPL dihapuskan, padahal dengan HPL pemerintah dapat mengendalikan penggunaan dan pemanfaatan tanah sehingga tanah tidak dengan mudah diterlantarkan oleh investor. HPL dapat digunakan sebagai bank tanah menghindari spekulasi tanah.

## 2. Lahirnya Hak Atas Tanah

Tanah mungkin dimiliki oleh seseorang, dimiliki oleh pihak lain dan ditempati pihak ketiga. Pemilikan berarti hak untuk menikmati penggunaan sesuatu, kemampuan untuk penggunaannya, menjualnya, dan mengambil manfaat dari hak yang berhubungan dengannya. Pemilikan menyiratkan kekuasaan fisik untuk menguasai suatu benda berkaitan erat dengan masalah hak keperdataan, sedangkan pemilikan dan penguasaan merupakan masalah fakta atau praktis pada suatu saat.

Didudukinya dan digunakannya tanah mungkin memberikan bukti pemilikan, tapi ini bukan bukti apabila tidak ada bukti hak atas tanah. Di beberapa negara pendudukan tanah yang dikenal dengan istilah *adverse* tapi tidak menimbulkan keributan, setelah beberapa waktu menimbulkan akuisisi atau *acquisition* sepenuhnya dari hak atas tanah tersebut. Akuisisi sering diuraikan secara keliru oleh sebagian pihak sebagai pencurian tanah, ketentuan mengenai hak melalui cara pemilikan demikian merupakan proses sah untuk menciptakan rasa aman bagi mereka yang tidak mampu membuktikan pemilikan semula. Hak menurut filosofi hukum adat merupakan kewenangan, kekuasaan, dan kemampuan orang untuk bertindak atas benda.

Filosofi dasar pada masa pertumbuhan hukum Romawi pandangan serta pengaturan hubungan manusia sebagai subjek hukum (*corpus*) dengan tanah, diatur dalam peraturan hukum yang disebut '*jus terra*' kemudian pada tahun 111 SM lahir undang-undang agraria (*lex agraria*) sebagai peraturan pelaksana bagian dari hukum pertanahan (*jus terra*) untuk mengatur pemerataan penggunaan serta pemanfaatan tanah oleh warga negara Romawi maupun jajahannya. Tanah adalah seluruh kesatuan benda alam yang berwujud materi untuk dikuasai dan dimanfaatkan bagi kehidupan manusia, tanah dipahami dalam arti yang luas yang menyangkut semua unsur alam baik padat maupun cair bahkan udara yang berproses membentuk bumi dan ruang. Apa yang disebut 'sumber daya alam' dan 'ruang' dengan demikian termasuk dalam konsepsi tanah, sedangkan 'sumber daya agraria' adalah bentuk dan pola serta cara-cara penggunaan

maupun pemanfaatan tanah bagi kehidupan manusia yang dalam hukum Romawi diatur dalam undang-undang yang disebut '*lex agraria*'.

Hak Milik atas tanah dalam teori hukum Romawi lahir berdasarkan suatu proses pertumbuhan yang dimulai dari pendudukan dan penguasaan nyata untuk sampai pengakuan Negara melalui keputusan pemerintah. Seseorang yang awalnya menguasai fisik bidang tanah secara nyata atau *de facto* orang tersebut diakui memiliki hak kepunyaan atau disebut *jus possessionis*. Selanjutnya dalam perjalanan waktu yang cukup lama tanpa sengketa maka hak kepunyaan tersebut mendapatkan pengakuan hukum lebih kuat yang disebut *jus possidendi*. Bila pemerintah memberi pengakuan sah terhadap hak kepunyaan *jus possidendi* berubah memiliki kekuatan hukum *de jure* sehingga dari *de facto* yang diikuti dengan *de jure* menjadi disebut hak milik sebagai hak pribadi yang tertinggi.<sup>8</sup>

Di Indonesia sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 lahirnya hak atas tanah melalui proses pertumbuhan berdasarkan interaksi tiga unsur utama yaitu:

- a. pertama, penguasaan nyata untuk didiami dan dikelola;
- b. kedua, pengaruh lamanya waktu;
- c. ketiga, pewarisan

Penguasaan nyata didapat antara lain melalui cara individualisasi hak ulayat, membuka hutan, dan hadiah dari raja.

Keberadaan masyarakat hukum adat diakui secara yuridis tegas dan jelas oleh Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen kedua sebagai berikut:

Pasal 18 B ayat (2) "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dengan Undang-Undang".

Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 mengatur lahirnya hak milik sebagai berikut:

1. Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah.

---

8 Herman Soesangobeng, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, dan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta 2012, hlm. 17.

2. Selain menurut cara sebagai yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini hak milik terjadi karena:
  - a. penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;
  - b. ketentuan undang-undang

Van Vollenhoven menyebut hak menguasai dari masyarakat adat dengan '*beschikkingsrecht*' yaitu hak untuk mengatur penyediaan, pemberian kuasa menggunakan dan memanfaatkan tanah agar hasilnya bisa dinikmati orang pribadi, keluarga, maupun masyarakat hukum adat. Hak menguasai masyarakat hukum adat itu dengan demikian bukan hak milik tertinggi yang mutlak di atas hak milik perorangan secara pribadi, keluarga, maupun organisasi masyarakat. Karena itu, hak menguasai masyarakat hukum adat itu, tidak dapat disamakan dengan hak milik mutlak tertinggi yang dipahami pada ajaran dan azas hukum Common Inggris dan Anglo-Saxon Amerika.

Hak menguasai dalam Hukum Pertanahan Adat itu, lebih bersifat mengatur penggunaan tanah dan menjaga keamanan pemilikan individu, agar tanah bisa terus dimanfaatkan oleh warga dan keturunannya sampai kapanpun, tanpa batas waktu. Warga masyarakat hukum pun dianggap tidak pernah lenyap, melainkan tetap hidup dalam masyarakat meskipun dalam bentuk roh-roh nenek moyang. Maka setiap tindakan manusia atas tanahnya, harus selalu dilakukan dalam bentuk dialog dan perjanjian sakral antara manusia dengan roh-roh nenek moyang dan tanah yang juga dipandang berjiwa untuk menghidupkan manusia. Konsepsi filosofis inilah yang mendasari adanya kekuasaan serta hubungan abadi antara manusia dengan tanah miliknya, sehingga Ter Haar menyebutnya sebagai sebuah hubungan hukum yang kuat dan abadi. Jadi kedudukan hukum dari hak menguasai masyarakat hukum adat itu adalah sebagai tuan (empunya) yang mempunyai tanah dengan 'hak kepunyaan', yang belum sekuat dan sepuh untuk menjadi hak milik.

Konsep 'hak menguasai tanah' sebagai 'empu' atau 'tuan'-nya dari masyarakat hukum adat itu, terbukti telah diterjemahkan kembali dan ditafsirkan secara kontemporer, bahkan sudah dilembagakan menjadi norma dasar konstitusional dalam Pasal 33 UUD 1945 serta Pasal 2 ayat 1 dan 2 UU No. 5/1960 (UUPA 1960). Juga keabadian hubungan manusia-masyarakat dan tanah, pun sudah dibakukan kembali dalam rumusan Pasal 1 ayat 3 UUPA 1960. Jadi konsep filosofi adat tentang hak kekuasaan

masyarakat hukum adat serta keabadian hubungan manusia dengan tanah dan masyarakat hukumnya itu, telah diterjemahkan dengan penafsiran baru serta dilembagakan kembali menjadi norma-norma dasar konstitusional Indonesia dalam rumusan Pasal 33 UUD 1945 maupun peraturan pelaksanaannya dalam Pasal 2 UUPA 1960.<sup>9</sup>

Masyarakat hukum adat dan hak-hak adatnya, harus otomatis diakui sebagai pemilik tanah dengan hak milik, karena baik warga masyarakat hukum maupun masyarakat hukum adatnya, keberadaannya telah diakui dalam UUD 1945. Pengakuan mana menyebabkan warga masyarakat hukum adat otomatis beralih status hukum menjadi warga negara Indonesia, dan kedudukan hukum masyarakat hukum adat pun tetap diakui keberadaannya oleh UUD 1945. Maka setiap rumusan peraturan perundang-undangan yang bersifat menyangkal atau menafikan kedudukan serta pengakuan UUD 1945 itu, adalah inkonstitusional dan dapat dikategorikan sebagai perbuatan pidana atau kriminal. Karena rumusan dan tindakan hukum yang dilakukan pejabat itu adalah bersifat melanggar hak azasi kewarganegaraan dari warga negara Indonesia terhadap hak kepemilikannya atas tanah. Maka penguasaan dan pendudukan tanah secara sah berdasarkan hukum adat dalam lingkungan kuasa suatu masyarakat hukum, baik oleh perorangan, warga persekutuan, maupun persekutuan hukum adat, adalah otomatis karena/demi hukum, merupakan hak milik dari pemegang hak, sepanjang yang bersangkutan tidak kehilangan kedudukan hukumnya sebagai warganegara Indonesia, atau persekutuan hukum adatnya tidak dibubarkan oleh warga persekutuan hukum adatnya. Karena filosofi, teori, dan ajaran hukum adat tentang pembentukan persekutuan hukum adat, adalah berdasarkan ajaran keabadian hubungan perikatan hukum yang bersifat magis antara orang dengan tanahnya. Maka tidak seorang pun dari warga persekutuan hukum yang berniat membubarkan persekutuan hukumnya.

Karena itu, kategori penilaian keberadaan masyarakat hukum adat menurut PMA No. 5/1999, dan rumusan Pasal 3 maupun 5 UUPA 1960, adalah salah dan melanggar prinsip dasar hukum adat, sebab menggunakan kategori paradigma Hukum Hindia Belanda yang ingin menghapus hukum adat untuk diganti dengan hukum Sipil Belanda (BW/KUHPInd.). Masyarakat hukum adat harus tetap diakui keberadaannya, sampai dapat dibuktikan bahwa masyarakat hukum adat tertentu, telah

---

9 Herman Soesangobeng, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, dan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta 2012, hlm. 209.

dibubarkan oleh warga persekutuan hukumnya. Dalam hal masyarakat hukum adat dipindahkan ke tempat lain oleh Pemerintahan Negara, ke daerah transmigrasi, maka masyarakat hukum adatnya pun berpindah ke tempat baru bersama dengan perpindahan warga masyarakatnya sebagai penduduk.

Hak keperdataan adat lahir dari proses pertumbuhan hak sebagai salah satu dalil pokok Hukum Pertanahan Adat Indonesia. Proses itu membuktikan bahwa hak keperdataan atas tanah, bertumbuh dan berkembang melalui penguasaan dan pendudukan bidang tanah untuk dimanfaatkan dan digunakan oleh warga masyarakat hukum. Penguasaan dan pendudukan itulah dasar bagi lahirnya hak keperdataan atas tanah yang kuat dan penuh, berdasarkan empat dasar utama yaitu:

- a. karena kedudukan hukum orang sebagai warga persekutuan masyarakat hukum;
- b. karena sudah mendapatkan perkenan berupa ijin dan dengan sepengetahuan kepala persekutuan masyarakat hukum adat;
- c. karena maksud dan tujuan penguasaannya adalah untuk dikelola sendiri secara langsung agar bisa dinikmati hasilnya;
- d. tidak ada maksud dan tujuan penguasaan tanah untuk dijadikan obyek perdagangan bagi keuntungan diri sendiri.

Terpenuhinya keempat syarat ini oleh orang yang menguasai dan menduduki tanah dan dibenarkan oleh warga masyarakat serta kepala masyarakat hukum adat, menyebabkan lahirnya pengakuan hak keperdataan orang atas bidang tanah yang diduduki serta dikuasainya. Maka sifat hak keperdataan warga masyarakat hukum adat atas tanahnya, menjadi kuat dan pasti dengan jaminan masyarakat hukumnya. Sementara hak keperdataan masyarakat sebagai organisasi persekutuan hukum adat, berada dalam keadaan menguncup dan mengembang terhadap hak perorangan atau individu; sekalipun hak keperdataan masyarakat itu tidak pernah hapus pengaruhnya terhadap hak perorangan atau individu.

Hak keperdataan warga masyarakat hukum adat atas tanahnya, merupakan suatu hak dasar yang bersifat azasi, yang tidak boleh dilanggar dengan sewenang-wenang oleh warga masyarakat maupun penguasa masyarakat hukum adat, baik dalam bentuk mencabut hak miliknya ataupun menjualnya kepada orang luar yang menyebabkan terjadinya pemutusan abadi hak kekuasaan masyarakat. Bahwa tanah masyarakat

hukum adat, tidak boleh dijual lepas untuk selama-lamanya kepada orang asing, karena mereka bukan anggota masyarakat hukum adat.<sup>10</sup>

Masyarakat hukum adat maupun hak-haknya atas tanah, tetap diakui Negara RI, keberadaan masyarakat hukum adat pun ditegaskan dalam UUD 1945. Maka terhadap tanah-tanah yang semula dimiliki oleh masyarakat persekutuan hukum adat, kemudian digunakan oleh perusahaan maupun negara, bisa dikembalikan menjadi milik masyarakat, setelah masa pemakaiannya berakhir. Namun penggunaan serta pemanfaatannya oleh masyarakat hukum adat, harus diatur sesuai dengan ketetapan Pemerintah. Masyarakat hukum adat, tidak pernah harus kehilangan apalagi dicabut hak kepemilikan adatnya oleh Negara. Azas dan ajaran ini, bersumber pada ajaran ke-enam dari Hukum Pertanahan Adat, yang sudah ditafsirkan dan dilembagakan menjadi norma dasar konstitusional dalam rumusan Pasal 33 UUD 1945, sehingga paradigmanya disebut 'Hak Menguasai Dari Negara' (HMDN). Maka dengan paradigma HMDN, Negara RI tidak berhak memutuskan hak keperdataan kepemilikan tanah WNI termasuk hak masyarakat hukum adat melalui lembaga pencabutan hak.

Tetapi Negara RI, berkewenangan hukum untuk menetapkan (*beschikken*) penggunaan tanah milik masyarakat hukum adat, melalui perundingan dan kesepakatan bersama atas area atau bidang-bidang tanah yang akan digunakan baik oleh Pemerintah maupun perorangan, dan badan usaha swasta. Misalnya area atau bidang-bidang tanah milik masyarakat hukum adat akan digunakan untuk kepentingan umum atau pelayanan publik atau masyarakat, ataupun untuk kepentingan pertahanan dan keamanan Negara, maka perundingan bisa dilakukan untuk memberikan hak pakai abadi atau selama secara nyata masih digunakan oleh pihak pemakai.

Terhadap tanah-tanah masyarakat hukum adat yang diserahkan untuk digunakan bagi pelayanan publik atau kepentingan umum dan pertahanan serta keamanan bangsa dan negara, maka kedudukan hukum tanahnya dalam struktur Hukum Pertanahan dan Keagrariaan Nasional adalah menjadi tanah yang 'dibebaskan atau dikeluarkan dari hubungan perdagangan'. Tanah masyarakat yang diserahkan itu hanya boleh digunakan untuk kepentingan umum atau keamanan Negara yang bersifat nirlaba. Fungsi dan peranan dalam penggunaan tanah masyarakat yang

---

10 *Ibid.*, hlm. 235.

nirlaba itulah, yang harus dijelaskan kepada warga masyarakat hukum dan dibuktikan dalam penggunaannya, agar masyarakat dan warganya tidak menuntut 'retribusi', berupa hasil berupa laba usaha atas pengotahan tanah kepunyaan masyarakat, yang harus dibayarkan pemakai tanah kepada masyarakat hukum adat. Rasa keadilan inilah yang diabaikan Pemerintah RI ketika mengambil tanah milik masyarakat hukum adat, sehingga sering timbul sengketa pengembalian kembali tanah-tanah yang digunakan Negara maupun badan usaha swasta. Penafsiran dan paradigma hukum terhadap masyarakat hukum adat dan hak atas tanahnya seperti di atas ini, adalah akibat hukum logis dari teori '*de facto-de jure*' yang menggantikan teori '*eigendom*' BW/KUHPerd. Dan '*domeinverklaring*'. Karena masyarakat hukum adat yang mempunyai tanah sebagai 'milik' dengan hak 'kepuanaan' adat, tidak pernah hapus.

Pengakuan atas penguasaan bidang tanah oleh masyarakat sekitarnya akan melahirkan hak prioritas, apabila pemerintah mengakui hak prioritas itu sebagai pemilikan adat maka pemilikan itu secara otomatis atau dikonversi menjadi hak atas tanah dengan status Hak Milik sebagaimana yang dimaksud dalam UUPA.

Sungguh memprihatinkan sampai saat ini peraturan pemerintah yang mengatur terjadinya hak milik menurut hukum adat yang merupakan perintah UUPA Pasal 22 ayat (1) belum pernah terbit padahal perintah itu sudah 55 tahun yang lalu. Terjadinya hak milik tidak cukup diatur dengan peraturan pemerintah, hal-hal menyangkut keperdataan orang atau badan hukum seharusnya diatur dengan undang-undang. Namun terjadinya hak milik karena ketentuan undang-undang sesuai perintah UUPA Pasal 22 ayat (2) huruf b sampai saat ini belum juga pernah diundangkan.

Di Indonesia dengan demikian sesudah berlakunya UUPA, pemilikan tanah dapat terjadi karena bekas milik adat (Pasal 22 ayat (1) yang sampai saat ini belum diatur dengan Peraturan Pemerintah maupun Undang-Undang dan karena penetapan pemerintah melalui pemberian hak (Pasal 22 ayat (2) angka 2a). Terjadinya hak milik tidak cukup diatur dengan peraturan pemerintah, hal-hal menyangkut keperdataan orang atau badan hukum seharusnya diatur dengan undang-undang.

### **3. Landasan Teori**

Teori yang digunakan peneliti sebagai landasan dalam menganalisis permasalahan- permasalahan di dalam penelitian yaitu : Teori Kebijakan,



## Teori Hak Milik dan Teori Keadilan

- 1). Teori Kebijakan: Kebijakan merupakan salah satu instrumen hukum yang digunakan pemerintah untuk mengatur negara dan masyarakat. Kebijakan yang diambil selain berpedoman dengan hukum tertulis harus juga memperhatikan aspek dan norma yang hidup di masyarakat, dalam kasus ini norma yang hidup di masyarakat tentang hak prioritas di bidang pertanahan. Agar kebijakan yang diambil tidak merugikan masyarakat.

Menurut Talcott Parson, ada empat sub sistem dalam masyarakat yang perlu diperhatikan dalam mengambil kebijakan. Tiap-tiap sub sistem mempunyai fungsi masing-masing, yaitu: <sup>11</sup>

- a. Sub sistem ekonomi berfungsi adaptasi, yaitu, bagaimana masyarakat tersebut dapat memanfaatkan sumber daya di sekitarnya. Pemanfaatan sumber daya yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pengaturan kebijakan pemerintah memberikan prioritas kepada siapa pemanfaatan tanah diberikan. Kebijakan yang diambil harus bertujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- b. Sub sistem politik berfungsi pencapaian tujuan, yaitu setiap warga masyarakat selalu mempunyai kebutuhan untuk mengetahui arah mana tujuan masyarakat itu digerakkan, dengan politik masyarakat dihimpun sebagai satu totalitas untuk menentukan satu tujuan bersama.
- c. Sub sistem sosial berfungsi integrasi, yaitu, proses-proses di dalam masyarakat diintergrasikan menjadi satu sehingga masyarakat dapat merupakan satu kesatuan. Peraturan mengenai pembatasan prioritas perolehan hak atas tanah juga harus melalui proses sosialisasi atau tahapan-tahapan agar dalam masyarakat tidak muncul suatu perpecahan dan masyarakat akan menyesuaikan diri atau berintegrasi dengan kebijakan tersebut.
- d. Sub sistem budaya berfungsi mempertahankan pola, yaitu tanpa budaya maka masyarakat tidak dapat berintegrasi, tidak dapat berdiri menjadi satu kesatuan. Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah hendaknya melihat budaya yang ada di masyarakat. Masyarakat Indonesia memang memiliki keragaman budaya,

---

<sup>11</sup> Achmad Ali, *Menguk Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Chandra Pratama, Jakarta 1996, hlm. 298 – 299.

sehingga dalam pengambilan kebijakan harus melihat unsur-unsur yang ada dalam budaya-budaya tersebut. Kebijakan yang mengatur masalah tanah juga harus melihat unsur budaya itu. Unsur budaya yang harus diperhatikan dalam mengambil kebijakan pertanahan tidak terlepas dari sejarah dan yang menjadi latar belakang tanah itu.

- 2). Teori Hak Milik: Menurut Robert Nozick, pemilikan hak ditentukan oleh perolehan hak milik semula, pemindahan hak milik, dan pembetulan hak milik. Menurut konsep ini, setiap orang berhak atas apa yang telah dikerjakannya atau yang secara bebas diterima dari orang lain berdasarkan pemindahan hak milik.
- 3). Teori Keadilan: Persoalan tentang keadilan terutama mengenai sifat dasarnya dan pengertiannya telah dibahas oleh banyak filsuf dengan teori-teori keadilan yang diungkapkan mereka. Konsep keadilan tersebut juga akan dipergunakan untuk melihat implementasinya. Berbicara mengenai keadilan memang tidak akan pernah selesai karena setiap orang memiliki nilai atau ukuran yang berbeda mengenai keadilan. Oleh sebab itu, ada beberapa konsep keadilan yang akan digunakan untuk melihat fakta yang berkaitan dengan hak prioritas. Menurut John Rawls, suatu perlakuan yang sama bagi semua anggota masyarakat yang terakomodasi dalam keadilan regulatif, sesungguhnya mengandung akan kebebasan dan kesamaan bagi semua orang. Pengakuan itu memperlihatkan adanya kesadaran sosial yang mendasar bahwa kebebasan dan kesamaan adalah nilai yang sifatnya tidak dapat dikorbankan. Konsep keadilan Rawls yang berakar pada prinsip hak mengandung arti bahwa semua orang tidak harus diperlakukan secara sama tanpa memperhatikan perbedaan-perbedaan penting yang ada pada setiap individu.

Ketidaksamaan dalam distribusi nilai-nilai sosial selalu dapat dibenarkan apabila kebijakan yang dikeluarkan demi menjamin dan membawa manfaat bagi semua orang. Konsep keadilan yang diungkapkan Rawls tersebut memberikan tempat dan menghargai hak setiap orang untuk menikmati hidup yang layak sebagai manusia. Menurut Rawls, kekuatan dari keadilan terletak pada tuntutan bahwa ketidaksamaan dibenarkan sejauh memberikan keuntungan bagi semua pihak dan sekaligus memberi prioritas pada kebebasan. Pembatasan terhadap hak dan kebebasan hanya dapat dilakukan demi melindungi dan mengamankan pelaksanaan

kebebasan itu sendiri. Ketidaksamaan dalam nilai sosial dan ekonomi tidak harus diartikan sebagai suatu ketidakadilan.

Menurut Robert Nozick, adil adalah kalau setiap orang memiliki apa yang ia berhak atasnya. Namun, dalam suatu masyarakat kemungkinan terjadi keterbatasan sumber atau kelangkaan benda sehingga asas historis dan pemilikan hak saja tidak menciptakan keadilan. Setiap orang memiliki suatu hak terhadap sesuatu benda yang telah dimiliki selama pemilikan oleh orang itu tidak memperburuk situasi dari orang-orang lain akan dikatakan adil.

### **C. Rumusan Masalah**

Batam mulai dikembangkan sejak awal tahun 1970-an sebagai basis logistik dan operasional untuk industri minyak dan gas bumi oleh Pertamina. Kemudian berdasarkan Kepres No. 41 Tahun 1973, pembangunan Batam diberikan kepada lembaga pemerintah yang bernama Otorita Pengembangan Industri Pulau Batam atau lebih dikenal dengan Otorita Batam yang melaksanakan tugasnya tanpa campur tangan pemerintah daerah. Otorita Batam dalam mengelola pengembangan industri yang pada awalnya tanpa campur tangan pemerintah daerah telah menimbulkan suatu permasalahan tersendiri.

Pembangunan kawasan Batam berkembang secara cepat dan pesat menjadi daerah industri, perdagangan bahkan daerah pariwisata yang memberikan banyaknya lapangan kerja. Batam memang diharapkan menjadi saingan Singapore atau menjadi Singapore kedua. Sebagai daerah yang berkembang dapat dipastikan banyak muncul berbagai permasalahan antara lain masalah penguasaan dan pemilikan tanah dalam rangka pengembangan kawasan Pulau Batam dan pulau-pulau di sekitarnya. Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 memberikan Hak Pengelolaan kepada Otorita Batam<sup>12</sup>. Keppres tersebut harus ditindak lanjuti dengan kegiatan pendaftaran tanahnya. Ketentuan Pasal 6 ayat 2 huruf a Keppres No. 41 Tahun 1973 menyatakan seluruh areal yang terletak di Pulau Batam diserahkan dengan Hak Pengelolaan kepada Otorita Batam. Hak Pengelolaan yang akan diberikan kepada Otorita Batam harus diikuti jelas letak batas-batasnya dan terbebas dari penguasaan, pemanfaatan atau pemilikan tanah masyarakat.

---

12 Pasal 6 ayat 2 huruf a Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973.

Sejak dikeluarkannya Undang –Undang Nomor 59 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kota Batam yang dilandasi dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka selanjutnya Otorita Batam dalam mengembangkan kawasan Pulau Batam harus bekerja sama dengan Pemerintah Kota Batam. Namun dalam pelaksanaannya masih terjadi kurang koordinasi antara keduanya, dengan banyaknya kawasan terbuka hijau dan kawasan hutan maupun hutan lindung yang sudah ditentukan Tata Ruang Wilayah diberikan ijin oleh Otorita Batam penggunaan dan pemanfaatannya kepada pihak ketiga yang tidak sesuai dengan tata ruang, hingga terjadi menurut tata ruang merupakan kawasan terbuka hijau namun dibangun perumahan.<sup>13</sup>

Beberapa kampung tua telah terkena perluasan kebijakan pengembangan otorita. Kawasan yang telah ditunjuk dengan Hak Pengelolaan kepada Otorita Batam ternyata masih dikuasai oleh masyarakat adat. Para investor ada yang sudah membeli tanah-tanah di tempat tersebut, walaupun secara fisik dalam perkembangannya masih dalam penguasaan dan penggarapan masyarakat penjual. Adanya jual beli tanah di lokasi penetapan otorita pada Kampung-kampung Tua di satu pihak diterima oleh masyarakat karena mereka memandang hal itu adalah hak pribadi, tetapi di pihak lain ada juga berkukuh untuk mempertahankan keberlangsungan Kampung Tua, dan menentang kebijakan otorita. Akibat kondisi itu, bentrokan antar warga pernah terjadi, seperti di Pantai Menur beberapa tahun silam.

Masalah penguasaan tanah juga terjadi pada tanah eks Hak Guna Usaha Perkebunan (1966 – 1986) di Pulau Rempang. Tanah yang sudah ditinggal pemegang haknya tersebut saat ini sebagian besar telah dikuasai oleh masyarakat. Tuntutan ganti kerugian tanam tumbuh jenis vegetasi kelapa laut dari perusahaan eks pemegang HGU telah membingungkan pihak Kantor Pertanahan, karena kondisinya sejak lama dalam penguasaan masyarakat. Di Pulau Galang juga terdapat kasus penguasaan tanah yang tidak jelas oleh masyarakat. Pulau Rempang dan Galang adalah pulau-pulau besar yang telah terhubung darat dengan Pulau Batam setelah dibangunnya jembatan Bareleng.

Persoalan lain yang tidak kalah krusialnya adalah masalah peruntukan penggunaan ruang wilayah antara Pemkot Batam, BP Batam, dan pihak Kehutanan. Sebagai akibatnya rencana tata ruang oleh pihak Pemkot belum dapat disusun dengan mantap dan sinkron. Masalah ini telah

---

13 Sumber Kantor Pertanahan Kota Batam tahun 2013.

berlangsung berlarut-larut, hingga dipandang telah menghambat jalannya pengembangan Kota Batam pada khususnya, dan daerah-daerah lain di Provinsi Kepulauan Riau (Kepri).

Masih ditemukan ratusan hektar Kampung Tua tersebar diberbagai kecamatan yang sebelum berdirinya Otorita Batam sudah ada belum memperoleh ganti rugi<sup>14</sup>. Pada tanggal 28 Oktober 2014 sehari setelah Menteri Agraria dan Tata Ruang dilantik Himpunan Masyarakat Adat Pulau-pulau Rempang Galang (Himad Purelang) menuntut kembali diterbitkannya sertipikat Hak Milik yang pernah mereka tuntut sejak tahun 2008 namun belum dipenuhi. Selanjutnya Pada tanggal 25 Maret 2015 Himpunan Masyarakat Adat Pulau-pulau Rempang Galang (Himad Purelang), melakukan aksi demo ke Jakarta di Kementerian Agraria dan Tata Ruang menuntut kembali diterbitkannya Sertipikat Hak Milik atas tanah mereka.<sup>15</sup>

Direktur Konflik Kementerian Agraria dan Tata Ruang memberikan pernyataan di ruang rapat lantai 3 Kantor Kementerian Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia Jalan Sisingamangaraja, Jakarta Selatan di depan Himpunan Masyarakat Adat Pulau-pulau Rempang Galang (Himad Purelang) bahwa kondisi kompleks dalam kaitan pertanahan di Batam akibat dari 'kesalahan' peraturan-peraturan yang dikeluarkan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan yang kerap berubah-ubah terkait hutan di Kota Batam. Sengketa antara Himad Purelang dengan Otorita Batam telah ditangani oleh Panitia Kerja (Panja) Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Memperhatikan permasalahan sengketa ini, Komisi II DPR RI telah melakukan dengar pendapat dengan BPN RI tanggal 5 Februari 2012, tanggal 17 Oktober 2012 dan tanggal 28 November 2012 serta tanggal 14 Desember 2012 dan yang terakhir tanggal 18 Juni 2013. Dari pertemuan Panja Komisi II DPR RI dengan BPN RI telah melahirkan keputusan (SK) Kepala BPN RI Nomor 227/KEP-25.2/IV/2013 Tanggal 4 April 2013 tentang Pembentukan Tim Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan yang Berpotensi Konflik Strategis. "SK itu melahirkan 14 kelompok atas 62 permasalahan tanah di Indonesia, di antaranya aspirasi Himad Purelang terkait tanah negara di seluruh bekas Hak Pengelola Lahan (HPL) Otorita Batam (OB)." <sup>16</sup>

---

14 Sumber Kantor Pertanahan Kota Batam tahun 2013.

15 Republica.co.id. 27 Maret 2015.

16 Gatra News 21 Maret 2015 20:45 internet.

Berdasarkan uraian permasalahan tersebut di atas, melahirkan pertanyaan penelitian sebagai berikut :

- 1) Apakah penguasaan masyarakat atas bidang tanah yang direncanakan untuk Hak Pengelolaan Otorita Batam secara hukum dapat dibenarkan?
- 2) Bagaimana model penyelesaian sengketa penguasaan tanah antara masyarakat dengan Otorita Batam?

## D. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif yuridis empiris, penelitian hukum dipilih karena masalah yang diteliti merupakan isu hukum terjadinya penguasaan tanah di areal yang sudah direncanakan untuk Hak Pengelolaan Otorita Batam oleh Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 yang sampai saat ini masih belum tuntas dapat diselesaikan. Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Metode penelitian hukum tidak mengenal analisis kualitatif dan kuantitatif dan tidak diperlukan adanya hipotesis.<sup>17</sup> Isu hukum penelitian ini adalah sengketa penguasaan tanah masyarakat adat Pulau- pulau Rempang dengan Otorita Batam. Pemecahan masalah terhadap isu hukum penelitian ini dilakukan melalui cara pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).

### 1. Pendekatan Perundang-undangan

Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah undang-undang dan regulasi, yang bersangkutan dengan isu hukum yang dalam hal ini isu hukumnya adalah tentang keberadaan hak pengelolaan di Pulau Batam dan hak kepemilikan masyarakat Pulau – Pulau Rempang. Konsistensi dan kesesuaian antara satu undang-undang dengan undang lainnya atau antara undang-undang dengan Undang-Undang Dasar dalam hal ini:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Pasal 1, 2, 4, 6, 16 ayat (1) dan 18;

---

17 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta 2005, hlm. 35.

- c. Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- d. Undang- Undang Nomor 44 Tahun 2007 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2007 tentang Perubahan atas UU nomor 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas menjadi UU.
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Pemberian Hak Atas Tanah
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah,
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam.
- h. Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.
- i. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat.

## 2. Pendekatan Kasus

Pendekatan kasus dilakukan dengan mempelajari *ratio decidendi*, yaitu seperti halnya alasan – alasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai kepada putusannya.<sup>18</sup> Pendekatan kasus penelitian ini dilakukan terhadap alasan-alasan pejabat Badan Pertanahan Nasional dalam memproses pemberian Hak Pengelolaan kepada Otorita Batam. Pendekatan-pendekatan hukum tersebut digunakan untuk eksplanasi hukum sesuai dengan tujuan penelitian untuk mewujudkan pemahaman yang sama terhadap substansi peraturan perundang-undangan khususnya yang berkaitan proses pemberian Hak Pengelolaan di kawasan Pulau Batam.

## 3. Bahan Hukum

Bahan hukum penelitian ini terdiri dari:

- a. Bahan Hukum Primer  
Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan tersebut di atas, yurisprudensi atau putusan pengadilan yang berkaitan

---

18 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta 2005, hlm. 119.

dengan hak pengelolaan dan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan.

b. **Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder terdiri dari bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan membantu menganalisis bahan hukum primer seperti pendapat para pakar hukum, jaksa, hakim, advokat, pejabat Badan Pertanahan Nasional, Pejabat Pemerintah kota Batam, Pejabat Badan Pengelola Batam, tokoh masyarakat Kampung Tua, dan praktisi di bidang pertanahan lainnya yang diperoleh melalui buku, jurnal, karya ilmiah, surat kabar, internet atau melalui wawancara.

#### **4. Analisis Bahan Hukum**

Analisis penelitian ini dilakukan dengan cara mengolah secara sistimatis bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dengan cara membuat klasifikasi bahan-bahan hukum tersebut. Pengklasifikasian bahan-bahan hukum tersebut untuk mempermudah proses analisis sehingga akan diperoleh langkah-langkah yang tepat dalam penyelesaian sengketa masyarakat adat Pulau-pulau Rempang dengan Otorita Batam.

### **E. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini akan membuat analisis hukum penguasaan tanah oleh masyarakat di atas Hak Pengelolaan Otorita Batam. Selanjutnya dari penelitian ini diharapkan akan diperoleh titik terang untuk menyelesaikan permasalahan yang terjadi di areal Hak Pengelolaan tersebut.

### **F. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini sangat diharapkan dapat menjadi masukan untuk menambah wawasan para praktisi hukum, penegak hukum, dan akademisi tentang implementasi Hak Pengelolaan untuk kepentingan pembangunan. Pada akhirnya dapat mengisi kekosongan hukum sehingga bermanfaat untuk penyusunan peraturan perundang-undangan pertanahan khususnya tentang problematika pemanfaatan hak pengelolaan.



# BAB II PEMANFAATAN TANAH OLEH MASYARAKAT DI ATAS HPL OTORITA BATAM

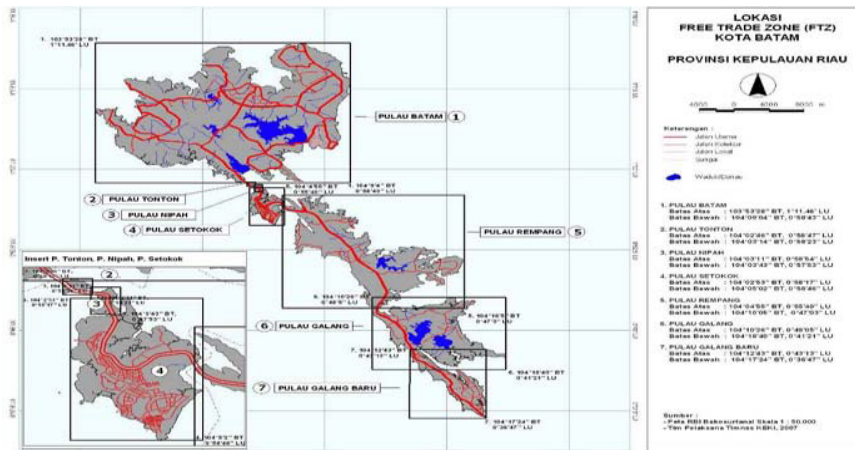
## A. Perjalanan Sejarah Batam

Penelitian mengambil lokasi di Kota Batam, yang terletak pada:  $0^{\circ} 25' 29''$  hingga  $01^{\circ} 15' 00''$  Lintang Utara,  $103^{\circ} 34' 35''$  hingga  $104^{\circ} 26' 04''$  Bujur Timur. Kota Batam mempunyai wilayah seluas  $\pm 399.000$  ha, yang terdiri dari:

- daratan :  $\pm 103.843$  ha.
- lautan :  $\pm 295.157$  ha.

Kota Batam merupakan kota kepulauan, dengan jumlah pulau sebanyak 329 pulau. Sebagian besar dari pulau-pulau tersebut belum berpenghuni'

Penelitian dilakukan di Kantor Pertanahan Kota Batam, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Kepulauan Riau, Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam, Pemerintah Kota Batam dan lokasi Kampung Tua.



Gb.1. Peta Lokasi Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam (sesuai PP 46/2007)

## 1. Sejarah Perkembangan Batam

Sejak pembangunannya pada tahun 1969, perkembangan Batam hingga kini secara garis besar dapat dibagi dalam 6 (enam) periode. Pada masing-masing periode tersebut telah ditetapkan arah kebijakan pembangunan. Guna pemantapan pengembangan sebagaimana fungsi Batam menjadi daerah industri dan perdagangan, alih kapal, penumpukan dan basis logistik, serta pariwisata, telah dikeluarkan beberapa Surat Keputusan Presiden atau Menteri maupun Dirjen, sebagaimana periodisasi Pimpinan/Pengembangan Otorita Batam sebagai berikut:

### a) Tahun 1969 - 1975

Memulai periode pertama, pada tahun 1969 Perusahaan Negara Pertamina menjadikan Batam sebagai pangkalan logistik dan operasional eksplorasi dan eksploitasi minyak lepas pantai, dengan pertimbangan bahwa Batam merupakan daerah yang dekat dengan pusat pertumbuhan baru saat itu, yaitu Singapura. Jarak Batam-Singapura adalah sekitar 20 kilometer.

Periode ini dikenal sebagai periode persiapan dan permulaan pengembangan. Pada periode ini pengembangan Batam lebih ditujukan untuk menunjang kegiatan pertanian dan pencarian minyak lepas pantai, dengan Ketua Otorita Batam yaitu Ibnu Sutowo. Pada periode tersebut keluar beberapa Keputusan Presiden (Keppres) antara lain:

- a. Keppres 65 Tahun 1970 tanggal 19 Oktober 1970 tentang Proyek Pengembangan Pulau Batam. Keppres ini menandai pengembangan secara nyata Pulau Batam.
- b. Keppres 74 Tahun 1971 tanggal 26 Oktober 1971 tentang Pengembangan Pembangunan Pulau Batam dengan membentuk Badan Pimpinan Daerah Industri (Badan Penguasa), dan bertanggung jawab kepada Presiden. Berdasarkan Keppres ini, pada mulanya fungsi Batam diarahkan hanya sebagai Kawasan Berikat (*Bonded Warehouse*) yang meliputi kawasan Batu Ampar saja.
- c. Keppres 41 Tahun 1973 tanggal 22 November 1973 tentang seluruh Pulau Batam dinyatakan sebagai daerah industri.

Pada tanggal 26 Agustus 1974 Pemerintah menunjuk beberapa lokasi di Pulau Batam yaitu Sekupang, Batu Ampar dan Kabil sebagai *Bonded Warehouse*, dan menunjuk PT. Persero Batam sebagai penguasa *Bonded Warehouse*.

## **b) Tahun 1975 - 1978**

Akibat krisis yang menimpa Pertamina, berdasarkan Keppres 60/M/76, pada tahun 1976 pengembangan Batam dialihkan kepada Kementerian Penertiban Aparatur Pembangunan yang dipimpin oleh JB. Sumarlin. Periode ini dikenal dengan periode konsolidasi, praktis Batam tidak mengalami perkembangan karena minyak bumi yang pada tahun-tahun sebelumnya menjadi primadona dunia kurang dapat diandalkan Indonesia lagi.

Dalam periode ini telah keluar beberapa surat keputusan sebagai berikut:

- a. Pada tahun 1975, karena adanya resesi dalam tubuh Pertamina, maka terjadilah pengalihan tanggung jawab pembangunan Daerah Industri Pulau Batam dari Pertamina ke tangan Pemerintah.
- b. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977 tanggal 19 Februari 1977 tentang Pengolahan dan Penggunaan Tanah di Pulau Batam.
- c. Pada tanggal 14 Mei 1977 dikeluarkan Surat Keputusan Menteri Perdagangan 147/Kpb/V/77, Surat Keputusan Menteri Keuangan 150/LML/77 dan Surat Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM.119/o/Phb/77 tentang Pengembangan Lalu Lintas Perdagangan sesuai kebijaksanaan pemerintah yang dilaksanakan oleh Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam.
- d. Surat Keputusan Ketua BKPM Nomor 1 Tahun 78 tanggal 7 Februari 1978 tentang Pemberian Perlimpahan Wewenang Pengurusan dan Penilaian Pemohonan Penanaman Modal di Pulau Batam.
- e. Pada tanggal 24 November 1978 Pemerintah menetapkan seluruh wilayah Pulau Batam menjadi wilayah *Bonded Warehouse*.

## **c) Tahun 1978 - 1983**

Pada tahun 1978, Presiden Soeharto menugaskan BJ. Habibie memimpin perencanaan dan pengelolaan Batam. Penugasan itu tiga bulan sebelum BJ. Habibie menjabat Menteri Riset dan Teknologi. Periode Habibie ini dikenal sebagai periode pemantapan rencana, pembangunan prasarana, dan penanaman modal, yang berlangsung hingga tahun 1998 atau setelah berakhirnya Orde Baru. Pada awal periode ini, rencana pengembangan disesuaikan dengan rencana strategi pengembangan,

strategi pembangunan nasional, dan situasi ekonomi dunia yang sedang mengalami resesi.

Pada periode ini beberapa surat keputusan yang dikeluarkan antara lain:

- a. Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1978 yang menetapkan Pulau Batam sebagai daerah industri.
- b. Keputusan Presiden Nomor 194/M/78 tanggal 29 Agustus 1978 tentang pengangkatan Prof. Dr. Ing. BJ. Habibie sebagai Ketua Otorita Batam dan Mayjend. TNI Soedarsono D. sebagai Ketua Badan Pelaksana.
- c. Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.01-PW-10-01-83 tanggal 7 Juni 1980 tentang Penetapan Pulau Batam sebagai Daerah Berstatus Khusus di Bidang Keimigrasian.
- d. Keputusan Menteri Perdagangan dan Koperasi 70/KP/I/83 tanggal 19 Januari 1983 tentang pelimpahan wewenang di bidang perdagangan dan koperasi.
- e. Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tanggal 9 Maret 1983 tentang kebijaksanaan pengembangan pariwisata, dalam hal ini pelabuhan laut dan udara di Pulau Batam ditetapkan sebagai pintu masuk wisatawan dari luar negeri.

#### **d) Tahun 1983 sampai 1998**

Merupakan periode penanaman modal dan industri serta pengembangannya. Pada tanggal 27 Desember 1983 diresmikan oleh Presiden prasarana-prasarana utama, sejak periode tersebut daerah industri Pulau Batam mulai dipasarkan secara luas dan secara nyata sudah menunjukkan pengembangan dan hasilnya. Pada tahun 1984, ditetapkan semua wilayah Pulau Batam ditambah pulau-pulau Janda Berias, Tanjung Sau, Ngenang, Kasem dan Moi-moi sebagai *Bonded Area*.

Sejalan dengan perkembangan Pulau Batam yang dikelola oleh Otorita Batam, maka dibentuklah "Kotamadya Batam" berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1983, dalam hal ini wilayah pemerintahannya sama dengan Kecamatan Batam sebelum dibentuknya Kotamadya Batam tersebut dan membawahi 3 (tiga) kecamatan yaitu: Belakang Padang, Batam Barat, dan Batam Timur. Tentang penyelenggaraan pemerintahan, sebagai penjabaran dari Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1983, telah dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1984 tentang

hubungan kerja antara Kotamadya Batam dengan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam.

Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1984 tersebut telah mengatur tentang koordinasi kedua institusi sebagai berikut:

Pasal 2, menyebutkan: Walikotamadya Batam, sebagai Kepala Wilayah adalah penguasa tunggal di bidang pemerintahan dalam arti memimpin pemerintahan, membina kehidupan masyarakat Kotamadya Batam di semua bidang dan mengkoordinasikan bantuan dan dukungan pembangunan daerah industri Pulau Batam.

Pasal 3 huruf f, menyebutkan: Walikotamadya Batam bersama OPDIPB secara periodik mengadakan rapat koordinasi dengan instansi-instansi pemerintahan lainnya, guna mewujudkan sinkronisasi program di antara mereka dan sejauhmana mengenai pelaksanaan pembangunan, sarana, prasarana dan fasilitas lainnya yang diperlukan dalam rangka pengembangan Daerah Industri Pulau Batam.

Perkembangan selanjutnya, telah terbit Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 1992 yang memperluas daerah pengembangan tidak saja Pulau Batam, tetapi juga Pulau Rempang dan Pulau Galang, serta beberapa pulau kecil yang berada di sekitar Batam–Rempang–Galang (BARELANG) dengan luas wilayah seluruhnya sekitar 715 Km<sup>2</sup> (115 % dari luas Singapura). Pada tahun 1998, terbit Keputusan Presiden Nomor 94 Tahun 1998 yang merupakan penyempurnaan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1978, yang memperluas daerah industri hingga daerah BARELANG, dengan tujuan untuk menangkap peluang investasi yang lebih besar dan untuk memperlancar usaha pengembangan industri.

#### **e) Tahun 1998 - 2005**

Periode ini dikenal sebagai periode pengembangan pembangunan prasarana dan penanaman modal lanjutan, dengan perhatian lebih besar pada kesejahteraan rakyat dan perbaikan iklim investasi. Kepemimpinan pengelolaan Batam beralih kepada Ismeth Abdullah hingga tahun 2005.

Pada tahun 1999, era Otonomi Daerah bergulir dengan diimplementasikan Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 (UU 53/99) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2000, maka Batam yang semula sebagai Kota Administratif, statusnya diubah menjadi daerah otonom Kota Batam, yang mempunyai 20 kewenangan daerah yang sama seperti daerah otonom lainnya di Indonesia. Berkaitan dengan hal

tersebut, struktur pemerintahan dan penataan wilayahnya juga mengalami perubahan.

Berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 2 Tahun 2005, dinyatakan bahwa Kota Batam yang semula terdiri dari 8 kecamatan dan 51 kelurahan, berkembang berubah menjadi 12 kecamatan dan 64 kelurahan. Perkembangan pembangunan yang semakin pesat di Kota Batam telah menjadi daya tarik tersendiri bagi pendatang untuk mengembangkan usaha dan menyebabkan peningkatan jumlah penduduk sehingga menimbulkan permasalahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

#### **f) Tahun 2005 - sekarang**

Sejak April 2005, kepemimpinan Otorita Batam beralih kepada Mustofa Widjaja. Penekanan pengembangan Batam pada peningkatan sarana dan prasarana, penanaman modal, dan kualitas lingkungan hidup. Pada tahun 2007 melalui Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas; menetapkan Pulau Batam dan pulau sekitarnya termasuk Rempang Galang sebagai Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas. Peraturan Pemerintah ini mengatur bahwa Badan Pengusahaan Kawasan (BPK) Batam sebagai pengganti Otorita Batam harus sudah terbentuk paling lambat pada tanggal 31 Desember 2008. BPK Batam sebagai institusi yang mengelola Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam selanjutnya harus berkoordinasi dengan Dewan Kawasan dan Dewan Nasional Kawasan yang sudah terbentuk lebih dahulu. Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam sebagai pengganti dari Otorita Batam akan menjalankan fungsi Otorita Batam sebelumnya. Hak Pengelolaan atas tanah yang menjadi kewenangan Otorita Batam dan Pemko Batam beralih kepada BPK Batam. Hak-hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan dinyatakan tetap berlaku sampai masa berlakunya berakhir. Artinya akan terjadi nanti pengalihan atau penyerahan Hak Pengelolaan dari Otorita Batam kepada Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam. Hak-hak atas tanah yang terbit di atas Hak Pengelolaan Otorita Batam selanjutnya menjadi di atas Hak Pengelolaan Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam.

## **2. Perkembangan Pemerintahan**

Sejak pembangunannya pada tahun 1969, perkembangan Batam hingga kini secara garis besar dapat dibagi dalam 3 periode. Periode

pertama berlangsung dari tahun 1971 hingga 1983, yang mana Badan Otorita Batam sebagai pemerintahan tunggal. Seiring dengan perkembangan pembangunan daerah dan pertambahan penduduk, pada awal 1980-an dipandang perlu adanya pengaturan khusus dalam hal penyelenggaraan pelayanan pemerintahan. Berkaitan dengan hal tersebut diperlukan lembaga di luar Badan Otorita yang berperan mengatur fungsi pemerintahan yang berdaya guna dan berhasil guna. Atas pertimbangan tersebut, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1983 tentang Pembentukan Kota Administratif Batam di Wilayah Provinsi Daerah Tingkat I Riau sebagai perangkat dekonsentrasi. Sejak saat itu pengelolaan Batam melibatkan dua lembaga, yaitu Badan Otorita dan Pemerintah Kota Administratif.

Perubahan yang signifikan terjadi pada era Reformasi dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Daerah, yang menjadikan Kota Batam sebagai Pemerintahan Kota Otonom yang sama kedudukannya dengan kota/kabupaten lainnya di Indonesia. Kedua perundangan itu dalam perkembangan berikutnya masing-masing diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004.

Tantangan utama yang dihadapi Kota Batam saat ini adalah bagaimana mengharmoniskan kewenangan 'dua pemerintahan', yaitu BP Batam dan Pemkot, terutama dalam pengaturan ruang kota sehingga pengelolaan kota dapat berkembang dengan optimal. Diperlukan hubungan sinergitas antara keduanya sehingga tujuan awal pembangunan Batam yang secara terencana dimaksudkan untuk memberikan kontribusi dalam kemajuan perekonomian nasional, pada era Otonomi saat ini tetap dapat dilaksanakan. Kota Batam mempunyai potensi dan kemampuan aktual dalam memberi kontribusi bagi kemajuan perekonomian nasional maupun daerah sekitarnya. Posisi geografis Batam yang bisa dibilang dekat dengan Singapura sangat potensial dalam mendulang luapan keuntungan ekonomi. Nilai ekonomis Batam menanjak pesat sejak dikembangkan Pemerintah. Pada tahun 2003 saja, ekspor non migas melalui Batam memberi kontribusi sekitar 14% daripada nilai ekspor non migas nasional, dan menyumbang 11% dari nilai total penanaman modal asing yang masuk ke Indonesia<sup>2</sup>.

---

2 Sumber BPK PPPB Batam.





Gb.2. Tim Peneliti melakukan penelitian di Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam



Gb. 3. Diskusi dengan Kepala Bidang Hak Atas Tanah Badan Pengusahaan Kawasan Batam

## **B. Analisis Melalui Pendekatan Peraturan Perundang-undangan (*statue approach*)**

### **1. Penegasan Hak Pengelolaan Adalah Hak Atas Tanah Oleh Peraturan Perundang-undangan**

Sebelum mengkaji penyelesaian masalah seputar Hak Pengelolaan harus terlebih dahulu dipersamakan tentang pandangan atau pendapat status dari



Hak Pengelolaan sebagai hak atas tanah. Beberapa pakar hukum agraria, praktisi pejabat Badan Pertanahan Nasional, advokat ada yang menyatakan bahwa Hak Pengelolaan bukan hak atas tanah, kajian terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku justru menyatakan sebaliknya. Bahkan beberapa pihak yang berkehendak menghapuskan adanya Hak Pengelolaan, padahal dengan Hak Pengelolaan, Pemerintah dapat membuat Bank Tanah dan mengendalikan penggunaan tanah dan mencegah spekulasi tanah.

Penegasan bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak atas tanah antara lain telah terurai dengan jelas di peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 mengatur bahwa tanah yang dikuasai oleh instansi pemerintah terbagi dua yang untuk keperluan sendiri diberikan dengan Hak Pakai diuraikan pada Pasal 1 sebagai berikut:

### **Pasal 1**

Hak penguasaan atas tanah Negara sebagai dimaksud dalam Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953, yang diberikan kepada Departemen-departemen, Direktorat-direktorat dan daerah-daerah Swatantra sebelum berlakunya peraturan ini sepanjang tanah-tanah tersebut hanya dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri dikonversi menjadi hak pakai, sebagai dimaksud dalam Undang-Undang Pokok Agraria, yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi yang bersangkutan.

Sedang bila ingin diberikan sesuatu hak kepada pihak ketiga maka kepada instansi itu diberikan dengan Hak Pengelolaan diuraikan pada Pasal 2.

### **Pasal 2**

Jika tanah Negara sebagai dimaksud Pasal 1, selain dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan tersebut di atas dikonversi menjadi **hak pengelolaan** sebagai dimaksud dalam Pasal 5 dan 6, yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi yang bersangkutan.

Apabila kita perhatikan dalam diktum menimbang PMA No.9/1965 tercantum kalimat :

“maka perlu diberikan penegasan mengenai status tanah-tanah Negara yang dikuasai dengan hak penguasaan sebagai dimaksud dalam Peraturan

Pemerintah No. 8 tahun 1953 dan ditentukan pula kebijaksanaan selanjutnya mengenai hak-hak atas tanah semacam itu”

Kalimat “hak -hak atas semacam itu” merupakan penegasan terhadap hak pakai dan hak pengelolaan yang diberikan merupakan hak atas tanah.

Berikutnya di Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1987 dalam Bab IV tentang PEMBERIAN HAK ATAH TANAH Pasal 12 mengatur sebagai berikut:

### **Pasal 12**

- 1) Kepada Perusahaan yang seluruh modalnya berasal dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah dapat diberikan tanah Negara dengan Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai menurut kebutuhan sesuai dengan peraturan perundang-undangan agraria yang berlaku.
- 2) Kepada Perusahaan yang didirikan dengan modal swasta dapat diberikan tanah dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai menurut kebutuhan sesuai dengan peraturan perundang-undangan agraria yang berlaku.

Judul Bab IV adalah “ PEMBERIAN HAK ATAS TANAH”, Pasal 12 merupakan bagian dari Bab IV dengan demikian bunyi kalimat: “kepada perusahaan yang seluruh modalnya berasal dari Pemerintah dan/ atau Pemerintah Daerah dapat diberikan tanah Negara dengan **Hak Pengelolaan**”, .....kalimat judul BAB IV dan isi dari Pasal 1 ini menunjukkan dengan jelas dan tegas Hak Pengelolaan sebagai “hak atas tanah”

Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 lebih mempertegas lagi tentang Hak Pengelolaan adalah Hak Atas Tanah sebagai berikut:

### **Pasal 1**

Yang dimaksud dalam Peraturan ini dengan:

1. “**Hak atas tanah**” adalah HAK MILIK, HAK GUNA USAHA, HAK GUNA BANGUNAN, HAK PAKAI DAN **HAK PENGELOLAAN** seperti yang dimaksud dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 tahun 1972, tentang Pelimpahan wewenang Pemberian Hak atas Tanah.
2. “Tanah Negara” adalah tanah yang langsung dikuasai Negara seperti dimaksud dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (Lembaran Negara 1960 No. 104);

3. “Tanah Hak” adalah tanah yang telah dipunyai dengan sesuatu hak sebagai dimaksud dalam ayat 1 pasal ini.
4. “Pejabat yang berwenang” adalah pejabat-pejabat sebagai dimaksud dalam Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 88 Tahun 1972 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972.
5. “Pemberian hak atas tanah” adalah pemberian, perpanjangan jangka waktu dan pembaharuan hak atas tanah.

Di atas Hak Milik dapat diberikan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai, demikian juga di atas Hak Pengelolaan dapat diberikan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Secara analogi hukum bila pemegang Hak Milik adalah yang punya tanah maka pemegang Hak Pengelolaan demikian juga yang punya tanah (hak keperdataan). Secara tidak langsung Hak Pengelolaan adalah juga Hak Atas Tanah. Perbedaan Hak Milik dengan Hak Pengelolaan terletak di subjek hukumnya. Hak Milik subjek hukumnya perorangan sedang Hak Pengelolaan subjek hukumnya (atau yang memiliki tanah) adalah Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah atau Badan Usaha milik Pemerintah baik pemerintah pusat atau pemerintah daerah.

## **2. Hak Pengelolaan Wajib Didaftar**

Pernah ditemukan di suatu persidangan sengketa perdata, seorang pakar hukum pertanahan memberikan keterangan sebagai ahli bahwa Hak Pengelolaan tidak perlu disertipikatkan.<sup>3</sup>

Hak Pengelolaan merupakan objek pendaftaran tanah tercantum di Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 pada Bab III dengan judul PENDAFTARAN HAK PAKAI DAN HAK.

### **Pasal 9**

1. Hak pakai dan hak pengelolaan tersebut pada Bab I dan Bab II sepanjang jangka waktunya melebihi 5 (lima) tahun didaftar menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961
2. Jika tidak ditentukan jangka waktunya maka hak tersebut dianggap akan berlangsung lebih dari 5 (lima) tahun.
3. Jika hak-hak tersebut pada Pasal 1 dan 2 belum didaftar pada kantor pendaftaran tanah maka pemegang hak yang bersangkutan wajib

---

3 Keterangan Ahli yang diajukan oleh PT. IPPU dalam persidangan gugatannya kepada Gubernur Jawa Tengah perkara No. 327/Pdt.G /2014/ PN. Smg.

datang pada kantor pendaftaran tanah yang bersangkutan untuk mendaftarkannya dengan mempergunakan daftar isian yang contohnya akan ditetapkan tersendiri.

Hak Pengelolaan harus di daftar diatur lebih tegas lagi di Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menegaskan juga bahwa Hak Pengelolaan merupakan objek pendaftaran tanah sebagaimana diuraikan dalam Pasal 9 sebagai berikut:

### **Pasal 9**

- (1) Objek pendaftaran tanah meliputi:
  - a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai;
  - b. Tanah hak pengelolaan;
  - c. Tanah wakaf;
  - d. Hak Milik atas satuan rumah susun;
  - e. Hak Tanggungan;
  - f. Tanah Negara.

Objek pendaftaran tanah yang telah terdaftar pada Buku Tanah tidak selalu harus diterbitkan sertipikat, hal ini tergantung kebutuhan, sertipikat hanyalah informasi tertulis dapat berupa kutipan atau salinan dari Buku Tanah.

Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 memberikan hak pengelolaan kepada Otorita Batam<sup>4</sup>. Keppres tersebut harus ditindak lanjuti dengan kegiatan pendaftaran tanahnya. Ketentuan Pasal 6 ayat 2 huruf a Keppres No. 41 Tahun 1973 menyatakan seluruh areal yang terletak di Pulau Batam diserahkan dengan Hak Pengelolaan kepada Otorita Batam. Akibat hukum dari Keputusan Presiden tersebut maka hak-hak perorangan di areal yang ditetapkan menjadi terbatas. Areal yang ditetapkan oleh Keppres tersebut harus jelas letak batas-batasnya dan terbebas dari penguasaan, pemanfaatan atau pemilikan tanah masyarakat. Apabila terdapat hak kepunyaan atau pemilikan tanah adat di areal tersebut maka sesuai ketentuan di dalam UUPA tanah adat yang sudah dikuasai secara individu akan dikonversi menjadi hak

---

4 Pasal 6 ayat 2 huruf a Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973.

atas tanah Hak Milik, sedangkan Hak Milik tidak mungkin pada areal Hak Pengelolaan. Oleh karena itu Hak Pengelolaan yang ditunjuk oleh Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 harus terlebih dahulu terbebas dari Hak Milik masyarakat sebelum didaftar di Kantor Pertanahan.

Pasal 6 Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 mengatur hal-hal sebagai berikut:

- (1) Peruntukan dan penggunaan tanah di Daerah Industri 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;
- (2) Hal-hal yang bersangkutan dengan pengurusan tanah di dalam wilayah Daerah industri Pulau Batam dalam rangka ketentuan tersebut pada ayat (1) pasal ini diatur lebih lanjut oleh menteri dalam negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang agraria dengan ketentuan sebagai berikut:
  - a. Seluruh areal 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 bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan hak-pakai sesuai dengan ketentuan-ketentuan Pasal 41 sampai dengan Pasal 43 Undang-undang Pokok Agraria;
4. Menerima uang pemasukan/ganti rugi dan uang wajib tahunan.

Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam ini telah beberapa kali diubah dengan Keputusan Presiden :

- a. Keputusan Presiden Nomor 45 Tahun 1978;
- b. Keputusan Presiden Nomor 58 Tahun 1989;
- c. Keputusan Presiden Nomor 94 Tahun 1998;
- d. Keputusan Presiden Nomor 113 Tahun 2000; dan yang terakhir
- e. Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 2005

Dari lima kali perubahan Keputusan Presiden tersebut tidak merubah ketentuan Pasal 6 Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973. Pasal 6 ayat (2) huruf a. Hak Pengelolaan yang dimaksud dalam Keppres ini adalah Hak Pengelolaan yang tersirat dalam UUPA dan sebagaimana dimaksud Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 yang jelas merupakan hak atas tanah. Kalimat “*Seluruh areal tanah yang terletak di Pulau Batam diserahkan, dengan hak pengelolaan,*” mengandung konsekuensi hukum di areal tersebut tidak boleh ada penguasaan dengan status tanah adat maupun penguasaan dan pemanfaatan tanah. “*Seluruh areal tanah yang terletak di Pulau Batam*” harus dipertegas di lapangan yang mana yang bukan areal Pulau Batam.

Hak Pengelolaan wajib didaftar karena jelas bahwa Hak Pengelolaan merupakan salah satu dari objek pendaftaran tanah. Kalau tanah adat secara tegas menurut UUPA sudah lahir hak atas tanahnya dengan Hak Milik hanya permasalahannya sudah didaftar atau belum. Hak Pengelolaan lahir setelah didaftar dalam hal ini saat diterbitkan buku tanah. Pendaftaran Hak Pengelolaan seluruh areal Pulau Batam harus terlebih dahulu terbebas dari hak atas tanah dalam hal ini Hak Milik yang dapat berasal dari tanah adat dan terbebas dari penguasaan dan pemanfaatan tanah sebelum Keppres Nomor 41 Tahun 1973 itu lahir.

Kepusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tidak menegaskan apakah seluruh areal harus didaftarkan sekaligus atau didaftarkan secara bertahap. Fakta di lapangan pendaftaran Hak Pengelolaan di Pulau Batam dilakukan secara bertahap, penguasaan fisik di lapangan perlu dibuktikan dengan alat bukti tertulis. Kebenaran penguasaan fisik bidang tanah di lapangan perlu penelitian yang memerlukan waktu dan kecermatan. Otorita Batam sebelum melakukan pendaftaran diwajibkan terlebih dahulu menyelesaikan pembayaran ganti rugi serta melakukan pemindahan penduduk ketempat pemukiman baru, apabila di atas areal tanah yang diberikan dengan hak pengelolaan masih terdapat tanah, bangunan, dan tanaman milik rakyat.<sup>5</sup>

Kepada Otorita Batam diberikan Hak Pengelolaan atas seluruh areal tanah yang terletak di Pulau Batam, termasuk areal tanah di gugusan Pulau-Pulau Batam termasuk Janda Berhias, Tanjung Sau, dan Ngingang dan Pulau Kasom (Keppres 41/1973 jo Kep. Mendagri 43/1977). Sebagai pemegang Hak Pengelolaan Otorita Batam memiliki kewenangan yang

---

5 (Kep. Mendagri 43/1977, angka 3).

sangat luas atas tanah-tanah di Pulau Batam dan sekitarnya, mulai dari merencanakan peruntukan, penggunaan, menyerahkan bagian-bagian tanah kepada pihak lain termasuk memungut uang wajib tahunan (UWTO) atas tanah yang diserahkan penggunaannya kepada pihak lain tersebut. Hak Pengelolaan tersebut diberikan kepada Otorita Batam untuk jangka waktu selama dipergunakan dan berlaku dihitung sejak didaftarkan pada Kantor Pertanahan Kota Batam. Artinya Otorita Batam diwajibkan oleh peraturan perundangan untuk mendaftarkan Hak Pengelolaannya supaya menjadi berlaku, sebelum didaftarkan maka belum berlaku, belum berkekuatan hukum. Dengan perkataan lain, pendaftaran merupakan syarat yang wajib dipenuhi Otorita Batam agar Hak Pengelolaannya berlaku.

### **3. Pengertian Tanah Adat**

Konsekuensi tanah yang diakui oleh Pemerintah sebagai tanah adat, maka hak atas tanah Hak Milik telah lahir, namun sangat menyedihkan bahwa perintah Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 untuk diterbitkan Peraturan Pemerintah tentang terjadinya hak milik menurut hukum adat tidak dilaksanakan walaupun perintah itu sudah 55 tahun lebih. Hukum tanah nasional Indonesia mengakui adanya hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang pada kenyataannya masih ada, sebagaimana dimaksudkan dalam ketentuan Pasal 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Kenyataannya pada waktu ini di banyak daerah masih terdapat tanah-tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat yang pengurusan, penguasaan dan penggunaannya didasarkan pada ketentuan hukum adat setempat dan diakui oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan sebagai tanah ulayatnya;<sup>6</sup>

Pasal 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat mengatur sebagai berikut :

1. Hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, (untuk selanjutnya disebut hak ulayat), adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan para warganya untuk

---

6 Diktum Menimbang Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.

2. Tanah ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu.
3. Masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.
4. Daerah adalah daerah otonom yang berwenang melaksanakan urusan pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Keberadaan masyarakat Pulau Batam yang di areal yang disebut Kampung Tua bila memenuhi ketentuan Pasal 1 di atas, tidak dapat tumpang tindih dengan areal Hak Pengelolaan yang telah ditentukan oleh Keppres Nomor 41 Tahun 1973. Lokasi Kampung Tua tersebut harus dikeluarkan dari areal Hak Pengelolaan dengan cara hak kepunyaan masyarakat atas tanah tersebut diberi ganti rugi.

Pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat mempertegas keberadaan masyarakat hukum adat sebagai berikut:

1. Masyarakat Hukum Adat adalah Warga Negara Indonesia yang memiliki karakteristik khas, hidup berkelompok secara harmonis sesuai hukum adatnya, memiliki ikatan pada asal usul leluhur dan atau kesamaan tempat tinggal, terdapat hubungan yang kuat dengan tanah dan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum dan memanfaatkan satu wilayah tertentu secara turun temurun.
2. Wilayah Adat adalah tanah adat yang berupa tanah, air, dan atau perairan beserta sumber daya alam yang ada di atasnya dengan batas-batas tertentu, dimiliki, dimanfaatkan dan dilestarikan secara turun-temurun dan secara berkelanjutan untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat yang diperoleh melalui pewarisan dari leluhur mereka atau gugatan kepemilikan berupa tanah ulayat atau hutan adat.
3. Hukum Adat adalah seperangkat norma atau aturan, baik yang tertulis maupun tidak tertulis, yang hidup dan berlaku untuk mengatur



tingkah laku manusia yang bersumber pada nilai budaya bangsa Indonesia, yang diwariskan secara turun temurun, yang senantiasa ditaati dan dihormati untuk keadilan dan ketertiban masyarakat, dan mempunyai akibat hukum atau sanksi.

Kelompok masyarakat yang mengaku masyarakat adat dan memiliki tanah adat, keberadaannya perlu di kaji dengan peraturan perundang-undangan yang ada, amat disayangkan Peraturan Pemerintah tentang terjadinya hak milik dari tanah adat sampai saat ini belum terwujud. Walaupun belum terbit Peraturan Pemerintah fakta keberadaan masyarakat adat dan tanahnya ini seperti fakta hukum yang “notoir’ artinya keberadaannya diakui banyak pihak dan sulit dibantah, hanya diperlukan penegasan letak batasnya di lapangan.

### **C. Pendekatan Kasus**

Pengamatan di lapangan, meneliti administrasi Kantor Pertanahan Kota Batam, wawancara dengan tokoh adat, masyarakat dan pejabat Otorita Batam ditemukan kasus-kasus sebagaimana akan kami jelaskan secara detil di point berikut ini.

#### **1. Kasus Kampung Tua**

Tahun 1969 merupakan awal pembangunan Batam, telah berhektar hektar kebun masyarakat dibebaskan untuk usaha pembangunan anjungan pengeboran minyak yang dilakukan perusahaan Amerika. Tahun-tahun berikutnya ribuan hektar kebun rakyat dibebaskan karena Keppres Nomor 41 Tahun 1973 telah menetapkannya sebagai areal Hak Pengelolaan Otorita Batam. Kampung Tua merupakan pemukiman masyarakat atau penduduk di suatu tempat yang tinggal dengan menggunakan rumah-rumah semi apung (terapung) di laut atau rumah semi permanen didaratan. Penduduk Kampung Tua mayoritas nelayan dan bersuku bangsa Bugis, selebihnya Melayu. Pada umumnya penduduk di Kampung Tua memenuhi kehidupannya dengan cara bercocok tanam, bertani ataupun nelayan. Namun kebanyakan kampung-kampung tua di Kota Batam, khususnya Kecamatan Nongsa terletak dekat dengan laut dan kebanyakan penduduknya bermata pencaharian sebagai nelayan.

Kampung Tua letaknya termasuk di dalam areal yang ditunjuk oleh Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973, menjadi permasalahan khusus

apakah keberadaan Kampung Tua harus hilang dengan adanya Keppres tersebut ataukah keberadaan Kampung Tua dipertahankan. Fakta lapangan di areal Kampung Tua masih tumbuh berbagai macam pohon seperti pohon kelapa, pohon lainnya yang diprediksi berumur lebih dari 70 tahun atau sudah tumbuh sebelum adanya Keppres 41 Tahun 1973.

Kampung/ Desa di Pulau Batam semula berjumlah 137 titik Kampung Tua dengan rincian 39 titik di Kota Batam dan 45 titik di Rempang dan Hinterland 53 titik Kampung Tua. Membaca catatan sejarah Traktat London 1824, keberadaan kampung tua di Batam dan sekitarnya sudah berlangsung lebih dari 188 tahun lalu seiring dengan kejayaan Kerajaan Lingga, Kerajaan Riau, Johor dan Pahang Malaya. Traktat London 1824 telah memisahkan Kerajaan Lingga dan Kerajaan Riau masuk jajahan Belanda sedang Johor, Pahang Malaya masuk jajahan Inggris. Saat ini tiga lokasi Kampung Tua telah berubah fungsi, tenggelam untuk waduk dan berubah menjadi lapangan golf, penduduknya di relokasi dan diberikan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan tetapi hanya dikenakan Uang Wajib Tahunan Otorita (UWTO) satu tahun.

Pemerintah Kota Batam berkomitmen akan melestarikan semua kampung tua yang ada di Nongsa khususnya dan Kota Batam pada umumnya. Kampung Tua ini mempunyai ciri khas suasana yang masih alami, akan terasa kekentalan masyarakat dengan budaya Melayu. Peneliti saat memasuki kampung Tua disambut Situs Gapura Adat Melayu. Gapura ini dibangun oleh Pemerintah Kota Batam sebagai prasasti bahwa di situ lokasi Kampung Tua Batam.

Bahwa dalam rangka melindungi, melestarikan, dan sekaligus sebagai upaya mempertahankan nilai-nilai budaya masyarakat asli Batam. Terhadap Kampung Tua ini Walikota Batam telah membuat Keputusan Nomor KPTS. 105/HR/ III /2004 tanggal 23 Maret 2004 tentang Penetapan Wilayah Perkampungan Tua di Kota Batam. Menetapkan:

*Pertama*, wilayah perkampungan tua di Kota Batam sebagai berikut:

Pemerintah Kota Batam telah meresmikan sebanyak 32 Kampung Tua Di Kota Batam, sebanyak 14 Kampung Tua ada di Kecamatan Nongsa. Kampung Tua tersebut antara lain : Kampung Tua Nongsa Pantai, Kampung Tua Bakau Seribu, Kampung Tua Teluk Mata Ikan, Kampung Tua Kampung Terih, Kampung Tua Kampung Melayu Batu Besar, Kampung Tua Tanjung Bemban, Kampung Tua Kampung Jabi, Kampung Tua Kampung Tengah, Kampung Tua Panglong, Kampung Tua Kampung Batu Besar, Kampung

Tua Kampung Panau, Kampung Tua Teluk Nipah, Kampung Tua Teluk Lengung, dan Kampung Tua Telaga Punggur.

*Kedua:* Terhadap wilayah Kampung Tua yang telah ditetapkan sebagaimana diktum pertama, tidak direkomendasikan kepada Otorita Batam untuk diberikan Hak Pengelolaan.

Terhadap Keputusan Walikota tersebut Ketua Otorita Batam minta penjelasan tentang Kampung Tua dengan surat Nomor: B/119/K.OPS/L/IV/2005 tanggal 5 April 2005. Pemerintah Kota Batam melalui Dinas Pertanahan menjawab surat tersebut dengan surat Nomor: 331/591/DP/IV/2005 tanggal 25 April 2005 yang isinya tentang kriteria Kampung Tua, yaitu:

- a) Perkampungan tersebut telah ada sebelum Otorita Batam didirikan dan keberadaannya sampai saat ini masih ada.
- b) Belum pernah dilakukan penggantirugian oleh Otorita Batam, dengan catatan ganti rugi yang diberikan harus tepat sasaran dan disertai dokumen yang lengkap.
- c) Perkampungan tua tersebut punya bukti-bukti antara lain surat-surat lama, tapak perkampungan, situs purbakala, kuburan tua, tanaman budidaya berumur tua, bangunan bernilai budaya tinggi, silsilah keluarga yang tinggal di kampung setempat, serta bukti bukti lain yang mendukung.

Kawasan-kawasan Perkampungan Tua tersebut telah diakomodir di dalam Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 2 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batam Tahun 2004 – 2014, melalui mekanisme pembahasan Pansus Revisi RTRW di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Batam yang juga melibatkan pihak Otorita Batam.

Fakta yang terjadi letak tepat batas Kampung Tua masih harus disepakati dulu dengan sebelumnya dilakukan rapat koordinasi Pemerintah Kota Batam dan Badan Pengusahaan Kawasan Batam. Selanjutnya dari hasil rapat koordinasi Walikota Batam membuat penetapan lokasi Kampung Tua dengan surat Nomor: 19/KP-TUA/ BP3D/IV/2015 tanggal 10 April 2015 yang ditujukan kepada Ketua Badan Pengusahaan Kawasan Batam menyampaikan hal-hal sebagai berikut:

Tim Penyelesaian Kampung Tua Kota Batam yang terdiri dari Pemerintah Kota Batam, Badan Pengusahaan Kawasan Batam, Badan

Pertanahan Nasional, Rumpun Khazanah Warisan Batam (RKWB) telah melaksanakan verifikasi pada 33 (tiga puluh tiga) Kampung Tua yaitu;

Kampung Tua yang telah terjadi kesepakatan luasan wilayahnya oleh Pemerintah Kota Batam dan BP Kawasan sejumlah 12 (dua belas) Kampung Tua yaitu:

- 1) Kampung Tua Nongsa Pantai seluas 17,58 ha
- 2) Kampung Tua Tanjung Riau seluas 23,8 ha
- 3) Kampung Tua Cunting seluas 5,7 ha
- 4) Kampung Tua Sei Lekop seluas 1,9 ha
- 5) Kampung Tua Batu Besar seluas 102,1 ha
- 6) Kampung Tua Panau seluas 22 ha
- 7) Kampung Tua Sei Binti seluas 6,1 ha
- 8) Kampung Tua Teluk Lunggu seluas 30,98 ha
- 9) Kampung Tua Tereh seluas 9,76 ha
- 10) Kampung Tua Bakau Serip seluas 2,74 ha
- 11) Kampung Tua Tiawangkan seluas 9,84 ha
- 12) Kampung Tua Tanjung Gundap seluas 8,88 ha dengan catatan masih terdapat permintaan masyarakat untuk fasilitas umum

Kampung Tua yang masih terdapat perbedaan tentang luasan wilayahnya antara Pemerintah Kota Batam, BP kawasan Batam dan masyarakat ada 12 (dua belas) Kampung Tua yaitu:

- 1) Kampung Tua Tanjung Piayu Laut, ukuran Pemko Batam seluas 93,82 ha, ukuran BP Kawasan Batam seluas 14,38 ha
- 2) Kampung Tua Bagan, ukuran Pemko Batam seluas 100,58 ha, ukuran BP Kawasan Batam seluas 35,42 ha
- 3) Kampung Tua Telaga Punggur, ukuran Pemko Batam seluas 11,54 ha, ukuran BP Kawasan Batam seluas 5,37 ha
- 4) Kampung Tua Tembesi, ukuran Pemko Batam seluas 23,08 ha, ukuran BP Kawasan Batam seluas 10,65 ha.
- 5) Kampung Tua Teluk Mata Ikan, ukuran Pemko Batam seluas 77,67 ha, ukuran BP Kawasan Batam seluas 8,95 ha.
- 6) Kampung Tua Patam Lestari, ukuran Pemko Batam seluas 69,58 ha, ukuran BP Kawasan Batam seluas 5,03 ha
- 7) Kampung Tua Batu Merah, ukuran Pemko Batam seluas 69,58 ha, ukuran BP Kawasan Batam seluas 9,00 ha.
- 8) Kampung Tua Sei Tering, ukuran Pemko Batam seluas 54,26 ha, ukuran

- BP Kawasan Batam seluas 1,59 ha,
- 9) Kampung Tua Belian, ukuran Pemko Batam seluas 20,71 ha, ukuran BP Kawasan Batam seluas 3,01 ha
  - 10) Kampung Tua Dapur, ukuran Pemko Batam seluas 10,79 ha, ukuran BP Kawasan Batam seluas ha, ukuran masyarakat seluas 5,53 ha
  - 11) Kampung Tua Tanjung Uma, ukuran Pemko Batam seluas 55,82 ha, ukuran BP Kawasan Batam seluas 60,8 ha, ukuran masyarakat seluas 80 ha
  - 12) Kampung Tua, ukuran Pemko Batam seluas 4,05 ha, ukuran BP Kawasan Batam seluas 4,03 ha, ukuran masyarakat seluas 34,4 ha.

Masyarakat telah menyepakati luasan Kampung Tua yang diukur oleh Pemerintah Kota Batam dan masyarakat angka 1) sampai dengan 10)

Kampung Tua yang sudah memiliki luasan dari Pemerintah Kota Batam dan masyarakat akan tetapi belum memiliki luasan dari BP Batam ada 9 (sembilan) Kampung Tua, yaitu:

- 1) Kampung Tua Kampung Melayu, ukuran Pemko Batam seluas 96,85 ha, ukuran masyarakat seluas 135,6 ha
- 2) Kampung Tua Tanjung Bemban, ukuran Pemko Batam seluas 165,46 ha, ukuran masyarakat seluas 160,6 ha
- 3) Kampung Tua Jabi, ukuran Pemko Batam seluas 110,81 ha, ukuran masyarakat seluas 149,6 ha.
- 4) Kampung Tua Tanjung Sengkuang, ukuran Pemko Batam seluas 32,5 ha, ukuran masyarakat seluas 34 ha
- 5) Kampung Tua Kampung Tengah, ukuran Pemko Batam seluas 180,33 ha, ukuran masyarakat seluas 82,8 ha
- 6) Kampung Tua Bengkong Sadai, ukuran Pemko Batam seluas 38,42 ha, ukuran masyarakat seluas 38,42 ha
- 7) Kampung Tua Bengkong Laut, ukuran Pemko Batam seluas 43,9 ha, ukuran masyarakat seluas 43,9 ha
- 8) Kampung Tua Buntung, ukuran Pemko Batam seluas 20,39 ha, ukuran masyarakat seluas 20,43 ha
- 9) Kampung Tua Nipah , ukuran Pemko Batam seluas 90,41 ha, ukuran masyarakat seluas 90,41 ha



Gb. 4. Prasasti Kampung Tua NONGSA PANTAI

Pada masa pemerintahan Orde Baru, apabila ada kegiatan untuk pengembangan Otorita tidak pernah ada masalah dalam pembebasan tanah masyarakat, karena masyarakat takut dengan penguasa. Pada waktu lampau tersebut pernah dilakukan pengukuran tanah di Kampung Tua oleh Tentara untuk kepentingan Otorita, dan ternyata program itu hingga kini masih menumbuhkan trauma di tengah-tengah masyarakat akibat terjadinya pemaksaan-pemaksaan kala itu. Hal tersebut sempat berimbas ketika petugas ukur Badan Pertanahan Nasional melakukan tugas pengukuran di Kampung-kampung Tua. Saat ini, beberapa Kampung Tua telah terkena perluasan kebijakan pengembangan otorita. Para investor sudah 'nyicil' dengan membeli tanah-tanah di tempat tersebut, walaupun secara fisik dalam perkembangannya masih dalam penguasaan dan penggarapan masyarakat penjual.

Adanya jual beli tanah, penetapan otorita pada Kampung-kampung Tua di satu pihak diterima oleh masyarakat karena mereka memandang hal itu adalah hak pribadi, tetapi di pihak lain ada juga berkukuh untuk mempertahankan keberlangsungan Kampung Tua, dan menentang kebijakan otorita. Akibat kondisi itu, bentrokan antar warga pernah terjadi, seperti di Pantai Menur beberapa tahun silam.

Kampung Tua di Kota Batam tinggal tersisa 33 lokasi. Kampung Tua saat ini sedang diperjuangkan untuk terlepas dari Hak Pengelolaan BP Batam, Lembaga Swadaya Masyarakat dengan nama Rumpun Khasanah Warisan

Batam sangat gigih memperjuangkan hal ini. Keputusan Walikota Batam yang menyatakan bahwa wilayah Kampung Tua tidak direkomendasikan untuk diberikan Hak Pengelolaan kepada Otorita Batam apabila dikaji bertentangan dengan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 yang menetapkan seluruh areal Pulau Batam diberikan Hak Pengelolaan kepada Otorita Batam. Oleh karena itu masyarakat masih belum merasa nyaman karena wilayah pemukimannya belum mempunyai kepastian hukum. Masyarakat yang pernah menguasai Kampung Tua dan sekitarnya yaitu 39 titik Kampung Tua di Kota Batam dan 98 titik Kampung Tua di sekitar Batam melalui organisasi Rumpun Khazanah Warisan Batam berkirim surat ke Presiden Joko Widodo dengan suratnya Nomor 053/RKWB/IV/2015 tanggal 21 April 2015 yang isinya menuntut hal-hal sebagai berikut:

- 1) Menuntut Badan Pengusahaan Batam agar mengeluarkan 33 titik Kampung Tua di Kota Batam dari Hak Pengelolaan BP Batam dan menyerahkan penyelesaian kepada Pemerintah Kota Batam.
- 2) Menuntut agar legalitas dan sertifikasi 33 Kampung Tua sudah selesai paling lambat 6 (enam) bulan setelah Hari Marwah II Kampung Tua dilaksanakan.
- 3) Apabila kedua butir tuntutan tersebut tidak dipenuhi, maka masyarakat 33 Kampung Tua menuntut BP Batam dibubarkan.

Atas surat dari masyarakat Kampung Tua yang diwakili oleh Rumpun Khasanah Waris Melayu tersebut Presiden Joko Widodo menanggapi melalui surat yang ditanda tangani oleh Deputy Bidang Hubungan Kelembagaan dan Kemasyarakatan Kementerian Sekretariat Negara Nomor B.2593 / Kemensetneg/ D-3/DM.05/05/ 2015 tanggal 12 Mei 2015 yang isinya meneruskan surat tersebut ke:

- 1) Gubernur Kepulauan Riau
- 2) Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Kepulauan Riau
- 3) Kepala Badan Pengusahaan (BP) Batam Sebagai bahan kajian dan penyelesaian lebih lanjut.





Gb.5. Diskusi dengan Pengurus Rumpun Khasanah Warisan Batam



Gb.6. Penyerahan Surat Tuntutan Penghapusan Hak Pengelolaan terhadap Kampung Tua

Tuntutan masyarakat Kampung Tua terhadap tanah milik adat yang turun temurun mereka miliki sudah jelas didukung oleh Pemerintah Kota Batam dengan Keputusan Walikota. Sampai saat penelitian ini berlangsung status Kampung Tua untuk dapat dikeluarkan dari rencana Hak Pengelolaan masih belum jelas hasilnya. Jawaban surat masyarakat yang ditujukan ke



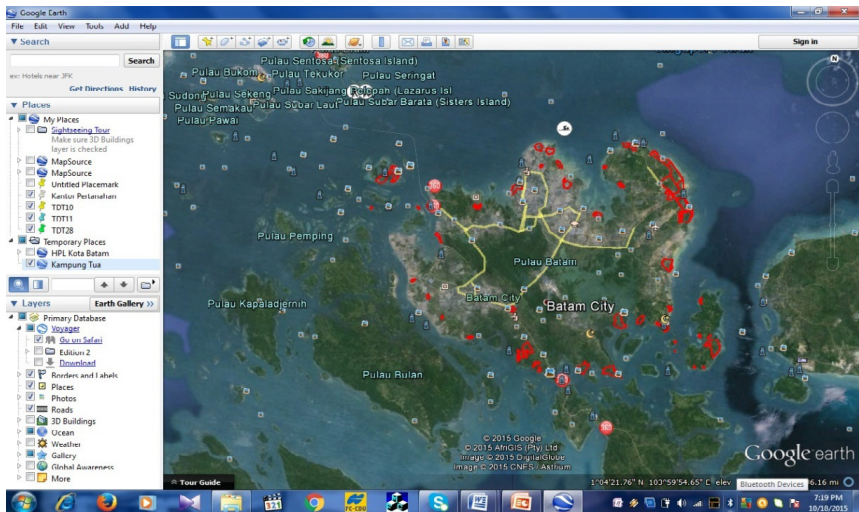
Presiden Joko Widodo yang ditanggapi dengan surat oleh Deputi Bidang Hubungan Kelembagaan dan Kemasyarakatan Kementerian Sekretariat Negara Nomor B.2593 / Kemensetneg/ D-3/DM.05/05/ 2015 tanggal 12 Mei 2015 yang intinya memerintahkan Gubernur Kepulauan Riau, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Kepulauan Riau, dan Kepala Badan Pengusahaan Batam untuk membuat kajian dalam rangka penyelesaian. Seharusnya kajian ini segera dibuat dan mengusulkan ke Presiden untuk membuat Keputusan Presiden mengeluarkan Kampung Tua dari Hak Pengelolaan, karena Kampung Tua masuk areal Hak Pengelolaan oleh karena Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973.

Walaupun tidak ada alat bukti tertulis tanah Kampung Tua termasuk kategori tanah adat yang dimaksud Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA). Saat ini yang berlangsung adalah pemberian hak atas tanah Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan bagi masyarakat Kampung Tua. Pemberian HGB di atas HPL BP Batam artinya mencabut hak kepunyaan atau hak milik masyarakat Kampung Tua atas bidang tanah yang telah berlangsung turun temurun. Pemegang Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan artinya mempunyai hak atas tanah tetapi tidak memiliki tanah karena pemilik tanah adalah pemegang Hak Pengelolaan. Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 secara hukum tidak otomatis menghapus hak kepunyaan atau kepemilikan tanah masyarakat Kampung Tua.

Perlindungan hukum harus diberikan kepada pemilik tanah agar segala kepentingan terhadap tanah dapat dipenuhi, perlindungan hukum dapat diperoleh masyarakat Kampung Tua sebagai pemilik tanah bila ada penegakan hukum. Ada tiga unsur utama yang harus selalu diperhatikan dalam penegakan hukum, yaitu: kepastian hukum (*rechssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*), dan keadilan (*gerechtigheit*). Beberapa pakar hukum selalu mengajarkan asas prioritas terhadap tiga nilai dasar hukum tadi dengan prioritas pertama selalu pada keadilan baru kemanfaatan dan kepastian hukum. Namun asas prioritas ini bersifat kasuistis, sehingga tidak selalu prioritas pertama pada keadilan, dapat juga prioritas pertama pada kepastian hukum baru keadilan dan kemanfaatan. Tidak adil rasanya kalau masyarakat Kampung Tua hanya diberikan hak atas tanah dengan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan tanpa diberi ganti rugi hak kepunyaan atas tanah tersebut.

Bukti tertulis pemilikan individu tanah adat atau sering disebut sebagai alas hak di berbagai wilayah di Indonesia tidak selalu sama. Di Jawa

bukti pajak bumi yang terbit sebelum tahun 1960 dapat dianggap bukti pemilikan. Di luar Jawa termasuk kampung Tua di Pulau Batam pembuktian tertulis tanah adat berupa keterangan dari kepala desa tentang penguasaan fisiknya. Pasal 24 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mengatur bahwa dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian tertulis, pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) atau lebih secara berturut – turut oleh yang bersangkutan atau pendahulu-pendahulunya dengan syarat: penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang berhak atas tanah serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya. Penduduk yang sekarang tinggal di beberapa Kampung Tua saat sudah sangat heterogen, agak sulit kalau dipedomani sebagai kampung adat murni, karena jumlah penduduk asli sudah sangat sedikit, namun walaupun penguasaan tanahnya beralih status tanah tersebut terbukti memang tanah adat. Di beberapa lokasi Kampung Tua ada yang sulit dinyatakan sebagai masyarakat adat karena tataran dan sistematika komunal masyarakat sudah tidak ada, tinggal penguasaan tanah secara individual. Pertumbuhan penduduk sangat pesat dan ini menimbulkan permasalahan baik sekarang atau dikemudian hari. Distribusi Kampung tua dapat dilihat pada gambar 5 berikut ini.



Gb.7. Distribusi Kampung Tua

Luas Kampung Tua Tanjung Uma semula 55 ha, kemudian oleh BP Batam dialokasikan 60 ha, tetapi masyarakat menginginkan 108 ha, selanjutnya

diturunkan menjadi 73 ha sampai saat ini belum sepakat. Perubahan-perubahan angka ini terkait dengan mendefinisikan pemahaman fungsi dan pemanfaatan atas tanah kampung/permukiman atau kebun. Ini yang belum terjadi kesepakatan. Terhadap 7 (tujuh) Kampung Tua yang telah dikeluarkan Penetapan Lokasinya, timbul permasalahan yaitu subjek hak atas Penetapan Lokasi tersebut ternyata dinyatakan sebagai Kampung tua (nama subyek kampung tua) adalah Pemerintah Kota Batam, berarti subjek haknya Pemerintah Kota Batam sebagai cagar budaya. Walaupun dalam penetapan lokasi disebutkan Kampung Tua atas nama Pemerintah Kota Batam hal ini harus ditegaskan lagi bahwa Pemerintah Kota Batam hanya sebatas melakukan pembinaan dan pemeliharaan cagar budaya. Adanya Penetapan Lokasi Kampung Tua sebagai cagar budaya tidak akan menghapus hak kepemilikan (*jus possessionis*) dari individu masyarakat Kampung Tua.

Dari aspek komunitas adat, kegiatan adat di Kampung Tua masih berlangsung meskipun tidak terlalu sering dan masif. Menurut Abas Sofian (62 Th, Tokoh masyarakat adat Kampung Tua Nong Isa), sekitar tahun 1966 upacara laut sudah ada dan sudah dilaksanakan. Hal ini berlangsung secara turun tumurun, contohnya yang selalu dilaksanakan pada bulan Sapar pada hari Rabu. Kemudian contoh lainnya adalah acara adat yaitu berupa Tarian Adat saat pernikahan dan ini menjadi tradisi yang harus dilaksanakan saat persandingan (bersatu saat bersanding). Mandi Adat juga dilakukan pada esok harinya. Bahkan sampai saat ini jika ada orang sakit, dibuatkan ritual berupa upacara membuang penyakit tersebut ke laut.



Gb. 8. Wawancara dengan Abas Sofian Tokoh Kampung Tua Nongsa

Dikaji dari peraturan perundang-undangan penguasaan tanah masyarakat Kampung Tua di areal yang ditunjuk oleh Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 secara hukum dapat dibenarkan. Pengamatan peneliti di lapangan keberadaan masyarakat adat di Kampung Tua telah sesuai dengan yang dimaksud Pasal 1 angka 1 sampai dengan angka 4 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan sesuai dengan Pasal 1 angka 1 sampai dengan angka 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat.

Pemerintah harus menyikapi dan mengambil langkah penyelesaian kasus Kampung Tua ini dengan kebijakan. Kebijakan merupakan salah satu instrumen hukum yang harus digunakan pemerintah untuk mengatur masyarakat Kampung Tua. Kebijakan yang diambil selain berpedoman dengan hukum tertulis harus juga memperhatikan aspek dan norma yang hidup di masyarakat, dalam kasus ini norma yang hidup di masyarakat tentang hak prioritas di bidang pertanahan, agar kebijakan yang diambil tidak merugikan masyarakat Kampung Tua.

Peneliti menerapkan teori Talcott Parson untuk analisis kasus ini, ada empat sub sistem masyarakat yang perlu diperhatikan dalam mengambil kebijakan dalam penyelesaian Kasus Kampung Tua. Tiap-tiap sub sistem mempunyai fungsi masing-masing, yaitu:

*Pertama*, Sub sistem ekonomi berfungsi adaptasi, yaitu, bagaimana masyarakat Kampung Tua tersebut tetap telah memanfaatkan sumber daya di sekitarnya. Pemanfaatan sumber daya yang dimaksud berhubungan dengan pengaturan kebijakan pemerintah dalam memberikan prioritas kepada siapa pemanfaatan tanah diberikan. Kebijakan yang diambil harus bertujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam kasus ini khususnya masyarakat Kampung Tua.

*Kedua*, Sub sistem politik berfungsi pencapaian tujuan, yaitu setiap warga masyarakat selalu mempunyai kebutuhan untuk mengetahui arah mana tujuan masyarakat itu digerakkan, dengan politik masyarakat dihimpun sebagai satu totalitas untuk menentukan satu tujuan untuk kemakmuran bersama.

*Ketiga*, Sub sistem sosial berfungsi integrasi, yaitu, proses-proses di dalam masyarakat Kampung Tua diintegrasikan menjadi satu sehingga masyarakat dapat merupakan satu kesatuan. Peraturan mengenai

pembatasan prioritas perolehan hak atas tanah dari Hak Milik menjadi Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan karena ditunjukkannya lokasi Pulau Batam sebagai areal Hak Pengelolaan juga harus melalui proses sosialisasi atau tahapan-tahapan agar dalam masyarakat tidak muncul suatu perpecahan dan masyarakat akan memahami dan dapat menyesuaikan diri atau berintegrasi dengan kebijakan tersebut.

*Keempat*, Sub sistem budaya berfungsi mempertahankan pola, yaitu tanpa budaya maka masyarakat tidak dapat berintegrasi, tidak dapat berdiri menjadi satu kesatuan. Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah hendaknya melihat budaya yang ada di masyarakat. Masyarakat Indonesia memang memiliki keragaman budaya, sehingga dalam pengambilan kebijakan harus melihat unsur-unsur yang ada dalam budaya-budaya tersebut. Kebijakan yang mengatur masalah tanah juga harus melihat unsur budaya itu. Unsur budaya yang harus diperhatikan dalam mengambil kebijakan pertanahan tidak terlepas dari sejarah lahirnya Kampung Tua yang menjadi latar belakang penguasaan tanah ini.

Kasus berpindahnya hak penguasaan bidang tanah di Kampung Tua ke masyarakat pendatang dapat dikaitkan dengan teori hak milik Robert Nozick, pemilikan hak ditentukan oleh perolehan hak milik semula, pemindahan hak milik, dan pembetulan hak milik. Menurut konsep ini, setiap orang berhak atas apa yang telah dikerjakannya atau yang secara bebas diterima dari orang lain berdasarkan pemindahan hak milik. Bidang tanah yang dijual oleh penduduk asli Kampung Tua ke pendatang dari teori hak milik di atas tidak pernah menghapus beralihnya hak kepunyaan tersebut.

Keputusan Walikota Batam Nomor KPTS. 105/HR/ III /2004 tanggal 23 Maret 2004 tentang Penetapan Wilayah Perkampungan Tua di Kota Batam yang merekomendasikan ke BP Batam agar Kampung Tua dikeluarkan dari Hak Pengelolaan BP Batam merupakan keputusan yang bijak, tinggal BP Batam meneruskan dan mengusulkan ke Presiden.



Gb. 9. Prasasti Kampung Tua TANJUNG RIAU

## 2. Kasus Administrasi Penggunaan Tanah dan Pendaftaran Tanah yang Belum Tertib

Penetapan dan penataan penggunaan tanah di Batam masih kacau karena belum sinkronnya antara Otorita Batam dengan Pemerintah Kota Batam ditambah belum jelasnya areal yang dinyatakan statusnya hutan oleh Kementerian Kehutanan. Otorita Batam karena kewenangannya sebagai pemegang hak pengelolaan berhak mengatur dan merencanakan peruntukan dan penggunaan tanahnya, demikian juga dengan Pemerintah Kota Batam mempunyai kewenangan yang sama yang diatur dengan Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 20 Tahun 2001 dan Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 2 Tahun 2004.

Meneliti administrasi penggunaan tanah di Kantor Pertanahan Kota Batam ternyata Kantor Pertanahan belum mempunyai peta yang memberi informasi penggunaan tanah melalui peta bidang-bidang tanah atau yang disebut Peta Kadastral Penggunaan Tanah. Peta penggunaan tanah yang ada masih secara global itupun dengan skala kecil 1 : 25.000, dengan peta skala 1 : 25.000 sulit menentukan keberadaan suatu bidang tanah dalam zone tata ruang tertentu.

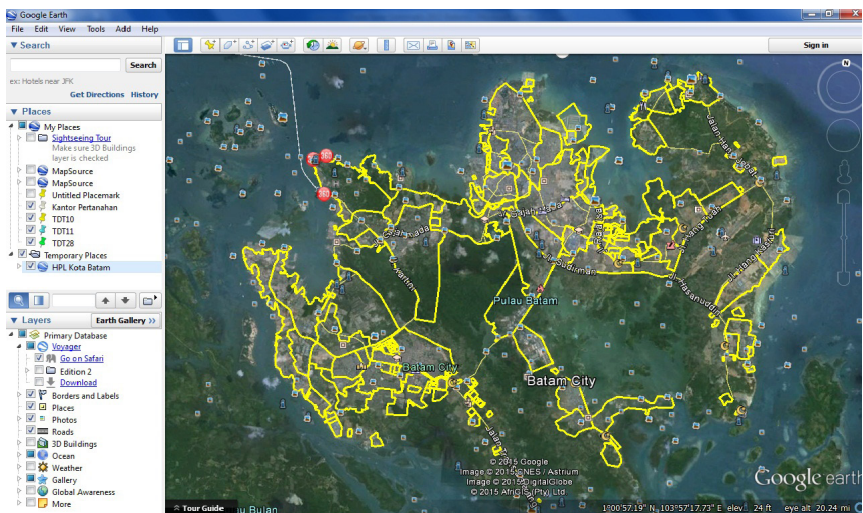
Pendaftaran tanah dilaksanakan oleh Pemerintah untuk menjamin kepastian hukum penguasaan dan kepemilikan tanah. Informasi pada Buku Tanah yang juga tersaji pada sertipikat hak atas tanah harus selalu mutakhir, jelas, tidak kabur, dan sesuai dengan fakta hukum yang sebenarnya. Meneliti administrasi pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kota Batam ditemukan masih banyak bidang tanah terdaftar belum semuanya dipetakan pada satu peta atau bahkan belum dipetakan sama sekali, dengan



demikian masih banyak bidang tanah yang telah terbit sertipikatnya masih melayang-layang, tidak diketahui letaknya. Kepala Kantor Pertanahan Kota Batam tahun 2013 Dr. Ir. Irdan telah mengambil langkah yang patut ditiru oleh kantor pertanahan lain yaitu melakukan pemblokiran terhadap seluruh bidang tanah terdaftar yang belum dipetakan. Pemblokiran dilakukan dengan cara tidak diperkenankan adanya perbuatan hukum terhadap bidang tanah yang belum dipetakan, sehingga secara bertahap setiap akan ada perbuatan hukum terhadap bidang tanah yang belum dipetakan terlebih dahulu dilakukan pengukuran.

Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan ditemukan telah menjadi Hak Milik tetapi tidak dilakukan pencatatan pengeluaran dari HPL. Pihak Otorita Batam telah memberi rekomendasi HGB tersebut menjadi Hak Milik namun pihak Otorita Batam tidak memahami bahwa bila HGB tersebut menjadi Hak Milik maka Hak Pengelolaan di atas bidang tanah dari HGB yang menjadi Hak Milik akan hapus.

Hak Pengelolaan Otorita Batam sekarang Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam dapat dibedakan menjadi tiga macam yaitu Pertama, Hak Pengelolaan yang sudah terdaftar pada Kantor Pertanahan Kota Batam dan terbit sertipikat Hak Pengelolaan. Kedua, Hak Pengelolaan yang dalam proses pendaftaran ke Kantor Pertanahan tetapi terdapat permasalahan. Ketiga, Hak Pengelolaan yang ditetapkan oleh Presiden namun sampai saat ini masih belum sempat dibebaskan dari penguasaan fisik masyarakat.



Gb.10. Distribusi Hak Pengelolaan Di Kota Batam

Pemegang Hak Pengelolaan dapat menyerahkan penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan pihak ketiga melalui perjanjian. Pihak ketiga oleh Kantor Pertanahan akan diberikan hak atas tanah Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan dalam hal ini Hak Pengelolaan Otorita Batam sekarang Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas (BP Batam). Masyarakat banyak yang belum memahami bahwa pemegang HGB di atas HPL adalah subjek yang memiliki hak atas tanah tetapi tidak memiliki tanah, karena pemilik tanah adalah pemegang Hak Pengelolaan.

Terhadap HGB yang diberikan untuk investor yang bergerak di bidang industri, subjek pemegang HGB di atas HPL menyadari bahwa mereka memiliki hak atas tanah tetapi bukan pemilik tanah. Menjadi permasalahan tersendiri untuk areal yang dialokasikan untuk hunian atau pemukiman masyarakat, karena yang membuat perjanjian awal dengan pemegang HPL adalah investor atau pengembang yang bergerak di bidang pemukiman. Setelah pengembang memperoleh HGB di atas HPL mereka melakukan pemecahan atas banyak bidang tanah dan membangun perumahan dan dijual ke masyarakat yang membutuhkannya. Masyarakat yang membeli rumah dengan HGB tidak menyadari bahwa mereka hanya membeli rumah sedangkan tanahnya milik pemegang Hak Pengelolaan.

Pada sertifikat HGB hanya tertulis di atas Hpl Nomor sekian sebagaimana gambar foto di bawah ini hanya ditulis “Di atas Hpl Nomor: 05/Lubuk Baja Timur”



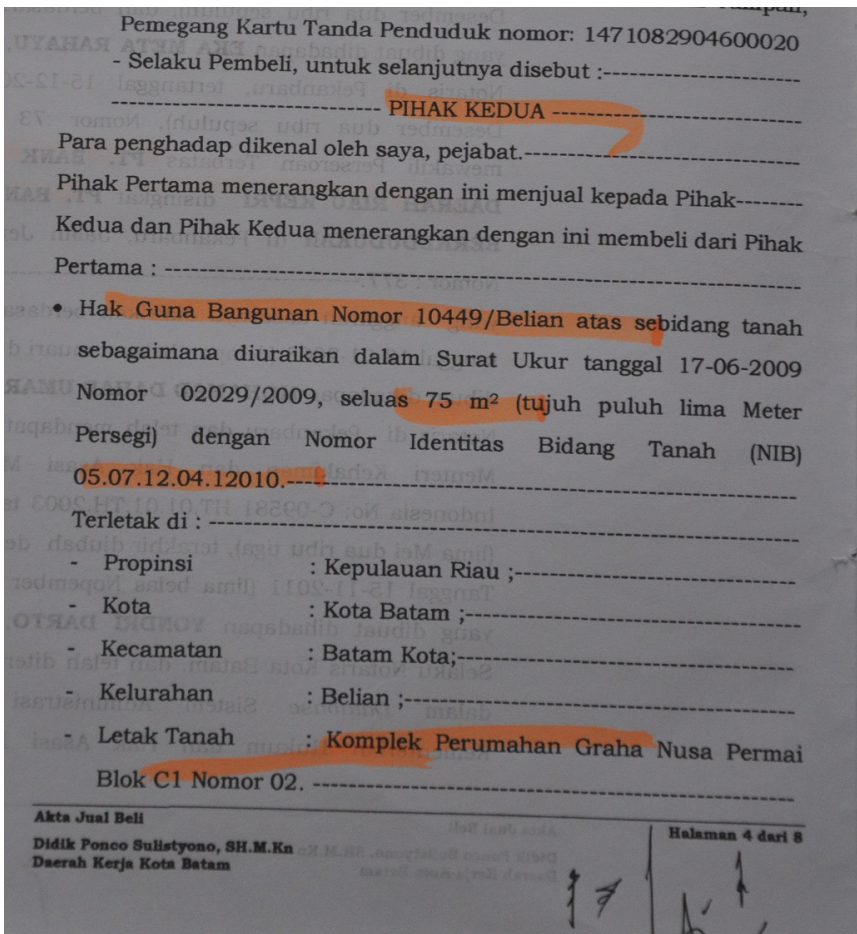
Gb.II. Penulisan diatas HPL Pada Buku Tanah dengan jenis hak HGB

Masyarakat tidak serta merta mengetahui maksud kalimat “didas Hpl”, seharusnya kantor pertanahan mencantumkan dengan kalimat yang lebih



kelas di dalam sertipikat bahwa Hak Guna Bangunan ini di atas tanah milik Otorita Batam dengan Hak Pengelolaan Nomor: 05/Lubuk Baja Timur. Banyak masyarakat mengira bahwa mereka telah membeli tanah padahal yang dibeli hanya rumah dengan hak atas tanah yang tidak mempunyai tanah. Masyarakat mengira bahwa Hak Guna Bangunan ini sama dengan HGB di atas Tanah Negara yang mempunyai hak atas tanah sekaligus mempunyai tanah.

Ditemukan beberapa Akta Jual Beli tidak mencantumkan sama sekali bahwa HGB tersebut di atas HPL sebagaimana gambar foto kutipan akta di bawah ini:



Gb. 12. Penulisan HGB tidak di atas HPL pada sebuah akta jual beli

Bunyi akta jual beli ini tidak terlihat berbeda dengan jual beli HGB di atas tanah negara. Tata laksana pendaftaran tanah yang demikian akan

merugikan masyarakat yang ujung-ujungnya menjadi sengketa. Seharusnya di dalam akta jual beli PPAT dijelaskan bahwa Hak Bangunan ini di atas tanah milik atau kepunyaan BP Batam sehingga pembeli menyadari bahwa sebenarnya pembeli hanya menggunakan dan memanfaatkan tanah dan tidak menjadi pemilik tanah hanya pemilik rumah. Hal ini juga terjadi HGB di atas HPL yang diterbitkan di lokasi Kampung Tua.

Perubahan nama pemegang Hak Pengelolaan dari Otorita Batam ke Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam oleh ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam pada Buku Tanah di kantor pertanahan baru sebagian dilaksanakan.

### **3. Kasus Penguasaan Tanah Untuk Perumahan di Hutan Lindung**

Hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah Negara. Adapun hubungan antara bangsa dengan bumi, air serta ruang angkasa Indonesia adalah hubungan yang abadi, sebagaimana terurai pada Pasal 1 ayat (3). Hubungan antara bangsa dan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut tidak berarti bahwa hak milik perseorangan atas (sebagian dari) bumi tidak dimungkinkan. Di dalam hubungan hak ulayat, bukan berarti hubungan milik. Dalam rangka hak ulayat dikenal adanya hak milik perseorangan. UUPA mengenal hak milik yang dapat dipunyai seseorang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain atas bagian dari bumi Indonesia, sebagaimana tercantum pada Pasal 20. Dapat diambil pengertian bahwa hanya permukaan bumi saja, yaitu yang disebut tanah yang dapat dihaki oleh seseorang.

UUPA berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan pada Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar (UUD) 1945, tidak perlu dan tidak pada tempatnya bangsa Indonesia atau pun Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat/bangsa bertindak selaku Badan Penguasa. Pengertian 'dikuasai' sebagaimana Pasal 33 ayat (3) UUD 45 merupakan pengertian yang memberi wewenang kepada Negara untuk pada tingkatan tertinggi:

- a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaannya;

- b) Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air, dan ruang angkasa; dan
- c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Segala sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur. Kekuasaan Negara yang dimaksud meliputi bumi, air, dan ruang angkasa, baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak. Kekuasaan Negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa Negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyainya untuk menggunakan haknya, sampai di situlah kekuasaan Negara tersebut. Kekuasaan Negara atas tanah yang tidak dipunyai oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh.

Berpedoman pada tujuan UUPA, Negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan-badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, atau memberikannya kepada suatu Badan Penguasa untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing. Kekuasaan Negara atas tanah akan dibatasi pula oleh hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, sepanjang menurut kenyataannya hak ulayat itu masih ada.

Pasal 6 menyebutkan bahwa: "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial", yang berarti bahwa hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang, tidak dibenarkan bahwa tanahnya akan dipergunakan untuk (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada hak tersebut dan tujuan dari pemberian haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara artinya penggunaan tanah harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang ditetapkan oleh Pemerintah. Ketentuan tersebut di atas tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak oleh kepentingan umum (masyarakat). UUPA memperhatikan kepentingan-kepentingan perseorangan. Antara kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan harus saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok: kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.

Cita-cita tersebut dapat terwujud bila ada rencana yang tepat mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air, dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan Negara. Rencana Umum (*National Planning*) yang meliputi seluruh wilayah Negara, yang selanjutnya diperinci menjadi rencana-rencana khusus (*regional planning*) dari tiap-tiap daerah. Melalui adanya *planning* itu maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpimpin dan teratur, hingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi Negara dan rakyat. Kebutuhan perencanaan tata ruang hendaknya menyesuaikan dengan bentuk geografis negara Indonesia yang berupa kepulauan. Amat sangat diperlukan tata ruang yang terpadu darat, laut dan udara. Hendaknya ruang per ruang tidak lagi dilihat sebagai satu per satu wilayah geografis, melainkan satu kesatuan yang saling terkait, sehingga diperlukan keterpaduan.

Ditemukan di areal Pulau Batam sekitar 200 ha lebih lokasi perumahan berdiri di kawasan hutan lindung, masyarakat menjadi resah karena tidak ada kepastian hukum tentang status tanah tersebut. Bahkan ditemukan hotel-hotel didirikan di areal yang seharusnya hutan. Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 telah menegaskan bahwa Pulau Batam dinyatakan sebagai daerah industri yang dikelola oleh Otorita Batam. Otorita Pulau Batam mempunyai kewenangan menyusun rencana tata ruang. Di dalam rencana tata ruang ditentukan kawasan tertentu sebagai daerah terbuka hijau atau daerah resapan air yang harus dijaga kelestariannya dan dilindungi dari pengrusakan. Dari pengamatan peneliti di beberapa tempat di lapangan belum terlihat adanya batas fisik atau tanda-tanda lainnya yang menunjukkan pernah dilakukan penetapan batas antara tata ruang yang satu dengan yang lainnya. Tidak adanya penetapan batas di lapangan atau dibuat tanda batas yang jelas di lapangan menyebabkan masyarakat tidak mengetahui di lapangan yang mana diperuntukkan hutan dan bukan hutan.

Perkembangan penduduk yang membutuhkan rumah untuk tempat tinggal dan lemahnya pengawasan dari Pemerintah Kota Batam maupun dari Otorita Batam banyak bermunculan perumahan liar yang berdiri di areal yang bukan direncanakan peruntukan sebagai perumahan. Bahkan terjadi banyaknya areal hutan lindung justru diberikan ijin untuk perumahan oleh Otorita Batam, hal ini karena kurangnya koordinasi Otorita Batam dengan Kementerian Kehutanan.

Setiap pemanfaatan wilayah selalu memiliki karakteristik keruangan yang masing-masing memiliki batasnya sendiri-sendiri. Hal ini dapat dilihat

dari sudut pandang setiap penggunaanya, seperti kehidupan liar hewan dan tumbuhan, begitu pun manusia memerlukan ruang bagi kehidupannya, yang masing-masing memiliki batas yang spesifik. Dari aspek subsistem yang lain, seperti biofisik dan geofisik, perbedaan karakternya dicerminkan dalam besaran luas dan batas yang berlainan pula. Pemerintah sebagai pihak yang memberi pengaturan juga memiliki batas ruang sendiri. Acapkali masing-masing batas saling tumpang tindih sejalan dengan jenis pemanfaatannya. Seharusnya aspek keruangan daripada konservasi suatu lingkungan hidup menjadi bagian dari berfungsinya suatu sistem ini harus direncanakan dan dipublikasikan ke masyarakat sejak dari sejak awal menjadi bagian dari perencanaan dan penataan ruang wilayah, karena publikasi dapat sarana suatu kebijakan pemerintah itu menjadi populis atau responsif.

Fakta lapangan terbangunnya lokasi perumahan dan diterbitkannya sertipikat hak atas tanah di Pulau Batam yang tumpang tindih dengan areal hutan lindung atau daerah terbuka hijau ini akibat kurangnya koordinasi antara Pemerintah Kota Batam, Badan Pengusahaan Batam, Kementerian Kehutanan dan Badan Pertanahan Nasional. Rencana Tata Ruang Wilayah yang hanya disajikan di atas Peta Skala 1: 25.000 hanya akan dipahami pembuat rencana di atas peta saja apabila tidak diikuti dengan penegasan dan penetapan batas di lapangan.

Perlu pemangku kepentingan tersebut di atas harus duduk bersama mengkaji data spasial lokasi pada peta dan bersama-sama ke lapangan menentukan letak tepatnya batas-batas tata ruang dan areal penggunaan tanah dan selanjutnya Kantor Pertanahan membuat rekaman letak batas tersebut pada peta skala besar 1 : 1000. Penentuan tata ruang penggunaan tanah hanya di atas peta skala kecil tanpa ke lapangan hanya akan dipahami di atas kertas oleh perencana dan belum dapat menuntaskan masalah.

Surat Keputusan tentang Kawasan Hutan Kota Batam yang berlaku saat ini adalah Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SK 76/MenLHK -II/2015 tentang Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan Menjadi Bukan Kawasan Hutan Seluas ± 207.569 ha, Perubahan Fungsi Kawasan Hutan Seluas ± 60.299 ha dan Perubahan Bukan Kawasan Hutan Menjadi Kawasan Hutan Seluas ± 536 ha di Provinsi Kepulauan Riau.

BP Batam termasuk mengelola wilayah yang termasuk kawasan hutan sedang khusus kawasan hutan lindung di bawah pengawasan dan pengelolaan oleh Dinas Kehutanan Pemerintah Kota Batam.

#### 4. Kasus Tuntutan HIMAD Purelang

Areal yang ditunjuk Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 ternyata termasuk bekas areal Hak Guna Usaha. Penguasaan tanah juga terjadi pada tanah eks Hak Guna Usaha yang tebit sejak tahun 1967 atas nama PT. MANTRUST yang Hak Guna Usaha tersebut berakhir tanggal 24 September 1986. Perkebunan ini terletak di Pulau Rempang, tanah yang sudah ditinggal pemegang haknya tersebut saat ini sebagian besar telah dikuasai oleh masyarakat. Secara hukum bahwa hapusnya Hak Guna Usaha tidak otomatis hak kepunyaan dari bekas pemegang Hak Guna Usaha itu hilang hapus.

Tuntutan ganti kerugian tanam tumbuh jenis vegetasi kelapa laut dari perusahaan eks penegang HGU telah membingungkan pihak Kantor Pertanahan Kota Batam, karena kondisinya sejak lama dalam penguasaan masyarakat. Di Pulau Galang juga terdapat kasus penguasaan tanah yang tidak jelas oleh masyarakat. Pulau Rempang dan Galang adalah pulau-pulau besar yang telah terhubung darat dengan Pulau Batam setelah dibangunnya jembatan Bareleng. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Himpunan Masyarakat Adat Pulau Rempang dan Galang ( HIMAD PURELANG) mengaku menguasai bidang tanah, di sebagian besar areal Pulau Rempang dan Pulau Galang yang merupakan areal Hak Pengelolaan yang ditunjuk oleh Keputusan Presiden.

Tantangan utama yang dihadapi dalam bidang kebijakan pengaturan keruangan di areal Hak Pengelolaan BP Batam seperti telah diuraikan sebelumnya adalah bagaimana mengharmoniskan dua kewenangan yaitu kewenangan BP Batam dan kewenangan Pemerintah Kota Batam, sehingga tercapai pengelolaan wilayah berkembang dengan optimal. Diperlukan hubungan sinergitas antara keduanya sehingga tujuan awal pembangunan Batam yang secara terencana dimaksudkan untuk memberikan kontribusi dalam kemajuan perekonomian nasional, pada era Otonomi saat ini tetap dapat dilaksanakan.<sup>7</sup>

Masalah tuntutan HIMAD PURELANG adalah masalah peruntukan penggunaan ruang wilayah antara BP Batam, dan pihak Kehutanan. Sebagai akibatnya rencana tata ruang oleh pihak BP Batam belum dapat disusun dengan mantap dan sinkron. Masalah ini telah berlangsung berlarut-larut, hingga dipandang telah menghambat jalannya pengembangan Kota Batam pada khususnya, dan daerah-daerah lain di Provinsi Kepulauan Riau (Kepri).

---

7 Sumber BP Batam.

Lokasi yang dituntut HIMAD PURELANG termasuk kawasan hutan dan kawasan bekas Hak Guna Usaha, sedangkan mereka mengakuinya sebagai tanah adat.

Mengatasi masalah tersebut, Pemerintah telah membentuk Tim Padu Serasi. Lembaga Ombudsman juga mendesak pihak Kehutanan untuk merubah beberapa penetapan kawasan hutan melalui Surat Rekomendasi Ombudsman RI Nomor 0014/REK/0906.2014/PBP.41/XII/2012. Atas kajian Tim Padu Serasi dan rekomendasi Ombudsman, pada tanggal 6 Maret 2015 Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) akhirnya menandatangani Surat Keputusan Menteri LHK Nomor 76/LHK-II/2015 tentang Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan Menjadi Bukan Kawasan Hutan, Perubahan Fungsi Kawasan Hutan, dan Perubahan Bukan Kawasan Hutan Menjadi Kawasan Hutan di Provinsi Kepulauan Riau.

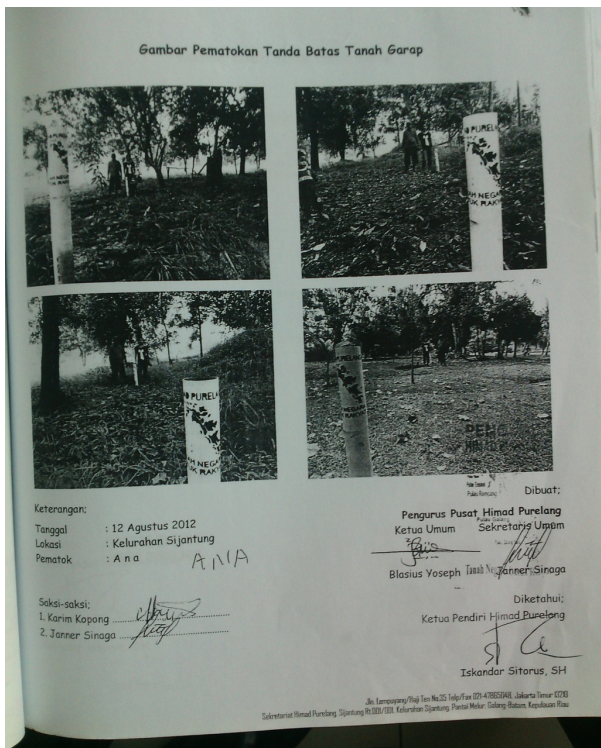
Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan Menjadi Bukan Kawasan Hutan seluas 231.441 ha., terdiri dari Kawasan Hutan yang ber-Dampak Penting dan Cakupan yang Luas serta bernilai Strategis (DPCLS) seluas ± 23.872 ha. dan non DPCLS seluas ± 207.569 ha. Kemudian Perubahan Fungsi Kawasan Hutan seluas ± 60.299 ha., dan Perubahan Bukan Kawasan Hutan menjadi Kawasan Hutan seluas ± 536 ha. Masyarakat dan Pemerintah Daerah di Kepulauan Riau bersyukur atas terbitnya keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan itu.

Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Riau Nomor 225 IV/86 tanggal 28 April 1986 telah menunjuk Hutan Pulau Rempang seluas 16.000 Ha menjadi kawasan hutan dengan fungsi taman wisata buru dan ditegaskan dengan Keputusan Menteri Kehutanan nomor 307/KPTS-II/1986 tanggal 28 September 1986 menunjuk areal Pulau Rempang seluas 16.000 Ha menjadi Hutan Wisata Taman Berburu.

Kasus Lembaga Swadaya Masyarakat Himpunan Masyarakat Adat Pulau Rempang Galang (HIMADPURELANG) yang mengklaim memiliki dan menguasai atas tanah di P Rempang dan P Galang mencuat sampai ditangani Pansus DPR RI. Bahkan HIMAD PURELANG bersurat sampai ke BPN Pusat untuk memohon dukungan penguasaan atas tanah di P Rempang dan P Galang. Dalam surat tersebut dinyatakan bahwa masyarakat yang tergabung dalam LSM HIMADPURELANG menguasai dan mengusahakan tanah yang ada di P Rempang dan P Galang sudah lama dan sejak dahulu kala. Namun berdasarkan fakta yang ada dilapangan diperoleh informasi sebagai berikut :



1. Masyarakat di lokasi tanah yang diakui oleh LSM HIMADPURELANG tidak mengenal keberadaan LSM tersebut.
2. Bahkan LSM ini dinilai tidak memperjuangkan masyarakat tetapi lebih daripada kepentingan pribadi pengurusnya, hal ini diutarakan oleh masyarakat di lokasi yang di klaim HIMATPURELANG. Bahkan POSKO LSM HIMADPURELANG yang pernah didatangi petugas dari BPN saat penelitian sudah tidak ada lagi.
3. Dengan adanya HGU yang pernah terbit di Pulau Remang, maka klaim mereka tidak mempunyai dasar hukum, bahkan jumlah luas tanah total yang diklaim melebihi luas total satu Pulau Galang dan Pulau Rempang.
4. Bukti – bukti foto yang disertakan dalam surat pengaduan, khususnya terkait dengan tanda batas bidang tanah, tidak di jumpai di lapangan bahkan ada kecurigaan rekayasa foto yaitu kenampakan batas yang diduga hanya di *copy paste* kemudian dipasang pada foto bidang tanah. Seperti yang terlihat pada gambar di bawah ini.



Gb. 13. Bagian Dokumen Himadpurelang



# BAB V

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

#### 1. Pertama

- a) Pengamatan di lapangan terhadap Lokasi Kampung Tua dari vegetasi, sejarah, budaya, cagar budaya yang keberadaannya sudah sejak sebelum terbitnya Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 walaupun ada yang haknya sudah dialihkan kepada pendatang, maka dasar penguasaan tanah dan alasan tuntutan masyarakat Kampung Tua agar tanahnya dikeluarkan dari Hak Pengelolaan BP Batam secara hukum dapat dibenarkan.
- b) Di lain pihak HIMAD PURELANG yang mengaku menguasai dan memiliki tanah ternyata lokasinya termasuk kawasan hutan dan bukti penguasaan fisik di lapangan tidak terlihat, dengan demikian tuntutan HIMAD PURELANG terhadap bidang tanah yang ditunjuknya untuk diberikan sertipikat hak atas tanah secara hukum tidak dapat diterima.
- c) Penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang tidak sesuai dengan tata ruang secara hukum memang tidak dapat dibenarkan dan kasus ini tidak sepenuhnya kesalahan dari masyarakat. Kurangnya publikasi yang jelas batas tata ruang di lapangan oleh pihak BP Batam dan Pemerintah Kota Batam dan kurangnya koordinasi dengan Kementerian Kehutanan dan belum adanya peta Kadastral penggunaan tanah ikut berperan atas berdirinya perumahan di lokasi yang direncanakan untuk dipertahankan sebagai hutan.
- d) Informasi pendaftaran tanah dan tata laksana pendaftaran tanah yang kabur seperti: penulisan HGB di atas HPL; Akta Jual Beli yang tidak mencantumkan keberadaan HGB di atas HPL menyebabkan

pemahaman yang keliru dari masyarakat pendatang yang membeli rumah dan masih banyaknya bidang tanah terdaftar yang belum terpetakan. Hal tersebut menambah ruwetnya permasalahan penguasaan tanah di wilayah Batam.

## **2. Kedua**

Model penyelesaian sengketa penguasaan tanah antara masyarakat dengan BP Batam harus diawali dengan penelusuran riwayat tanah melalui: sejarah, cagar budaya, tanda-tanda fisik alam seperti usia pohon atau tanaman keras yang ditanam, pengakuan dan kesaksian masyarakat dan lembaga adat.

Perubahan rencana peruntukan dari hutan ke bukan hutan sebagaimana Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SK 76/MenLHK-II/2015 tentang Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan Menjadi Bukan Kawasan Hutan Seluas ± 207.569 ha, merupakan langkah penyelesaian sengketa yang populis.

Keputusan Walikota Batam Nomor KPTS. 105/HR/ III /2004 tanggal 23 Maret 2004 tentang Penetapan Wilayah Perkampungan Tua di Kota Batam yang salah satu isinya tidak merekomendasikan Kampung Tua untuk menjadi bagian dari Hak Pengelolaan merupakan langkah penyelesaian sengketa yang bijak dan adil.

## **B. Rekomendasi/Saran**

1. Surat Deputi Bidang Hubungan Kelembagaan dan Kemasyarakatan Kementerian Sekretariat Negara Nomor B.2593/Kemensetneg/D-3/DM.05/05/2015 tanggal 12 Mei 2015 sebagai jawaban surat tuntutan masyarakat Kampung Tua yang intinya Gubernur Kepulauan Riau, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Kepulauan Riau, dan Kepala Badan Pengusahaan Batam untuk membuat kajian dalam rangka penyelesaian. Seharusnya kajian ini segera dibuat dan mengusulkan ke Presiden untuk membuat Keputusan Presiden yang isinya mengeluarkan Kampung Tua dari Hak Pengelolaan, karena Kampung Tua masuk areal Hak Pengelolaan oleh Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973.
2. Publikasi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) oleh BP Batam, Pemerintah Kota Batam harus jelas batas-batasnya di lapangan.
3. Administrasi pendaftaran tanah Kantor Pertanahan Kota Batam masih

harus ditertibkan: Hak Milik yang sudah terlajur diterbitkan di atas Hak Pengelolaan agar dicatat pada Buku Tanah Hak Pengelolaan dan hal ini untuk dikonfirmasi ke BP Batam. Perubahan nama pemegang Hak Pengelolaan dari Otorita Batam ke Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam harus dicatatkan pada Buku Tanah dan sertifikatnya. Kantor Pertanahan Kota Batam untuk melakukan pembinaan terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) agar dalam membuat akta jual beli HGB di atas HPL dipertegas bahwa jual beli ini bukan jual beli tanah tetapi hanya jual beli hak atas tanah. Kantor Pertanahan Kota Batam segera membuat peta kadastral penggunaan tanah.

# DAFTAR PUSTAKA

## Buku

- Arie Sukanti Hutagalung, Oloan Sitorus, *Seputar Hak Pengelolaan*, STPN Press, Yogyakarta, 2011.
- Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2005.
- Maria SW. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008.
- Maria, S.W.Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2005.
- Oloan Sitorus, Darwinsyah Minim, *Cara Penyelesaian Karya Ilmiah di Bidang Hukum*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2003.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta 2005.
- Quane, Helen. *Hak-hak Masyarakat Adat dan Proses Pembangunan dalam Reforma Agraria: Dinamika Aktor dan Kawasan*, Cetakan pertama, STPN, Yogyakarta, 2008.
- Sudjito, Sarjita, Tjahjo Arianto, Mohammad Machfud Zarqoni, *Restorasi Kebijakan Pengadaan, Perolehan, Pelepasan dan Pendayagunaan Tanah, Serta Kepastian Hukum di Bidang Investasi*, Tugu Jogja Pustaka, 2012.
- Supriyadi, *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2010.
- Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Total Media, Yogyakarta, 2009.

## Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Pemberian Hak Atas Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas.