

PROSIDING SEMINAR NASIONAL

Karakteristik Subjek, Objek,
Permasalahan dan Solusi Tanah Ulayat/Adat
dalam Pembangunan Pertanahan



BST STPN



STPN



**KEMENTERIAN
ATR / BPN**

PROSIDING

SEMINAR NASIONAL

KARAKTERISTIK SUBJEK, OBJEK,
PERMASALAHAN DAN SOLUSI TANAH ULAYAT/ADAT
DALAM PEMBANGUNAN PERTANAHAN

PERMASALAHAN PENGUASAAN TANAH PERKAMPUNGAN TUA KOTA BATAM

Tanjung Nugroho, Tjahjo Arianto dan Eko Budi Wahyono

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Email: tj.groho@gmail.com; tjahjoarianto@gmail.com; ebudiw65@yahoo.co.id

Abstrak: Pembangunan Batam yang sangat pesat melalui kebijakan pengelolaan daerah Otorita sejak 1970-an, ternyata melahirkan disparitas antara kawasan yang dibangun oleh BP Batam dan kawasan Perkampungan Tua yang telah ada sebelum era Otorita. Perkampungan Tua tidak diperhatikan dan kurang terurus, baik secara fisik maupun kultur budayanya, sehingga masyarakat tradisional Kampung Tua merasa disisihkan. Marginalisasi mengemuka dengan kesewenangan BP Batam dalam memperoleh lahan ketika industrialisasi menggusur areal Perkampungan Tua. Pada era Reformasi, Pemko Batam melihat hal itu sebagai kesewenangan atas hak asali masyarakat yang telah turun temurun tinggal di Kampung Tua, padahal di tengah kehidupan tradisional mereka terdapat nilai-nilai budaya asli Melayu yang perlu dipertahankan. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan permasalahan pertanahan di Perkampungan Tua dan upaya penyelesaian yang telah ditempuh oleh pihak-pihak terkait. Metode yang digunakan adalah deskriptif-eksplanatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa BP Batam telah abai dalam mengurus Perkampungan Tua yang seharusnya menjadi tanggung jawabnya, termasuk hak masyarakat atas tanah yang dikuasainya secara turun-temurun. Ketika industrialisasi masih saja menyentuh Perkampungan Tua, telah muncul konflik dan beberapa kali terjadi tindak kekerasan. Berbagai pihak, di antaranya Pemko Batam bersama-sama dengan LAM dan RKWB bentukan masyarakat, berusaha melakukan penyelesaian atas masalah pertanahan dengan BP Batam. Dalam penyelesaian masalah pertanahan itu, ternyata menemui beberapa kendala karena perkembangan wilayah yang sudah demikian kompleks, Masalah itu adalah dalam hal mendefinisikan Kampung Tua, luas area masing-masing Kampung Tua beserta batas-batasnya, status kawasan, dan subjek-objek hak atas tanah di Kampung Tua.

Kata kunci: otorita, penguasaan tanah, kampung tua, hak atas tanah

A. Pendahuluan

Batam merupakan kota industri dan perdagangan yang telah jauh berkembang dibandingkan daerah-daerah sekitarnya di Kepulauan Riau. Melalui bentuk pengelolaan daerah Otorita, Batam telah menjelma sebagai kota yang maju dan modern. Suatu kondisi yang sangat berbeda ketika pulau itu baru dikembangkan awal 1970-an. Tanah yang dikembangkan untuk industri dan perdagangan merupakan Tanah Negara yang dikuasai dan dikelola oleh Badan Pengelola Kawasan / Badan Otorita Batam (BP Batam). Pendaftaran tanah di Batam baru dimulai tahun 1990-an. Sertifikasi tanah di area otorita dimulai dengan lahirnya Hak Pengelolaan (HPL) yang dipegang oleh BP Batam. Dilihat dari Daftar Isian (DI) 302 di Kantor Pertanahan (Kantah) Kota Batam, pada tahun 2015 ada sekitar 1.000 permohonan sertifikasi Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai (HP) per bulan, di samping ada pula terbit beberapa Hak Milik (HM).

Pada kasus terbitnya HM ini, BP Batam merasa kecolongan dan meminta Kantah untuk tidak meneruskan, dan jika terdapat peralihan hak maka status HM harus diubah kembali sesuai ketentuan menjadi HGB/HP.

Di samping penguasaan tanah untuk kepentingan Otorita, terdapat pula tanah-tanah dekat pantai yang dikuasai oleh masyarakat *tempatan* di Kampung-kampung Tua yang mayoritas nelayan keturunan suku bangsa Bugis dan Melayu. Penguasaan tanah oleh penduduk Kampung Tua telah berlangsung puluhan hingga ratusan tahun, sebelum era Otorita. Terdapat 134 (seratus tiga puluh empat) Kampung Tua di Kota Batam, dengan rincian 33 (tiga puluh tiga) titik berada di *mainland* Pulau Batam, dan sebanyak 101 (seratus satu) titik di *hinterland*, yaitu Pulau Rempang, Pulau Galang, Pulau Galang Baru dan gugusan pulau-pulau sekitarnya. Pada era Orde Baru, apabila ada pengembangan Otorita tidak pernah ada masalah dalam pengadaan tanah yang dikuasai masyarakat. Relokasi warga menjadi hal yang biasa terjadi. Pendaftaran tanah pun berkembang akibat relokasi itu, yang sebelumnya untuk kepentingan pengembangan kawasan industri dan perdagangan, sertipikasi tanah juga dilakukan di perkampungan baru hasil relokasi Kampung Tua. Dalam sertipikasi itu, berkas permohonan warga Kampung Tua perlu dilengkapi dengan rekomendasi BP Batam sebagai dasar permohonan pendaftaran tanah. Pada waktu itu pengukuran tanah di Kampung Tua dilakukan oleh Tentara untuk kepentingan Otorita. Ternyata pekerjaan pengadaan tanah itu hingga kini masih menyisakan trauma di tengah-tengah masyarakat akibat pemaksaan-pemaksaan dan ganti rugi yang tidak layak.

Jaman berganti, di awal era Reformasi bentuk daerah administrasi Batam berubah menjadi kota. Menurut kebijakan Pemerintah Kota (Pemko) Batam melalui Surat Keputusan Walikota Batam Nomor SKPT.105/HK/2004 (SK Wako 105/2004), Perkampungan Tua perlu dilestarikan di tengah arus industrialisasi dan perdagangan. Ketigapuluhtiga titik Kampung Tua yang perlu dilestarikan di *mainland* mempunyai luas total lebih kurang 1.200 Ha, atau 3% dari luas Pulau Batam. Negosiasi Pemko dengan BP Batam hingga tahun 2015 baru menghasilkan legalitas Kampung Tua sebanyak 7 titik. Sebanyak 26 kampung belum beroleh kata sepakat dengan BP Batam,

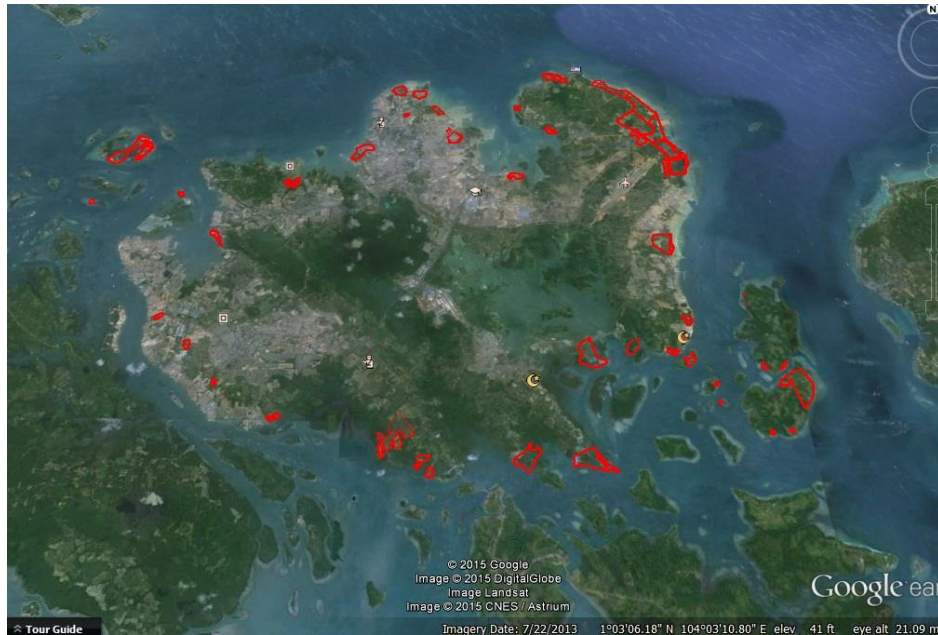
dengan alasan yang dikemukakan oleh BP Batam bahwa luasan area Kampung Tua yang tertera di SK Wako 105/2004 perlu diteliti dengan seksama.

Saat ini, di beberapa Kampung Tua ditengarai masih terkena kebijakan pengembangan kawasan industri dan perdagangan. Para investor dengan cara menyicil telah membeli tanah-tanah di kawasan tersebut, walaupun secara fisik pada perkembangannya masih dalam penguasaan dan penggarapan masyarakat. Dengan adanya jual beli tanah, penetapan pengembangan pada Perkampungan Tua di satu pihak dapat diterima oleh masyarakat karena mereka memandang hal itu adalah hak pribadi, tetapi di pihak lain ada juga yang bersikukuh untuk mempertahankan keberlangsungan Kampung Tua. Mereka menentang kebijakan BP Batam yang mengalokasikan tanah untuk investor yang mereka anggap masuk wilayah Kampung Tua. Akibat kondisi itu, konflik tanah pun terjadi yang diwarnai bentrok antara warga masyarakat dengan orang-orang dari pihak investor sampai beberapa kali.

B. Perkembangan Permasalahan Pertanahan dan Upaya Penyelesaiannya

1. Perkembangan Masalah Penguasaan Tanah Perkampungan Tua

Pada mulanya Pulau Batam berupa hutan belantara dengan topografi yang bergelombang dan berbukit-bukit. Seiring dengan waktu dan dinamika politik kekuasaan, penguasaan tanah di Pulau Batam juga mengalami perkembangan. Penduduk permulaan Pulau Batam berada di daerah pantai. Tanah-tanah di tepian pantai dikuasai oleh para nelayan yang berdatangan dari berbagai daerah Nusantara. Berbagai suku bangsa bahari, terutama Bugis, kemudian Riau Daratan, Batak, Flores, Padang, dan Jawa, berdatangan dan mukim di daerah itu, sehingga terbentuk perkampungan-perkampungan tepi pantai yang tersebar secara sporadik sekeliling pulau. Ukuran wilayah dan perkembangan kampung-kampung itu dari waktu ke waktu bervariasi. Berikut ini gambar sebaran Kampung Tua di Batam.



Gambar 1. Sebaran Kampung Tua di Pulau Batam dan pulau-pulau sekitarnya

Sumber: Kanwil ATR/BPN Provinsi Kepri 2012

Untuk mencukupi kebutuhan sehari-hari, penduduknya bercocok tanam dengan membuka lahan dan mencari ikan di laut. Hingga sekarang kehidupan yang sifatnya agraris sekaligus bahari di Perkampungan Tua masih berlangsung. Orang Melayu dominan di Sei Jodoh dan Tanjung Uma, sedangkan orang suku Bugis banyak bermukim di Nongsa dan Batu Besar. Orang Melayu asli yang disebut juga Suku Laut banyak dijumpai di Tanjung Riau. Etnis Tionghoa banyak yang mendiami Duriangkang dan tengah daratan. Warga Tionghoa datang dan telah menetap di Batam sejak pertengahan abad ke 18.

Jika ditengok jauh ke belakang yaitu pada abad 17, Pulau Batam masa lampau merupakan bagian dari wilayah Kerajaan Riau-Lingga yang berpusat di Daik (Pulau Lingga). Kerajaan ini diperintah oleh Yang Dipertuan Muda, atau merupakan sebuah anak kerajaan di bawah Kerajaan Johor yang berkedudukan di Semenanjung Malaya. Pada waktu itu, administrasi pertanahan di Daik telah dijalankan oleh Kerajaan. Penerbitan surat-surat tanah kepemilikan warga masyarakat dijalankan dengan sangat baik. Gambar berikut ini merupakan contoh dari Surat Ukur dalam

tata administrasi pertanahan di Kepulauan Riau yang penulis jumpai di Museum Peninggalan Kerajaan Johor-Melayu di Daik, Pulau Lingga.



Gambar 2. Surat Ukur Peninggalan Kerajaan Johor-Melayu

Sumber: Museum Peninggalan Kerajaan Johor-Melayu di Daik 2012

Hanya saja surat-surat tanah ini tidak dijumpai di Pulau Batam dan pulau-pulau sekitarnya, sehingga status tanah milik adat di Perkampungan Tua belum bisa diterapkan.

Pasca Kemerdekaan, Batam kurang terurus karena Pemerintah disibuki dengan perang kemerdekaan. Sebelum pembangunan era Otorita, jumlah penduduk Pulau Batam tidak lebih dari enam ribu jiwa. Kondisinya pun tidak lebih dari daerah pedesaan, padahal potensi Batam hampir sama dengan Singapura. Pembangunan yang signifikan baru terjadi sewaktu Otorita dipimpin B.J. Habibie, Batam kebanjiran investasi pembangunan, mulai dari lapangan udara bertaraf internasional, pembangunan dan pengaspalan jalan, industri swasta, kawasan perdagangan, kawasan hunian, dan pelabuhan-pelabuhan laut. Sebagai konsekuensi atas pembangunan yang berjalan sangat pesat itu adalah mengalirnya urbanisasi besar-besaran dari berbagai daerah. Untuk mengurus administrasi kependudukan

dan pelayanan, akhirnya Pemerintah mengubah status Pulau Batam dari sebuah kecamatan menjadi kotamadya administratif. Pada tahun 1999, status tersebut ditingkatkan menjadi kota. Jumlah populasi Kota Batam pada tahun 2004 mencapai lebih dari lima ratus ribu jiwa. Saat ini, Pemko Batam telah merubah penduduknya menjadi mayoritas pekerja industri.

Di tengah pembangunan yang pesat, telah melahirkan kesenjangan antara kawasan yang dibangun oleh BP Batam dan kawasan permukiman yang telah ada sebelum era Otorita. Kawasan Perkampungan Tua rupa-rupanya telah ditinggalkan oleh Otorita (BP Batam) dan tidak terurus, baik secara fisik maupun kultur budayanya, sehingga masyarakat tradisional Kampung Tua merasa dikesampingkan dalam pembangunan Batam. ‘Marginalisasi’ itu tampak ke permukaan seiring berakhirnya masa pemerintahan yang lampau. Di era Reformasi sekarang, mengemuka kesewenangan dalam memperoleh lahan ketika industrialisasi masih saja menggosur areal Kampung Tua. Pada saat ini pun batas-batas lahan Kampung Tua tidak dapat didefinisikan dengan baik karena perkembangan kawasan. Ketika terjadi perluasan areal kawasan industri dan perdagangan bersentuhan dengan beberapa Kampung Tua, maka friksi dengan masyarakat pun acapkali terjadi. Kekerasan demi kekerasan dan unjuk rasa yang tidak berkesudahan dinilai mengakibatkan kurang kondusifnya iklim investasi di Batam.

Pemko Batam melihat apa yang dilakukan BP Batam itu sebagai kesewenangan atas masyarakat yang telah turun-temurun tinggal di Perkampungan Tua, dan mereka kurang terlayani dalam laju pesatnya pembangunan. Padahal di tengah-tengah kehidupan tradisional mereka, terdapat nilai-nilai budaya asli Melayu yang perlu dipertahankan sebagai jati diri daerah dalam keberagaman budaya nasional. Untuk itu, ketika era Reformasi bergulir ada kemauan yang kuat dari Pemko Batam untuk melestarikan Perkampungan Tua yang sementara ini kurang terurus, bahkan terancam kepunahannya secara fisik dan sosial budaya. Lampiran SK 105/2004 memuat nama-nama Kampung Tua yang ditetapkan beserta letaknya. Kampung Tua merupakan bagian daripada wilayah administrasi

kelurahan. Kampung-kampung Tua yang telah ditetapkan tersebut dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 1. Daftar Kampung Tua yang Ditetapkan dalam SK Wako 105/2004

No	Nama Kecamatan	A. Nama Kelurahan 1. Nama Kampung Tua	Luas (Ha)	Pengukuran
1	Batuampar	A. Bengkongharapan		
		1. Bengkongsadai	37,552369	Sudah dilakukan
		B. Bukitsenyum		
		1. Sungaitering I	5,411000	Sudah dilakukan
		2. Tanjungsengkuang	± 9	Belum dilakukan
		C. Bengkonglaut		
		1. Tanjungbuntung	± 4	Belum dilakukan
		2. Bengkonglaut	± 4	Belum dilakukan
2	Nongsa	D. Batumerah		
		1. Telukair	± 13,6	Belum dilakukan
		E. Belian		
		1. Belian	20,698236	Sudah dilakukan
		F. Nongsa		
		1. Nongsapantai	45,900903	Sudah dilakukan
		2. Tereh	± 15	Belum dilakukan
		3. Bakauserip	± 10	Belum dilakukan
		4. Teluk Mataikan	± 50	Belum dilakukan
		G. Kabil		
		1. Panau	86,957051	Sudah dilakukan
		2. Teluklungung	± 15	Belum dilakukan
		3. Telagapunggur	± 10	Belum dilakukan
		4. Teluknipah	± 10	Belum dilakukan
		5. Sungaikasam	± 8	Belum dilakukan
		6. Pulaukasam	± 15	Belum dilakukan
		H. Batubesar		
		1. Kampungjabi	± 100	Belum dilakukan
2. Kampungmelayu	± 120	Belum dilakukan		
3. Kampungpanglong	± 100	Belum dilakukan		
4. Kampungtengah	± 50	Belum dilakukan		
5. Tanjungbemban	± 100	Belum dilakukan		
I. Ngenang				
1. Pulaungenang	± 50	Belum dilakukan		
2. Pulautodak	± 15	Belum dilakukan		
3. Pulaukubung	± 15	Belum dilakukan		
		± 20	Belum dilakukan	

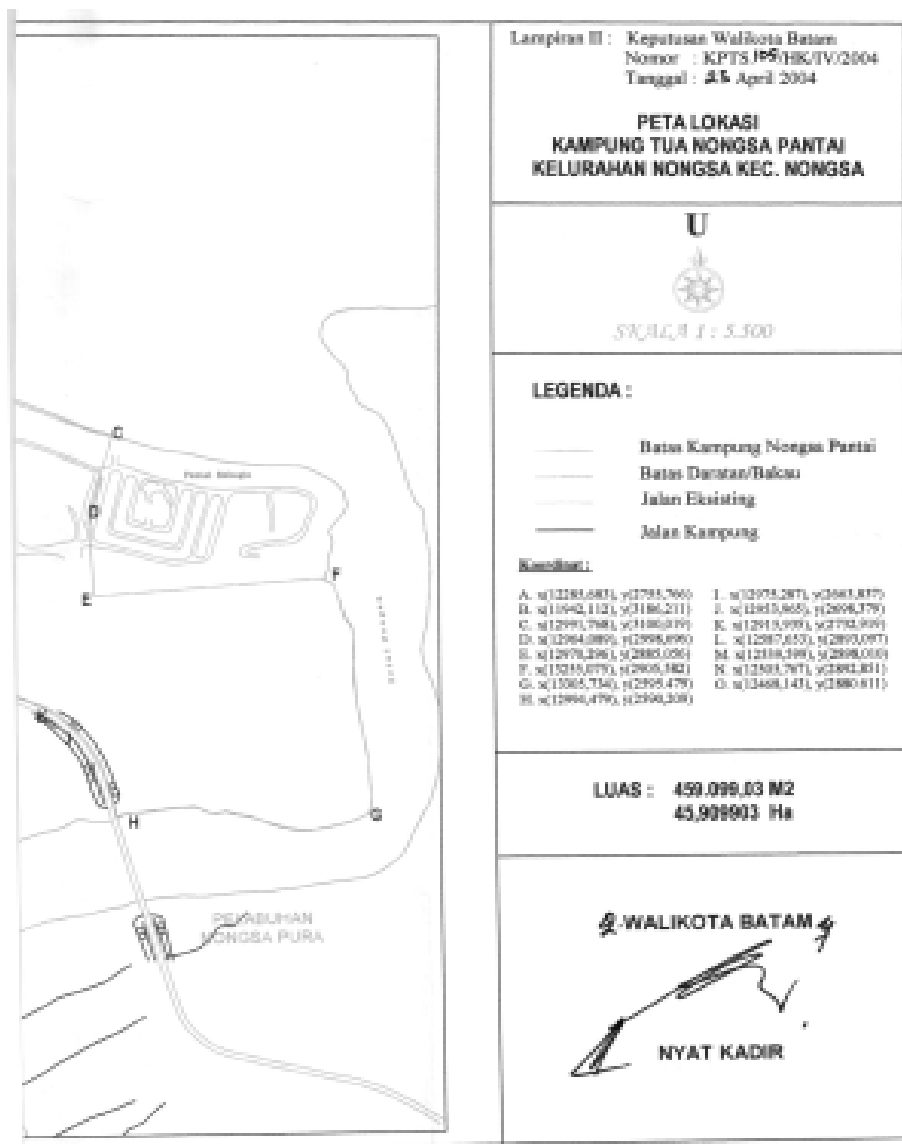
		4. Pulautanjungsauh		
3	Sungaibeduk	J. Tanjungpiayu 1. Kampungbagan 2. Tanjungpiayu Laut K. Batuaji 1. Tanjunggundap 2. Tembesi 3. Tiangwangkang 4. Ketapang 5. Setenga 6. Pulaulance L. Segulung 1. Dapur 12	± 70 ± 100 ± 100 ± 40 ± 25 ± 10 ± 20 ± 4 ± 20	Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan
4	Sekupang	M. Tanjungriau 1. Tanjungriau 2. Pulauseraya N. Patamlestari 1. Kampungpatam O. Tanjunguncang 1. Kampungcunting	± 6 ± 3 $\pm 4,5$ ± 6	Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan
5	Lubukbaja	P. Tanjunguma 1. Tanjunguma	-	Belum dilakukan
6	Galang	Q. Sijantung R. Karas S. Galangbaru T. Sembulang U. Rempangcate V. Subangmas W. Pulauabang	- - - - - - -	Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan
7	Bulang	X. Pulaubuluh Y. Temayong Z. Batulegong ZA. Pantaigelam ZB. Setokok ZC. Bulang Lintang	- - - - - -	Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan
8	Belakangpadang	ZD. Belakangpadang ZE. Pemping ZF. Kasu ZG. Pecong ZH. Pulauterong	- - - - -	Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan

Sumber: Pemko Batam 2004

Keterangan:

- a. Kecamatan Batuampar, Nongsa, Sungaibeduk, Sekupang, Lubukbaja, dan Belakngpadang terletak di Pulau Batam (*mainland*);
- b. Kecamatan Galang dan Bulang terletak di *hinterland*;
- c. SK Penetapan luas Kampung Tua di Kecamatan Galang, Bulang, dan Belakngpadang menyebut ”seluruh perkampungan yang ada”.

Dalam lampiran SK itu dicantumkan pula daftar koordinat hasil pengukuran dan *plotting*-nya di atas 'peta'. Jika ditinjau dari nilai-nilai koordinat yang tercantum, menunjukkan bahwa penyajian 'peta' dimaksud tidak berada pada suatu sistem pemetaan yang baku. Artinya, 'peta' tersebut berada pada sistem lokal, dan antara satu Kampung Tua dengan lainnya tidak berada pada sistem pemetaan yang tunggal. Model pengukuran dan pemetaan semacam ini akan menemui kesulitan jika digunakan sebagai bahan untuk melakukan koordinasi berbagai instansi dan kepentingan, padahal legalitas Kampung Tua memerlukan rekomendasi dari BP Batam. Berikut ini ditampilkan contoh daripada 'peta' Kampung Tua Nongsa Pantai.



Gambar 3. 'Peta lokasi' Kampung Tua Nongsapantai, beserta koordinatnya

Sumber: Pemko Batam 2004

Selama ini, peta nasional yang digunakan untuk melakukan koordinasi pekerjaan lintas institusi/sektor menggunakan sistem proyeksi UTM (*Universal Transverse Mercator*) dan bereferensi pada elipsoid WGS-84 (*World Geodetic System 1984*), sebagaimana telah ditetapkan oleh Badan Informasi Geospasial (BIG). Terkecuali peta yang digunakan oleh BPN, yang menggunakan TM-3 (*Transverse Mercator 3⁰*). Pemakaian sistem koordinat lokal dan tidak terintegrasi dalam pengukuran dan pemetaan Kampung Tua tersebut di atas akan menimbulkan

ketidaksinkronan antara 'peta-peta' tersebut dengan peta-peta rencana tata ruang dan peta-peta pertanahan.

Bila dicermati lebih seksama, 'peta' Kampung Tua hasil pengukuran Pemko Batam merupakan peta yang sifatnya masih 'general' atau kurang rinci. Garis-garis sisi batas Kampung Tua banyak yang digambar dengan garis-garis lurus panjang, dengan panjang jarak mencapai ratusan meter. Kesepakatan dengan para pihak yang berkepentingan diabaikan sehingga 'klaim sepihak' oleh Pemko dan warga masyarakat atas batas-batas Kampung Tua terlihat nyata dari 'peta' sebagaimana lampiran SK Wako tersebut. Garis sempadan pantai juga tidak dicantumkan sebagai representasi area penyangga interaksi darat dan laut. Pernyataan Menteri ATR/KBPN pada tahun 2015 perihal penyelesaian konflik atas ruang dan pertanahan di Batam yang akan dilakukan dengan kebijakan peta tunggal nasional (*one map policy*) yang pada saat ini sedang disusun oleh BIG patut diapresiasi.

Dalam perkembangannya, SK Wako 105/2004 yang berusaha menengahkan kembali budaya Melayu di kancah modernitas Batam itu ternyata melahirkan pro dan kontra. Seorang anggota legislatif Kota Batam menyebut bahwa tidak penting sebuah kampung lama ditetapkan sebagai Kampung Tua, tetapi yang terpenting adalah legalisasi dan sertifikasi dari tanah-tanah yang dikuasai oleh warga *tempatan*. Di pihak yang pro penetapan, SK tersebut dijadikan alat perjuangan rakyat untuk mewujudkan pengakuan dari pihak BP Batam atas Kampung-kampung Tua. Tanggal penandatanganan SK Wako 105/2004, yaitu 23 Maret 2004, diperingati sebagai Hari Marwah Kampung Tua.

Penetapan Kampung Tua pada perkembangan berikutnya telah berdampak kurang baik, baik bagi warga *tempatan*, BP Batam, maupun investor. Kondisi Batam terancam tidak kondusif untuk berinvestasi. Acapkali rasa curiga tumbuh di tengah-tengah masyarakat, bahwa tanah-tanah Kampung Tua yang telah ditetapkan oleh Pemko diperjualbelikan oleh *broker* yang sebenarnya adalah oknum aparat kelurahan. Para *broker* ini menjual tanah kepada investor yang akan membangun atau memperluas areal pabriknya. Demikian pula ketika BP Batam mengalokasikan

tanah di areal yang dekat dengan Kampung Tua, yang menurut warga telah masuk area Kampung Tua, sontak warga menghalanginya. Bentrok antara warga Kampung Tua dengan pihak investor yang melakukan pematokan lahan tidak terhindarkan. Pada bulan Oktober 2013, kasus ini terjadi di Kampung Tua Tanjung Uma, yang berlanjut dengan unjuk rasa dan pengrusakan serta pendudukan Kantor BP Batam. BP Batam menuding bahwa SK Wako 105/2004 telah menjadi pemicu dari permasalahan lahan di Kampung Tua.

2. Upaya Solusi atas Permasalahan Tanah Kampung Tua

Sebagai tindak lanjut penetapan Kampung Tua melalui SK Wako 105/2004, dilakukan penentuan batas-batas area Kampung-kampung Tua secara sepihak oleh Pemko Batam. Langkah Pemko Batam ini dinilai BP Batam membingungkan. BP Batam menilai bahwa luasan sebuah Kampung Tua ada yang mencapai 90 Ha. dirasa tidak masuk akal, dan tidak dapat diterima oleh BP Batam. Bahkan BP Batam sempat meragukan keberadaan Kampung-kampung Tua. Atas pernyataan tersebut, penelitian ini juga mencoba mengungkap keberadaan Kampung Tua di Pulau Batam melalui peta-peta tua yang sekiranya masih ada.

Dari arsip peta-peta tua di Kantah Kota Batam, ditemukan peta topografi Pulau Batam buatan tahun 1946 (seribu sembilanratus empatpuluh enam). Peta itu masih terlihat sangat baik untuk mengidentifikasi keberadaan permukiman yang ada waktu itu, sekali pun peta itu bukan peta asli tetapi hasil penggandaan/fotokopi. Pada peta itu, di bagian pesisir utara-tengah daripada Pulau Batam tercantum jelas tulisan kata "**Tandjoengoema**", dan terdapat garis-garis pendek tebal yang menunjukkan keberadaan pemukiman. Hal itu berarti Kampung Tanjunguma memang sudah ada jauh sebelum era Otorita. Hanya saja garis delineasi batas perkampungan tidak tercantum di peta itu.

Penelusuran di muka lembar peta berlanjut terhadap Kampung-kampung Tua yang lain. Secara garis besar, tulisan nama-nama kampung yang ada di muka peta tersebut berada sekeliling area pulau, dalam arti bahwa perkampungan yang ada pada waktu itu adalah perkampungan pantai, yang diduga kuat sebagai perkampungan nelayan. Tulisan: **Tereh, Ketapang, S. Djodoh, Batoe Ampal,**

Sengkoeang, Tandjoeng Sengkoeang, S. Tering, Bengkong, Blian, Nongsa, Teloekmataikan, Tandjoeng Bemban, Bemban, Batoe Besar, Djabi, Panau, Kabil Besar, Kabil Ketjil, Kasem, Coenting, Tandjoengriouw, Sekoepang, P. Seraja, Patam, Batoe Merah, Tg. Piajoe, Setengah, Tg. Goendap, tercantum dengan jelas di muka peta. Demikian pula tercantum kotak-kotak hitam atau garis-garis pendek tebal yang merupakan simbolisasi permukiman di area-area yang diberi nama tersebut.

Jika peta topografi Pulau Batam keluaran tahun 1946 itu ditumpangsusunkan dengan peta sebaran kampung tua Pulau Batam saat ini yang disajikan di atas citra satelit resolusi tinggi *Ikonos*, ternyata posisinya tidak berbeda secara berarti. Peta citra *Ikonos* sebaran kampung tua di Pulau Batam hasil pemetaan Kanwil ATR/BPN Provinsi Kepri tersebut seperti terlihat pada gambar 2 di atas. Tercantumnya nama-nama Kampung Tua beserta kepastian posisi relatifnya di lembar peta keluaran tahun 1946 itu tentu menambah keyakinan bahwa Kampung-kampung Tua sebagaimana disebut dalam SK Wako 105/2004 memang sudah ada jauh sebelum era Otorita. Perihal luasan yang memang mengalami perkembangan, hal itu menunjukkan bahwa seiring dengan pertumbuhan penduduk, Perkampungan Tua juga mengalami perkembangan.

Cukup lama permasalahan kesepakatan areal Kampung Tua berkembang, dan belum ada titik temu soal pengukuran area Kampung Tua antara pihak Pemko dan BP Batam. Dalam hal ini Pemko berpegang pada luasan sebagaimana dalam SK, walau pun hal itu di sana-sini tidak sesuai dengan Perda Nomor 2 Tahun 2014 tentang RTRW 2004 – 2014. Tim pengukuran dari BP Batam tidak pernah sinkron dengan tim dari Pemko. Menurut BP Batam, legalitas penguasaan tanah Kampung Tua harus atas persetujuan BP Batam, dan jika ada sertipikasi tanah untuk Kampung-kampung Tua harus atas nama Pemko Batam. Hal ini bisa tercapai jika sudah ada kesepakatan perihal areal/luasan dan batas-batas Kampung Tua.

Dukungan penyelesaian masalah kelestarian Kampung Tua hingga saat ini berasal dari masyarakat Kampung Tua, Rumpun Khazanah Warisan Batam (RKWB), Lembaga Adat Melayu (LAM), Pemerintah Kota Batam, Kantor

Pertanahan Kota Batam, dan BP Batam. Bentuk kesepakatan bersama telah dituangkan dalam 'Maklumat Kampung Tua' pada tanggal 22 Maret 2010 yang ditandatangani oleh Ketua LAM, Ketua RKWB, Walikota Batam, Ketua BP Batam, Wakil Ketua I DPRD Kota Batam, dan Kepala Kantor Pertanahan Kota Batam. Dalam maklumat tersebut dinyatakan bahwa: (1) keberadaan Kampung Tua diakui; (2) Kampung Tua di Pulau Batam mempunyai kedudukan yang sama dan setara dengan daerah-daerah lainnya di Indonesia dalam mendapatkan pelayanan hukum dan administrasi; (3) Pemko Batam, BP Batam, dan Kantah Kota Batam akan menindaklanjuti dengan mengeluarkan rekomendasi dan proses sertifikasi lahan Kampung Tua sesuai dengan perundangan yang berlaku; (4) Pemko Batam, BP Batam, dan Kantah Kota Batam akan menentukan batas wilayah Kampung Tua dengan masyarakat secara bersama-sama; dan (5) Kampung Tua adalah hak dan milik masyarakat Kampung Tua dengan titik dan batas yang ditentukan.

Sebagai tindak lanjutnya, lahir Surat Keputusan Walikota dan BP Batam Nomor: KPTS.11/SKB/HK/VIII/2011 dan Nomor: 3/SKB/2011 tertanggal 19 Agustus 2011 tentang Pembentukan Tim Penyelesaian Kampung Tua. Pertemuan-pertemuan antar pihak terkait pun telah sering dilakukan. Selanjutnya pada tahun 2012 telah dilakukan pengukuran batas, yaitu Kampung Tua Nongsa Pantai, Batu Besar, Panau, Tanjung Riau, dan Kampung Tua Tanjung Uma. Dari 5 titik yang telah dilakukan pengukuran oleh BP Batam tersebut, hanya 2 titik yang telah disetujui batas-batasnya oleh semua pihak, yaitu Kampung Tua Nongsa Pantai dan Kampung Tua Tanjung Riau. Permasalahan penetapan batas ini tidak lepas dari berbagai hal berikut ini: (1) bahwa sebagian wilayah Kampung Tua sudah pernah diganti rugi dan telah dialokasikan kepada pihak ketiga oleh BP Batam; (2) pihak BP Batam yang masih mengulur-ulur waktu untuk memberi penegasan terhadap status pengelolaan pertanahan dan kurang peduli terhadap masyarakat di Kampung Tua; dan (3) dari pihak masyarakat sendiri telah terjadi penjualan tanah yang tidak terkendali. Dengan demikian Maklumat Kampung Tua belum sepenuhnya dapat berjalan, yang berakibat terhambatnya pelayanan pertanahan di Kampung Tua akibat belum jelasnya arahan untuk pelepasan dari BP Batam ke Pemkot Batam.

Sebenarnya status tanah yang diinginkan oleh masyarakat Kampung Tua adalah lepas dari kewenangan/HPL BP Batam. Mereka akan menolak jika tanah-tanah yang ditempatinya tidak dapat didaftarkan dengan Hak Milik. Mereka menginginkan pengakuan dari semua pihak secara bulat terhadap kepemilikan tanahnya. Mereka ingin diperlakukan setara dengan warga negara yang hidup di daerah lainnya tanpa terkecuali. Di masa lampau mereka telah diperlakukan sewenang-weanang oleh BP Batam. Masih melekat sangat kuat di benak mereka ketika BP Batam melakukan pemaksaan di masa lalu, ketika pengurusan dilakukan untuk dialokasikan kepada investor. Nilai ganti kerugian sangat tidak patut atas harga tanah-tanah pemilikan warisan leluhurnya. Bahkan hingga kini, masih saja pengalokasian lahan yang terus berlanjut di areal Kampung-kampung Tua.

Sementara itu, permasalahan pertanahan di Perkampungan Tua yang berhasil dihimpun oleh Kantah Kota Batam antara lain: (1) sebagian wilayah Kampung Tua sudah pernah diganti rugi dan telah dialokasikan kepada pihak ketiga oleh BP Batam; (2) BP Batam kurang peduli kepada masyarakat Kampung Tua, dan masih mengulur-ulur waktu dalam memberi penegasan terhadap status pengelolaan pertanahan Kampung Tua; (3) terhambatnya pelayanan pertanahan di Kampung Tua akibat belum jelasnya arahan untuk pelepasan dari BP Batam kepada Pemko; (4) tidak terkendalinya penjualan tanah di Kampung Tua oleh masyarakat; dan (5) kesepakatan berupa Maklumat Kampung Tua tidak sepenuhnya dapat berjalan.

Perseteraan kedua instansi pemerintah, yaitu Pemko Batam dan BP Batam terus berlanjut, yang masing-masing pihak tetap pada pendiriannya, sehingga penyelesaiannya menjadi tersendat-sendat. Padahal uang Negara yang digunakan untuk mengukur Kampung Tua semenjak tahun 2006 setiap tahunnya dianggarkan dari 600 juta hingga miliaran rupiah. Hingga tahun 2015 BP Batam baru menyepakati 7 (tujuh) Kampung Tua di Batam. Kampung Tua yang sudah diukur dan disepakati itu adalah:

Tabel 2. Daftar Kampung Tua yang Sudah Disepakati dan Diukur beserta Luasannya

No	Kelurahan	Luas Lahan	Keterangan
1	Nongsa Pantai	17,58 Ha	
2	Batu Besar	76,60 Ha	
3	Panau Kabil	15,90 Ha	+ 4,6 Ha untuk jalan
4	Tanjung Riau	23,80 Ha	
5	Seibinti	6,10 Ha	
6	Seilekop	1,90 Ha	
7	Cunting Tanjung Uncang	5.70 Ha	

Sumber: Pemko Batam 2013

Di tujuh Kampung Tua tersebut, hasil pengukuran telah disepakati oleh warga, BP Batam dan Pemko. BP Batam menyatakan bahwa sisanya masih belum ada sinkronisasi data Kampung Tua antara BP Batam dengan pihak Pemko, dalam hal ini BP Batam kurang setuju dengan luasan yang diminta Pemko. Sementara itu, Badan Pengelola Perbatasan dan Pertanahan Daerah (BPPD) Kota Batam menyatakan bahwa luasan sebuah Kampung Tua hendaknya tidak dipermasalahkan BP Batam, karena sudah ditetapkan berdasarkan bukti-bukti yang ada, bahwa selain kampung, ada juga kebun dan ladang pada waktu itu.

Dampak berikutnya jika sebuah kampung telah ditetapkan sebagai Kampung Tua maka diwacanakan Pemko akan ada pembebasan dari Uang Wajib Tahunan Otorita (UWTO). Pemko Batam memberi gambaran bahwa jika Kampung Tua telah di-*enclave* dari Otorita, berarti warga *tempatan* penghuni Kampung Tua tidak perlu lagi membayar UWTO. Pemko akan berupaya mengusulkan pembebasannya kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan.

Sementara di pihak BP Batam menyambut rencana Pemko Batam tersebut dengan menyatakan ketentuan status tanah yang akan diberlakukan. Bahwa status tanah Kampung Tua nantinya akan diberikan Hak Pakai atas nama Pemko Batam. Hak milik atas tanah individu tidak bisa diberikan di Kampung Tua. Ketentuan yang diajukan ini tentu akan memasung perjuangan warga Kampung Tua dalam mendapatkan hak milik atas tanahnya.

Di tengah kesemrawutan persoalan Kampung Tua, ternyata ada pihak-pihak yang selalu memanfaatkan situasi itu. Persoalan yang menaungi Kampung Tua selalu dijadikan komoditi politik setiap menjelang Pilkada. Persoalan Kampung Tua memang sangat seksi untuk mendongkrak popularitas dan mendulang suara konstituen hingga akar rumput. Pihak lainnya yang merasa diuntungkan adalah warga rantau yang menguasai lahan dengan tidak jelas legalitasnya. Dalam setiap kali terjadi unjuk rasa, mereka inilah yang paling getol menyuarakan tuntutan warga Kampung Tua.

Kondisi Kampung Tua saat ini telah begitu plural, campur aduk antara warga *tempatan* dan pendatang hampir terjadi di semua Kampung Tua. Sementara itu, BP Batam selama ini mengambil garis pertahanan yang paling dalam untuk menghadapi persoalan legalitas penguasaan tanah. Kuasa besar yang dipercayakan oleh Negara kepada BP Batam sebagai pemegang HPL tampaknya kurang diemban dengan baik, terjadi pembiaran demi pembiaran terhadap penguasaan tanah yang di beberapa tempat ilegal. Padahal, lahan yang belum dialokasikan tidak berarti bukan HPL-nya BP Batam lagi.

Pembuatan gapura di setiap Kampung Tua oleh Pemko Batam dengan menggunakan uang Negara telah dianggap sementara pihak kurang tepat, karena persoalan kriteria, letak, dan batas kampung belum mendapat kepastian. Kriteria Kampung Tua dan warga Kampung Tua hingga sekarang juga tak kunjung berhasil disusun dengan baik oleh Pemko. Permutakatan antara Pemko, BP Batam, dan masyarakat belum bulat, tetapi telah dipotong dengan melakukan pengukuran, verifikasi, pematokan, dan penetapan batas secara sepihak oleh Pemko Batam.

Dalam tuntutan masyarakat, disebutkan pula bahwa lahan Kampung Tua juga meliputi areal dengan peruntukan penggunaan tanah untuk fasilitas umum (fasum) yang dibutuhkan layaknya sebuah permukiman. Pandangan visioner ini patut diapresiasi. Sebuah permukiman yang dihuni oleh masyarakat sudah selayaknya memiliki fasum, di mana masyarakat yang tinggal dapat memanfaatkannya guna kepentingan bersama. Demikian juga perlindungan atas lingkungan Perkampungan Tua memerlukan 'sempadan' dengan kawasan yang dikembangkan BP Batam.

Sempadan dimaksud adalah areal di mana dampak yang kurang baik akibat persinggungan langsung Perkampungan Tua dengan kawasan yang telah dikembangkan dapat diminimalkan. Nilai-nilai adat Melayu yang masih alami di lingkungan Perkampungan Tua akan dapat dilestarikan seiring dengan modernitas Batam. Demikian juga dampak ketimpangan sosial dan ekonomi antara kawasan Perkampungan Tua dan kawasan yang dikembangkan BP Batam diharapkan akan tereduksi dengan ‘kawasan penyangga’ ini.

Sudah sepantasnya bagi BP Batam, di samping Pemkot yang selama ini membangun Perkampungan Tua, turut berperan nyata dalam memajukan peri kehidupan di Perkampungan Tua. Sinergitas kedua ‘Penguasa Batam’ perlu disusun secara sistematis sehingga dapat diwujudkan penataan Perkampungan-perkampungan Tua yang padu serasi dengan kawasan industri, perdagangan, dan kawasan hunian, yang dikembangkan BP Batam. Terlebih pada saat ini, BP Batam dalam melakukan pengembangan juga berorientasi pada masalah-masalah lingkungan hidup. Pengalokasian Lahan (PL) oleh BP Batam hendaknya tidak semata-mata untuk kepentingan industri dan perdagangan saja, tetapi perlu berorientasi kepada ekologi manusia, terutama di Perkampungan-perkampungan Tua. Dari kebutuhan lahan untuk fasum sampai kebutuhan dasar bagi masyarakat yang tinggal, seperti isu kebutuhan air bersih yang akhir-akhir ini diberitakan oleh media. Sudah menjadi kewajiban bagi Pemerintah untuk mencukupi kebutuhan mendasar bagi setiap warganya, sehingga sudah sepatutnya pula warga Perkampungan Tua juga terlayani. Kualitas lingkungan yang baik merupakan syarat bagi berkembangnya kehidupan yang lebih baik, dan tetap menjamin keberlangsungan generasi di masa depan.

C. Kesimpulan

Berdasarkan hasil studi ini, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa permasalahan pertanahan di Perkampungan Tua tidak lepas dari peraturan perundang-undangan yang mengatur penguasaan tanah di Kota Batam. Seiring berjalannya waktu, peraturan

tersebut telah menimbulkan ketimpangan kesejahteraan dan menjauhnya rasa keadilan di tengah-tengah masyarakat tradisional.

Permasalahan pertanahan pun telah berkembang sedemikian kompleks dan tidak mudah untuk diselesaikan tanpa melibatkan berbagai pihak yang terkait dalam persetujuan, terutama pihak masyarakat, Pemerintah, BP Batam dan Pemko Batam. Perkembangan masalah yang telah sedemikian kompleks itu terkait keinginan dari warga masyarakat Perkampungan Tua yang telah berbaur dengan warga pendatang untuk menuntut status tanah milik terhadap tanah-tanah yang dikuasainya. Sementara BP Batam yang mengemban amanat dari Pemerintah masih bersikukuh bahwa seluruh tanah di Kota Batam berstatus pengelolaan BP Batam. Di lain pihak, Pemko Batam merasa perlu melindungi hak asali masyarakat untuk memperoleh hak atas tanahnya dan melindungi nilai tradisi budaya Melayu yang masih ada di beberapa Kampung Tua yang sudah mengalami perkembangan fisik. Akibat perkembangan ini, ditemui kendala dalam menyepakati kriteria Kampung Tua, batas-batas dan luas area masing-masing Kampung Tua, dan subjek serta objek hak atas tanah di Kampung Tua.

D. Saran/Rekomendasi

Dari penelitian ini, dapat disusun rekomendasi:

1. Sudah sepatutnya rasa keadilan perlu diwujudkan di tengah-tengah masyarakat Perkampungan Tua Kota Batam dengan meninjau kembali Keppres 41/73 beserta peraturan turunannya. Peraturan tersebut telah mengabaikan hak keperdataan warga *tempatan* untuk memperoleh sertipikat hak milik atas tanah yang telah dikuasainya secara turun-temurun.
2. UUPA perlu diimplementasi di Pulau Batam sebagai aturan hukum pertanahan yang bersifat prismatic, yaitu tidak sekedar menekankan pada mekanisme pasar dalam distribusi penguasaan tanah, tetapi juga memperhatikan pemenuhan kelompok masyarakat yang lemah secara sosial, ekonomi, dan politik.
3. Perlu sinergitas yang kuat dua 'Penguasa Batam', yaitu BP Batam dan Pemko Batam dalam permasalahan tanah dan ruang Kampung Tua. Dalam verifikasi dan

pengukuran area Kampung Tua perlu dilibatkan Kantah Kota Batam sehingga dapat diperoleh produk yang standar kadastral dan legalitasnya terjamin.

4. Untuk mengatasi masalah pertanahan dan keruangan Kampung Tua, di lahan yang dekat dengan Perkampungan Tua hendaknya ada yang dialokasikan untuk menyangga kehidupan ekonomi masyarakat Kampung Tua.

DAFTAR PUSTAKA

- Erwiningsih, W 2009. *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Total Media, Yogyakarta.
- Harsono, B 1991. *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan UUPA: Isi dan Pelaksanaannya)*, Edisi revisi Cetakan VIII, Djambatan, Jakarta.
- Hutagalung, AS dan Sitorus, O 2011. *Seputar Hak Pengelolaan*, STPN Press, Yogyakarta.
- Larsson, G 1991. *Land Registration and Cadastral Systems: Tools for Land Information and Management*, Reprinted 1996, Longman Group, UK.
- Marzuki, PM 2005. *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta.
- Quane, H 2008. 'Hak-hak Masyarakat Adat dan Proses Pembangunan', *Reforma Agraria: Dinamika Aktor dan Kawasan*, Cetakan pertama, STPN, Yogyakarta.
- Sarjita 2005. *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan dalam Era Otonomi Daerah (Keppres No. 34 Tahun 2003)*, TuguJogja Pustaka, Yogyakarta.
- Sembiring, J 2012. *Tanah Negara*, Terbitan I, STPN Press, Yogyakarta.
- Sudjito; Sardjita; Arianto, T; dan Zarqoni, MM 2012. *Restorasi Kebijakan Pengadaan, Perolehan, Pelepasan dan Pendayagunaan Tanah, serta Kepastian Hukum di Bidang Investasi*, TuguJogja Pustaka, Yogyakarta.
- Sumardjono, MSW 2001. *Kebijakan Pertanahan: antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Sumardjono, MSW 2008. *Tanah dalam Perspektif Hak, Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.

DAFTAR PERATURAN

- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diganti dengan Undang-undang Nomor ... Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2011 tentang Cagar Budaya
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Pemberian Hak Atas Tanah
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Batam Bintan Karimun
- Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997
- Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2004 tentang RTRW Kota Batam 2004 - 2014
- Surat Keputusan Walikota Batam Nomor KPTS. 105/HK/IV/2004 tentang Penetapan Wilayah Perkampungan Tua di Kota Batam