

2013

# Kepastian Hukum atas Pengalokasian Peruntukan Lahan pada Kawasan Hutan di Atas Hak Pengelolaan Otorita Batam

Winata, Wahyudi Putra

---

<http://repositori.usu.ac.id/handle/123456789/14164>

*Downloaded from Repositori Institusi USU, Universitas Sumatera Utara*

**KEPASTIAN HUKUM ATAS PENGALOKASIAN  
PERUNTUKAN LAHAN PADA KAWASAN HUTAN DI ATAS  
HAK PENGELOLAAN OTORITA BATAM**

**TESIS**

**Oleh**

**WAHYUDI PUTRA WINATA  
107011099/M.Kn**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2013**

**KEPASTIAN HUKUM ATAS PENGALOKASIAN  
PERUNTUKAN LAHAN PADA KAWASAN HUTAN DI ATAS  
HAK PENGELOLAAN OTORITA BATAM**

**TESIS**

**Diajukan Untuk Memperoleh Gelar Magister Kenotariatan Pada  
Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum  
Universitas Sumatera Utara**

**Oleh**

**WAHYUDI PUTRA WINATA  
107011099/M.Kn**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2013**

**Judul Tesis** : **KEPASTIAN HUKUM ATAS PENGALOKASIAN  
PERUNTUKAN LAHAN PADA KAWASAN  
HUTAN DI ATAS HAK PENGELOLAAN  
OTORITA BATAM**

**Nama Mahasiswa** : **WAHYUDI PUTRA WINATA**

**Nomor Pokok** : **107011099**

**Program Studi** : **Kenotariatan**

**Menyetujui**  
**Komisi Pembimbing**

**(Prof. Dr. Muhammad Yamin, SH, MS, CN)**

**Pembimbing**

**Pembimbing**

**(Prof. Dr. Syafruddin Kalo, SH, MHum)**

**(Prof. Dr. Alvi Syahrin, SH, MS)**

**Ketua Program Studi,**

**Dekan,**

**(Prof. Dr. Muhammad Yamin, SH, MS, CN)**

**(Prof. Dr. Runtung, SH, MHum)**

**Tanggal lulus : 29 Juli 2013**

**Telah diuji pada**

**Tanggal : 29 Juli 2013**

---

**PANITIA PENGUJI TESIS**

**Ketua : Prof. Dr. Muhammad Yamin, SH, MS, CN**

**Anggota : 1. Prof. Dr. Syafruddin Kalo, SH, MHum**  
**2. Prof. Dr. Alvi Syahrin, SH, MS**  
**3. Dr. T. Keizerina Devi A, SH, CN, MHum**  
**4. Notaris Dr. Syahril Sofyan, SH, MKn**

## **SURAT PERNYATAAN**

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : **WAHYUDI PUTRA WINATA**

Nim : **107011099**

Program Studi : Magister Kenotariatan FH USU

Judul Tesis : **KEPASTIAN HUKUM ATAS PENGALOKASIAN  
PERUNTUKAN LAHAN PADA KAWASAN HUTAN DI  
ATAS HAK PENGELOLAAN OTORITA BATAM**

Dengan ini menyatakan bahwa Tesis yang saya buat adalah asli karya saya sendiri bukan Plagiat, apabila dikemudian hari diketahui Tesis saya tersebut Plagiat karena kesalahan saya sendiri, maka saya bersedia diberi sanksi apapun oleh Program Studi Magister Kenotariatan FH USU dan saya tidak akan menuntut pihak manapun atas perbuatan saya tersebut.

Demikianlah surat pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya dan dalam keadaan sehat.

Medan,  
Yang membuat Pernyataan

Nama : **WAHYUDI PUTRA WINATA**  
Nim : **107011099**

## ABSTRAK

Tumpang tindih peruntukan lahan di wilayah Otorita Batam berawal dari penerbitan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 173/kpts-II/1986 tentang Penunjukan Areal Hutan di wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Riau (TGHK). selanjutnya, Menteri Kehutanan menindak lanjuti dengan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 47/kpts-II/1987 tentang Penunjukan Kawasan Hutan di Pulau Batam. Namun ternyata SK Menteri Kehutanan tersebut telah mengabaikan ketentuan TGHK. Untuk mengkaji lebih dalam tentang kepastian hukum atas pengalokasian peruntukan lahan pada kawasan hutan diatas tanah Hak Pengelolaan Otorita Batam, perlindungan hukum atas adanya tumpang tindih peruntukan lahan tersebut bagi para pemilik tanah di wilayah Otorita Batam, dan upaya penyelesaian adanya tumpang tindih peruntukan lahan diatas Hak Pengelolaan Otorita Batam maka harus dilakukan penelitian yang lebih baik.

Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian hukum doktriner yang mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai pijakan normatif maka penelitian ini menekankan pada sumber-sumber bahan sekunder, baik berupa peraturan-peraturan maupun teori-teori hukum serta dokumen lainnya, penelitian ini didukung oleh wawancara dengan narasumber dan informan terkait dengan permasalahan yang diteliti. Keseluruhan data yang diperoleh kemudian diolah, dianalisis dan ditafsirkan secara logis, sistematis dengan menggunakan metode deduktif.

Berdasarkan hasil penelitian, bahwa kepastian hukum atas tumpang tindih peruntukan lahan pada kawasan hutan diatas tanah Hak Pengelolaan Otorita Batam karena SK Menhut Nomor 47/Kpts-II/1987 beserta turunannya harus dikesampingkan, karena itu yang berlaku adalah Hak Pengelolaan milik pihak Otorita Batam, mengenai perlindungan hukum bagi para pemilik tanah di wilayah Otorita Batam adalah terhadap hak-hak lama yang dimiliki masyarakat kampung tua, perlindungan hukum diberikan dengan pengaturan penetapan lokasi perkampungan tua di kota Batam dalam Perda Nomor 2 Tahun 2004 tentang RTRW Kota Batam tahun 2004-2014, sedangkan terhadap hak atas tanah yang diperoleh berdasarkan penyerahan bagian-bagian dari tanah HPL Otorita Batam kepada pihak ketiga, perlindungan hukumnya diberikan oleh pihak Otorita Batam dengan menyediakan lahan pengganti yang berasal dari bukan kawasan hutan, kemudian mengenai Upaya penyelesaian adanya tumpang tindih peruntukan lahan diatas Hak Pengelolaan Otorita Batam, Badan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam yang didukung oleh Pemerintah Kota Batam tahun 2001 mengajukan permohonan penataan kawasan hutan di Pulau Batam melalui mekanisme perubahan peruntukan kawasan hutan kepada Menteri Kehutanan.

**Kata Kunci : Kepastian Hukum, Hak Pengelolaan, Otorita Batam**

## **ABSTRACT**

*The overlapping of land allocation in Batam authority area began with the issuance of the Decree of the Minister of Forestry No. 173/Kpts-II/1986 on the Allocation of Forest Area in Riau Province (TGHK). The Minister of Forestry then followed up with the Decree of the Minister of Forestry No. 47/Kpts-II/1987 on the Allocation of Forest Area in Batam Island. In reality, this decree has ignored the TGHK provision. The objectives of the research was to study deeply the legal certainty of the allocation in the forest area on the land of Batam Authority Management Rights, the legal protection on the overlapping of the land allocation for land owners in Batam Authority area, and the resolution of this overlapping of the land allocation on the land of Batam Authority Management Rights.*

*The research used judicial normative method in which doctrinaire legal study was referred to legal norms found in the legal provisions as a normative stepping-off point. Therefore, the research was emphasized on secondary data which consisted of regulations, legal theories, and documentary materials. The data were also gathered by conducting interviews with related source persons and informants. The data were then processed, analyzed, and interpreted logically, systematically, and inductively.*

*The result of the research showed that legal certainty on the overlapping of land allocation in forest area on the land of Batam indicated that the Decree No.47/Kpts-II/1987 and its certified copy was had to be ignored; therefore, the ownership management rights of Batam Authority was in effect. The legal protection for land owners in Batam Authority area was concerned with the old rights owned by villagers by setting the location of old villages in Batam under the Regional Regulation (Perda) No. 2/2004 on RT/RW (neighborhood/citizen associations) of Batam in 2004-2014. The legal protection for the land rights which were obtained based on the distribution in parts of HPL land by Batam Authority to the third party was by providing alternative land from the outside forest area. In the case of the resolution for the overlapping of land allocation of Batam Authority Management Rights, the Authority Board of the Development of Batam Industrial Area, supported by Batam Municipality Administration in 2001, lodged a request for structuring forest area in Batam Island through mechanism of changing the of forest area allocation to the Minister of Forestry.*

**Keywords: Legal Certainty, Management Rights, Batam Authority**



## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis ucapkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, karena atas karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Kenotariatan di Universitas Sumatera Utara Medan. Didalam memenuhi tugas inilah maka penulis menyusun dan memilih judul : **“Kepastian Hukum Pengalokasian Peruntukan Lahan Pada Kawasan Hutan Di Atas Hak Pengelolaan Otorita Batam”**. Penulis menyadari bahwa masih banyak terdapat kekurangan didalam penulisan tesis ini, untuk itu dengan hati terbuka menerima saran dan kritik dari semua pihak, agar dapat menjadi pedoman di masa yang akan datang.

Didalam penulisan dan penyusunan tesis ini, penulis mendapat bimbingan dan pengarahan serta saran-saran dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih dan penghargaan yang tidak ternilai harganya secara khusus kepada **Bapak Prof. Dr. Muhammad Yamin, SH., MS., CN.**, selaku Ketua Komisi Pembimbing dan **Bapak Prof. Dr. Syafruddin Kalo, SH, MHum.**, serta **Bapak Prof. Dr. Alvi Syahrin, SH, MS.**, masing-masing selaku anggota komisi pembimbing yang banyak memberi masukan dan bimbingan kepada penulis selama dalam penulisan tesis ini dan kepada **Ibu Dr. T. Keizerina Devi Azwar, SH, CN, MHum**, dan **Bapak Notaris Dr. Syahril Sofyan, SH, MKn.**, selaku dosen penguji yang banyak memberikan kritikan, saran serta masukan dalam penulisan tesis ini.

Selanjutnya ucapan terimakasih yang tak terhingga saya sampaikan kepada :

1. Bapak Prof. Dr. dr. Syahril Pasaribu, DTM&H, M.Sc (CTM), Sp.A(K). selaku Rektor Universitas Sumatera Utara.
2. Bapak Prof. Dr. Muhammad Yamin, SH., MS., CN., Selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara.
3. Ibu Dr. T. Keizerina Devi Azwar, SH., CN., MHum., Selaku Sekretaris Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara.
4. Bapak-Bapak dan Ibu-ibu Guru Besar dan Staf Pengajar dan juga para karyawan Biro Administrasi pada Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara.

Secara khusus penulis menghaturkan terimakasih yang tak terhingga kepada Ayahanda tercinta, Erman Abdul Muis, yang selalu memberikan dukungan moril maupun materiil, sehingga saya dapat melanjutkan dan menyelesaikan pendidikan di Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara. Dan Ibunda, Asmirita, yang telah bersusah payah melahirkan dan membesarkan dengan penuh pengorbanan, kesabaran, kasih sayang dan doa restu. Serta terima kasih kepada adik-adikku tersayang, Bobby Hermawan, Rahmadayu Febrina, Reza Rahmad Rahmadhan, atas segala bantuan dan dorongan serta semangat yang telah diberikan kepada penulis selama ini. Tak lupa pula penulis ucapkan terimah kasih banyak kepada adinda Cashaluna tersayang dukungan moril dan semangat kepada penulis.

Ucapan terima kasih juga saya ucapkan kepada kawan-kawan seperjuangan dan sahabat-sahabat saya, Khususnya kawan-kawan Magister Kenotariatan Kelas

Khusus angkatan 2010 yang namanya tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang terus memberikan motivasi, semangat dan kerjasama dan diskusi, membantu dan memberikan pemikiran kritik dan saran dari awal masuk di Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara sampai saat penulis menyusun tesis ini.

Saya berharap semoga semua bantuan dan kebaikan yang telah diberikan kepada penulis, mendapat balasan yang setimpal dari Tuhan Yang Maha Esa, agar selalu dilimpahkan kebaikan, kesehatan, kesejahteraan dan rejeki yang melimpah. Akhirnya, semoga tesis ini dapat berguna bagi diri penulis dan juga bagi semua pihak khususnya yang berkaitan dengan bidang kenotariatan.

Medan, Juli 2013  
Penulis,

**(Wahyudi Putra Winata, SH)**

## **DAFTAR RIWAYAT HIDUP**

### **I. DATA PRIBADI**

Nama : Wahyudi Putra Winata  
Jenis Kelamin : Laki – Laki  
Tempat, Tanggal Lahir : Pekanbaru, 20 Desember 1985  
Kewarganegaraan : Indonesia  
Status Perkawinan : Belum Menikah  
Agama : Islam  
Alamat : Tiban 1 Jl. Sanur Blok. D No. 98,  
Sekupang, Batam - Kepulauan Riau  
No. Handphone : +628566558426

### **II. DATA KELUARGA**

Ayah : Erman Abdul Muis  
Ibu : Asmirita  
Adik : 1. Bobby Hermawan  
2. Rahmadyu Febrina  
3. Reza Rahmad Ramadhan

### **III. PENDIDIKAN**

1. SD Kartini II, Batam 1992 - 1998
2. SMP Negeri 4, Batam 1998 - 2001
3. SMU Kartini, Batam 2001 - 2004
4. Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta 2004 - 2009
5. Program Megister Kenotariatan  
Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan 2010 - 2013

## DAFTAR ISI

|   | <b>Halaman</b> |
|---|----------------|
| <b>ABSTRAK</b> .....  | <b>i</b>       |
| <b>ABSTRACT</b> .....   | <b>ii</b>      |
| <b>KATA PENGANTAR</b> .....   | <b>iii</b>     |
| <b>DAFTAR RIWAYAT HIDUP</b> .....   | <b>vi</b>      |
| <b>DAFTAR ISI</b> .....   | <b>vii</b>     |
| <b>DAFTAR SINGKATAN</b> .....   | <b>ix</b>      |
| <b>DAFTAR ISTILAH</b> .....   | <b>xi</b>      |
| <b>BAB 1 PENDAHULUAN</b> .....  | <b>1</b>       |
| A. Latar Belakang .....   | 1              |
| B. Perumusan Masalah .....  | 15             |
| C. Tujuan Penelitian .....  | 16             |
| D. Manfaat Penelitian .....   | 16             |
| E. Keaslian Penulisan .....   | 17             |
| F. Kerangka Teori dan Konsepsi .....  | 19             |
| 1. Kerangka Teori .....   | 19             |
| 2. Konsepsi .....   | 29             |
| G. Metode Penelitian .....  | 32             |
| <b>BAB II KEPASTIAN HUKUM PERUNTUKAN LAHAN PADA KAWASAN HUTAN DI ATAS TANAH HAK PENGELOLAAN OTORITA BATAM</b> ..... | <b>39</b>      |
| A. Gambaran Umum Daerah Pulau Batam .....   | 39             |
| B. Sejarah Hak Pengelolaan Otorita Batam .....  | 40             |
| C. Penetapan Kawasan Hutan Pada Wilayah Pulau Batam .....   | 62             |
| D. Kepastian Hukum Peruntukan Lahan Pada Kawasan Hutan Di Atas Tanah Hak Pengelolaan Otorita Batam .....            | 75             |

|                |  |            |
|----------------|--|------------|
| <b>BAB III</b> | <b>PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PARA PEMILIK TANAH ATAS ADANYA TUMPANG TINDIH PERUNTUKAN LAHAN DI WILAYAH OTORITA BATAM</b> | <b>82</b>  |
|                | A. Proses Pemberian Hak Pengelolaan Kepada Otorita Batam.....  | 82         |
|                | B. Proses Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah Kepada Pihak Developer .....  | 94         |
|                | C. Proses Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan dan Pendaftarannya .....                 | 101        |
|                | D. Perlindungan Hukum Bagi Pemilik Tanah Di Wilayah Otorita Batam.....   | 114        |
| <b>BAB IV</b>  | <b>UPAYA PENYELESAIAN ADANYA TUMPANG TINDIH PERUNTUKAN LAHAN DI ATAS HAK PENGELOLAAN OTORITA BATAM</b>                 | <b>119</b> |
|                | A. Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah .....   | 119        |
|                | B. Tumpang Tindihnya Peruntukan Lahan Di Atas Hak Pengelolaan Otorita Batam .....                                      | 134        |
|                | C. Upaya Penyelesaian Adanya Tumpang Tindih Peruntukan Lahan .....   | 138        |
| <b>BAB V</b>   | <b>KESIMPULAN DAN SARAN</b>  | <b>142</b> |
|                | A. Kesimpulan .....  | 142        |
|                | B. Saran .....   | 145        |
|                | <b>DAFTAR PUSTAKA</b>  | <b>147</b> |
|                | <b>LAMPIRAN</b>  |            |

## DAFTAR SINGKATAN

1. AJB = Akta Jual Beli.
2. APL = Area Penggunaan Lain.
3. BPN-RI= Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.
4. BM = Bea Masuk.
5. BPK = Badan Pengusahaan Kawasan.
6. BP = Badan Pengusahaan.
7. BPHTB = Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.
8. BTAM = Berita Acara Tukar Menukar Kawasan Hutan.
9. BUMD = Badan Usaha Milik Daerah.
10. BUMN = Badan Usaha Milik Negara.
11. Dati I = Daerah Tingkat I.
12. Depkumham = Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia.
13. DPRD = Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
14. DWT = Bobot Tonase.
15. FTZ = *Free Trade Zone*.
16. Ha = Hektar are.
17. HGB = Hak Guna Bangunan.
18. HGU = Hak Guna Usaha.
19. HP = Hak Pengelolaan.
20. HPL = Hak Pengelolaan Lahan.
21. IP = Ijin Prinsip.
22. Keppres = Keputusan Presiden.
23. KPH = Kesatuan Pengelolaan Hutan.
24. Lemtek UI = Lembaga Teknologi Universitas Indonesia.
25. Menhut = Menteri Kehutanan.
26. MK = Mahkamah Konstitusi.
27. *MoU = Memory of Understanding*.
28. NJOP = Niai Jual Objek Pajak.

29. OB = Otorita Batam.
30. PBB = Pajak Bumi dan Bangunan.
31. Pemda = Pemerintah Daerah.
32. Perda = Peraturan Daerah.
33. Permenag = Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional.
34. PL = Penetapan Lokasi.
35. PM = Perdana Menteri.
36. PMDN = Peraturan Menteri Dalam Negeri.
37. PP = Peraturan Pemerintah.
38. PPAT = Pejabat Pembuat Akta Tanah.
39. PPN = Pajak Pertambahan Nilai.
40. PPnBM = Pajak Pertambahan Nilai Barang Mewah.
41. Propenas = Program Pembangunan Nasional.
42. RPJM = Rencana Pembangunan Jangka Menengah.
43. RTRW = Rencana Tata Ruang Wilayah.
44. RTRWP = Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi.
45. RTGT = Rencana Tata Guna Tanah.
46. SK = Surat Keputusan.
47. Skep = Surat Keputusan tentang Pengalokasian dan Penggunaan Tanah atas bagian-bagian tertentu dari Tanah Hak Pengelolaan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam.
48. SKPH = Surat Keputusan Pendaftaran Hak.
49. SPJ = Surat Perjanjian Pengalokasian Tanah.
50. TGHK = Tata Guna Hutan Kesepakatan.
51. UU = Undang-Undang.
52. UUPA = Undang-Undang Pokok Agraria.
53. UUD 1945 = Undang-Undang Dasar 1945.
54. UWTO = Uang Wajib Tahunan Otorita Batam.



## DAFTAR ISTILAH

1. *Asas Lex Posteriori Derogat Lege Anteriori* = Segala akibat hukum suatu peraturan tidak berlaku surut.
2. *Asas Lex Superiori Derogat Lege Inferiori* = Suatu ketentuan yang lebih tinggi derajatnya mengesampingkan ketentuan yang lebih rendah derajatnya.
3. *Bestemming* = Kewenangan yuridis membuat aturan dan peraturan.
4. *Bonded Area* = Kawasan Berikat.
5. *Bonded Warehouse* = Kawasan yang mempunyai wilayah perusahaan tertentu dan ketentuan-ketentuan khusus di bidang pabean, impor, ekspor, lalu lintas devisa/ barang, dan penanaman modal.
6. *Bonded Zone* = Zona Industri.
7. *Clean and Clear* = Keadaan bebas dari hak-hak pihak lain atau bebas dari segala jenis pembebanan hak.
8. *Closed Legal System* = Sistem logika hukum yang tertutup.
9. *Conditio Sine Qua Non* = Sesuatu atau keadaan yang harus ada.
10. *Counterpart* = Pembanding.
11. *Developer* = Pengembang perumahan.
12. *Dual Function* = Fungsi pemerintahan dan fungsi pembangunan.
13. *Entreport Partikulir* = Kawasan industri dan pergudangan.
14. *Execution* = Melaksanakan serta menyelenggarakan suatu aturan.
15. *Following Harmonization* = Harmonisasi hukum bidang-bidang tertentu yang ditujukan untuk penyesuaian hukum yang ada dengan perubahan sosial.
16. *Free Trade Zone* = Daerah perdagangan bebas.
17. *Grundnorm* = Aturan dasar.
18. *Hak Beheer* = Hak Menguasai.
19. *Konversi* = Perubahan peruntukan.
20. *Land Use Planing* = Tata Guna Tanah.
21. *Landmark* = Ciri khas suatu kota.

22. *Leading Harmonization* = Penerapan atau penggunaan hukum untuk melakukan perubahan-perubahan sosial.
23. *Legal Policy* = Kebijakan hukum.
24. *Legal System* = Sistem hukum.
25. *Masterplan* = Rencana Induk.
26. Otorita Batam = Badan Pengelola Pembangunan Pulau Batam.
27. *Overlapping* = Tumpang tindih.
28. *Spatial Planing* = Rencana Tata Ruang.
29. *Tinkering Harmonization* = Harmonisasi hukum melalui optimalisasi penerapan hukum yang ada dengan beberapa penyesuaian.
30. *Transshipment* = Kegiatan pengalihkapalan.
31. *Zoned Warehouse* = Tempat sementara usaha dan kegiatan penyimpanan, penimbunan, peletakan, alih kapal, pengemasan barang.

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Undang-Undang Pokok Agraria mengandung prinsip bahwa untuk mewujudkan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya, diperlukan pengaturan aspek fisik penggunaan tanah dan pengaturan aspek hukum penguasaan tanahnya. Oleh karena itu, Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) menginstruksikan kepada pemerintah agar membuat perencanaan mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah, guna berbagai keperluan pembangunan yang berorientasi pada kemakmuran rakyat Indonesia.<sup>1</sup>

Teranglah dari penjelasan itu bahwa kekuasaan yang diberikan kepada Negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu meletakkan kewajiban kepada Negara untuk mengatur pemilikan dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan Bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.<sup>2</sup>

Kewenangan pemerintah dalam mengatur bidang pertanahan terutama dalam hal lalu lintas hukum dan pemanfaatan tanah, didasarkan pada ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA yakni dalam hal kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan

---

<sup>1</sup>Margono Slamet, *Prosiding Seminar Program Pengembangan Diri (PPD) 2006 Bidang Ilmu Hukum*, Forum HEDS, BKS PTN Wilayah Barat, Jakarta, 2007, hal. 195

<sup>2</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan Pelaksanaanya*, Djambatan, Jakarta 2005, hal. 2-3

peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah termasuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah dan juga menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah.<sup>3</sup>

Perintah membuat rencana persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah tersebut, secara tegas dicantumkan dalam Pasal 14 ayat (1) UUPA yang berbunyi : “Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3), Pasal 9 ayat (2) serta Pasal 10 ayat (1) dan (2) pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, yaitu :

1. Untuk keperluan negara.
2. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa.
3. Untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan.
4. Untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu.
5. Untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.

---

<sup>3</sup>Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2010, hal. 1

Dengan ketentuan tersebut pemerintah telah diberi kewenangan yuridis untuk membuat aturan dan peraturan (*bestemming*) dalam lapangan agraria berupa tanah, serta menyelenggarakan aturan tersebut (*execution*) yang menyangkut subyek dan obyek tersebut sepanjang mengenai sumber daya agraria.<sup>4</sup>

Tanah sebagai sumber daya alam, sangat penting artinya bagi kehidupan manusia. Pemanfaatan tanah dalam berbagai sektor kegiatan seperti pertanian, pemukiman, sarana umum dan lain-lain mengakibatkan tanah menjadi suatu benda yang kian hari kian dibutuhkan.<sup>5</sup>

Sejalan dengan meningkatnya pembangunan di segala bidang, maka meningkat pula kebutuhan akan tanah, Sebagaimana yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004, pada Bab IX Pembangunan Daerah, yang di titik beratkan pada program pengelolaan Pertanahan, yaitu :

“Tujuan dari program ini adalah mengembangkan administrasi pertanahan untuk meningkatkan pemanfaatan dan penguasaan tanah secara adil dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat termasuk hak ulayat masyarakat hukum adat dan meningkatkan kapasitas kelembagaan pengelolaan pertanahan di pusat dan daerah”

Saat ini, masalah tanah makin lama makin berkembang sebagai obyek yang kontroversial. Disatu sisi hutan harus dijaga dan diselamatkan demi kelestarian untuk menjalankan fungsi-fungsinya dan disisi lain hutan harus dimanfaatkan untuk

---

<sup>4</sup>*Ibid.*, hal. 1

<sup>5</sup>Hasim Purba, *Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Asas Musyawarah Mufakat*, dalam Buku Hasim Purba, dkk, *Sengketa Pertanahan dan Alternatif Pemecahan*, Cahaya Ilmu, Medan, 2006, hal. 1

menunjang pembangunan dan tidak menutup kemungkinan untuk dikonversi bagi peruntukan lain.<sup>6</sup>

Sejak awal dekade 1970-an, sektor kehutanan di Indonesia telah memainkan peranan penting dalam pembangunan nasional sebagai sumber daya terbesar perolehan devisa nonmigas, pelopor perkembangan industri, penyedia lapangan kerja, dan penggerak pembangunan daerah.<sup>7</sup>Karenanya, guna mempertahankan produktivitasnya sumber daya ini perlu dijaga kelestariannya.

Hutan di Indonesia mempunyai peranan penting baik ditinjau dari aspek ekonomi, sosial budaya maupun ekologi. Namun demikian, sejalan dengan pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan nasional, tekanan terhadap sumber daya hutan semakin meningkat.

Dengan terjadinya tekanan terhadap hutan tersebut, perusakan hutan yang terjadi di Indonesia memiliki hubungan yang signifikan dengan pertumbuhan ekonomi.<sup>8</sup> Selain itu, hutan di Indonesia mengalami penyusutan, diakibatkan salah satunya adalah pembukaan hutan yang dijadikan lahan berupa pemukiman, industri, jasa, pertokoan, sarana umum dan lain-lain..

Salah satu isu penting dalam pengembangan kegiatan peruntukan lahan versus kelestarian lingkungan hidup adalah tumpang tindih dan konflik penggunaan lahan, terutama dengan kegiatan kehutanan. Di satu sisi, hutan merupakan andalan

---

<sup>6</sup>Anonim, "Hutan jadi kebun, perlukah?", <http://www.Ksdasulsel.com>, terakhir diakses pada tanggal 13 Januari 2013

<sup>7</sup>Supriadi, *Hukum Kehutanan Dan Hukum Perkebunan Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hal. 1

<sup>8</sup>*Ibid.*, hal. 2

pemasukan devisa negara, sekaligus motor penggerak pertumbuhan suatu daerah. Di sisi lain, sektor peruntukan dan penggunaan lahan juga berperan penting dalam perekonomian nasional. Tumpang tindih di antara keduanya berpotensi menimbulkan konflik kepentingan.

Untuk menjembatani kepentingan tersebut, diperlukan kebijakan tepat dan komprehensif yang mampu mengoptimalkan pengembangan sektor kehutanan, maupun industri, sekaligus ramah terhadap lingkungan. Kebijakan ini nantinya diharapkan juga dapat memberikan konsistensi, kejelasan, dan koordinasi dari pemerintah kepada para pengusaha dalam menjalankan usahanya.

Pulau Batam mulai dikembangkan sejak awal tahun 1970-an sebagai basis logistik dan operasional untuk industri minyak dan gas bumi oleh Pertamina dengan berbekal Keputusan Presiden Nomor 65 Tahun 1970 tentang Proyek Pengembangan Pulau Batam Sebagai Dasar Logistik Lepas Pantai Untuk Kegiatan Pengeboran Oleh Pertamina. Pengembangan Pulau Batam sebagai Kawasan Industri dimulai dengan terbitnya Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 1971 tentang Pengembangan Pembangunan Pulau Batam. Statusnya ditingkatkan sebagai daerah industri dengan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam yang telah lima kali diubah yaitu dengan Keputusan Presiden Nomor 45 Tahun 1978, Keputusan Presiden Nomor 58 Tahun 1989, Keputusan Presiden Nomor 94 Tahun 1998, Keputusan Presiden Nomor 113 Tahun 2000 dan Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 2005.

Sejumlah daerah ditetapkan sebagai kawasan *bondedwarehouse* melalui Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1974 tentang Penunjukan dan Penetapan Beberapa Wilayah Usaha *Bonded Warehouse* di Daerah Pulau Batam. Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Keputusan Nomor 43 Tahun 1977 yang menetapkan Pengelolaan dan Penggunaan Tanah di Daerah Industri Pulau Batam.

Kemudian, pemerintah melalui Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1978 menetapkan seluruh daerah Industri Pulau Batam sebagai wilayah *bonded warehouse*. Pemerintah membentuk Kotamadya di wilayah Industri Pulau Batam melalui Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1983. Kemudian Pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1984 yang mengatur hubungan kerja antara pemerintah Kotamadya Batam dengan Otorita Batam. Pemerintah kemudian menambah wilayah lingkungan kerja daerah Industri Pulau Batam dan penetapannya sebagai wilayah usaha *bonded warehouse* dengan Keputusan Presiden Nomor 56 Tahun 1984 tentang Perluasan Wilayah Kerja Otorita Batam meliputi lima puluh pulau kecil di sekitar Pulau Batam. Kemudian Pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 1992 tentang Penambahan Wilayah Lingkungan Kerja Otorita Batam meliputi Pulau Rempang, Galang, Galang Baru dan beberapa pulau kecil disekitarnya dan penetapannya sebagai wilayah Usaha Kawasan Berikat (*Bonded Zone*). Setahun kemudian, Ketua Badan Pertanahan Nasional (BPN) menerbitkan Surat Keputusan Nomor 9-VIII-1993, memperluas daerah pengembangan Pulau Batam ke Pulau Rempang dan Pulau Galang, serta pulau-pulau disekitarnya.

Penetapan status Pulau Batam sebagai zona industri lewat Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam tidak saja membuat



perubahan dalam pola kebijakan di bidang industri, tetapi juga kebijakan di bidang pertanahan. Dengan perubahan status tersebut, kebijakan pertanahan menjadi kewenangan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam, untuk selanjutnya disebut Otorita Batam, (sekarang disebut BP Kawasan ) dengan pemberian Hak Pengelolaan.<sup>9</sup>

Keberadaan Otorita Batam tidak terlepas dari kebijakan Pemerintah Pusat untuk memperlakukan Pulau Batam secara khusus demi memacu iklim investasi dan pertumbuhan ekonomi nasional dengan memanfaatkan potensi dan letak strategis Pulau Batam. Pada tahun 1983, Pulau Batam menjadi Kota Administratif berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1983 dengan tiga sub distrik (kecamatan), yakni Belakang Padang, Batam Barat, Batam Timur.<sup>10</sup>

Derasnya tuntutan otonomi daerah dan kisah melunaknya kekuasaan sentralistik mendorong perubahan sejarah Pemerintahan di Batam. tanggal 4 Oktober 1999 menjadi momentum perubahan bagi Kota Batam. Wilayah yang semula berstatus Pemerintahan Kota Administratif dengan keunikan sebagai daerah khusus industri ditetapkan menjadi Pemerintahan yang otonom melalui Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Palalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi, dan Kota Batam.<sup>11</sup>

Diberikannya status kota otonom kepada Batam juga sesuai dengan kehendak Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang 32 Tahun 2004 yang memberikan kekuasaan

---

<sup>9</sup> Pemerintah Kota Batam, *Profil Batam Madani 2004*, Pemko Batam, Batam, 2004, hal. 8

<sup>10</sup> *Ibid.*, hal 9

<sup>11</sup> Freddy Roeroe, *Et.al.*, *Batam Komitmen Setengah Hati*, Aksara Karunia, Jakarta, 2003, hal. 89

yang amat besar kepada masing-masing daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri, sehingga Batam memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakatnya.<sup>12</sup>

Dalam bidang pertanahan, kepada Otorita Batam diberikan Hak Pengelolaan atas seluruh wilayah di Pulau Batam. Hak Pengelolaan Otorita Batam diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977 tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah di Daerah Industri Pulau Batam.<sup>13</sup>

Sebagai tindak lanjut dari Pasal 6 Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 diterbitkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977. Keputusan Menteri Dalam Negeri Ini memberikan Hak Pengelolaan kepada Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam untuk seluruh areal tanah yang ada di Pulau Batam termasuk gugusan Pulau Janda Berhias, Tanjung Sauh, Ngenang, dan Pulau Kasem.<sup>14</sup>

Berdasarkan Kewenangan Hak Pengelolaan diatas, maka perencanaan penggunaan dan peruntukan serta perolehan dan Penggunaan Tanah di Pulau Batam harus mengikuti Rencana Penggunaan dan Peruntukan Tataguna Tanah/ Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang dibuat oleh Otorita Batam. Konsep dasar

---

<sup>12</sup>Arie Sukanti Hutagalung, Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hal. 175.

<sup>13</sup>*Ibid.*, hal. 178

<sup>14</sup>Republik Indonesia, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977 tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah di Daerah Industri Pulau Batam.

pembangunan haruslah didasarkan pada rencana tata ruang (*Spatial Planing*) dan tata guna tanah (*land use planing*).<sup>15</sup>

Sesuai ketentuan Pasal 6 ayat (1) Keppres Nomor 41 tahun 1973 yang menyebutkan 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 tataguna tanah dalam rangka pengembangan Pulau Batam menjadi Daerah Industri dan wewenang untuk merencanakan Peruntukan dan Penggunaan tanah dimaksud di Pasal 6 ayat (2) sub b point 1 Keppres Nomor 41 tahun 1973 maka Otorita Batam telah membuat:<sup>16</sup>

1. Tahun 1979 Rencana Tata Guna Tanah (RTGT) oleh Ditjen Cipta Karya Departemen Pekerjaan Umum.
2. Tahun 1985 Rencana Tata Guna Tanah 1979 dievaluasi oleh Lembaga Teknik UI.
3. Tahun 1991 Master Plan ini di evaluasi kembali oleh Lembaga Teknik UI.

Setelah itu pada tahun 2001 Kotamadya Batam membuat Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), Master Plan tahun 1991 hasil dari evaluasi Lemtek UI ini masuk dan menjadi bagian dari RTRW Kotamadya Batam. Dan setelah terbentuk Kota Batam Master Plan Otorita Batam tersebut menjadi bagian dari RTRW Kota Batam 2004-2014 berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2004 tentang Rencana

---

<sup>15</sup>Ekobudiharjo, *Penataan Ruang Pembangunan Perkotaan*, Alumni 2011, Bandung, hal. 10.

<sup>16</sup>Wawancara dengan Halomoan Panjaitan, Ketua Staff Ahli Tim Pertanahan BP Batam, Tanggal 5 April 2012.

Tata Ruang Wilayah Kota Batam Tahun 2004-2014. Dalam RTRW Kota Batam 2008-2028 dan Ranperpres Rencana Tata Ruang Kawasan Batam Bintan Karimun (RTRK BBK), Master Plan Otorita Batam juga menjadi bagian dari RTRW dan RTRK BBK tersebut.<sup>17</sup>

Pentingnya memastikan kawasan hutan yang aman dan bebas konflik adalah mimpi setiap rimbawan dan sektor kehutanan sejak diterbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan. Sejak baris regulasi kehutanan tersebut diundangkan, kebutuhan untuk memberikan batas kawasan hutan yang akan dipertahankan sebagai hutan tetap yang diakui, baik oleh masyarakat maupun perturan perundangan diatur melalui pengukuhan kawasan hutan. Kebijakan penunjukan kawasan hutan dimulai dengan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) pada periode 1980-an yang kemudian dijadikan basis untuk pemberian ijin perusahaan hutan.<sup>18</sup>

Menelisik permasalahan tumpang-tindih lahan di era otonomi daerah, khususnya di atas tanah Hak Pengelolaan Otorita Batam, pangkal permasalahan berawal dari penerbitan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 173/kpts-II/1986 tanggal 06 Juni 1986 tentang Penunjukan Areal Hutan di wilayah Propinsi Daerah Tingkat 1 Riau, yang disebut dengan Tata Guna Hutan Kesepakatan (selanjutnya disebut Ketentuan TGHK).

---

<sup>17</sup>Wawancara dengan Halomoan Panjaitan, Ketua Staff Ahli Tim Pertanahan BP Batam, Tanggal 5 April 2012.

<sup>18</sup>Hariadi Kartodiharjo, Bramasto Nogroho dan Haryanto R Putro, *Pembangunan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) Konsep, Peraturan Perundangan dan Implementasi*, Direktorat Wilayah Pengelolaan dan Penyiapan Areal Pemanfaatan Kawasan Hutan, Jakarta, 2011, hal. 3.

Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 173/kpts-II/1986 tanggal 06 juni 1986 atau yang disebut TGHK tersebut, Menteri Kehutanan menindak lanjuti dengan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 47/kpts-II/1987 tentang Penunjukan Kawasan Hutan di Pulau Batam seluas  $\pm$  23.043 Ha. Atas dasar itu Menteri Kehutanan melakukan Pengukuhan Kawasan Hutan di Pulau Batam dengan berdasarkan atas empat Surat Keputusan Penetapan Kawasan Hutan di Pulau Batam yaitu SK. Menhut Nomor 427/kpts-II/1992, SK. Menhut 428/Kpts-II/1992, SK. Menhut Nomor 719/Kpts- II/1993 dan SK. Menhut Nomor 202/Kpts-II/1994, seluas 12.077 Ha yang meliputi wilayah Muka Kuning dan Batu Ampar.

Dengan ketentuan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967, serta ketentuan angka 1 TGHK dan ketentuan Pasal 1 dan Pasal 6 ayat (2) Keppres 41 Tahun 1973 yang telah terbit lebih dahulu yang menetapkan Pulau Batam yang termasuk dalam Wilayah Daerah Tingkat I Propinsi Riau ditetapkan sebagai Daerah Industri dan memberikan Hak Pengelolaan atas seluruh areal tanah yang terletak di Pulau Batam maka tidak ada lagi Kawasan Hutan yang diukur dan ditetapkan di Pulau Batam, dan dengan demikian SK. Menhut Nomor 47/Kpts-II/1987 yang terbit belakangan, menindih Hak Pengelolaan Otorita Batam yang berdasarkan Keppres 41 Tahun 1973 yang lebih tinggi dari SK Menteri Kehutanan, serta melanggar Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 dan melanggar SK. Menhut Nomor 173/Kpts-II/1986 (TGHK) sehingga SK. Menhut Nomor 47/Kpts-II/1987 dan turunannya menjadi batal demi hukum.

Pembaharuan Undang-Undang Pokok Kehutanan Nomor 5 Tahun 1967 menjadi Undang-Undang Kehutanan Nomor 41 Tahun 1999 telah mengubah basis legal pembentukan Kesatuan Pengusahaan Hutan Produksi menjadi Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) yang tidak hanya mencakup kawasan hutan produksi, tetapi meliputi seluruh kawasan dan fungsi hutan. Selain itu, terbitnya Undang-Undang Penataan Ruang Nomor 24 tahun 1992 telah mendorong proses padu serasi antara kawasan hutan yang di tunjuk melalui TGHK dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi yang pada akhirnya menghasilkan penunjukan kawasan hutan baru oleh Menteri Kehutanan.

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan atas dasar Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Menteri Kehutanan melakukan penunjukan kawasan hutan, yang saat ini menjadi konflik kehutanan terhadap pemerintah maupun masyarakat, hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap status kawasan hutan.

Salah satu hal yang dapat dijadikan acuan sebagai perkembangan yang di peroleh dalam penelitian ini adalah sikap dari Pemerintah Kalimantan Tengah yang mengajukan masalah penunjukan kawasan hutan tersebut ke Mahkamah Konstitusi terkait tentang pengujian Pasal 1 angka 3 Undang-Undang 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Alasan dimohonkannya pengujian ini karena dengan berlakunya ketentuan Pasal 1 angka 3 UU kehutanan yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, yang mengakibatkan melanggar Hak Konstitusional pemohon dalam hal ini adalah Pemerintah Kalimantan Tengah.

Bahwa menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menentukan bahwa Kawasan Hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap. Dalam Putusan Mahkamah Konsitusi Nomor 45/PUU-IX/2011 menyebutkan:<sup>19</sup>

“Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 3, Pasal 14, Pasal 15 dan Penjelasan Pasal 15 ayat (1) UU Kehutanan, pengertian kawasan hutan yang hanya ditafsirkan sebagai kegiatan penunjukan, bukan dengan kegiatan pengukuhan kawasan hutan menimbulkan ketidakpastian hukum kawasan hutan. Penunjukan kawasan hutan merupakan kegiatan awal dalam pengukuhan kawasan hutan yang secara runtut meliputi kegiatan penunjukan kawasan hutan, penataan batas kawasan, pemetaan kawasan hutan, dan penetapan kawasan hutan. Dengan kalimat lain bahwa penetapan kawasan hutan merupakan kegiatan penutup dari pengukuhan sebuah kawasan sebagai kawasan hutan”.

Bahwa dengan adanya tafsir yang dilakukan sepihak oleh Kementerian Kehutanan terhadap pengertian kawasan hutan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 UU Kehutanan yang menyatakan bahwa penunjukan sudah mempunyai kekuatan hukum, maka berdampak kepada pelaksanaan penegakan hukum di bidang kehutanan yang tidak adil dan dan melanggar hak konstitusional.<sup>20</sup>

Bahwa akibat ditafsirkannya kawasan hutan dengan hanya penunjukan, maka mengakibatkan adanya ketidakpastian hukum dalam menentukan sebuah kawasan sebagai kawasan hutan dan tumpang tindih dalam pemberian izin kawasan hutan;<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup>Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PUU-IX/2011, Tanggal 21 Februari 2012. Hal 32.

<sup>20</sup>*Ibid.*

<sup>21</sup>*Ibid.*, hal. 33.

Dengan demikian Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan para pemohon dalam hal ini Pemerintah Kalimantan Tengah untuk seluruhnya yang menyatakan bahwa frasa “ditunjuk dan atau” dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 86, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4412) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.<sup>22</sup>

Dalam Tata Guna Hutan Kesepakatan di Pulau Batam yang berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 173/Kpts-II/1986 tanggal 6 Juni 1986 tentang Penunjukan Areal Hutan di Wilayah Provinsi Dati I Riau Sebagai Kawasan Hutan, ketentuan TGHK menyebutkan Bilamana rencana Kawasan Hutan ini mencakup areal pemilikan dan hak lainnya yang sah, maka hak-hak tersebut akan dikeluarkan pada waktu pengukuran dan penataan batas dilapangan dalam rangka pengukuhan kawasan hutan.

Namun demikian Ketika TGHK diterbitkan sudah ada haklain di Pulau Batam yaitu Hak Pengelolaan Otorita Batam yang diberikan berdasarkan Keppres Nomor 41 Tahun 1973 dengan peruntukan tanah sebagai Daerah Industri berdasarkan

---

<sup>22</sup>*Ibid.*, hal. 160-161



Rencana Tata guna Tanah yang ditetapkan Pemerintah yaitu berdasarkan Master Plan Otorita Batam.

Dengan Terbitnya TGHK maka Peraturan dan Ketentuan Yang Terkait Penunjukan dan Penetapan Kawasan Hutan di Batam berdasarkan atas Hak menguasai dari Negara tersebut pada Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 memberi wewenang untuk Menetapkan dan mengatur perencanaan, peruntukkan, penyediaan dan penggunaan hutan sesuai dengan fungsinya dalam memberikan manfaat kepada rakyat dan Negara.<sup>23</sup>

Dengan kondisi ini maka terjadilah tumpang tindih Hak Menguasai Negara atas tanah (permukaan bumi) yakni Hak Pengelolaan Otorita Batam berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 dan Hak Menguasai dari Negara atas Hutan yaitu Kawasan Hutan berdasarkan SK Menteri Kehutanan karena mengabaikan ketentuan TGHK dan Ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967.

Berdasarkan uraian diatas, penulis memandang perlu meneliti dan mengkaji secara ilmiah persoalan ini dengan judul penelitian “Kepastian Hukum Atas Pengalokasian Peruntukan Lahan Pada Kawasan Hutan Di Atas Tanah Hak Pengelolaan Otorita Batam.”

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka yang menjadi perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

---

<sup>23</sup>Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, Pasal 5 ayat (2)

1. Bagaimana kepastian hukum atas pengalokasian peruntukan lahan pada kawasan hutan diatas tanah Hak Pengelolaan Otorita Batam?
2. Bagaimana perlindungan hukum atas adanya tumpang tindih peruntukan lahan tersebut bagi para pemilik tanah di wilayah Otorita Batam?
3. Bagaimana upaya penyelesaian adanya tumpang tindih peruntukan lahan diatas Hak Pengelolaan Otorita Batam?

### **C. Tujuan Penelitian**

Sehubungan dengan permasalahan tersebut di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui kepastian hukum atas pengalokasian peruntukan lahan pada kawasan hutan diatas tanah Hak Pengelolaan Otorita Batam.
2. Untuk mengetahui perlindungan hukum atas adanya tumpang tindih peruntukan lahan tersebut bagi para pemilik tanah.
3. Untuk mengetahui upaya penyelesaian adanya tumpang tindih peruntukan lahan diatas Hak Pengelolaan Otorita Batam.

### **D. Manfaat Penelitian**

Kegiatan penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat baik secara teoritis maupun praktis, seperti dijabarkan lebih lanjut sebagai berikut :

#### **1. Secara teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbang saran dalam ilmu pengetahuan hukum pada umumnya dan hukum perdata pada khususnya terutama

dibidang pertanahan yang menyangkut mengenai terjadinya tumpang tindih peruntukan lahan pada kawasan hutan diatas tanah Hak Pengelolaan Otorita Batam sehubungan dengan diterbitkannya SK penetapan kawasan hutan di Batam.

## **2. Manfaat Praktis**

Dengan adanya penelitian ini dapat memberikan informasi dan pendapat yuridis kepada berbagai pihak, baik kepada pemerintah, khususnya pemerintah daerah Kota Batam, Otorita Batam dan Badan Pertanahan Kota Batam dalam menyelesaikan masalah pertanahan terkait dengan peraturan atau keputusan yang akan diterbitkan dan diterapkan agar tidak ada pihak-pihak yang dirugikan, dan dapat dijadikan oleh pihak lain sebagai sesuatu yang berguna jika menghadapi masalah hukum yang serupa.

## **E. Keaslian Penulisan**

Berdasarkan penelusuran yang telah dilakukan, baik terhadap hasil penelitian yang sudah ada maupun yang sedang dilakukan khususnya pada Sekolah Pasca Sarjana Magister Kenotariatan Universitas Sumatera Utara belum ada penelitian dengan judul “Kepastian Hukum Atas Pengalokasian Peruntukan Lahan Pada Kawasan Hutan Di Atas Hak Pengelolaan Otorita Batam”. Akan tetapi ada beberapa penelitian yang menyangkut hak pengelolaan Otorita Batam, antara lain penelitian yang dilakukan oleh :

1. Saudari Yosephina Hotma Vera (NIM. 067011129), Mahasiswa Magister Kenotariatan Universitas Sumatera Utara, dengan judul penelitian “Agunan

Dalam Perjanjian Kredit Yang Diikat Dengan Akta Jaminan Fidusia Terhadap Bangunan Yang Berdiri Di Atas Tanah Otorita Batam”, dengan permasalahan yang diteliti adalah:

- a. Apakah pengaturan objek yang dapat di jadikan jaminan fidusia menurut Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia telah mengakomodasi perkembangan masyarakat khususnya di Pulau Batam?
  - b. Bagaimanakah akibat hukumnya terhadap benda tidak bergerak sebagai objek jaminan fidusia khususnya terhadap bangunan yang berdiri di atas lahan Hak Pengelolaan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam?
  - c. Bagaimana pengikatan akta jaminan fidusia atas agunan dalam perjanjian kredit di Pulau Batam?
2. Saudari Juliani Libertina Nasution (NIM.087011144), Mahasiswa Magister Kenotariatan Universitas Sumatera Utara, dengan judul penelitian “Hak Kepemilikan Dan Penguasaan Atas Tanah Di Wilayah Pulau Batam (Studi: Di Pulau Sekikir Dan Pulau Bulat)”, dengan permasalahan yang diteliti adalah :
- a. Bagaimanakah pola kepemilikan dan penguasaan tanah pada pulau-pulau di wilayah Kepulauan Batam?
  - b. Bagaimanakah pelaksanaan penggunaan tanah pada pulau-pulau di wilayah Kepulauan Batam ?
  - c. Apakah ada upaya perlindungan hukum terhadap pemilikan dan penguasaan tanah di pulau-pulau di wilayah Kepulauan Batam tersebut?

Permasalahan-permasalahan yang dibahas dalam penelitian-penelitian tersebut berbeda dengan permasalahan-permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini. Dengan demikian penelitian ini adalah asli baik dari segi substansi maupun dari permasalahan, sehingga penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan secara akademik.

## **F. Kerangka Teori dan Konsepsi**

### **1. Kerangka Teori**

Kegiatan penelitian dimulai, apabila seorang ilmuwan melakukan usaha untuk bergerak dari teori, pemilihan metode. Dalam proses ini, akan timbul preferensi seorang ilmuwan terhadap teori-teori dan metode-metode tertentu.<sup>24</sup>

Teori diartikan sebagai suatu sistem yang berisikan proporsi-proporsi yang telah diuji kebenarannya, maka suatu teori juga mungkin memberikan pengarahan pada aktivitas penelitian yang dijalankan dan memberikan taraf pemahaman tertentu.<sup>25</sup>

Keberadaan teori dalam dunia ilmu sangat penting karena teori merupakan konsep yang akan menjawab suatu masalah. Teori oleh kebanyakan ahli dianggap sebagai sarana yang memberikan rangkuman bagaimana memahami suatu masalah dalam setiap bidang ilmu pengetahuan.<sup>26</sup>

Menurut M.Solly Lubis menyebutkan bahwa landasan teori adalah suatu kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, thesis mengenai suatu kasus atau

---

<sup>24</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta 2005, hal. 6

<sup>25</sup>*Ibid.*, hal 6

<sup>26</sup>Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, hal. 113.

permasalahan (problem) yang dijadikan bahan perbandingan, pegangan teoritis, yang mungkin disetujui ataupun tidak disetujui yang merupakan masukan dalam membuat kerangka berpikir dalam penulisan.<sup>27</sup>

Menurut Mukti Fajar teori adalah suatu penjelasan yang berupaya untuk menyederhanakan pemahaman mengenai suatu fenomena atau teori juga merupakan simpulan dari rangkaian berbagai fenomena menjadi sebuah penjelasan yang sifatnya umum.<sup>28</sup>

Teori berfungsi untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau suatu proses tertentu terjadi.<sup>29</sup> Sedangkan suatu kerangka teori bertujuan menyajikan cara-cara bagaimana mengorganisasikan dan menginterpretasi hasil-hasil penelitian dan menghubungkan dengan hasil-hasil penelitian yang terdahulu.<sup>30</sup>

Berkenaan dengan penelitian ini, maka kerangka teori diarahkan secara khusus pada ilmu hukum yang mengacu pada penelitian hukum normatif. Penelitian ini berupaya guna menganalisis secara hukum mengenai perlindungan hukum atas terjadinya tumpang tindih peruntukan lahan pada suatu kawasan hutan yang berada di atas tanah Hak Pengelolaan Otorita Batam.

Kerangka teori yang dijadikan sebagai pisau analisis dalam penelitian ini adalah teori harmonisasi hukum dan juga didukung oleh teori sistem hukum.

---

<sup>27</sup>M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu Dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hal. 80.

<sup>28</sup>Mukti Fajar ND dan Yulianto Ahmad, MH., *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, PT. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hal. 134.

<sup>29</sup>J.J.J. M. Wisman, *Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial, Asas-asas*, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, Jakarta, 1996, hal. 203

<sup>30</sup>Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996, hal. 19.

Pemikiran harmonisasi bermula dari Rudolf Stammler yang mengemukakan bahwa konsep dan prinsip-prinsip hukum yang adil mencakup “harmonisasi” antara maksud, tujuan dan kepentingan individu dengan maksud, tujuan dan kepentingan masyarakat umum. Dengan kata lain, hukum akan tercipta baik apabila terdapat keselarasan antara maksud, tujuan dan kepentingan penguasa (pemerintah) dengan masyarakat. Di sisi lain, Badan Pembinaan Hukum Nasional Depkumham, memberikan pengertian harmonisasi hukum sebagai kegiatan ilmiah untuk menuju proses perharmonisasian (penyelarasan/kesesuaian/keseimbangan) hukum tertulis yang mengacu pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis dan yuridis.<sup>31</sup>

Usaha untuk melakukan harmonisasi sistem hukum berkenaan dengan terjadinya ketidakseimbangan dan perbedaan unsur-unsur sistem hukum, dilakukan dengan cara menghilangkan ketidakseimbangan dan melakukan penyesuaian terhadap unsur-unsur sistem hukum yang berbeda itu.<sup>32</sup>

Menurut Rudy Satriyo Mukantardjo Harmonisasi dalam pengertian yang sempit mempunyai makna usaha bersama untuk menyamakan pandangan, penilaian atau langkah tindakan guna dapat mencapai tujuan atau target bersama.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup>Mohammad Zamroni, “Menakar Korelatifitas Antara Harmonisasi Peraturan Daerah Dengan Hak Uji Materiil Mahkamah Agung,”<http://catatankecil-indri.blogspot.com/2012/01/menakar-korelatifitas-antara.html>, diakses tanggal 6 mei 2012.

<sup>32</sup>Kusnu Goesniadhie S, “Harmonisasi Hukum Dan Moralitas Bisnis Perbankan,”<http://kgsc.wordpress.com/harmonization-of-law/>, diakses tanggal 6 mei 2012.

<sup>33</sup>Rudy Satriyo Mukantardjo, “Harmonisasi Peran Aparat Penegak Hukum Dalam Memahami Peraturan Perundang-Undangan tentang Tindak Pidana Korupsi,”<http://korup5170.wordpress.com/opiniartikel-pakar-hukum/harmonisasi-peran-aparat-penegak-hukum-dalam-memahami-peraturan-perundang-undangan-tentang-tindak-pidana-korupsi/>, diakses tanggal 6 mei 2012.

Secara teoritis dikenal tiga model harmonisasi hukum, yaitu *tinkering harmonization*, *following harmonization* dan *leading harmonization*. *Tinkering harmonization* merupakan harmonisasi hukum melalui optimalisasi penerapan hukum yang ada (*existing law*) dengan beberapa penyesuaian, dengan pertimbangan efisiensi. *Following harmonization*, menunjuk pada harmonisasi hukum bidang-bidang tertentu yang ditujukan untuk penyesuaian hukum yang ada (*existing law*) dengan perubahan-perubahan sosial. *Leading harmonization*, menunjuk pada penerapan atau penggunaan hukum untuk melakukan perubahan-perubahan sosial. (Merryman, 1997).<sup>34</sup>

Harmonisasi bukan saja bertujuan pada terciptanya hukum, namun ia lebih dari sekedar perwujudan negara hukum yang baik. Disini ada proses pembangunan yang berkesinambungan antara subsistem ekonomi kapitalis, subsistem negara, dan subsistem masyarakat sipil dalam meujudkan hukum yang harmonis.<sup>35</sup>

Harmonisasi hukum pada peraturan dengan pendekatan sistem, yakni dengan konotasi sistem sebagai entitas, akan memandang bahwa harmonisasi hukum peraturan merupakan upaya menyeleraskan, menyesuaikan, menyeimbangkan, menyeraskan dan konsistensi unsur-unsur pembentukan peraturan terhadap tata urutan dan materi peraturan yang akan disusun. Dengan demikian, upaya harmonisasi ini merupakan "*conditio sine qua non*" bagi terjaminnya kepastian hukum, ketertiban

---

<sup>34</sup>Kusnu Goesniadhie S, "Harmonisasi Hukum Dan Moralitas Bisnis Perbankan," <http://kgsc.wordpress.com/harmonization-of-law/>, diakses tanggal 6 mei 2012.

<sup>35</sup>Riak Embun, "Harmonisasi Hukum Dalam Hubungan Masyarakat Dan Negara," <http://riakembun.wordpress.com/2011/02/28/harmonisasi-hukum-dalam-hubungan-masyarakat-dan-negara/>, diakses tanggal 6 mei 2012.



hukum, penegakan hukum dan perlindungan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran.<sup>36</sup>

Dalam hal pemberian Hak Pengelolaan didasari oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dan merupakan suatu entitas yang di berikan pemerintah kepada seseorang atau badan tertentu, sehingga tidak bisa ada tumpang tindih dengan hak lainnya di atasnya, seperti Keputusan Menteri Kehutanan yang menetapkan Kawasan Hutan di atas Hak Pengelolaan Otorita Batam.

Selama ini terdapat berbagai pengaturan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, mulai dari peraturan warisan kolonial Belanda sampai dengan peraturan yang dibentuk setelah Indonesia merdeka. Namun demikian, ternyata tidak sedikit dijumpai *overlapping* (tumpang tindih), benturan (friksi) bahkan kontradiksi (pertentangan) diantara peraturan tersebut yang berimplikasi pada lunturnya nilai kepastian hukum di tengah-tengah masyarakat. Melihat kondisi seperti ini, maka sudah sepantasnya perlu dibentuk suatu instrumentasi hukum berupa peraturan yang lebih menjamin terlaksananya kepastian hukum sekaligus memberikan kemanfaatan yang seluas-luasnya bagi kesejahteraan rakyat. Pada titik inilah, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pelaksanaan amanat Pasal 22 A UUD Tahun 1945 dibentuk dan disahkan pada tanggal 22 Juni 2004. Sejalan dengan

---

<sup>36</sup>Mohammad Zamroni, "Menakar Korelatifitas Antara Harmonisasi Peraturan Daerah Dengan Hak Uji Materiil Mahkamah Agung,"<http://catatankecil-indri.blogspot.com/2012/01/menakar-korelatifitas-antara.html>, diakses tanggal 6 mei 2012.

hal tersebut, salah satu prioritas yang harus dilakukan dalam rangka pembangunan hukum nasional adalah melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan.

Sebagai teori pendukung dalam penelitian ini digunakan teori tentang sistem hukum, menurut Prof. Hart yang dalam tulisannya *Positivisme and the separation of law and morals* menguraikan bahwa sistem hukum adalah satu sistem logika yang tertutup (*closed logical sistem*); pada sistem tersebut ketentuan-ketentuan hukum yang benar bisa di peroleh dengan alat-alat logika (*logical means*) dari peraturan-peraturan hukum yang telah ditetapkan sebelumnya, tanpa memperhatikan pada tujuan-tujuan sosial, politik, ukuran-ukuran moral dan sebagainya.<sup>37</sup>

Menurut pandangan Ahmad M Ramli, yang menjadi persoalan mendasar, terkait *grand design* Pembangunan Sistem dan Politik Hukum Nasional, adalah bagaimana membuat struktur sistem hukum (*legal system*) yang kondusif bagi keberagaman sub-sistem, keberagaman substansi, pengembangan bidang-bidang hukum yang dibutuhkan masyarakat, juga kondusif bagi terciptanya kesadaran hukum masyarakat dan kebebasan untuk melaksanakan hak-hak dan kewajiban-kewajiban sesuai dengan aturan yang berlaku. Tegasnya, harus ada kebijakan hukum (*legal policy*) yang jelas untuk menciptakan kondisi di atas.<sup>38</sup>

Disini tampak bahwa prinsip negara hukum adalah mengabdikan pada kepentingan masyarakat dan bangsa dan menjadi pilar demokrasi bagi terwujudnya

---

<sup>37</sup>Mr. Soetiksno, *Filsafat Hukum Bagian 1*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 2008, hal. 53.

<sup>38</sup>Ahmad M Ramli, *Reformasi bidang hukum; menuju negara hukum yang demokratis*, 2008, hal 2-4. (Makalah Yang disampaikan dalam pembukaan konferensi Mahasiswa Hukum Nasional di UI Jakarta Maret 2008).

kesejahteraan masyarakatnya. Oleh karena itu produk hukum yang dihasilkan adalah hukum yang konsisten dengan falsafah Negara, mengalir dari landasan konstitusi UUD 1945 dan secara sosiologis menjadi sarana untuk tercapainya keadilan dan kesejahteraan masyarakat.

Sistem hukum pertanahan dibangun berdasarkan asas-asas hukum, Mariam Darus mengemukakan bahwa sistem hukum merupakan kumpulan asas-asas hukum yang terpadu di atas mana dibangun tertib hukum.<sup>39</sup>

Dalam *Stufen-teory* Hans Kelsen mengemukakan bahwa peraturan-peraturan hukum positif disusun secara pyramidaal (bertingkat-tingkat) dari atas, yaitu dari *grundnorm* secara bertingkat-tingkat kebawah, kesesuatu yang melaksanakan norma-norma hukum tersebut secara konkrit.<sup>40</sup> Suatu peraturan tidak boleh bertentangan dengan peraturan-peraturan yang berlaku pada suatu jenjang yang lebih tinggi yang berpuncak pada *Grundnorm*.<sup>41</sup>

Dalam penelitian ini penetapan kawasan hutan di atas Hak Pengelolaan telah menyalahi konstruksi hukum yang ada. Pada prinsipnya Hak Pengelolaan atas seluruh areal tanah di Pulau Batam sudah lahir sejak diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam. Selama tidak terdapat peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 maka Surat Keputusan Menteri Kehutanan mengenai penetapan kawasan

---

<sup>39</sup>Mariam Darus Badrulzaman, *Hukum Benda Nasional, Alumni*, Bandung, 1990, hal. 15.

<sup>40</sup>*Ibid.*, hal. 64.

<sup>41</sup>Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, Markus Y. Hage, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hal. 121.

hutan di Pulau Batam menjadi batal demi hukum dan Hak Pengelolaan di Pulau Batam sah secara hukum.

Menurut Hans Kelsen pada tiap tingkat tidak saja dilaksanakan norma-norma hukum, akan tetapi dalam mengkonkritisir norma-norma hukum dari satu peraturan yang lebih tinggi diciptakan pula norma-norma hukum baru dengan menerapkan norma-norma yang lebih tinggi pada satu keadaan dan pada pihak-pihak tertentu.<sup>42</sup> Sehingga satu putusan dengan sekaligus melaksanakan dan menciptakan hukum, karena mengadakan pemilihan antara kemungkinan-kemungkinan penafsiran yang dimungkinkan oleh satu undang-undang atau peraturan hukum lainnya yang ada di atasnya.<sup>43</sup>

Dalam Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 173/kpts-II/1986 tanggal 06 Juni 1986 tentang Penunjukan Areal Hutan di wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Riau dan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 47/KPts-II/1987 tentang Penunjukan Kawasan Hutan Di Pulau Batam ±23.043 Ha serta turunannya yang ditetapkan oleh Menteri Kehutanan pada saat melakukan Pengukuhan Kawasan Hutan di Pulau Batam yang terdiri atas empat SK Penetapan Kawasan Hutan yaitu SK. Menhut Nomor 427/kpts-II/1992, SK. Menhut 428/Kpts-II/1992, SK. Menhut Nomor 719/Kpts- II/1993 dan SK. Menhut Nomor 202/Kpts-II/1994, seluas 12.077 Ha yang meliputi wilayah Muka Kuning dan Batu Ampar ketentuan ini mengabaikan dan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan sudah terlebih dahulu terbit

---

<sup>42</sup>Mr. Soetiksno, *Filsafat Hukum Bagian I*, *Op.Cit.*, hal. 64

<sup>43</sup>*Ibid.*, hal. 64

yaitu Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam Pasal 1 dan Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) huruf a yang menetapkan :

- a. Menetapkan seluruh Pulau Batam sebagai Daerah Industri.
- b. Penggunaan dan peruntukan tanah untuk industri, pelabuhan, bangunan-bangunan, usaha-usaha dan fasilitas-fasilitas lainnya yang berhubungan dengan pelaksanaan pembangunan Pulau Batam sebagai daerah industri berdasarkan Rencana Tata Guna Tanah.
- c. Pemberian seluruh tanah yang terletak di Pulau Batam dengan Hak Pengelolaan kepada Otorita Batam.

Problematika filosofis, teoritis dan yuridis tersebut berdampak pada kondisi empiris terhadap terjadinya tumpang tindih peruntukan lahan pada kawasan hutan di atas Hak Pengelolaan Otorita Batam yang menimbulkan akibat hukum terhadap pemegang hak atas tanah di Pulau Batam. Dibalik semua problematika tersebut terdapat disharmonisasi hukum berupa banyak dan parsialnya pengaturan yang dapat menimbulkan perbedaan penafsiran serta kerumitan pada aspek kewenangan kelembagaan.

Sehubungan dengan disharmonisasi hukum tersebut, penting untuk dicarikan solusinya. Pertama harus dicari terlebih dahulu makna hukum (nilai, asas dan prinsip) yang terkandung dalam persoalan perlindungan hukum terhadap adanya tumpang tindih peruntukan lahan pada kawasan hutan, dengan mengetahui makna hukum yang terkandung dalam perlindungan hukum terhadap terjadinya tumpang tindih, akan memudahkan untuk mengidentifikasi secara detail letak disharmonisasi hukum yang

terjadi terkait dengan terjadinya tumpang tindih peruntukan lahan pada kawasan hutan di atas Hak Pengelolaan Otorita Batam untuk kemudian menentukan arah harmonisasi hukum yang akan dituju dan terakhir, arah harmonisasi hukum yang telah ditentukan tersebut dikonkritkan dalam bentuk pembaharuan konsep hukum untuk merubah paradigma lama menjadi paradigma baru yang lebih komprehensif, efisien, dan efektif.

Harmonisasi hukum harus dilakukan secara sistemik dan integralistik sejak perencanaan, penyusunan naskah akademik, sampai dengan penyusunan RUU. Urgensitas harmonisasi ini bertalian erat dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM) Bidang Hukum yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang ada masih banyak yang tumpang tindih, inkonsisten dan bertentangan antara peraturan yang sederajat satu dengan lainnya, antara peraturan tingkat pusat dan daerah, dan antara peraturan yang lebih rendah dengan peraturan di atasnya. Untuk itu maka pembentukan peraturan perundang-undangan seharusnya dilakukan dengan pendalaman materi, sinkronisasi dan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan lain, serta upaya untuk membuka akses dan meningkatkan partisipasi masyarakat.

Harmonisasi hukum, melakukan regulasi melalui usaha unifikasi, dengan mendekatkan aturan dan koordinasi kebijakan, untuk menghindari pengaturan yang tumpang tindih.

Sebagai akibat adanya tumpang tindih peruntukan lahan tersebut, dalam hal bidang tanah yang telah bersertifikat yang hak atas tanahnya ditetapkan sebagai kawasan hutan tidak dapat melakukan perbuatan hukum baik berupa peralihan

maupun pembebanan serta pengajuan permohonan hak baru di Kantor Pertanahan Kota Batam sehubungan dengan terbitnya suatu SK Menteri Kehutanan tentang penunjukan kawasan hutan di Pulau Batam.

Dalam rangka pemberian hak atas tanah, Pasal 4 ayat 2 UUPA ditentukan bahwa Negara memberikan hak-hak atas tanah kepada perorangan atau badan hukum untuk memanfaatkan tanah tersebut dalam rangka kesejahteraan masyarakat.

Dalam hal pemberian hak atas tanah Negara berkewajiban menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap hak-hak atas tanah tersebut melalui pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UUPA dan kemudian dibuat aturan pelaksanaannya dalam Peraturan Pemerintah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Tujuan pendaftaran tanah tidak semata-mata untuk menjamin kepastian hukum, maka berdasarkan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dikembangkan tujuan pendaftaran tanah yang juga meliputi :

- a. Untuk memberikan kepastian hukum.
- b. Menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah.
- c. Terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

## **2. Konsepsi**

Suatu kerangka konseptual, merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus, yang ingin atau akan diteliti.<sup>44</sup> Suatu konsep bukan merupakan gejala yang akan diteliti, akan tetapi merupakan suatu abstraksi

---

<sup>44</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum, Op.Cit.*, hal. 132.

dari gejala tersebut. Gejala itu sendiri biasanya dinamakan fakta, sedangkan konsep merupakan suatu uraian mengenai hubungan-hubungan dalam fakta tersebut.<sup>45</sup>

Konsep diartikan sebagai kata yang menyatakan abstraksi yang digeneralisasikan dari hal-hal yang khusus, yang disebut dengan definisi operasional.<sup>46</sup> Definisi-definisi tersebut biasanya didasarkan atau diambil dari peraturan perundang-undangan tertentu, sekaligus merumuskan definisi-definisi tertentu yang dapat dijadikan pedoman operasional dalam proses pengumpulan, pengolahan, analisa dan konstruksi data.<sup>47</sup>

Pentingnya definisi adalah untuk menghindari interpretasi mengenai istilah-istilah yang digunakan dalam penelitian ini, maka diperlukan definisi operasional mengenai istilah-istilah sebagai berikut :

- a. Kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan.<sup>48</sup>
- b. Pengalokasian adalah proses, cara, perbuatan mengalokasikan.<sup>49</sup>
- c. Peruntukan lahan adalah ketetapan guna fungsi ruang dalam lahan/lingkungan tertentu yang ditetapkan dalam rencana kota.<sup>50</sup>

---

<sup>45</sup>*Ibid.*, hal. 132.

<sup>46</sup>Sumardi Surya Brata, *Metode Penelitian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998, hal. 3.

<sup>47</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum, Op. Cit.*, hal. 137.

<sup>48</sup>Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2007, hal. 160

<sup>49</sup> Anonim, "Deskripsi dari Pengalokasian", <http://www.kamusbesar.com/1093/pengalokasian>, terakhir diakses 30 Juni 2013

<sup>50</sup>Anonim, "Perizinan Bangunan," <http://izinbangunan.com/perizinan.php?sid=4>, terakhir diakses 30 Juni 2013



- d. Tumpang tindih adalah bersusun-susun, tindih-menindih, bertimbun-timbun banyak sekali, berjegal-jejal, bertumpuk-tumpuk; bercampur aduk, saling berbeda (bertentangan).<sup>51</sup>
- e. Tanah adalah permukaan bumi.<sup>52</sup>
- f. Hak Atas Tanah adalah hak atas permukaan bumi yang memberi wewenang kepada pemegangnya untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, beserta tubuh bumi dan air serta ruang udara di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan hukum lainnya yang lebih tinggi.<sup>53</sup>
- g. Lahan adalah permukaan bumi tempat berlangsungnya berbagai aktivitas dan merupakan sumber daya alam yang terbatas, dimana pemanfaatannya memerlukan penataan, penyediaan, dan peruntukan secara berencana untuk maksud-maksud penggunaan bagi kesejahteraan masyarakat.<sup>54</sup>
- h. Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.<sup>55</sup>
- i. Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.<sup>56</sup>

---

<sup>51</sup>Tim Pustaka Phoenix, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Baru*, PT. Media Pustaka Phoenix, Jakarta, 2010.

<sup>52</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan Pelaksanaannya*, Op.Cit., hal. 18.

<sup>53</sup>Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya*, Buku Kompas, Jakarta, 2008, hal. 128.

<sup>54</sup>Irawan Setia Budi, Tesis, *Pengaruh Penggunaan Lahan Terhadap Bangkitan Dan Tarikan Pergerakan Di Sepanjang Jalan Gajah Mada Kota Batam*, <http://www.scribd.com/doc/35388560/29/Pengertian-Lahan>, diakses tanggal 30 April 2012

<sup>55</sup>Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

- j. Akibat hukum adalah akibat yang diberikan oleh hukum atas suatu peristiwa hukum atau perbuatan hukum dari subyek hukum.<sup>57</sup>

## G. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi hal ini disebabkan, oleh karena penelitian bertujuan untuk mengungkap kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten.<sup>58</sup> Mengungkap kebenaran yang dimaksud adalah upaya-upaya manusia untuk memahami dunia dengan segala rahasia yang terkandung didalamnya untuk mendapat solusi atau jalan keluar dari setiap masalah yang dihadapinya.<sup>59</sup> Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya.<sup>60</sup> Suatu metode merupakan cara kerja atau tata kerja untuk dapat memahami obyek yang menjadi sasaran dari ilmu pengetahuan yang bersangkutan.<sup>61</sup>

### 1. Sifat dan Jenis Penelitian

Sesuai dengan permasalahan dan tujuan penelitian ini, maka sifat penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif analitis, maksudnya adalah

---

<sup>56</sup>Pasal 1 Ayat 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan.

<sup>57</sup>Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum, Op.Cit.*, hal. 39.

<sup>58</sup>Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hal. 1.

<sup>59</sup>Mukti Fajar ND dan Yulianto Ahmad,MH., *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris, Op.Cit.*, hal. 20.

<sup>60</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum, Op.Cit.*, hal. 43.

<sup>61</sup>Soerjono Soekanto, *Ringkasan Metodologi Penelitian Hukum Empiris*, Indonesia-Hill Co, Jakarta, 1990, hal. 106.

menggambarkan semua gejala dan fakta dilapangan serta mengkaitkan dan menganalisa semua gejala dan fakta tersebut dengan permasalahan yang ada dalam penelitian dan kemudian disesuaikan dengan keadaan yang terjadi dilapangan.<sup>62</sup> Penelitian ini termasuk ruang lingkup penelitian yang menggambarkan, menelaah dan menjelaskan serta menganalisa teori hukum yang bersifat umum dan peraturan perundang-undangan dan peraturan-peraturan lainnya mengenai terjadinya tumpang tindih peruntukan lahan pada kawasan hutan yang berada diatas Hak Pengelolaan Otorita Batam, sehingga dapat memperoleh penjelasan bagaimana terjadinya tumpang tindih dan apa akibat hukum dari terjadinya tumpang tindih peruntukan lahan tersebut dan sebagai hasilnya diharapkan dapat menjelaskan bagaimana upaya penyelesaian dengan adanya tumpang tindih peruntukan lahan diatas Hak Pengelolaan Otorita Batam tersebut.

Jenis penelitian yang diterapkan adalah memakai penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan kepustakaan (data sekunder) yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizonntal, perbandingan hukum dan sejarah.<sup>63</sup>

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian yang mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan peraturan-peraturan lainnya yang berlaku sebagai pijakan normatif yang berawal dari premis umum, untuk kemudian berakhir pada

---

<sup>62</sup>Winarto Surakhmad, *Dasar dan Teknik Research*, Bandung, Tarsito, 1978, hal. 132.

<sup>63</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo, 2010, hal. 15.

suatu kesimpulan khusus. Hal ini dimaksudkan untuk menemukan kebenaran-kebenaran baru dan kebenaran-kebenaran pokok (teoritis) dari suatu permasalahan hukum.

## **2. Metode Pengumpulan Data**

Dalam penelitian hukum normatif atau kepustakaan, teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tertier.

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat,<sup>64</sup> seperti Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Surat Keputusan, dan Instruksi Presiden.

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945.
- 2) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan.
- 4) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
- 5) Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kota Batam dan Kedudukan Badan Otorita Batam.

---

<sup>64</sup>Muslan Abdurrahman, *Sosiologi dan Metode Penelitian Hukum*, UMM Press, Malang, 2009, hal. 111.

- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
  - 7) Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam
  - 8) Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977 tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah di Daerah Industri Pulau Batam.
  - 9) Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 173/kpts-II/1986 tanggal 6 Juni 1986 tentang Penunjukan Areal Hutan di Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Riau.
  - 10) Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 47/kpts-II/1987 tentang Penunjukan Kawasan Hutan di Pulau Batam.
  - 11) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
  - 12) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer yang dapat membantu menganalisa dan memahami serta memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer di atas dan memiliki relevansi dengan obyek penelitian ini, antara lain wawancara dengan nara

sumber, hasil penelitian dan karya ilmiah dari kalangan hukum yang terkait dengan masalah penelitian.

- c. Bahan hukum tertier adalah bahan pendukung diluar bidang hukum seperti kamus ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan artikel-artikel yang terkait dalam masalah penelitian ini.

### 3. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah dengan cara:

- a. Studi dokumen, yaitu menghimpun data dengan melakukan penelaahan bahan kepustakaan atau data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier.
- b. Wawancara, yaitu menghimpun data dengan melakukan wawancara sebagai data pendukung dengan menggunakan pedoman wawancara yang terstruktur dan sistematis kepada narasumber yang mengetahui tentang terjadinya tumpang tindih peruntukan lahan pada kawasan hutan yang berada di atas tanah Hak Pengelolaan Otorita Batam.

### 4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang relevan dengan permasalahan yang diteliti, maka teknik pengumpulan data dilakukan dengan :

- a. Studi kepustakaan (*Library Research*)

Tujuan studi pustaka adalah untuk mendapatkan landasan teori mengenai masalah yang akan diteliti.<sup>65</sup> Studikepustakaan (*Library Research*) dilakukan

---

<sup>65</sup>Amirudin, A. Wahab, *Pengantar Hukum Indonesia, Bahan Ajar untuk Kalangan Sendiri*, Fakultas Hukum Unsyiah, Banda Aceh 2007, hal. 73.

dengan cara membaca, mempelajari, menafsirkan dan mentransfer dari sumber-sumber atau bahan tertulis guna untuk memperoleh data sekunder baik yang berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dan dilakukan penelaahan untuk membuat intisari dari setiap peraturan yang bersangkutan.

b. Studi lapangan (*Field Research*)

Sebagai data penunjang dalam penelitian ini juga didukung dengan penelitian lapangan (*Field Research*) guna akurasi terhadap hasil penelitian yang dipaparkan yang dapat berupa wawancara langsung dengan para pihak terkait seperti pejabat Pemerintah Kota Batam, Otorita Batam dan Badan Pertanahan Kota Batam yang berwenang dalam bidang pertanahan, yang dalam penelitian ini memiliki kapasitas sebagai informan dan narasumber.

## 5. Analisis Data

Pengertian dasar analisis adalah melakukan *decomposition*, yaitu menguraikan sesuatu ke dalam bagian yang membentuk sesuatu itu.<sup>66</sup> Sedangkan data berarti sesuatu yang diketahui atau dianggap.<sup>67</sup> Secara sederhana analisis data merupakan kegiatan memberikan telaah, yang dapat berarti menentang, mengkritik, mendukung, menambah, atau memberi komentar dan kemudian membuat suatu kesimpulan terhadap hasil penelitian dengan pikiran sendiri dan dibantu dengan teori yang telah dikuasainya.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup>Bahdin Nur Tanjung dan Ardial, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah (Proposal, Skripsi dan Tesis) dan Memepersiapkan Diri Menjadi Penulis Artikel Ilmiah*, Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hal. 56.

<sup>67</sup>Muslan Abdurrahman, *Loc.cit.*, hal. 111.

<sup>68</sup>Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad,MH, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, *Op.cit.*, hal. 183.

Analisis data pada penelitian ini dilakukan secara analisis kualitatif, yaitu melakukan pengamatan dan pengelompokan data-data yang diperoleh dari hasil penelitian dan menghubungkan tiap-tiap data yang diperoleh tersebut dengan ketentuan-ketentuan ataupun asas-asas hukum yang terkait dengan permasalahan yang diteliti.

Setelah selesai pengolahan data maka dengan menggunakan metode deduktif induktif ditariklah suatu kesimpulan dari data yang telah selesai dianalisis, yaitu dimulai dari hal-hal yang umum dan untuk selanjutnya menarik ke hal-hal yang khusus sehingga pada akhirnya diperoleh jawaban serta kesimpulan atas permasalahan yang telah ditetapkan.



## **BAB II**

### **KEPASTIAN HUKUM PERUNTUKAN LAHAN PADA KAWASAN HUTAN DIATAS TANAH HAK PENGELOLAAN OTORITA BATAM**

#### **A. Gambaran Umum Daerah Pulau Batam**

Secara geografis Pulau Batam yang dikenal sebagai wilayah Kota Batam mempunyai letak yang sangat strategis yaitu merupakan jalur pelayanan internasional dengan jarak 12,5 mil laut dari Negara Singapura. Letak Pulau Batam terbentang antara 0°25'29" s/d 1°15'00" Lintang Utara dan 103°34'35" sampai dengan 104°26'04" Bujur Timur dengan total wilayah darat dan wilayah laut seluas 3.990,00 km<sup>2</sup>, terdiri dari daratan seluas 1.038,43 km<sup>2</sup> dan lautan seluas 2.951,57 km<sup>2</sup>. Wilayah Pulau Batam terdapat lebih dari 400 (empat ratus) pulau dan 329 (tiga ratus dua puluh sembilan) pulau di antaranya telah diberi nama, termasuk didalamnya pulau-pulau terluar di wilayah perbatasan negara, yang berbatasan dengan :<sup>69</sup>

1. Sebelah Utara : Selat Singapura
2. Sebelah Timur : Kecamatan Bintan Utara
3. Sebelah Selatan : Kecamatan Senayang
4. Sebelah Barat : Kabupaten Karimun

Kemudian secara administratif pemerintahan, pada awalnya Pulau Batam merupakan salah satu kecamatan yang termasuk dalam wilayah Kabupaten Kepulauan Riau, berikutnya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 34 tahun 1983 dibentuk Kotamadya Administratif Batam terdiri dari 3 (tiga) kecamatan, yakni

---

<sup>69</sup> Pemko Batam, *Data Geografis Kota Batam*, [http://www.batamkota.go.id/data\\_geo.php](http://www.batamkota.go.id/data_geo.php), terakhir diakses tanggal 21 Januari 2013

Kecamatan Belakang Padang, Kecamatan Batam Barat dan Kecamatan Batam Timur.

Pulau Batam seluas 415 km persegi tersebut terletak persis disebelah timur laut Pulau Singapura. Kedua pulau ini mengapit mulut Selat Malaka di sisi timur sehingga membentuk gapura selat yang panjangnya hampir mencapai 20 km. Pulau Batam dan Singapura laksana dua penjuru di gerbang selat malaka. Di sebelah timur yang jaraknya sekitar 10 km dari bibir pantai Pulau Batam terdapat Pulau Bintan. Sebelah timur laut Pulau Batam yang jaraknya sekitar 550 km terdapat Pulau Natuna. Sementara dari arah barat daya, yang hanya terpaut sekitar 2,5 km dari Batam, terlihat jelas Pulau Bulan. Selain itu berbaris rapat ratusan gugusan pulau kecil yang membentang di sekitar Pulau Batam, Pulau Rempang yang terletak di sebelah tenggara Pulau Batam yang jaraknya sekitar 2,5 km dan Pulau Galang yang jaraknya 350 m terletak di sebelah tenggara Pulau Rempang serta disebelah selatan Pulau Galang yang jaraknya 180 m terdapat Pulau Galang Baru.<sup>70</sup>

Sejak tahun 1999 Pulau Batam telah membentuk sebuah kesatuan berangkai wilayah daratan dengan Pulau Rempang dan Galang, menyusul rampungnya pembangunan enam buah jembatan yang menghubungkan ketiga pulau itu. Kini luas cakupan Pulau Batam termasuk Batam, Rempang, Galang dan pulau-pulau disekitarnya telah mencapai 715 km persegi atau 115 persen lebih besar dari luas wilayah Singapura.<sup>71</sup>

## **B. Sejarah Hak Pengelolaan Otorita Batam**

Kesadaran Pemerintah dalam melihat prospek yang dijanjikan Batam sudah muncul sejak empat dekade lalu. Sejak awal masa Pemerintahan Orde Baru hingga

---

<sup>70</sup> Freddy Roeroe, *et.al., Batam, Komitmen Setengah Hati*, Aksara Karunia, Jakarta, 2003, hal. 25

<sup>71</sup> *Ibid.*

saat ini jelas terlihat bahwa kesadaran yang melihat arti penting Batam sebagai salah satu pilar ekonomi nasional tidak pernah putus. Pemerintah pusat melihat dari aspek geopolitik dan geostrategis, Pulau Batam (dengan luas kurang lebih 415 km<sup>2</sup>) yang berbatasan dengan Singapura dan Malaysia di sebelah utaranya mempunyai lokasi yang sangat ideal dan strategis, yaitu berada di Selat Singapura yang dilewati oleh jalur pelayaran internasional yang sangat ramai, sekaligus merupakan jalur perdagangan internasional yang menghubungkan Asia Timur, Amerika Bagian Barat, Timur Tengah dan Eropa.<sup>72</sup>

Sangat beralasan jika pada tahun 1968 Perusahaan Negara Pertamina menjadikan Pulau Batam sebagai pangkalan logistik dan operasional yang berhubungan dengan eksplorasi dan eksploitasi minyak lepas pantai. Mengingat lokasinya yang tepat untuk menjamin efisiensi dan efektivitas suplai minyak dan gas serta secara geografis pulau ini sangat berdekatan dengan Singapura (kurang lebih hanya berjarak 20 km), maka dikeluarkanlah Keputusan Presiden Nomor 65 Tahun 1970 tentang Pelaksanaan Proyek Pembangunan Pulau Batam, pada tanggal 19 Oktober 1970, disusul pengangkatan Direktur Pertamina, Ibnu Sutowo sebagai penanggung jawab pengelolaan Pulau tersebut.<sup>73</sup>

Badan Pengelola Pembangunan Pulau Batam dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 65 Tahun 1970 tentang Pelaksanaan Proyek Pembangunan Pulau Batam, kemudian berdasarkan perkembangan, pemerintah memandang perlu

---

<sup>72</sup> Tim Peneliti The Habibie Center, *Sistem Pengelolaan Kawasan Batam Pada Era Otonomi Daerah dan Perdagangan Bebas*, Jakarta, 26 Agustus 2003, hal. 5

<sup>73</sup>*Ibid.*

mengembangkannya menjadi Daerah Industri dengan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1970 diganti dengan Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 1971 tentang Pengembangan Pembangunan Pulau Batam yang statusnya sebagai *enterport partikelir* di bawah Departemen Keuangan.<sup>74</sup>

Alasan mendasar mengapa menjadikan Batam sebagai sentral logistik, karena hingga dasawarsa 1960-an Pertamina masih berpangkalan di Singapura. Pertamina pada saat itu tidak hanya menerima hasil yang 85 % akan tetapi juga harus menanggung biaya 85 % kontraktor bersangkutan. Dengan kehadiran Batam inilah diharapkan Pertamina dapat menghemat biaya secara signifikan, di samping menghemat devisa dan menghidupkan perekonomian negeri karena biaya Pangkalan Batam akan dapat diserap oleh pasar dalam negeri.<sup>75</sup>

Pemerintah kemudian menjadikan Batu Ampar sebagai wilayah *entreport partikulir* berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 1971 tentang Pengembangan Pembangunan Pulau Batam atas dasar *Reglement A Ordonansi Bea* (S. 1931 No. 471). Sejak saat itu mulai berdatanganlah para investor asing. Mereka mulai merelokasikan kegiatannya ke Batu Ampar, khususnya industri yang berkaitan dengan peralatan pengeboran minyak lepas pantai. Di samping itu, dengan adanya legalitas tersebut, perusahaan yang terlibat dalam kegiatan operasi dan logistik minyak mulai memiliki keleluasaan operasi karena banyak membutuhkan barang

---

<sup>74</sup>Suprayoga Hadi, *Kebijakan Nasional Dalam Pengembangan Pulau Batam*, Makalah disampaikan dalam kegiatan Studi Perencanaan Wilayah dan Kota, Studi Kasus Kota Batam, Bandung, 7 April 2009, hal. 1

<sup>75</sup>Heri Muliono, *Merajut Batam Masa Depan Menyongsong Status 'Free Trade Zone'*, LP3ES, 2001, hal. 143

impor. Sebagai langkah koordinasi dan pengintegrasian kegiatan pembangunan proyek daerah industri, dibentuklah Badan Pimpinan Industri Pulau Batam sebagai lembaga penguasa yang bertugas:<sup>76</sup>

1. Perencanaan, pengembangan, dan pembangunan industri dan prasarananya;
2. Menampung dan meneliti izin usaha untuk diajukan pada instansi terkait; dan
3. Mengawasi pelaksanaan proyek industri.

Dalam rangka peningkatan dan memperlancar pelaksanaan pengembangan daerah industri Pulau Batam, maka Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 1971 dicabut dan ditetapkan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam, dengan menyertakan tugas yang diemban Otorita Batam antara lain:<sup>77</sup>

1. Mengembangkan dan mengendalikan pembangunan pulau Batam sebagai daerah industri dan kegiatan alih kapal;
2. Merencanakan kebutuhan prasarana dan pengusaha instalasi dan fasilitas lain;
3. Menampung, meneliti permohonan izin usaha dan menjamin kelancaran dan ketertiban tata cara pengurusan izin dalam mendorong arus investasi asing di Batam.

Dalam perkembangannya, Batu Ampar kemudian tumbuh menjadi kawasan industri yang menunjang eksplorasi dan eksploitasi minyak. Selanjutnya dengan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973, seluruh wilayah Pulau Batam

---

<sup>76</sup> Tim Peneliti The Habibie Center, *Op.cit.*, hal. 6

<sup>77</sup> Suprayoga Hadi, *Loc.cit.*

dikembangkan sebagai Daerah Industri yang dikelola oleh dua lembaga. Lembaga pertama adalah Perusahaan Perseroan Pengusahaan Daerah Industri Pulau Batam (Persero Batam) dengan fungsi menyelenggarakan pengusahaan daerah industri. Kedua adalah Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam (Otorita Batam) yang bertanggungjawab atas Pengembangan dan pertumbuhan Daerah Industri Pulau Batam, dengan tugas:<sup>78</sup>

1. Mengembangkan dan mengendalikan pembangunan pulau Batam sebagai daerah industri dan kegiatan pengalihkapalan (*Transshipment*) di Pulau Batam;
2. Merencanakan kebutuhan prasarana dan pengusahaan instalasi prasarana dan fasilitas lainnya;
3. Menampung dan meneliti permohonan izin usaha untuk diajukan ke instansi terkait;
4. Menjamin kelancaran dan ketertiban tata cara perizinan dan pemberian jasa agar menumbuhkan minat penanaman modal swasta di Pulau Batam.

Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tersebut juga memberikan Hak Pengelolaan Lahan kepada Otorita Batam yang kemudian diperkuat dengan adanya Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977 dan termasuk Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 9-VIII-1993. Hak pengelolaan lahan tersebut diberikan untuk pengembangan daerah industri, pelabuhan, pariwisata, permukiman, peternakan, perikanan dan lain-lain usaha yang berkaitan dengan kegiatan tersebut. Untuk menjalankan tugasnya tersebut, struktur organisasi Otorita Batam dipimpin oleh seorang Ketua yang dibantu oleh tiga orang Deputi yaitu Deputi

---

<sup>78</sup> Heri Muliono, *Op.cit.*, hal. 144

Bidang Operasi, Deputi Bidang Administrasi dan Perencanaan, dan Deputi Bidang Pengawasan dan Pengendalian.<sup>79</sup>

Kemudian berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1974 tanggal 29 Juni 1974 dan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1972, tiga kawasan di Pulau Batam (Batu Ampar, Sekupang dan Kabil) memperoleh status *bonded warehouse*, yang mestinya memiliki fungsi sebagai sarana penyimpanan barang impor dan tidak dikenai pungutan bea masuk dan cukai.<sup>80</sup>

Pengaturan Kepabeanan umum diberlakukan terhadap barang impor akan diterapkan jika barang tersebut keluar dari *bonded warehouse* dan dimasukkan ke dalam daerah pabean Negara bersangkutan. Biasanya dekat bandara atau pelabuhan. Di dalam *bonded warehouse* hanya dapat dilakukan kegiatan komersial (konsolidasi-dekonsolidasi), namun tidak dapat dilakukan kegiatan industrial (pengolahan atau *processing*).<sup>81</sup>

Namun pada kenyataannya, sebelum diberlakukan *bonded warehouse* ini, status *entreport partikulir* menjadikan Batam bukan hanya sebagai tempat yang memiliki kegiatan industri dan pergudangan saja, melainkan juga telah adanya perumahan dan perdagangan serta tidak pernah ada pengaturan untuk memindahkannya dari kawasan industri dan pergudangan. Sejak saat itu, kawasan ini telah bercampur baur antara kawasan perumahan dan perdagangan.<sup>82</sup>

Akibat adanya krisis Pertamina, maka pada 23 Juni 1976 kepemimpinan Pulau Batam untuk sementara dialihkan kepada Menteri Penertiban Aparatur Pembangunan

---

<sup>79</sup> Suprayoga Hadi, *Loc.cit.*

<sup>80</sup> Tim Peneliti The Habibie Center, *Op.cit.*, hal. 7

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> *Ibid.*

yang dijabat oleh JB. Sumarlin berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 60 Tahun 1976. Pembangunan Batam saat itu berjalan di tempat dan minyak yang pada tahun 1970-an sempat menjadi primadona pasar dunia dan andalan Indonesia, namun sekitar tahun 1976-an telah merosot dan menjadi salah satu penyebab kemerosotan ekonomi dunia. Akibatnya sekitar tahun 1977 minyak dan gas tidak lagi menjadi andalan ekonomi Indonesia.<sup>83</sup>

Pada tahun 1978, tiga bulan sebelum menjabat sebagai Menteri Riset dan Teknologi, Presiden Suharto menugaskan BJ.Habibie memimpin perencanaan dan pengelolaan Batam. Berdasarkan mandat yang diterimanya itu, BJ.Habibie melakukan langkah strategis yakni meminta kesempatan untuk dapat bertemu dengan Perdana Menteri Singapura Lee Kwan Yew. Dalam pembicaraannya dengan PM Singapura ini, BJ.Habibie mengemukakan suatu teori yang dikenal dengan Teori Balon. Dalam pandangannya, BJ. Habibie melihat jika balon terus menerus ditiup maka tekanannya akan semakin besar hingga pada suatu titik balon tersebut akan meledak karena keterbatasan kapasitas ruang yang dimiliki. Demikian pula halnya dengan Singapura yang memiliki keterbatasan wilayah, pada suatu saat akan mengalami nasib yang sama dengan balon tersebut. Untuk itu diperlukan adanya balon-balon kecil lain yang dapat menampung kelebihan kapasitas tersebut. Inilah kiranya salah satu titik tolak yang mendorong terjadinya akselerasi pertumbuhan Batam selama tiga dekade terakhir. Seandainya Singapura dianggap Balon I, maka Balon II adalah Batam, sedangkan Balon III adalah Pulau Galang dan Rempang, dan

---

<sup>83</sup>*Ibid.*



Balon IV adalah Bintang. Balon I diharapkan akan bersinergi positif dengan Balon II-IV, tanpa harus mengurangi kualitas Balon I.<sup>84</sup>

Program pengembangan yang berjangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang dirancang selama 25 tahun mulai tahun 1981 dan diharapkan akan berakhir pada tahun 2006 dengan target akan menjadikan Bareleng menjadi semacam Daerah Istimewa dengan otonomi khusus, sebagai *bonded area*, sangat kompetitif, sekaligus diharapkan sebagai pusat keunggulan perdagangan, finansial dan *hi-tech*. Menurut BJ Habibie, setelah target 2006 tercapai, Proyek Otorita harus ditiadakan (*nonexistence*) dan pengurusan selanjutnya diserahkan kepada Pemerintah Daerah.<sup>85</sup>

Menyusul *Informal MoU* antara BJ Habibie dan PM Lee Kwan Yew di atas, beberapa wilayah di Batam selanjutnya ditetapkan sebagai Kawasan Berikat (*Bonded Area*), guna menarik para investor untuk menanamkan modalnya di Pulau Batam dan pada akhirnya seluruh wilayah pulau Batam ditentukan sebagai Kawasan Berikat (Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1978). Menurut Peraturan Pemerintah Nomor: 31 Tahun 1977 definisi *bonded warehouse* adalah suatu sarana institusional dalam bidang perekonomian dan perdagangan dalam daerah pabean Indonesia yang mempunyai wilayah perusahaan tertentu dan ketentuan-ketentuan khusus di bidang pabean, impor, ekspor, lalu lintas devisa/barang, dan penanaman modal, sebagai suatu tempat untuk menyimpan, menimbun, meletakkan, mengemas dan atau mengolah barang-barang yang berasal dari:<sup>86</sup>

1. Luar daerah pabean Indonesia, tanpa terlebih dahulu dikenakan pungutan bea, cukai, pajak dan atau pungutan Negara lainnya sampai barang-barang tersebut dikeluarkan untuk tujuan impor;

---

<sup>84</sup>*Ibid.*, hal. 8

<sup>85</sup>*Ibid.*

<sup>86</sup>*Ibid.*

2. Luar daerah pabean Indonesia, dengan tidak dikenakan pungutan bea, cukai, pajak, dan atau pungutan Negara jika sampai barang-barang tersebut dikeluarkan untuk tujuan ekspor atau re-ekspor;
3. Dalam daerah pabean Indonesia, tanpa terlebih dahulu dikenakan pungutan bea, cukai, pajak dan atau pungutan Negara lainnya sampai barang-barang tersebut dikeluarkan untuk tujuan ekspor.

Selanjutnya disebutkan bahwa wilayahusaha *bonded warehouse* ialah suatu wilayah dalam *bonded warehouse* dimana terdapat usaha dan kegiatan penyimpanan, penimbunan, peletakan, alih kapal (*transshipment*), pengemasan dan atau pengolahan barang. Dengan demikian definisi tadi berbeda dengan *zoned warehouse* yang dikenal dalam dunia internasional sebagai tempat penyimpanan sementara bukan sebagai tempat pengolahan.<sup>87</sup>

Sebagaimana halnya dengan peraturan perundangan sebelumnya yakni Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1970 dan Peraturan pemerintah Nomor 20 Tahun 1972 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas. Substansi kekhususan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1970 sama dengan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1972 yaitu tidak ada pengenaan terlebih dahulu berupa pungutan bea, cukai, pajak dan atau pungutan Negara terhadap barang yang disimpan, ditimbun, diletakkan, dialihkapalkan, dikemas dan atau diolah. Dengan demikian kawasan perdagangan bebas terpisah dari daerah pabean Indonesia, sementara *bonded warehouse* berada di dalam pabean Indonesia. *Bonded warehouse* sebagai bentuk usaha di antara kawasan perdagangan bebas yang di luar daerah pabean dengan *entrepot partikulir* yang berada di dalam daerah pabean.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup>*Ibid.*, hal. 9

<sup>88</sup> Heri Muliono, *Op.cit.*, hal. 155

Sebagai langkah lanjut, untuk pertama kalinya kemudian disusun Rencana Induk Pembangunan Komprehensif Pulau Batam yang tidak lagi berorientasi pada industri minyak. Dalam Rencana Induk yang dibuat oleh Departemen Pekerjaan Umum tahun 1979 Pulau Batam direncanakan menjadi kawasan Industri, *Free Trade Zone* dan pusat alih kapal dengan tempat penimbunan barang ekspor, impor, pariwisata serta berbagai sarana dan prasarana pendukung.<sup>89</sup>

Memasuki dasawarsa 80-an, Batam mulai memasuki babak baru dengan pertumbuhan industri manufaktur terutama elektronika. Selain itu, melewati dasawarsa 1980-an prasarana infrastruktur jalan, dam, pembangkit tenaga listrik, dan telekomunikasi telah dibangun. Industri *petroleum* sudah menancap kuat dan memberikan sumbangan yang fundamental bagi ekonomi Batam. Dengan strategi yang tepat, perusahaan penunjang migas dapat diharapkan terus berkembang dan berdaya saing lebih kuat untuk memasuki pasar internasional. Keberadaan perusahaan yang pasti akan memasarkan produksinya ke luar Batam dan akan mendukung kegiatan pelabuhan Batam. Batam membutuhkan orientasi strategis untuk mendukung perkembangan perusahaan penunjang minyak di Batam.<sup>90</sup>

Mengantisipasi perkembangan ke depan sebagai konsekuensi dari dijadikannya Batam sebagai kawasan pertumbuhan ekonomi, maka pada tahun 1981 dibuatlah *Masterplan* Rencana Jangka Panjang Pengembangan Batam 1981-2006 yang kemudiandilakukan dua kali revisi oleh Lembaga Teknologi Universitas Indonesia (Lemtek UI) yakni pada tahun 1985 dan tahun 1991. Dalam dua kali revisi *masterplan* ini fungsi Batam tetap tidak mengalami perubahan

---

<sup>89</sup>*Ibid.*

<sup>90</sup> Tim Peneliti The Habibie Center, *Op.cit.*, hal. 10

substansial. Batam tetap diarahkan menjadi kawasan industri, pariwisata, perdagangan, dan alih kapal (*transshipment*). Berdasarkan *masterplan* ini pula diambil kesimpulan bahwa pembangunan Pulau Batam tidak cukup hanya direncanakan sebagai daerah industri semata-mata tetapi juga diarahkan sebagai kawasan pertumbuhan ekonomi yang dimotori oleh sektor industri, perdagangan dan pariwisata.<sup>91</sup>

Mengingat potensi ekonominya dari berbagai sektor tadi, maka pemerintah melalui Keputusan Presiden Nomor 56 Tahun 1984 tanggal 18 September 1984 memperluas kawasan ekonomi Batam mencakup lima pulau di sekitarnya, yakni Pulau Kasem, Pulau Moi-Moi, Pulau Ngenang, Pulau Tanjung Sauh dan Pulau Janda Berias, dan kepada wilayah ini diberi status *bonded warehouse*. Artinya, kawasan pertumbuhan ekonomi Batam bukan lagi berarti kawasan Pulau Batam, tetapi juga diperluas ke beberapa pulau di sekitarnya.<sup>92</sup>

Dari perjalanan di atas dapat dilihat bahwa perkembangan Batam sangat ditentukan oleh rencana-rencana ekonomi yang berbasis industri. Sementara perkembangan di bidang-bidang lainnya lebih mengambil posisi mengikuti perkembangan ekonomi berbasiskan sektor industri.

Sejalan dengan perkembangan pembangunan Batam, pertumbuhan penduduk Batampun secara perlahan tapi pasti meningkat dan menumbuhkan adanya jasa perkotaan. Karena itu, di awal tahun 1980-an dipandang perlu adanya pengaturan

---

<sup>91</sup>*Ibid.*

<sup>92</sup>*Ibid.*, hal. 11

khusus dalam hal penyelenggaraan pemerintahan. Dengan kata lain, perlu ada lembaga di luar Otorita Batam yang berperan untuk mengatur fungsi pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna. Atas pertimbangan ini, Pemerintah Pusat kemudian mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1983 mengenai Pembentukan Kota Administratif Batam di wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Riau sebagai perangkat dekonsentrasi. Sejak saat itu pula, pengelolaan kawasan Batam melibatkan dua lembaga, yakni Otorita Batam dan Pemerintah Kota Administratif.

Meski pengelolaan kawasan Batam sejak tahun 1983 telah melibatkan Pemerintah Kota Administratif, Otorita Batam memiliki kewenangan yang sangat luas untuk mengelola Pulau Batam dalam rangka menarik investor dalam menanamkan modalnya di Pulau Batam. Kewenangan tersebut meliputi penyelenggaraan *dual functions*, yaitu:<sup>93</sup>

1. Sebagian fungsi pemerintahan, berupa pemberian izin, pelayanan masyarakat, pertanahan dan sebagainya, atas dasar pendelegasian pelbagai kewenangan Pemerintah Pusat *cq.* Departemen teknis terkait;
2. Fungsi pembangunan, dimana Otorita Batam mengelola sarana dan prasarana seperti bandara, pelabuhan laut, listrik, air minum, rumah sakit dan lain-lain dalam rangka mempertahankan daya saing sebagai kawasan industri, kegiatan alih kapal, perdagangan dan pariwisata.

---

<sup>93</sup>*Ibid.*

Dengan demikian terjadi pemisahan antara fungsi pemerintahan dan kemasyarakatan yang diemban oleh Kota Administratif dan fungsi pembangunan yang dijalankan oleh Badan Otorita Batam. Karena itu wilayah administratif ini tidak dilengkapi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Tingkat II dan Walikota Administratif Batam langsung bertanggungjawab kepada Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I Riau. Kewenangan Otoritas Batam yang sudah cukup luas tadi, mendapat tambahan wilayah kerja lagi pada tahun 1992 dengan diperluasnya wilayah kerja Otoritas Batam berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 1992 yang memasukkan Pulau Rempang, Pulau Galang, Pulau Galang Baru dan pulau-pulau kecil di sekitarnya sekaligus menetapkan statusnya sebagai Kawasan Berikat (*bonded zone*). Perluasan wilayah kerja tersebut sebagai wilayah Batam-Rempang-Galang (Barelang) dihubungkan dengan 6 (enam) buah jembatan antar pulau yang pertama dibangun di Indonesia menjadikan penambahan luas menjadi 715 km<sup>2</sup>. Batam telah berfungsi sebagai kawasan *Free Trade Zone* (FTZ) dan mendapat fasilitas pembebasan pajak, sehingga fasilitas bebas PPN, PpnBM dan BM berlaku bukan saja untuk kegiatan industri, tetapi juga untuk kegiatan lainnya seperti kegiatan komersial, jasa pendukung industri termasuk kebutuhan konsumsi. Bahkan seluruh lokasi kegiatan industri bersatu dengan kegiatan-kegiatan lain seperti pemukiman, komersial termasuk jasa pendukung industri.

Perubahan besar terjadi setelah dikeluarkan dan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kota Batam dan Kedudukan Badan

Otorita Batam, yang menjadikan Batam sebagai daerah pemerintahan kota otonom yang sama kedudukannya dengan kabupaten dan kota-kota lainnya di Indonesia. Salah satu bentuk perubahan itu adalah, munculnya kewenangan Pemerintah Kota Batam dalam mengelola urusan industri dan investasi. Perubahan ini jelas berdampak pada masalah kepastian hukum karena adanya dualisme kelembagaan untuk urusan yang sama.

Sebagai pengelola pembangunan yang dominan di Batam sejak Tahun 1970-an, Otorita Batam melaksanakan perannya tanpa campur tangan pemerintah daerah. Namun mulai berubah sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kota Batam sebagai Daerah Otonom dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Sejak saat itu dalam pengembangan Kawasan Batam, Otorita Batam harus bekerja sama dengan pihak Pemerintah Kota Batam. Kehadiran Pemerintah Kota Batam sebagai pemerintahan otonom di pulau ini menggerus kewenangan penuh yang dimiliki Otorita Batam dalam mengelola pembangunan Batam. Tercatat 11 kewenangan pusat yang dialihkan ke daerah termasuk kewenangan mengelola lahan, perdagangan, pariwisata, yang selama ini dipegang oleh Otorita Batam sebagai representasi pusat. Konflik kedua institusi itu sudah terasa sejak tahun 2000. Otorita Batam yang berpegang teguh dengan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 dan terus diperpanjang hingga 2005 merasa berhak menjadi pengelola pulau ini. Begitu juga, Pemkot Batam dengan Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 1999 juga merasa lebih tinggi dibandingkan Otorita Batam yang

berpegang dengan Keppres. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 dan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2008 dimana telah dibentuk Dewan Kawasan oleh Pemerintah, maka kewenangan untuk menunjuk Ketua BPK FTZ Batam berada sepenuhnya ditangan Gubernur Kepulauan Riau sebagai Ketua DK. Peran Gubernur sangat sentral dalam menentukan hitam putihnya FTZ Batam, termasuk mengatasi konflik antara Otorita Batam dengan Pemerintah Kota Batam.<sup>94</sup> Dasar pertimbangan pemberian Hak Pengelolaan pada tanah Hak Pengelolaan Pulau Batam dengan jumlah luas seluruhnya 415 m<sup>2</sup> (41.500 Ha) adalah tertuang dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977 tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah di Daerah Industri Pulau Batam.

Menindaklanjuti Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut maka terbitlah Surat Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam tertanggal 27 Januari 1977 nomor: B-001/I/Menpan/OPB/1/77, yang di dalam keputusan ini menyatakan:

1. Bahwa sebagai tindak lanjut dari pada ketentuan-ketentuan tersebut dalam Pasal 6 Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973, dipandang perlu untuk segera melaksanakan pemberian Hak Pengelolaan atas seluruh areal tanah yang terletak di Pulau Batam termasuk areal tanah digugusan Pulau-Pulau Janda Berias, Tanjung Sau dan Nginang dan Pulau Kasem, kepada Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam, serta mengatur syarat-syarat dan ketentuan-ketentuannya lebih lanjut;

---

<sup>94</sup> Suprayoga Hadi, *Op.cit.*, hal. 3



2. Bahwa pembangunan Daerah Industri Pulau Batam harus dilakukan berdasarkan suatu Rencana Induk (*Master Plan*) yang telah tersedia dan karenanya Rencana Induk tersebut dapat pula dipergunakan sebagai landasan dalam pengelolaan dan pengurusan areal tanah didaerah tersebut.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977 tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah di Daerah Industri Pulau Batam memutuskan untuk memberikan Hak Pengelolaan kepada Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam atas seluruh areal tanah yang terletak di Pulau Batam termasuk areal tanah digugusan Pulau-Pulau Janda Berias, Tanjung Sau dan Nginang dan Pulau Kasem Kabupaten Kepulauan Riau Propinsi Riau dengan syarat-syarat/ketentuan-ketentuan sebagai berikut:<sup>95</sup>

1. Hak Pengelolaan tersebut diberikan untuk jangka waktu selama tanah yang dimaksud dipergunakan untuk kepentingan penerima hak dan terhitung sejak didaftarkannya pada kantor Sub Direktorat Agraria setempat (sekarang disebut Badan Pertanahan Nasional).
2. Hak Pengelolaan tersebut diberikan kepada penerima hak untuk dipergunakan sebagai pengembangan daerah industri, pelabuhan, pariwisata, pemukiman, peternakan, perikanan, dan lain-lain usaha yang berkaitan dengan itu.
3. Apabila di atas areal tanah yang diberikan dengan Hak Pengelolaan tersebut masih terdapat tanah, bangunan dan tanaman milik rakyat, maka pembayaran

---

<sup>95</sup> Republik Indonesia, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977 tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah di Daerah Industri Pulau Batam

ganti ruginya wajib diselesaikan terlebih dahulu oleh penerima hak, demikian pula pemindahan penduduk ketempat pemukiman baru.

4. Penerima hak untuk pemberian Hak Pengelolaan tersebut diharuskan membayar biaya administrasi sebesar:
  - a. Rp. 100.000,- (Seratus ribu rupiah) yang harus disetor kepada Kas Negara setempat atas mata anggaran Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri dan harus dilunaskan dalam waktu 6 (enam) bulan sejak tanggal surat keputusan ini.
  - b. Rp.50.000,- (Lima puluh ribu rupiah) yang harus disetor kepada Bank Rakyat Indonesia, jalan Veteran Jakarta atas rekening Yayasan Dana Landreform No.Rek. 32-A-7-2274, atau disetor langsung kepada Administrasi Yayasan Dana Landreform Jalan Singamangaraja No.2 Kebayoran Baru Jakarta dan harus dilunaskan dalam waktu yang sama seperti ditentukan dalam sub a diatas.
5. Dalam rangka pemberian Hak Pengelolaan ini, tanah-tanah yang dibebaskan dari hak-hak rakyat, harus diberi tanda-tanda batas sesuai dengan ketentuan sebagai dimaksud dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 8 Tahun 1961, untuk kemudian dilakukan pengukuran oleh Kantor Sub Direktorat Agraria setempat (sekarang disebut BadanPertanahan Nasional).
6. Terhadap areal tanah yang diberikan dengan Hak Pengelolaan dan telah dilakukan pengukuran sebagai dimaksud dalam angka 5 diatas sehingga telah dapat diketahui luasnya dengan pasti, harus didaftarkan pada Kantor Sub

Direktorat Agraria setempat (sekarang disebut Badan Pertanahan Nasional) untuk kemudian dapat dikeluarkan sertifikat tanda bukti haknya menurut ketentuan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966.

7. Hak Pengelolaan yang telah dikeluarkan sertifikat tanda bukti hak sebagai dimaksud dalam angka 6 diatas, memberikan wewenang kepada pemegang haknya (Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam) untuk :
  - a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut;
  - b. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
  - c. Menyerahkan bagian-bagian dari tanah Hak Pengelolaan tersebut kepada kepada pihak ketiga dengan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundangan Agraria yang berlaku;
  - d. Menerima uang pemasukan/ganti rugi dan uang wajib tahunan dari pihak ketiga tersebut;
8. Tanah yang diberikan dengan Hak Pengelolaan tersebut harus dipelihara sebaik-baiknya.
9. Peminjaman Hak Atas Tanah yang diberikan dengan Hak Pengelolaan ini kepada pihak lain dalam bentuk apapun tidak diperbolehkan, kecuali dengan izin Menteri Dalam Negeri *c.q.* Direktorat Jenderal Agraria.
10. Penerima hak wajib mengembalikan areal tanah yang dikuasai dengan Hak Pengelolaan tersebut seluruhnya atau sebagian kepada Negara, apabila areal

tanah tadi tidak dipergunakan lagi sebagaimana dimaksud dalam angka 2 tersebut diatas.

11. Pemberian Hak Pengelolaan tersebut dapat ditinjau kembali atau dibatalkan apabila:
  - a. Luas tanah yang diberikan dengan Hak Pengelolaan tersebut ternyata melebihi keperluan.
  - b. Tanah tersebut sebagian atau seluruhnya tidak dipergunakan, dipelihara sebagaimana mestinya.
  - c. Salah satu syarat atau ketentuan dalam surat keputusan ini tidak dipenuhi sebagaimana mestinya.
12. Segala akibat, biaya, untung dan rugi yang timbul karena pemberian Hak Pengelolaan ini menjadi beban/tanggungannya sepenuhnya penerima Hak.

Status tanah di Pulau Batam sebelumnya adalah tanah Negara, dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam Pasal 6 ayat (2) huruf a maka seluruh areal tanah yang terletak di Pulau Batam diserahkan dengan Hak Pengelolaan kepada Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam. Dalam rangka peruntukan dan penggunaan tanah di Daerah Industri Pulau Batam diatur lebih lanjut dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977 tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah di Daerah Industri Pulau Batam.<sup>96</sup>

Seiring dengan adanya potensi yang dimiliki Batam, maka pada langkah selanjutnya disusunlah *Masterplan* (atau Rencana Tata Ruang Wilayah dengan

---

<sup>96</sup> Republik Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam, Pasal 6 ayat (2) huruf a

Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 yang telah diganti dengan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang) sebagai acuan dasar dalam perencanaan dan pengembangan wilayah Batam.

*Masterplan* yang berisi rencana pengembangan wilayah dan sektoral, disusun secara terpadu dengan menganalisa aspek potensi dan kendala pembangunan guna menampung segala aspek kegiatan penduduk yang meliputi aspek fisik, sosial, ekonomi dan lainnya. *Masterplan* sebagai pedoman dalam pembangunan sebuah wilayah memiliki masa berlaku tertentu, yang mana apabila masa berlakunya telah habis maka *Masterplan* harus segera dievaluasi, yaitu terjadinya penyimpangan tujuan *Masterplan* sebelum masanya habis.

Prioritas dan strategi pengembangan wilayah Batam dibagi berdasarkan pembagian wilayah dan sektor. Pembagian wilayah artinya masing-masing wilayah pengembangan dan sub wilayah pengembangan memiliki peranan masing-masing. Pembagian sektoral artinya sektor-sektor tertentu lebih diprioritaskan karena sifatnya yang merupakan dasar perekonomian seperti industri, perdagangan, pariwisata dan alih kapal. Adapun prioritas dan strategi pengembangan dari masing-masing Wilayah Pengembangan di Pulau Batam sesuai dengan *MasterPlan* sebagai berikut:<sup>97</sup>

#### 1. Sukupang

Lokasinya berada di sebelah Barat Pulau Batam, yang memiliki luas 11.352 ha. Dilokasi ini dibagi menjadi dua areal lagi, yaitu Sekupang dan Tanjung Uncang, yang direncanakan sebagai:

##### a. Area Industri di Sekupang.

---

<sup>97</sup> Republik Indonesia, Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 2 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batam Tahun 2004-2014

- b. Industri perkapalan dan penunjangannya di Tanjung Uncang.
- c. Perumahan.
- d. Fasilitas Pariwisata, terutama Lapangan Golf.
- e. Perkantoran dan Pusat Perbelanjaan.
- f. Pelabuhan kargo dan penumpang di Sekupang
- g. Fasilitas Marina di Tanjung Uncang

Dalam perkembangannya, pelabuhan di Sekupang mampu disinggahi kapal berkapasitas 15.000 DWT, memiliki gudang penyimpanan Barang seluas 92.000m<sup>2</sup> hingga 143.600 m<sup>2</sup>. Sekupang juga dipilih sebagai lokasi untuk keberadaan industri kelas menengah dan berat.

## 2. Batu Ampar

Lokasinya sebelah Barat daya Pulau Batam, menguasai lahan seluas 10.540 ha. Wilayah ini pun dibagi menjadi dua area, yaitu Batu Ampar dan Muka Kuning, yang direncanakan untuk:

- a. Pelabuhan penumpang dan kargo.
- b. Terminal Kapal Ferry untuk tujuan Singapura dan Johor di Batu Ampar.
- c. Perkantoran dan Pusat Perbelanjaan.
- d. Area Industri di Batu Ampar dan Muka Kuning.
- e. Perumahan.
- f. Wilayah Penghijauan sebagai Taman Nasional.
- g. Pemasok air bersih (*water reservoir*).

Batu Ampar juga dipersiapkan untuk pembangunan industri kelas menengah dan berat. Fasilitas pelabuhan dapat disinggahi kapal hingga bobot 35.000 DWT, serta tempat/gudang penyimpanan sebesar 208.950 - 230.000 m<sup>2</sup>.

### 3. Pantai Timur

Luas areal sebesar 17.141 ha, dan dibagi menjadi tiga yaitu Nongsa, Kabil, dan Duriangkang. Perencanaan di lokasi ini untuk:

- a. Pariwisata, khususnya pembangunan resor di pantainya.
- b. Fasilitas Marina, golf, dan perumahan.
- c. Pelabuhan di Kabil yang mampu disinggahi kapal sebesar 150.000 DWT.
- d. Area Industri di Kabil.
- e. Pelabuhan Udara.
- f. Taman Nasional, khususnya daerah resapan air di Duriangkang.

### 4. *Batam Centre*

Luasnya sebesar 2.567 ha, dengan perencanaan untuk:

- a. Area Industri.
- b. Pusat Bisnis.
- c. Pusat (kantor) Pemerintahan.
- d. Pelabuhan Ferry kelas internasional
- e. Perumahan.

Di *Batam Centre* ini segala pusat kegiatan masyarakat, maupun kegiatan penunjang untuk bisnis berkelas internasional telah disediakan.

Berdasarkan Standar Operasi dan Prosedur Pelayanan dan Pencatatan Pengalokasian Lahan Atas HPL Otorita Batam/Badan Pengusahaan Kawasan Batam yang selanjutnya disebut sebagai SOP Pelayanan dan Pencatatan Pengalokasian Lahan Atas HPL Otorita Batam/Badan Pengusahaan Kawasan Batam, Hak Pengelolaan Otorita Batam (HPL OB) adalah Hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya, dalam hal ini pemegangnya adalah Otorita Batam/Badan Pengusahaan Kawasan Batam. Otorita Batam/Badan Pengusahaan Kawasan Batam selaku pemegang tunggal HPL yang diberikan oleh Pemerintah Pusat sejak 1973. Dan sejak 26 Oktober 2008 yang bertepatan dengan hari jadinya, Otorita Batam berganti nama menjadi Badan Pengusahaan Kawasan Batam. Pergantian nama ini tidak mempengaruhi hak-hak sebelumnya yang dilimpahkan ke Otorita Batam.

### **C. Penetapan Kawasan Hutan Pada Wilayah Pulau Batam**

Pengaruh positif yang timbul dari letak geografis pulau Batam menyebabkan perekonomian Batam berkembang pesat sampai akhirnya muncul penetapan status *Free Trade Zone* pada tanggal 1 Januari 2009. Tentu hal ini tidak hanya menarik minat investor lokal dan asing, akan tetapi juga turut menarik minat para pencari kerja dari luar Batam.

Melonjaknya jumlah pencari kerja dari luar Batam ini diantisipasi pemerintah dengan menerapkan Perdaduk (Peraturan Daerah Kependudukan) Nomor 2 Tahun 2001 tentang Pelanggaran dan Pengendalian Penduduk Kota Batam. Penerapan



peraturan yang membatasi jumlah pencari kerja ini tetap tidak mengurangi minat pencari kerja untuk terus berdatangan ke kota Batam.

Dampak langsung dari lonjakan jumlah penduduk adalah meningkatnya kebutuhan akan tempat pemukiman. Menyadari hal ini, para developer rumah toko (ruko) dan perumahan, berlomba-lomba untuk membuka dan membangun lahan-lahan kosong untuk dijadikan kawasan permukiman baru.

Setiap daerah tentu memiliki Peraturan tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang didalamnya berisi alokasi peruntukan lahan, baik untuk kawasan perkotaan, kawasan perumahan, kawasan industri, maupun kawasan hutan. Masuknya kawasan hutan sebagai salah satu kawasan yang diatur dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), maka terlihat bahwa kawasan ini juga merupakan salah satu bagian penting yang harus diperhatikan.

Ada banyak kejadian di lapangan, dimana status kawasan hutan dialih fungsikan menjadi tempat permukiman penduduk. Banyak masyarakat awam yang tidak mengetahui status dari sebuah tempat permukiman, sehingga akan timbul masalah dikemudian hari ketika mereka mengetahui bahwa ternyata status dari tempat permukiman yang mereka tempati merupakan kawasan diluar kawasan perumahan. Salah satu hal yang menjadi faktor dari permasalahan di atas yakni kurangnya sosialisasi dari Pemerintah Kota Batam kepada masyarakat mengenai Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 2 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batam Tahun 2004-2014 (Perda RTRW Kota Batam).

Menurut kamus hukum, kawasan hutan diartikan sebagai kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan.

Sedangkan menurut Pasal 1 ayat (9) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (selanjutnya disebut PP RTRW Nasional), kawasan hutan lindung adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan. Kawasan hutan juga dapat diartikan sebagai kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya manusia.<sup>98</sup>

Berdasarkan Pasal 14 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, bahwa kegiatan pengukuhan kawasan hutan dilakukan untuk memberikan kepastian hukum atas kawasan hutan.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Pasal 15 ayat (1), pengukuhan kawasan hutan dilakukan melalui proses sebagai berikut:<sup>99</sup>

1. Penunjukan kawasan hutan;
2. Penataan batas kawasan hutan;
3. Pemetaan kawasan hutan;

---

<sup>98</sup>Dinas Kehutanan Provinsi Jabar, *Daftar Istilah*, <http://dishut.jabarprov.go.id/index.php?mod=istilah&idMenuKiri=323&huruf=K>, terakhir diakses tanggal 25 Pebruari 2013

<sup>99</sup>Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Pasal 15 ayat (1)

4. Penetapan kawasan hutan;

Pada Pasal 15 Ayat (2), Pengukuhan kawasan hutan dilakukan dengan memperhatikan rencana tata ruang wilayah.

Tujuan pemanfaatan ruang wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf d, Perda RTRW Kota Batam, yaitu terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan hutandi wilayah darat dan wilayah laut untuk menjaga keseimbangan dan keserasian lingkungan hidup, kelestarian potensi sumberdaya tanah, air, dan potensi sumberdaya alam lainnya yang ada di Kota Batam.

Menurut Pasal 20 Perda RTRW Kota Batam, kawasan hutanjuga mencakup kawasan pelestarian alam. Kawasan pelestarian alam yang dimaksud adalah Hutan Wisata Alam Muka Kuning di Kecamatan Sekupang.

Pasal 17 Perda RTRW Kota Batam, kawasan yang memberikan perlindungan pada kawasan bawahannya sebagaimana terdiri dari:<sup>100</sup>

1. Kawasan hutan yang telah ditetapkan statusnya dengan Surat Keputusan Menteri Kehutanan (selanjutnya disebut SK Menteri Kehutanan), untuk memberikan perlindungan pada kawasan sekitar maupun bawahannya dan sebagai pengatur tata air, pencegah banjir dan erosi, serta untuk memelihara kesuburan tanah, meliputi :
  - a. Kawasan hutan Bukit Dangas, Kawasan Lindung Sei Harapan, dan Kawasan Lindung Bukit Tiban di Kecamatan Sekupang;

---

<sup>100</sup> Republik Indonesia, Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 2 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batam Tahun 2004-2014, Pasal 17

- b. Kawasan hutan Sei Ladi di Kecamatan Lubuk Baja;
  - c. Kawasan hutan Batu Ampar II di Kecamatan Batu Ampar;
  - d. Kawasan hutan Nongsa I dan kawasan hutan Nongsa II di Kecamatan Nongsa;  
dan
  - e. Kawasan hutan Duriangkang dan kawasan hutan Tanjung Piayu di Kecamatan Sei Beduk.
2. Lokasi-lokasi pengganti kawasan hutan yang disetujui oleh Menteri Kehutanan untuk difungsikan sebagai kawasan hutan, meliputi :
- a. Kawasan hutan Belian di Kecamatan Nongsa; dan
  - b. Kawasan hutan Telaga Punggur, kawasan hutan Tanjung Piayu, dan kawasan hutan Sei Tembesi di Kecamatan Sei Beduk, dan kawasan hutan Tiban Utara di Kecamatan Sekupang.

Pasal 1 (9) PP RTRW Nasional menyatakan bahwa kawasan hutan adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan. Untuk Kota Batam secara garis besar luas kawasan hutan adalah seluas 47.325,27 Hektar (Ha) atau 45.57% dari wilayah Kota Batam, sementara luas kawasan budidaya seluas 56.517,95 Ha atau 54.43%.<sup>101</sup> Hal ini sudah sesuai dengan Perda RTRW Kota Batam. Adapun pengalokasian kawasan hutan ini bertujuan untuk terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan hutandi wilayah darat dan wilayah laut serta menjaga keseimbangan dan keserasian lingkungan hidup, kelestarian potensi sumberdaya tanah, air, dan potensi sumberdaya alam lainnya yang

---

<sup>101</sup> Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Pasal 1 ayat (9)

ada di Kota Batam. Hal ini sesuai dengan Pasal 5 huruf d, Perda RTRW Kota Batam. Selain itu kriteria kawasan hutan juga dapat dilihat dari kawasan dengan faktor-faktor lereng lapangan, jenis tanah, curah hujan yang melebihi nilai skor 175, kawasan yang mempunyai lereng lapangan 40% atau lebih dan kawasan yang mempunyai ketinggian diatas permukaan laut 2.000 meter atau lebih.<sup>102</sup>

Pemanfaatan hutan ditujukan untuk memperoleh manfaat hasil dan jasa hutan secara optimal, adil, dan lestari bagi kesejahteraan masyarakat. Secara umum pemanfaatan hutan dapat dilakukan antara lain, pemanfaatan kawasan yang meliputi pemanfaatan lahan hutan untuk budidaya tanaman obat, budidaya tanaman hias dan penangkaran satwa liar. Pemanfaatan jasa lingkungan terdiri dari pemanfaatan jasa aliran air, pemanfaatan air, wisata alam, perlindungan keanekaragaman hayati, penyelamatan dan perlindungan lingkungan, dan perlindungan lingkungan, dan penyerapan dan/atau penyimpanan karbon. Serta pemungutan hasil hutan yang meliputi rotan, madu, getah dan buah.

Bentuk-bentuk pemanfaatan kawasan hutan tersebut harus dilakukan dengan prinsip tetap menjaga kelestarian dan keutuhan kawasan. Kenyataan menunjukkan bahwa pemanfaatan kawasan hutan selama ini memiliki kecenderungan untuk mengurangi fungsi pokok kawasan hutan dalam hal luasan dan penutupan kawasan. Kawasan-kawasan yang dijadikan sebagai kawasan hutan seharusnya memiliki pembedaan tersendiri oleh instansi terkait, dapat dengan cara memasang papan pengumuman atau plang tertentu yang mudah dimengerti, sehingga semua

---

<sup>102</sup>Republik Indonesia, Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 2 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batam Tahun 2004-2014, Pasal 5 huruf d.

masyarakat Kota Batam mengetahui bahwa kawasan tersebut harus dilindungi dan tidak dapat dijadikan sebagai tempat permukiman.

Suatu kawasan di Kota Batam terbagi beberapa bagian kawasan, yaitu kawasan hutan, kawasan permukiman, kawasan industri, kawasan perkotaan, kawasan perdesaan, kawasan budidaya, kawasan perlindungan pulau-pulau kecil, kawasan perlindungan terumbu karang dan sebagainya.

Penentuan kawasan pedesaan, kawasan perkotaan, kawasan perlindungan terumbu karang dan lainnya tersebut ditentukan berdasarkan fungsi dari kawasan itu sendiri. Akan tetapi penetapan terhadap kawasan hutan itu, selain berdasarkan fungsi dari kawasan tersebut juga berdasarkan SK Menteri Kehutanan.

Penetapan-penetapan kawasan hutan di Kota Batam sudah ditetapkan berdasarkan SK Menteri Kehutanan dan Perda RTRW Kota Batam, akan tetapi dalam hal ini masih banyak kawasan permukiman yang dibangun diatas kawasan yang telah ditetapkan sebagai kawasan hutan. Kawasan-kawasan hutan tersebut antara lain:

1. Kawasan hutan Bukit Dangas, kawasan hutan Sei Harapan, dan kawasan hutan Bukit Tiban di Kecamatan Sekupang;
2. Kawasan hutan Sei Ladi di Kecamatan Lubuk Baja;
3. Kawasan hutan Batu Ampar II di Kecamatan Batu Ampar;
4. Kawasan hutan Nongsa I dan kawasan hutan Nongsa II di Kecamatan Nongsa;  
dan
5. Kawasan hutan Duriangkang dan kawasan hutan Tanjung Piayu di Kecamatan Sei Beduk.

Lokasi-lokasi pengganti kawasan hutan yang disetujui oleh Menteri Kehutanan untuk difungsikan sebagai kawasan hutan, meliputi:

1. Kawasan hutan Belian di Kecamatan Nongsa; dan
2. Kawasan hutan Telaga Punggur, kawasan hutan Tanjung Piayu, dan kawasan hutan Sei Tembesi di Kecamatan Sei Beduk, dan kawasan hutan Tiban Utara di Kecamatan Sekupang.

Hal tersebut disebabkan oleh dinamika pembangunan di Pulau Batam yang sangat pesat mulai era tahun 1990 karena adanya pengembangan kerjasama Singapura-Indonesia, maka dilakukan Evaluasi Master Plan pada tahun 1991/1992 yang dikaji oleh LEMTEK UI dengan *counterpart* dari Bappenas, BPP Teknologi dan Departemen Pekerjaan Umum. Beberapa penyesuaian dalam perencanaan ruang (spasial) dilakukan dalam Evaluasi Master Plan tersebut termasuk diantaranya kawasan hutan yang saat itu sedang dilakukan pemancangan batas definitifnya oleh Panitia Tata Batas Hutan Kotamadya Batam yang diketuai oleh Walikota Madya Administratif Batam. Pengembangan dan pembangunan Pulau Batam tersebut tentu berimplikasi terjadinya alih fungsi lahan dari kawasan hutan ke non-kehutanan sehingga perlu dikontrol agar tercapai pembangunan Kota Batam secara berkelanjutan sesuai visi dan misi Batam.

Evaluasi Master Plan terakhir dikaji oleh LEMTEK UI tahun 1998. Master Plan Bareleng inilah pada akhirnya secara utuh dicuplik dan menjadi dasar dalam penetapan RTRW Kota Batam tahun 2001 (Perda Nomor 10 Tahun 2001) *jo.* RTRWK Batam 2004-2014 (Perda Nomor 2 Tahun 2004) dimana pada sebagian kawasan

hutannya ditetapkan/dialokasikan pemanfaatan ruangnya sebagai kawasan perdagangan dan jasa serta kepentinganlain di luar kehutanan.

Dalam rangka menjamin kepastian hukum dan iklim investasi di Pulau Batam serta sejalan dengan RTRWK Batam (Perda Nomor 10 Tahun 2001), maka Badan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam yang didukung oleh Pemerintah Kota Batam tahun 2001 mengajukan permohonan penataan kawasan hutan di Pulau Batam melalui mekanisme perubahan peruntukan kawasan hutan kepada Menteri Kehutanan seluas  $\pm$  2.235 ha pada sebagian 12 (duabelas) kelompok hutan lindung/wisata alam di Pulau Batam dengan usulan lahan pengganti yang berasal dari bukan kawasan hutan (Areal Penggunaan Lain/APL) seluas  $\pm$  2.517 ha. Usulan penataan kawasan hutan dimaksud diantaranya adalah dikawasan hutan lindung Baloi seluas 119,60ha dimana hampir 50% kawasannya telah berupa bangunan pertokoan, perumahan, instalasi pengolahan air, rumah-rumah liar, dan selebihnya berupa semak belukar sehingga tidak akan optimal apabiladikelola sebagai kawasan hutan.<sup>103</sup>

Terhadap kawasan hutan yang dimohon dan telah berupa bangunan di lapangan, disikapi oleh Kementerian Kehutanan penyelesaiannya ditempuh melalui cara tukar menukar kawasan hutan dengan ratiolahan pengganti minimal 1:2 dengan tetap mempertimbangkan hasil penelitian/pengkajian Tim Independen, penelitian Tim Terpadu dan dukungan secara politis dari Komisi IV DPR RI. Pola penyelesaian seperti itu secara administrasi dan teknis diharapkan akan menambahluasan kawasan

---

<sup>103</sup>Desna Yuhana, "Penetapan Hutan Lindung Sei Tembesi dan Pelepasan Kawasan Hutan Baloi", *Buletin Planolog*, Volume 8, Edisi II, Desember 2011, hal. 61



hutan di Pulau Batam (minimal 30%) sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 UU Nomor 41 Tahun 1999.

Proses perubahan peruntukan kawasan hutan/tukar menukar kawasan hutan di Pulau Batam meliputi 2 (dua) bagian yaitu:

1. Proses perubahan peruntukan kawasan hutan/tukar menukar kawasan hutan Baloi seluas  $\pm 119,60$  ha,
2. Proses perubahan peruntukan kawasan hutan/tukar menukar kawasan hutan Batam secara menyeluruh seluas  $\pm 1.804$  ha.

Untuk proses penyelesaian perubahan peruntukan kawasan hutan Baloi, Menteri Kehutanan berdasarkan hasil pengkajian Tim Terpadu (2003), Tim Pendalaman (2004) dan persetujuan Komisi III DPRRI tersebut menindaklanjuti hal-hal sebagai berikut:

1. Mengubah fungsi Hutan Lindung Baloi seluas 119,60 ha menjadi Hutan Produksi sebagaimana Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.03/Menhut-II/2005 tanggal 6 Januari 2005, untuk selanjutnya digunakan sebagai proses tukar menukar kawasan hutan.
2. Memberikan persetujuan prinsip tukar menukar kawasan hutan Baloi seluas  $\pm 119,60$  ha dengan penyediaan lahan pengganti seluas  $\pm 840$  ha (ratio 1:7) kepada Walikota Batam dan Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam untuk pengembangan Landmark Batam sebagaimana surat Menhut Nomor S.13/Menhut-II/2005 tanggal 14 Januari 2005 dengan ketentuan dan kewajiban diantaranya:

- a. Mempertahankan keberadaan waduk/dan Baloi dan sempadan waduk sebagai kawasan lindung sesuai ketentuan yang berlaku,
- b. Koefisien Dasar Bangunan dalam pembangunan *Landmark* Batam sebesar 40% (40 % bangunan, 60 % kawasan hijau),
- c. Menjamin lahan pengganti dalam keadaan bebas dari hak-hak pihak lain atau bebas dari segala jenis pembebanan hak (*clear and clean*).

Untuk memenuhi kewajiban penyediaan lahan pengganti tersebut butir 15 b, selamatahun 2006 sampai dengan 2008 Badan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam dan Pemerintah Kota Batam melakukan *clear and clean* lahan pengganti seluas  $\pm$  850,50 ha di Sei Tembesi dengan cara “ganti rugi/santunan” kepada masyarakat yang “menguasai” lahan pengganti dimaksud.

Dalam rangka tindak lanjut proses tukar menukar kawasan hutan di ulau Batam, Menteri Kehutanan melalui keputusan Nomor SK.355/Menhut-VII/2009 tanggal 17 Juni 2009 membentuk Tim Terpadu lanjutan untuk mengkaji Lahan Pengganti hutan Baloi di Sei Tembesi, areal relokasi fungsi di Pulau Galang dan proses perubahan peruntukan kawasan hutan secara Menyeluruh di Pulau Batam.

Tim Terpadu antara lain merekomendasikan bahwa lahan pengganti hutan Baloi dalam rangka tukar menukar kawasan hutan seluas  $\pm$  850,50 ha di Sei Tembesi layak dan memenuhi syarat untuk ditunjuk kawasan hutan dengan fungsi Hutan Lindung. Kawasan Sei Tembesi merupakan *catchment area* bagi waduk/dam Mukakuning dan waduk/dam Sei Tembesi yang akan dibangun.

Menteri Kehutanan melalui surat Nomor S.741/Menhut-VII/2009 tanggal 15 September 2009 secara prinsip menerima dan menyetujui lahan pengganti di Sei Tembesi dalam rangka tukar menukarkawasan hutan Baloi - Sei Tembesi seluas± 850,50 ha. Departemen Kehutanan dengan Pemerintah Kota Batam dan Badan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam selanjutnya membuat Berita Acara Tukar Menukar Kawasan Hutan (BATM)Baloi - Sei Tembesi sebagaimana BATM Nomor BA.01/Menhut-VII/KUH/2009 tanggal 29 September 2009.

Berdasarkan BATM Baloi-Sei Tembesi dimaksud, Menteri Kehutanan melalui keputusan Nomor SK.624/Menhut-II/2009 tanggal 5 Oktober 2009 menunjuk lahan pengganti dari Pemerintah Kota Batam dan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam seluas ± 850,50 ha terletak diSei Tembesi, Kecamatan Sagulung, KotaBatam, Provinsi Kepulauan Riau sebagai kawasan hutan dengan fungsi HutanLindung.

Selanjutnya, dilakukan penataan batas terhadap hutan lindung Sei Tembesi (lahan pengganti) dan hutan Baloi yang akan dilepaskan oleh Panitia Tata Batas Kawasan Hutan Batam yang dikoordinasikan Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XII Tanjungpinang, dengan realisasi sebagaimana Berita Acara Tata Batas (BATB) tanggal 23 Desember 2010, sebagaiberikut:<sup>104</sup>

1. Hutan Lindung Sei Tembesi (lahan pengganti) seluas 838,80 ha.
2. Kawasan Hutan Baloi seluas 119,60 ha.

---

<sup>104</sup> Berita Acara Tata Batas (BATB) tanggal 23 Desember 2010, butir 23

Berdasarkan hasil tata batas sesuai BATB tersebut butir 23, Menteri Kehutanan menetapkan dan memutuskan penyelesaian tukar menukar kawasan hutan Baloi-Sei Tembesi sebagai berikut:

1. Menetapkan Hutan Lindung Sei Tembesi seluas 838,80 ha terletak di Kota Batam, Provinsi Kepulauan Riau sebagai areal pengganti Pemerintah Kota Batam dan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam melalui keputusan Nomor SK.724/Menhut-II/2010 tanggal 30 Desember 2010.
2. Melepaskan Hutan Produksi Baloi seluas 119,60 ha untuk pengembangan *Landmark* Batam terletak di Kota Batam, Provinsi Kepulauan Riau melalui keputusan Nomor SK.725/Menhut-II/2010 tanggal 30 Desember 2010, dengan ketentuan waduk/dam Baloi dan sempadan waduk tetap dipertahankan keberadaannya sebagai kawasan lindung, dan koefisien dasar bangunan *Landmark* Batam sebesar 40% (40% dibangun, 60% kawasan hijau). Kawasan hutan yang telah dilepaskan tersebut statusnya menjadi tanah negara yang selanjutnya agar diberikan titel hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) atas nama Pemerintah Kota Batam dan Badan Pengusahaan Kawasan Batam (Badan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam).

Berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan tersebut, prosetukar menukar kawasan hutan Baloi-Sei Tembesi di Kota Batam, Provinsi Kepulauan Riau dinyatakan selesai. Dengan demikian, kawasan hutan di Pulau Batam yang semula telah ditetapkan seluas 12.081,60ha (29,34%) setelah dikurangi pelepasan hutan Baloi

seluas 119,60 ha dan memasukan kawasan hutan lindung Sei Tembesi seluas 838,80 ha menjadi seluas 12.800,80 ha (31,09% dari luas Pulau Batam).

Namun demikian dalam praktek pelaksanaannya masih meninggalkan permasalahan mengenai kejelasan status kepemilikan tanah di Pulau Batam, seperti 17.000 rumah di Kecamatan Batu Aji sedang menghadapi masalah serupa dan terancam tidak mendapatkan pengakuan sertifikat dari instansi terkait. BPN hingga saat ini masih menunda mengeluarkan sertifikat tanah di lokasi yang bermasalah. BPN berani mengeluarkan sertifikat setelah ada kejelasan status tanah di atas lahan tersebut.<sup>105</sup>

#### **D. Kepastian Hukum Peruntukan Lahan Pada Kawasan Hutan Di Atas Tanah Hak Pengelolaan Otorita Batam**

Meskipun penetapan dari kawasan hutan tersebut sudah sesuai dengan Perda RTRW Kota Batam, akan tetapi masih ada ditemukan kawasan permukiman yang dibangun di atas kawasan hutan. Hal ini terjadi dikarenakan adanya kepentingan-kepentingan instansi yang tidak memperhatikan aturan-aturan yang sudah ada sebelumnya. Otorita Batam/Badan Pengusahaan Kawasan Batam adalah instansi yang diberi kewenangan oleh Pemerintah Pusat sebagai pemegang hak tunggal dalam penetapan HPL di seluruh wilayah Pulau Batam, namun dalam prakteknya tidak semua kawasan HPL tersebut telah didaftarkan dan diterbitkan sertifikatnya oleh pihak Badan Pertanahan Nasional (Kantor Pertanahan Kota Batam).

---

<sup>105</sup>Andri Rianto, "Kebijakan Menhut terhadap hutan Dam Baloi dipertanyakan", <http://www.bisnis.com/industriagroindustri/21654-kebijakan-menhut-soal-dam-baloi-dipertanyakan.htm>, terakhir diakses 3 Mei 2013

Dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977 tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah di Daerah Industri Pulau Batam disebutkan syarat atau ketentuan bahwa HPL yang diberikan kepada Otorita Batam diberikan untuk jangka waktu selama tanah tersebut dipergunakan untuk kepentingan Otorita Batam dan terhitung sejak didaftarkannya pada Kantor Sub Direktorat Agraria setempat (sekarang disebut Badan Pertanahan Nasional).<sup>106</sup> Hal itu berarti bahwa hak pengelolaan yang diberikan kepada Otorita Batam terhitung secara efektif sejak saat didaftarkannya hak pengelolaan ke Badan Pertanahan Nasional. Namun dalam prakteknya sampai tahun 1986, ketika terbitnya Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 173/Kpts-II/1986 tentang Penunjukan Areal Hutan di Wilayah Propinsi Dati I Riau tanggal 6 Juli 1986 dengan Peta Rencana Pengukuhan dan Penatagunaan Hutan di Wilayah Propinsi Dati I Riau yang disebut Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK), sebagian hak pengelolaan Otorita Batam tersebut belum didaftarkan ke Badan Pertanahan Nasional dan diterbitkan sertifikatnya.

Menurut ketentuan TGHK disebutkan adanya ketentuan bahwa bilamana rencana kawasan hutan ini mencakup areal pemilikan dan hak lainnya yang sah, maka hak-hak tersebut akan dikeluarkan pada waktu pengukuran dan penataan batas di lapangan dalam rangka pengukuhan kawasan hutan. Hak-hak lainnya yang sah yang ada di Pulau Batam adalah HPL Otorita Batam yang diberikan dengan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973. Menindaklanjuti TGHK tersebut maka kemudian

---

<sup>106</sup> Republik Indonesia, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977 tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah di Daerah Industri Pulau Batam

terbit Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 47/Kpts-II/1987 tentang Penunjukan Kawasan Hutan seluas  $\pm$  23.043 Ha, dan Pengukuhan Kawasan Hutan dengan Surat Keputusan Nomor 427-428/Kpts-II/1992, Nomor 719/Kpts-II/1993, Nomor 202/Kpts-II/1994 seluas 12.077 Ha.<sup>107</sup> Pada saat penunjukan dan penetapan Kawasan Hutan di Daerah Industri Pulau Batam tersebut, sebagian HPL Otorita Batam belum selesai didaftar dan diterbitkan sertifikatnya, oleh karena itu terjadilah tumpang tindih Hak Menguasai Negara atas Tanah yaitu HPL Otorita Batam berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 dan Hak Menguasai Negara atau Hutan yaitu Kawasan Hutan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 47/Kpts-II/1987 tentang Penunjukan Kawasan Hutan, dan Pengukuhan Kawasan Hutan dengan Surat Keputusan Nomor 427-428/Kpts-II/1992, Nomor 719/Kpts-II/1993, Nomor 202/Kpts-II/1994.

Terjadinya tumpang tindih peruntukan lahan pada kawasan hutan di atas tanah yang telah dibebani hak atas tanah tertentu di wilayah Indonesia berawal dari adanya penunjukan kawasan hutan secara sepihak oleh Menteri Kehutanan. Masalah penunjukan kawasan hutan tersebut mendapat penyelesaian dengan munculnya Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PUU-IX/2011 tentang Uji Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999, di mana dalam putusan MK tersebut menyatakan bahwa frasa “ditunjuk dan atau” dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang

---

<sup>107</sup>Anonim, “Sejarah dan Fakta Pembangunan Daerah Industri Pulau Batam, Pembuatan Master Plan, Pemberian Hak Pengelolaan dan Kewenangan yang Timbul dari padanya serta Kronologis Penerbitan TGHK, Sk penunjukan dan penetapan kawasan hutan diatas HPL Otorita Batam dan Masalah yang Timbul daripadanya Dengan Upaya Penyelesaiannya”, Batam-TGHK Bahan Studi 050412, 09 Maret 2010, hal. 14

Kehutanan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, frasa “ditunjuk dan atau” dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Kehutanan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Dengan demikian maka sejak tanggal 21 Pebruari 2012, maka seluruh kawasan hutan yang ditunjuk tidak lagi mengikat, pengusaha atau masyarakat tidak lagi bisa dinyatakan melanggar Undang-Undang Kehutanan apabila belum ada norma lain atau baru sesuai dengan putusan MK.<sup>108</sup> Maka selama kawasan hutan yang telah ditunjuk namun belum ditindak-lanjuti dengan proses pengukuhan kawasan hutan tidak mempunyai kekuatan mengikat.

Hanya saja putusan MK tersebut tidak dapat diterapkan pada persoalan tumpang tindihnya peruntukan lahan pada kawasan hutan di atas tanah Hak Pengelolaan Otorita Batam, mengingat penunjukan kawasan hutan di wilayah Otorita Batam terjadi sebelum munculnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, sehingga penunjukan kawasan hutan pada wilayah Otorita Batam tidak termasuk dalam penunjukan kawasan hutan yang dibatalkan oleh putusan MK. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 81 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang menyebutkan bahwa “Kawasan hutan yang telah ditunjuk dan atau ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebelum berlakunya undang-undang ini dinyatakan tetap berlaku berdasarkan undang-undang ini”. Menurut Mahkamah Konstitusi, meskipun Pasal 1 angka 3 dan Pasal 81 Undang-

---

<sup>108</sup> Anonim, “Workshop Implementasi Keputusan MK No. 45/PUU-IX/2011”, *Kadin News*, Edisi XXII, 2012, hal. 9



Undang Kehutanan mempergunakan frasa “ditunjuk dan atau ditetapkan”, namun berlakunya untuk yang “ditunjuk dan atau ditetapkan” dalam Pasal 81 Undang-Undang Kehutanan tetap sah dan mengikat.<sup>109</sup>

Putusan MK tersebut hanya menganulir ketentuan-ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yang berakibat Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 dan turunannya secara hukum tidak mengikat. Namun demikian akibat hukum dari putusan MK tersebut tidak berlaku surut, karena ketika terjadi penunjukan kawasan hutan oleh Menteri Kehutanan dengan keluarnya Surat Keputusan Nomor 47/Kpts-II/1987 tentang Penunjukan Kawasan Hutan mendasari keputusannya pada ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan bukan pada ketentuan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Sehingga segala akibat hukum yang ada sejak Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan tetap berlaku meskipun telah terbit Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (*Asas Lex Posterior Derogat Lege Anteriori*).

Namun demikian, persoalan penetapan kawasan hutan di atas Hak Pengelolaan Otorita Batam telah menyalahi konstruksi hukum yang ada. Pada prinsipnya Hak Pengelolaan atas seluruh areal tanah di Pulau Batam sudah lahir sejak diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 Tentang Daerah Industri Pulau Batam. Selama tidak terdapat peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

---

<sup>109</sup> Sadino, “Implikasi Dari keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PUU-IX/2011 tentang Uji Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999”, Makalah, Medan, 2013, hal. 19

dari Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 maka Surat Keputusan Menteri Kehutanan mengenai penunjukan dan penetapan kawasan hutan di Pulau Batam harus dikesampingkan dan oleh karena itu Hak Pengelolaan di Pulau Batam sah secara hukum. Pemberian Hak Pengelolaan tersebut didasari oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) dan merupakan suatu entitas yang diberikan pemerintah kepada seseorang atau badan tertentu, sehingga tidak bisa ada tumpang tindih dengan hak lain di atasnya, seperti Kepmenhut untuk kawasan hutan di atas HPL.<sup>110</sup>

Dengan adanya ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan yang menyebutkan bahwa “Penetapan kawasan hutan dilakukan oleh Menteri dengan memperhatikan rencana penggunaan tanah yang ditentukan oleh pemerintah”,<sup>111</sup> ketentuan 2 TGHK yang menyebutkan bahwa “Bilamana rencana kawasan hutan ini mencakup areal pemilikan dan hak lainnya yang sah, maka hak-hak tersebut akan dikeluarkan pada waktu pengukuran dan penataan batas di lapangan dalam rangka pengukuhan kawasan hutan”,<sup>112</sup> serta adanya ketentuan Pasal 1 dan Pasal 6 Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam yang menetapkan Batam sebagai kawasan/daerah industri dan pemberian Hak Pengelolaan atas seluruh tanah yang

---

<sup>110</sup> Pendapat Deputi Bidang Perundang-Undangan Sekretariat Negara dan Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam Rakor Terbatas Dewan Nasional KPBPB, Jakarta, 12 Agustus 2010

<sup>111</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan, Pasal 7

<sup>112</sup> Peta Rencana Pengukuhan dan Penatagunaan Hutan di Wilayah Propinsi Dati I Riau yang disebut Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK), sebagai lampiran SK Menhut No. 173/Kpts-II/1986, ketentuan 2

terletak di Pulau Batam<sup>113</sup> yang sudah terbit terlebih dahulu maka tidak ada lagi Kawasan Hutan yang diukur dan ditetapkan di Pulau Batam, dengan demikian SK Menhut Nomor 47/Kpts-II/1987 tentang Penunjukan Kawasan Hutan di Pulau Batam yang terbit belakangan, menindih HPL Otorita Batam yang lebih tinggi dari SK Menhut, serta melanggar ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan sendiri serta SK Menhut Nomor 173/Kpts-II/1986 (TGHK) sehingga dengan demikian SK Menhut Nomor 47 Tahun 1987 beserta turunannya, harus dikesampingkankarena bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Asas *Lex Superiori Derogat Lege Inferiori*).

---

<sup>113</sup> Republik Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam, Pasal 1 dan Pasal 6

### **BAB III**

## **PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PARA PEMILIK TANAH ATAS ADANYA TUMPANG TINDIH PERUNTUKAN LAHAN DI WILAYAH OTORITA BATAM**

### **A. Proses Pemberian Hak Pengelolaan Kepada Otorita Batam**

Menurut Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, pengertian Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Artinya bahwa pemegang Hak Pengelolaan mempunyai wewenang untuk menggunakan tanah yang dihaki bagi keperluan usahanya. Tujuan pemberian Hak Pengelolaan adalah bahwa tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-pihak lain yang memerlukan.<sup>114</sup>

Dalam penyediaan dan pemberian itu, pemegang haknya diberi kewenangan untuk melakukan kegiatan yang merupakan sebagian dari kewenangan Negara, yang diatur dalam Pasal 2 UUPA. Hak Pengelolaan pada hakikatnya bukan hak atas tanah, melainkan merupakan “gempilan” hak menguasai dari Negara.<sup>115</sup>

Dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA menyatakan bahwa pelaksanaan hak menguasai dari Negara atas tanah dapat dikuasakan atau dilimpahkan kepada daerah-daerah Swatantra (Pemerintah Daerah) dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-

---

<sup>114</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2005, hal. 277

<sup>115</sup>*Ibid.*

ketentuan Peraturan Pemerintah. Pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan Negara tersebut dapat juga diberikan kepada badan otorita, perusahaan Negara dan perusahaan daerah dengan pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu.

Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara menyebutkan bahwa kecuali jika penguasaan tanah Negara dengan Undang-Undang atau Peraturan lainnya pada waktu berlakunya Peraturan Pemerintah ini, telah diserahkan kepada suatu Kementerian Jawatan atau Daerah Swatantra, penguasaan atas tanah Negara ada pada Menteri Dalam Negeri.<sup>116</sup>

Menurut Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953, dalam penguasaan tersebut, Menteri Dalam Negeri berhak menyerahkan penguasaan itu kepada suatu Kementerian Jawatan atau Daerah Swatantra untuk keperluan tertentu dan mengawasi agar supaya tanah tersebut dipergunakan sesuai dengan peruntukannya.<sup>117</sup>

Dalam bidang pertanahan, kepada Otorita Batam diberikan Hak Pengelolaan atas seluruh wilayah di Pulau Batam. Hak Pengelolaan Otorita Batam diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977 tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah di Daerah Industri Pulau Batam.

Dalam ketentuan Pasal 67 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan

---

<sup>116</sup> Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara, Pasal 2

<sup>117</sup> Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara, Pasal 3

Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan dinyatakan bahwa yang dapat sebagai subyek Hak Pengelolaan adalah:<sup>118</sup>

1. Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah;
2. Badan Usaha Milik Negara;
3. Badan Usaha Milik Daerah;
4. PT. Persero;
5. Badan Otorita;
6. Badan-badan hukum Pemerintah lainnya yang ditunjuk Pemerintah.

Dalam Pasal 4 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam dinyatakan adanya suatu Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam yaitu penguasa yang bertanggung jawab atas pengembangan, pertumbuhan Daerah Industri Pulau Batam dan mempunyai wewenang atau tugas, yaitu:<sup>119</sup>

1. Mengembangkan dan mengendalikan Pembangunan Pulau Batam sebagai suatu daerah industri.
2. Merencanakan kebutuhan prasarana dan pengusahaan instalasi-instalasi prasarana dan fasilitas lainnya.
3. Mengembangkan dan mengendalikan kegiatan pengalih kapalan (*transshipment*) di Pulau Batam.

---

<sup>118</sup> Republik Indonesia, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, Pasal 67

<sup>119</sup> Republik Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam, Pasal 4 ayat (1)

4. Menampung dan meneliti permohonan izin usaha yang diajukan oleh para pengusaha serta mengajukan kepada instansi-instansi yang bersangkutan.
5. Menjamin agar tata cara perizinan dan pemberian jasa-jasa yang diperlukan dalam mendirikan dan menjalankan usaha di Pulau Batam dapat berjalan lancar dan tertib, segala sesuatunya untuk dapat menumbuhkan minat para pengusaha menanamkan modalnya di Pulau Batam.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarnya dinyatakan bahwa Otorita Batam sebagai subyek Hak Pengelolaan mempunyai wewenang yaitu:<sup>120</sup>

1. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan.
2. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya.
3. Menyerahkan bagian-bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan baik segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya yang pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang.

Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 mengatur tentang kedudukan Pulau Batam sebagai daerah industri, adanya lembaga Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam dan mengatur peruntukan dan penggunaan tanah di Pulau

---

<sup>120</sup> Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarnya, Pasal 1 ayat (1)

Batam. Dalam Pasal 6 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 disebutkan bahwa 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 pembangunan Pulau Batam menjadi daerah industri.<sup>121</sup>

Dalam Pasal 6 ayat (2) Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 disebutkan bahwa hal-hal yang bersangkutan dengan pengurusan tanah di dalam wilayah Daerah Industri Pulau Batam dalam rangka ketentuan tersebut diatur lebih lanjut oleh Menteri Dalam Negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang agraria dengan ketentuan sebagai berikut:<sup>122</sup>

1. Seluruh areal tanah yang terletak di Pulau Batam diserahkan dengan Hak Pengelolaan kepada Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam.
2. Hak Pengelolaan tersebut memberi wewenang kepada Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam untuk:
  - a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut;
  - b. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;

---

<sup>121</sup>Republik Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam, Pasal 6 ayat (1)

<sup>122</sup> Republik Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam, Pasal 6 ayat (2)



- c. 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.
- d. Menerima uang pemasukan/ganti rugi dan uang wajib tahunan.

Sebagai tindak lanjut dari Pasal 6 Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 diterbitkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977. Keputusan Menteri Dalam Negeri ini memberikan Hak Pengelolaan kepada Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam untuk seluruh areal yang ada di Pulau Batam termasuk gugusan Pulau Janda Berhias, Tanjung Sauh, Ngenang, dan Pulau Kasem.

Wilayah kerja Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam yang sebelumnya hanya meliputi Pulau Batam, ditambah dengan Pulau Rempang dan Pulau Galang Melalui Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 1992 tentang Penambahan Wilayah Lingkungan Kerja Daerah Industri Pulau Batam dan Penetapannya Sebagai Wilayah Usaha Kawasan Berikat (*Bonded Zone*).

Pemerintah menyatakan kesediaan memberikan Hak Pengelolaan atas seluruh areal tersebut berdasarkan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9-VIII-1993 Tentang Pengelolaan dan Pengurusan Tanah di Daerah Industri Pulau Rempang, Pulau Galang dan pulau-pulau lain disekitarnya dengan bunyi keputusan menyatakan kesediaan untuk memberikan Hak Pengelolaan kepada Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam atas seluruh areal tanah yang terletak di Pulau Rempang, Pulau Galang dan pulau-pulau lain di sekitarnya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 mengatur tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara menjadi Hak Pakai atau Hak Pengelolaan dinyatakan bahwa terhadap tanah Negara yang oleh instansi-instansi (Departemen, Direktorat atau Daerah Swatantra) selain dipergunakan sendiri oleh instansi tersebut dimaksudkan juga untuk diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia akan diberikan dengan Hak Pengelolaan.<sup>123</sup> Hal ini berarti pemegang Hak Pengelolaan selain dapat mempergunakan sendiri tanahnya, juga diberi kewenangan untuk memberikan bagian-bagian Hak Pengelolaan tersebut kepada pihak ketiga, dan pihak ketiga tersebut dapat diberikan dengan sesuatu hak atas tanah.

Dalam Pasal 5 ayat (7) huruf a Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan yang menyatakan bahwa bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan itu dapat diserahkan kepada pihak ketiga dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai.<sup>124</sup>

Oleh Otorita Batam jenis hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada pihak ketiga adalah Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Kesemua hak-hak ini, baik pengertian, persyaratan maupun jangka waktu dan berakhimya tunduk kepada sistem Undang-Undang Pokok Agraria. Tetapi kesemua hak-hak ini harus terlebih dahulu

---

<sup>123</sup>Republik Indonesia, Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan Selanjutnya, Pasal 5

<sup>124</sup>Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan, Pasal 5 ayat (7) huruf a

memperoleh persetujuan Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam.<sup>125</sup>

Di atas Hak Pengelolaan Otorita Batam telah diterbitkan hak-hak atas tanah baik atas nama perorangan maupun atas nama badan hukum berupa Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Pemberian hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan memang dimungkinkan oleh Peraturan Perundangan terutama jenis hak yang berjangka waktu.

Tanah Hak Pengelolaan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam diberikan dengan jangka waktu selama dipergunakan. Permohonan diajukan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia melalui Kepala Kantor Pertanahan Kota Batam dan diberikan dengan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH) oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional.<sup>126</sup>

Berdasarkan Surat Keputusan Pemberian Hak yang diterima Otorita Batam dikenakan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Selanjutnya untuk memperoleh tanda bukti hak berupa Sertipikat Hak Pengelolaan, Surat Keputusan Pemberian Hak Pengelolaan wajib didaftarkan di Kantor Pertanahan setempat. Sebelum melakukan pendaftaran Otorita Batam diwajibkan terlebih dahulu menyelesaikan pembayaran ganti rugi serta melakukan pemindahan penduduk

---

<sup>125</sup>Hasil wawancara dengan Bambang Eko Sutjahyo, Kepala Sub. Direktorat Hak Atas Tanah, Direktorat Pengelolaan Lahan Otorita Batam, Batam, 14 Agustus 2012

<sup>126</sup>Hasil wawancara dengan Denny Tondano, Kepala Seksi Peralihan Hak Atas Tanah, Sub. Direktorat Hak Atas Tanah, Direktorat Pengelolaan Lahan Otorita Batam, Batam, 15 Agustus 2012

ketempat pemukiman baru, apabila diatas areal tanah yang diberikan Hak Pengelolaan masih terdapat tanah, bangunan dan tanaman milik rakyat.<sup>127</sup>

Hak Pengelolaan yang berasal dari pengkonversian Hak Penguasaan Negara berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965, baru dianggap eksis sehingga bagian-bagiannya dapat diserahkan kepada pihak ketiga dengan sesuatu hak tertentu, apabila Hak Pengelolaan itu telah terdaftar dan mempunyai sertifikat.

Tata cara pemberian Hak Pengelolaan kepada Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam adalah sesuai dengan yang diatur didalam Pasal 70 sampai dengan Pasal 75 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Berdasarkan Pasal 75 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional dinyatakan bahwa keputusan pemberian atau penolakan pemberian Hak Pengelolaan disampaikan kepada pemohon melalui surat tercatat atau dengan cara lain yang menjamin sampainya keputusan tersebut kepada yang berhak.

Terhadap hal ini, pemberian Hak Pengelolaan kepada Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam diatur berdasarkan atas Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977 tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah di Daerah Industri Pulau Batam.

---

<sup>127</sup> Republik Indonesia, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977 tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah di Daerah Industri Pulau Batam, butir 3

Syarat-syarat permohonan Hak Pengelolaan diatur dalam Pasal 67, Pasal 68, Pasal 69 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, yaitu:<sup>128</sup>

1. Permohonan Hak Pengelolaan diajukan secara tertulis.
2. Permohonan Hak Pengelolaan ini memuat:
  - a. Keterangan mengenai pemohon:

Nama badan hukum, tempat kedudukan, akta atau peraturan pendiriannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
  - b. Keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik:
    - 1) Bukti pemilikan dan atau bukti perolehan tanah berupa sertipikat, penunjukan atau penyerahan dari Pemerintah, pelepasan kawasan hutan dari instansi yang berwenang, akta pelepasan bekas tanah milik adat atau bukti perolehan tanah lainnya;
    - 2) Letak, batas-batas dan luasnya (jika ada Surat Ukur atau Gambar Situasi sebutkan tanggal dan nomornya);
    - 3) Jenis tanah ( pertanian/non pertanian);
    - 4) Rencana penggunaan tanah;
    - 5) Status tanahnya (tanah hak atau tanah Negara).
  - c. Lain-lain;

---

<sup>128</sup> Republik Indonesia, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, Pasal 67, Pasal 68, Pasal 69

- 1) Keterangan mengenai jumlah bidang, luas, dan status tanah- tanah yang dimiliki oleh pemohon, termasuk bidang tanah yang dimohon;
  - 2) Keterangan lain yang dianggap perlu.
3. Permohonan Hak Pengelolaan diajukan secara tertulis dengan melampirkan:
- a. Foto copy identitas pemohon atau surat keputusan pembentukannya atau akta pendirian perusahaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
  - b. Rencana pengusahaan tanah jangka pendek atau jangka panjang;
  - c. Izin lokasi atau surat izin penunjukan penggunaan tanah atau surat isian pencadangan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah;
  - d. Bukti pemilikan dan atau bukti perolehan tanah berupa sertipikat, penunjukan atau penyerahan dari Pemerintah, pelepasan kawasan hutan dari instansi yang berwenang, akta pelepasan bekas tanah milik adat atau bukti perolehan tanah lainnya;
  - e. Surat persetujuan atau rekomendasi dari instansi terkait apabila diperlukan;
  - f. Surat ukur, apabila ada;
  - g. Surat pernyataan atau bukti bahwa seluruh modalnya dimiliki oleh Pemerintah.

Proses permohonan pensertipikatan Hak Pengelolaan yang dilakukan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam yakni dengan melakukan beberapa tata cara yaitu:<sup>129</sup>

---

<sup>129</sup> Hasil wawancara dengan Bambang Eko Sutjahyo, Kepala Sub. Direktorat Hak Atas Tanah, Direktorat Pengelolaan Lahan Otorita Batam, Batam, 14 Agustus 2012

1. Otorita Batam membuat Surat Permohonan bebas penguasaan dari masyarakat ke Walikota Batam.
2. Otorita Batam membuat Surat Permohonan pengukuran ke Kantor Pertanahan Kota Batam.
3. Otorita Batam membuat Surat ke Kantor PBB guna pembebasan BPHTB guna Kepentingan Otorita Batam.
4. Kantor pelayanan PBB selanjutnya menerbitkan Surat Keterangan bebas BPHTB.
5. Badan Pertanahan Nasional Kota Batam menerbitkan hasil ukur berupa Peta Bidang Tanah.
6. Otorita Batam Membuat Proposal Permohonan Hak Pengelolaan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam.
7. Otorita Batam Membuat Surat Pernyataan Permohonan Hak Pengelolaan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam.
8. Otorita Batam membuat Rekomendasi Hak Pengelolaan dan pensertipikatan Hak Pengelolaan.
9. Badan Pertanahan Nasional Kota Batam membuat aspek Pengaturan Penguasaan Tanah.
10. Badan Pertanahan Nasioanal Kota Batam membuat Aspek Penatagunaan Tanah.
11. Badan Pertanahan Nasioanal Kota Batam membuat Risalah Panitia Pemeriksaan Tanah "A".

12. Badan Pertanahan Nasional Kota Batam mengeluarkan Surat Pengantar kepada KanWil BPN Propinsi Kepulauan Riau.
13. KanWil BPN Propinsi Kepulauan Riau mengeluarkan Surat Pengantar kepada BPN Pusat.
14. Badan Pertanahan Pusat menerbitkan Surat Keputusan Pendaftaran Hak Pengelolaan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam.
15. Otorita Batam selanjutnya mendaftarkan SKPH ke Kantor BPN Kota Batam.
16. Kantor Pertanahan Batam selanjutnya memproses dan menerbitkan Hak Pengelolaan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam.

#### **B. Proses Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah Kepada Pihak Developer**

Pada awalnya untuk menunjang pengembangan Batam dikeluarkan peraturan-peraturan yaitu Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam Pasal 6 ayat (2) huruf a: "Seluruh areal tanah yang terletak di Pulau Batam diserahkan dengan Hak Pengelolaan (HPL) kepada Otorita Batam. Tindak lanjut dari ketentuan yang tersebut dalam Pasal 6 Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 adalah dikeluarkannya Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977 tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah di Daerah Industri Pulau Batam. Demikianlah, sejak terbitnya peraturan-peraturan tersebut maka seluruh tanah di Batam merupakan tanah Hak Pengelolaan (HPL) yang diberikan seluruhnya kepada Otorita Batam. Saat ini wilayah kerja Otorita Batam seluas 71.500 ha yang ditetapkan sebagai HPL Otorita Batam, khusus di Pulau Batam dari 41.000 ha,



sampai dengan tahun 2010 baru sekitar 17.579,5890 ha (42,87%) yang telah terdaftar dan bersertipikat HPL.<sup>130</sup> Pada kondisi seperti ini maka setiap orang yang ingin membangun di luar HPL yang belum bersertipikat tetapi berada pada wilayah kerja Otorita Batam harus terlebih dahulu membuat sertipikat HPL atas nama Otorita Batam yang kemudian sesuai ketentuan pihak ketiga yang memanfaatkan tanah tersebut membuat perjanjian dengan pemegang HPL. Tanah-tanah yang telah diperoleh banyak yang belum didaftarkan, karena pendaftaran HPL nya secara parsial, namun sebelum didaftarkan sudah dialokasikan kepada pihak ketiga. Pihak ketiga ini salah satunya adalah pengembangan perumahan/developer yang kemudian mengalokasikan kepada pihak keempat (*user-user*) tanpa HGB induk dimana kemudian terjadi proses jual beli antara developer dengan masyarakat (*user*) yang dilakukan melalui notaris tanpa sesuatu hak, hanya dengan PL/Skep/SPJ. *User-user* inilah yang kemudian berusaha memperoleh hak atas tanah.<sup>131</sup>

Dengan terjadinya penyimpangan tersebut maka masyarakat (*user*) sudah dibebani dengan biaya-biaya:

1. Pembuatan Akta Jual Beli Bangunan (Akta Notaris);
2. Biaya pemecahan PL dari PL induk atas nama pengembang ke atas nama konsumen;
3. Biaya rekomendasi Otorita Batam;

---

<sup>130</sup>Ratna Djuita, "Hak Pengelolaan (HPL) Antara Regulasi dan Implementasi", *Jurnal Pertanahan: Menggagas RUU Pertanahan*, Volume I, Nomor 1, November 2011, hal. 25

<sup>131</sup>*Ibid.*

4. Pembayaran uang pemasukan kepada kas negara dalam rangka pemberian hak atas tanah.

Mengingat HPL Ototita Batam belum didaftarkan semua, tetapi di daftar secara parsial, maka pada saat Investor hendak menggunakan/ menyewa/ atau membangun, maka barulah dilakukan permohonan HPL. Apabila ada yang akan membutuhkan HGB 1000 M2, maka harus di daftarkan dulu HPLnya seluas 1000 M2 yang dimintakan ke BPN-RI, sehingga akan mengganggu kemudahan dan percepatan berusaha bagi investor di masa yang akan datang.

Hak-hak di atas HPL diproses dan memiliki status hukum yang sama dengan hak-hak lain sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria seperti Hak Milik, Hak Pakai dan Hak Guna Bangunan yang terletak di atas tanah negara. Penyimpangan-penyimpangan antara hak-hak di atas HPL dan hak-hak di atas tanah negara antara lain Hak Pakai untuk instansi pemerintah. Problematika yang dihadapi adalah banyaknya kawasan yang telah ditetapkan sebagai HPL namun belum didaftarkan, karena berbagai sebab antara lain : belum diukur, belum dilakukan pembebasan dari masyarakat (dilakukan proses pengadaan/perolehan tanah) dan berbagai permasalahan lainnya yang menyebabkan HPL tersebut belum memperoleh hak.<sup>132</sup>

Penyerahan penggunaan tanah kepada *developer* dilakukan tanpa kerja samadan hanya dilaksanakan setelah mengajukan permohonan lahan kepada Otorita Batam dan memperoleh persetujuan dari Ketua Otorita Pengembangan Daerah

---

<sup>132</sup>*Ibid.*, hal. 26

Industri Pulau Batam terlebih dahulu. Dalam mengajukan permohonan lahan kepada Otorita Batam, *developer* melakukan beberapa tatacara:<sup>133</sup>

1. *Developer* mengajukan surat permohonan lahan, dengan melampirkan:
  - a. Akta pendirian perusahaan;
  - b. Surat izin usaha;
  - c. Tanda daftar perusahaan;
  - d. NPWP perusahaan;
  - e. Domisili perusahaan;
  - f. Referensi dari Bank.
2. Dalam hal permohonan lahan yang diajukan oleh *developer* kepada Otorita Batam, Otorita Batam memproses dan melihat layak atau tidaknya perusahaan tersebut untuk mengalokasikan, menggunakan dan mengurus tanah atas bagian-bagian tertentu dari tanah Hak Pengelolaan tersebut.
3. Ketua Otorita Batam menerbitkan surat persetujuan permohonan lahan yang dimohonkan oleh *developer*.
4. Setelah disetujuinya permohonan lahan tersebut Otorita Batam menerbitkan faktur uang muka Uang Wajib Tahunan Otorita Batam (UWTO) 10% sebagai tanda bukti diberikannya lahan yang dimohonkan oleh *developer*.
5. Otorita Batam mengeluarkan izin prinsip yang berisikan bahwa pada prinsipnya Otorita Batam akan mencadangkan lokasi kepada *developer* ditambah dengan

---

<sup>133</sup>Hasil wawancara dengan Bambang Eko Sutjahyo, Kepala Sub. Direktorat Hak Atas Tanah, Direktorat Pengelolaan Lahan Otorita Batam, Batam, 14 Agustus 2012

pembayaran lunas sisa Uang Wajib Tahunan Otorita Batam (UWTO) 90% untuk 30 Tahun.

6. Setelah dikeluarkannya izin prinsip *developer* diminta menghubungi Direktorat Pengelolaan Lahan Otorita Batam guna melakukan pengukuran lokasi.
7. Setelah dilakukan pengukuran lokasi oleh Direktorat Pengelolaan Lahan, Otorita Batam menerbitkan Penetapan Lokasi (PL).
8. Setelah itu terbitlah surat perjanjian (SPJ) yang harus ditanda tangani oleh Otorita Batam dan *developer*.
9. Dengan diterbitkannya surat perjanjian tersebut maka Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam mengeluarkan Surat Keputusan tentang Pengalokasian dan Penggunaan Tanah atas Bagian-bagian Tertentu dari Tanah Hak Pengelolaan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam.
10. Setelah dikeluarkannya Surat Keputusan Tentang Pengalokasian dan Penggunaan Tanah atas Bagian-bagian Tertentu dari Tanah Hak Pengelolaan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam maka Otorita Batam menerbitkan surat rekomendasi yang diberikan kepada *developer* guna untuk pengurusan pensertifikatan Hak Guna Bangunannya.

Dalam hal perjanjian penyerahan penggunaan tanah ini apabila tanah yang dimohonkan diatas 2 ha maka perjanjian antara pemegang Hak Pengelolaan yaitu Otorita Batam dengan pihak ketiga dibuat dihadapan Notaris. Apabila tanah yang

dimohonkan dibawah 2 ha perjanjian dapat langsung dibuat antara Otorita Batam dengan pihak ketiga.<sup>134</sup>

Dalam hal tanah yang dimohonkan oleh *developer* merupakan tanah Hak Pengelolaan maka persyaratan khusus yang harus dipenuhi oleh *developer* adalah *developer* harus terlebih dahulu memperoleh penunjukan berupa surat perjanjian pengalokasian, penggunaan dan pengurusan tanah atas bagian-bagian tertentu dari pada tanah Hak Pengelolaan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam (SPJ) yang dikeluarkan oleh Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam.<sup>135</sup> Hal ini sesuai dengan yang diatur didalam Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan yang menyatakan “bahwa dalam hal tanah yang dimohon merupakan tanah Hak Pengelolaan pemohon harus terlebih dahulu memperoleh penunjukan berupa perjanjian penggunaan tanah dari pemegang Hak Pengelolaan”.

Tata cara penyerahan penggunaan tanah kepada pihak ketiga yang dalam hal ini *developer* dan syarat-syaratnya ini sesuai dengan yang diatur didalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya yang menyatakan bahwa setiap penyerahan

---

<sup>134</sup>Hasil wawancara dengan Bambang Eko Sutjahyo, Kepala Sub. Direktorat Hak Atas Tanah, Direktorat Pengelolaan Lahan Otorita Batam, Batam, 14 Agustus 2012

<sup>135</sup>Hasil wawancara dengan Bambang Eko Sutjahyo, Kepala Sub. Direktorat Hak Atas Tanah, Direktorat Pengelolaan Lahan Otorita Batam, Batam, 14 Agustus 2012

penggunaan tanah yang merupakan bagian dari tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga oleh pemegang Hak Pengelolaan, baik yang disertai atau pun tidak disertai dengan pendirian bangunan di atasnya, wajib dilakukan dengan pembuatan perjanjian tertulis antara pihak pemegang Hak Pengelolaan dan pihak ketiga yang bersangkutan. Perjanjian yang dibuat antara Otorita Batam dan *developer* memuat keterangan mengenai:<sup>136</sup>

1. Identitas pihak-pihak yang bersangkutan yaitu Otorita Batam dan *developer*.
2. Tanah yang dialokasikan.
3. Penggunaan dan peruntukan tanah.
4. Jangka waktu dan status hak atas tanah.
5. Uang muka.
6. Uang wajib tahunan Otorita Batam.
7. Gambar penetapan lokasi dan Surat Keputusan pengalokasian dan penggunaan tanah
8. Sertipikat hak atas tanah.
9. Peralihan hak atas tanah.
10. Pembangunan Fisik.
11. Berakhirnya hak atas tanah yang dialokasikan.
12. Cidera janji (wanprestasi)
13. Akibat pembatalan.

---

<sup>136</sup>Hasil wawancara dengan Bambang Eko Sutjahyo, Kepala Sub. Direktorat Hak Atas Tanah, Direktorat Pengelolaan Lahan Otorita Batam, Batam, 14 Agustus 2012

14. Lain-lain
15. *Force Majeure*.
16. Perselisihan.
17. Penutup.

Hal tersebut sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 3 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian- bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya.

### **C. Proses Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan dan Pendaftarannya**

Pemberian hak atas bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan yang diberikan kepada *developer* adalah Hak Guna Bangunan. Dimana *developer* memenuhi syarat sebagai subyek Hak Guna Bangunan, karena ia merupakan Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Hal ini sesuai dengan Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Dalam Pasal 3 huruf c Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan, Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam, sebagai pemegang Hak Pengelolaan dari pada areal tanah yang terletak di Pulau Batam berwenang untuk menyerahkan bagian dari pada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh Ketua Otorita Pengembangan Daerah

Industri Pulau Batam sebagai perusahaan pemegang hak tersebut yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangan.<sup>137</sup>

Tanah Hak Pengelolaan yang dimohonkan oleh *developer* kepada Otorita Batam adalah tanah Hak Pengelolaan dengan gambar Penetapan Lokasi (PL), tertanggal empat belas juni dua ribu satu (14-06-2001), Nomor: 21020567.<sup>138</sup>

Dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) Surat Perjanjian pengalokasian, penggunaan dan pengurusan tanah atas bagian-bagian tertentu dari pada tanah Hak Pengelolaan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam (SPJ) dinyatakan bahwa Otorita Batam dengan ini mencadangkan dan/atau mengalokasikan sebagian tanah yang merupakan sebagian dari tanah Hak Pengelolaan, dengan luas 49.730 M<sup>2</sup> yang terletak di Kota Batam, Wilayah Pengembangan Sekupang, Sub Wilayah Pengembangan Tanjung Uncang, Lokasi Batu Aji/Sagulung.

Isi surat Perjanjian pengalokasian, penggunaan dan pengurusan tanah atas bagian-bagian tertentu dari pada tanah Hak Pengelolaan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam kepada *developer* adalah telah sesuai dengan yang diatur didalam Pasal 3 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian pemberian Hak Atas Bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya.

---

<sup>137</sup>Republik Indonesia, Pasal 3 huruf c Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan, Pasal 3 huruf c

<sup>138</sup>Surat Perjanjian pengalokasian, penggunaan dan pengurusan tanah atas bagian-bagian tertentu dari pada tanah Hak Pengelolaan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam, Pasal 1 ayat (1)



Dalam penyerahan Tanah kepada pihak ketiga tersebut dilakukan menurut persyaratan yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, seperti yang ditetapkan dalam Surat Perjanjian pengalokasian, penggunaan dan pengurusan tanah atas bagian-bagian tertentu dari pada tanah Hak Pengelolaan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam, yaitu:

1. Penggunaan dan Peruntukan Tanah

Tanah yang telah dicadangkan dan/atau dialokasikan kepada *developer* sesuai sifat dan menurut ketentuan yang ditetapkan oleh Otorita Batam tanah dimaksud hanya dapat dipergunakan untuk kegiatan dibidang perumahan, guna peruntukan rumah tinggal.<sup>139</sup>

2. Jangka Waktu dan status hak atas tanah.

Pengalokasian tanah yang diberikan oleh Otorita Batam kepada *developer* adalah untuk jangka waktu 30 tahun, dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu 20 tahun serta dapat diperbaharui untuk jangka waktu 30 tahun.<sup>140</sup> Hal ini sesuai dengan yang diatur didalam Pasal 25 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah. Guna menjamin adanya kepastian hukum tentang status hak atas tanah atas bidang tanah, maka oleh Otorita Batam kepada *developer* akan diberikan rekomendasi pemberian Hak Guna Bangunan atau sesuatu hak lainnya untuk

---

<sup>139</sup>Surat Perjanjian pengalokasian, penggunaan dan pengurusan tanah atas bagian-bagian tertentu dari pada tanah Hak Pengelolaan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam, Pasal 4

<sup>140</sup>Surat Perjanjian pengalokasian, penggunaan dan pengurusan tanah atas bagian-bagian tertentu dari pada tanah Hak Pengelolaan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam, Pasal 6 ayat (1) dan ayat (3)

diteruskan kepada Badan Pertanahan Nasional melalui Kantor Pertanahan setempat dan hak atas tanah tersebut tunduk pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria *jo.* Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 *jo.* Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1997, dengan mengingat apa yang telah diperjanjikan dalam perjanjian ini.<sup>141</sup>

Hak Guna Bangunan atas Tanah Hak Pengelolaan Otorita Batam diperpanjang atau diperbaharui atas permohonan pemegang Hak Guna Bangunan yaitu *developer* yang harus disampaikan kepada Otorita Batam dalam waktu 2 tahun sebelum berakhirnya Hak Guna Bangunan tersebut sesuai dengan Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.<sup>142</sup>

Apabila Hak Guna Bangunan yang diberikan kepada *developer* tersebut berakhir dan tidak ingin diperpanjang, maka Hak Guna Bangunan tersebut secara otomatis kembali kepada penguasaan sepenuhnya dari pemegang Hak Pengelolaan yaitu Otorita Batam. Hal ini ada dinyatakan didalam Surat Perjanjian pengalokasian, penggunaan dan pengurusan tanah atas bagian-bagian tertentu dari pada tanah

---

<sup>141</sup> Surat Perjanjian pengalokasian, penggunaan dan pengurusan tanah atas bagian-bagian tertentu dari pada tanah Hak Pengelolaan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam, Pasal 6 ayat (2)

<sup>142</sup> Surat Perjanjian pengalokasian, penggunaan dan pengurusan tanah atas bagian-bagian tertentu dari pada tanah Hak Pengelolaan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam, Pasal 6 ayat (3)

Hak Pengelolaan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam (SPJ).<sup>143</sup> Hal ini sesuai dengan yang diatur didalam Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah yang menyatakan “bahwa hapusnya Hak Guna Bangunan atas Tanah Hak Pengelolaan mengakibatkan tanahnya kembali kedalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan”.

Tata cara perpanjangan jangka waktu dan pembaharuan Hak Guna Bangunan tersebut adalah sesuai dengan Tata Cara perpanjangan jangka waktu dan pembaharuan Hak Guna Bangunan yang diatur didalam Pasal 40 sampai dengan Pasal 47 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.<sup>144</sup>

### 3. Keuangannya

Izin prinsip (IP) Pengalokasian lahan baru dapat diterbitkan dan diserahkan oleh Otorita Batam kepada *developer* setelah *developer* membayar uang muka sebesar 5% atau 10% dari nilai Uang Wajib Tahunan Otorita (UWTO) untuk 30 tahun, sebagaimana tercantum dalam faktur tagihan uang muka dan sudah harus dibayar paling lambat sesuai tanggal yang tercantum dalam faktur tersebut.<sup>145</sup>

---

<sup>143</sup>Surat Perjanjian pengalokasian, penggunaan dan pengurusan tanah atas bagian-bagian tertentu dari pada tanah Hak Pengelolaan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam, Pasal 16 ayat (1)

<sup>144</sup>Hasil wawancara dengan Denny Tondano, Kepala Seksi Peralihan Hak Atas Tanah, Sub. Direktorat Hak Atas Tanah, Direktorat Pengelolaan Lahan Otorita Batam, Batam, 15 Agustus 2012

<sup>145</sup>Surat Perjanjian pengalokasian, penggunaan dan pengurusan tanah atas bagian-bagian tertentu dari pada tanah Hak Pengelolaan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam Pasal 7 ayat (1)

Pembayaran Uang Wajib Tahunan Otorita (UWTO) dapat dilakukan dengan cara lunas sekaligus untuk jangka waktu 30 Tahun dan juga dapat dilakukan dengan cara angsuran. *Developer* yang tidak melakukan pembayaran Uang Wajib Tahunan Otorita (UWTO) sesuai waktu yang ditetapkan dalam faktur tagihan UWTO dikenakan denda sebesar 2% per bulan dari besarnya UWTO sebagaimana dimaksud dalam faktur tagihan UWTO.<sup>146</sup>

Selambat-lambatnya dalam waktu 14 hari sejak menunjukkan bukti asli pembayaran UWTO untuk jangka waktu 30 tahun oleh *developer*, maka Otorita Batam berkewajiban menyerahkan asli Surat Keputusan Pengalokasian Tanah dan Penggunaan Tanah atas bidang tanah yang diperjanjikan dalam Surat Perjanjian ini.<sup>147</sup>

Dalam hal *developer* yang melakukan pembayaran UWTO dengan cara angsuran, maka pembayaran angsuran berikutnya wajib dilakukan secara langsung oleh *developer* tanpa diminta oleh Otorita Batam.<sup>148</sup>

Syarat-syarat permohonan Hak Guna Bangunan yang telah ditetapkan oleh Otorita Batam yang harus ditempuh oleh *developer* untuk memperoleh sertifikat Hak Guna Bangunan adalah:<sup>149</sup>

---

<sup>146</sup>Surat Perjanjian pengalokasian, penggunaan dan pengurusan tanah atas bagian-bagian tertentu dari pada tanah Hak Pengelolaan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam, Pasal 7 ayat (1)

<sup>147</sup>Surat Perjanjian pengalokasian, penggunaan dan pengurusan tanah atas bagian-bagian tertentu dari pada tanah Hak Pengelolaan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam, Pasal 8 ayat (1)

<sup>148</sup>Surat Perjanjian pengalokasian, penggunaan dan pengurusan tanah atas bagian-bagian tertentu dari pada tanah Hak Pengelolaan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam, Pasal 7 ayat (3)

1. Membuat Surat Permohonan Hak Atas Bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan Otorita Batam untuk Hak Guna Bangunan.
2. Fotocopy KTP/ Akta Pendirian Perusahaan/ Pengesahan Menkumandang.
3. Fotocopy Gambar Penetapan Lokasi (PL).
4. Fotocopy Surat Perjanjian Pengalokasian Tanah (SPJ).
5. Fotocopy Surat Keputusan Pengalokasian Tanah.

Hal ini sesuai dengan yang diatur didalam Pasal 32, 33 dan 34 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Setelah persyaratan permohonan Hak Guna Bangunan tersebut dipenuhi oleh pemohon maka Otorita Batam menerbitkan surat rekomendasi yang diberikan kepada *developer* guna untuk pengurusan pensertifikatan Hak Guna Bangunannya.<sup>150</sup>

Tata cara permohonan Hak Guna Bangunan diatas tanah Hak Pengelolaan Otorita Batam yang harus ditempuh oleh *developer* ialah setelah *developer* memperoleh Surat Perjanjian dan Surat Keputusan Tentang pengalokasian, penggunaan dan pengurusan tanah atas bagian-bagian tertentu dari pada tanah Hak Pengelolaan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam dan menerima Surat Rekomendasi dari Otorita Batam guna pengurusan pensertifikatan Hak Guna Bangunan kepada Kantor Pertanahan Kota Batam sesuai dengan tata cara

---

<sup>149</sup>Hasil wawancara dengan Denny Tondano, Kepala Seksi Peralihan Hak Atas Tanah, Sub. Direktorat Hak Atas Tanah, Direktorat Pengelolaan Lahan Otorita Batam, Batam, 15 Agustus 2012

<sup>150</sup>Hasil wawancara dengan Denny Tondano, Kepala Seksi Peralihan Hak Atas Tanah, Sub. Direktorat Hak Atas Tanah, Direktorat Pengelolaan Lahan Otorita Batam, Batam, 15 Agustus 2012

Permohonan Hak Guna Bangunan yang diatur didalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 39 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.<sup>151</sup>

Proses penerbitan sertipikat Hak Guna Bangunan yang ditempuh oleh *developer* yaitu:<sup>152</sup>

1. Dengan diterimanya Surat Keputusan pengalokasian dan penggunaan tanah dari Otorita Batam, maka Otorita Batam menerbitkan rekomendasi Hak Guna Bangunan untuk perumahan diatas bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan Otorita Batam kepadadeveloper guna pensertipikatan Hak Guna Bangunannya yang langsung diajukan ke Badan Pertanahan Nasional.
2. Dalam pengurusan sertipikat Hak Guna Bangunan developer terlebih dahulu harus membayar Pajak Bumi dan Bangunan.
3. Setelah dibayarkannya Pajak Bumi dan Bangunan maka keluarlah Nilai Jual Objek Pajaknya (NJOP).
4. Pihak Badan Pertanahan Nasional melakukan pengukuran ulang.
5. Setelah itu keluarlah faktur Peralihan 1% dari nilai NJOP kepada Badan Pertanahan Nasional.
6. Apabila akan dilakukan balik nama maka akan dikenakan 1% dari nilai UWTO kepada Otorita Batam.
7. Dikeluarkanlah Peta Bidang.

---

<sup>151</sup>Hasil wawancara dengan Denny Tondano, Kepala Seksi Peralihan Hak Atas Tanah, Sub. Direktorat Hak Atas Tanah, Direktorat Pengelolaan Lahan Otorita Batam, Batam, 15 Agustus 2012

<sup>152</sup> Hasil wawancara dengan Yetti Lubis, Direktur Utama PT. Parisa Karya Prima, Developer dan Kontraktor, Batam, 6 April 2012

8. Setelah itu *developer* membayar Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) 5% ke kas Negara.
9. Setelah itu Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan Surat Keputusan untuk biaya peralihan hak.
10. Setelah dikeluarkannya Surat Keputusan tersebut Badan Pertanahan Nasional baru boleh menerbitkan sertipikat induk Hak Guna Bangunan yang dimohonkan oleh *developer*.

Dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) Surat Perjajian pengalokasian, penggunaan dan pengurusan tanah atas bagian-bagian tertentu dari pada tanah Hak Pengelolaan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam (SPJ) dinyatakan “bahwa *developer* tidak diperkenankan membuat perjanjian dalam bentuk apapun yang berkaitan dengan peralihan Hak atas Tanah dengan pihak lain sebelum mendapat persetujuan tertulis dari Otorita Batam, akibat pelanggaran terhadap ketentuan ini Otorita Batam berhak menolak eksistensi perjanjian yang dibuat dan *developer* dapat dikenakan denda sebanyak-banyaknya sebesar nilai UWTO untuk jangka waktu 30 tahun berdasarkan tarif yang berlaku saat ini”. Untuk memperoleh persetujuan peralihan Hak atas Tanah dari Otorita Batam diperlukan persyaratan, yaitu:<sup>153</sup>

1. UWTO telah lunas untuk jangka waktu 30 tahun sesuai dengan Hak atas Tanah yang diberikan.

---

<sup>153</sup> Surat Perjanjian pengalokasian, penggunaan dan pengurusan tanah atas bagian-bagian tertentu dari pada tanah Hak Pengelolaan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam Pasal 10 ayat (2)

2. *developer* harus memberikan pernyataan tertulis alasan atau sebab-sebab peralihan dan/atau pemecahan bidang tanah tersebut kepada Otorita Batam.
3. Tanah yang akan dialihkan dan/atau dipecah harus terlebih dahulu telah dibangun sesuai dengan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) yang dibuktikan dengan Surat Bukti Pelaksanaan Mendirikan Bangunan (SBPMB) yang dikeluarkan oleh Otorita Batam dan/atau Instansi yang berwenang.

Wewenang yang diberikan oleh Otorita Batam kepada *developer* ini adalah sesuai dengan yang diatur didalam Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah. Selain itu *developer* juga mempunyai Hak yaitu mendapatkan tanah yang dimohonkan tersebut.

Dalam Pasal 10 ayat (4) Surat Perjanjian pengalokasian, penggunaan dan pengurusan tanah atas bagian-bagian tertentu dari pada tanah Hak Pengelolaan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam (SPJ) dinyatakan setelah diterbitkan Surat Persetujuan Peralihan dan/atau pemecahan Hak atas Tanah oleh Otorita Batam, *developer* atau pihak yang menerima peralihan wajib membayar biaya administrasi peralihan sebesar 1% dari jumlah UWTO untuk jangka waktu 30 tahun yang harus dibayar sesuai tarif yang berlaku atas luas tanah yang dialihkan dan membayar kewajiban lainnya jika ada. Dalam hal hak atas tanah dialihkan kepada warga Negara asing, maka statushak atas tanah berubah menjadi Hak Pakai bagi warga Negara asing tersebut.<sup>154</sup>

Selain kewajiban tersebut, *developer* juga mempunyai kewajiban lain sebagaimana seperti wajib memenuhi dan mengikuti segala Peraturan Perundang-

---

<sup>154</sup>*Ibid.*, Pasal 10 ayat (6)



undangan, Peraturan-peraturan dan Ketentuan-ketentuan Pemerintah Republik Indonesia serta peraturan-peraturan/ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh Otorita Batam termasuk antara lain lokasi lahan dimaksud apabila untuk kepentingan Negara/Umum, dan kepada *developer* akan diberikan ganti rugi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.<sup>155</sup>

Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional, pemberian Hak Guna Bangunan atas Tanah Hak Pengelolaan dikenakan uang pemasukan kepada Negara, demikian juga sesuai Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 *jo.* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 kepada penerima Hak Guna Bangunan dikenakan kewajiban membayar Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

Setelah *developer* memperoleh sertipikat induk dari Hak Guna Bangunan diatas tanah Hak Pengelolaan Otorita Batam maka *developer* dapat membangun perumahan yang peruntukannya sebagai rumah tinggal serta dapat menjualnya kepada konsumen yang ingin membeli. Untuk konsumen yang ingin membeli perunit dari perumahan tersebut maka sertipikat hak atas tanah yang diperoleh adalah sertipikat Hak Guna Bangunan yang telah dipecah menjadi bagian-bagian tertentu dari tanah Hak Pengelolaan Otorita Batam tersebut.<sup>156</sup>

Proses yang harus dilakukan oleh *developer* guna untuk menerbitkan pecahan dari sertipikat induk Hak Guna Bangunan kepada konsumen yaitu:<sup>157</sup>

---

<sup>155</sup>*Ibid.*, Pasal 19

<sup>156</sup>Hasil wawancara dengan Yetti Lubis, Direktur Utama PT. Parisa Karya Prima, Developer dan Kontraktor, Batam, 6 April 2012

<sup>157</sup>Hasil wawancara dengan Yetti Lubis, Direktur Utama PT. Parisa Karya Prima, Developer dan Kontraktor, Batam, 6 April 2012

1. *Developer* mengurus Fatwa Planologi guna menentukan garis batas dan sebagai petunjuk Perencanaan Proyek/Bangunan.
2. *Developer* mengurus Izin Mendirikan Bangunan guna pemecahan dari sertifikat induk Hak Guna Bangunan.
3. *Developer* menguruskan PBB dari masing-masing pecahan Hak Guna Bangunan tersebut yang sudah tercantum nilai bangunannya.
4. *Developer* mengurus sertifikat pecahan Hak Guna Bangunan sebagai bukti hak atas tanah untuk konsumen yang dilakukan oleh PPAT dengan melampirkan akta jual beli (AJB).
5. Setelah itu sertifikat yang diberikan kepada konsumen sebagai tanda bukti hak atas tanah adalah sertifikat Hak Guna Bangunan.
6. Apabila pembelian unit rumah dilakukan dengan kredit kepemilikan rumah maka sertifikat Hak Guna Bangunan ditahan oleh pihak Bank dan sebaliknya jika pembelian dilakukan dengan membayar lunas maka sertifikat Hak Guna Bangunan dapat langsung dimiliki oleh konsumen.

Penyerahan bagian-bagian tanah oleh Otorita Batam hanya menyebutkan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai saja. Pemindahan Hak atas tanah yang diberikan dengan Hak Pengelolaan Otorita Batam kepada pihak lain dalam bentuk apapun tidak diperbolehkan, kecuali dengan izin Mendagri *c.q* Dirjen Agraria. Hak Milik adalah salah satu pengalihan hak dan akan mengurangi Hak Pengelolaan maka berdasarkan ketentuan angka 7 dan 9 keputusan pertama Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977 Tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah di Daerah Industri Pulau

Batam, makapemberian Hak Milik atas tanah Hak Pengelolaan Otorita Batam tidak diperbolehkan.<sup>158</sup>

Dari ketetapan tersebut maka dikeluarkanlah Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 500-3460 tanggal 18 Februari 1999 angka 1 menyatakan “Hak Milik dapat diberikan diatas tanah Hak Pengelolaan atas Persetujuan Pemegang Hak Pengelolaan jika Hak Guna Bangunannya telah berakhir masa berlakunya. Berdasarkan ketentuan ini, maka:<sup>159</sup>

1. Secara umum, Hak Milik dapat diberikan diatas Hak Pengelolaan dengan persetujuan pemegang Hak Pengelolaan tetapi tidak ada kewajiban atau keharusan memberikannya.
2. Untuk Hak Pengelolaan Otorita Batam Hak Milik tidak dapat diberikan karena secara jelas ada larangan mengalihkan hak dalam bentuk apapun dan hanya dapat memberikan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai oleh Otorita Batam sebagai pemegang Hak Pengelolaan.
3. Berdasarkan angka 11 huruf c PMDN 43 Tahun 1977, pemberian Hak Pengelolaan dapat ditinjau kembali jika salah satu syarat atau ketentuan dalam surat keputusan ini tidak dipatuhi sebagaimana mestinya.

Sesuai ketentuan dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 500-3460 tanggal 18 Februari 1999 angka 1, Hak Milik

---

<sup>158</sup>Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977 tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah di Daerah Industri Pulau Batam

<sup>159</sup> Halomoan Panjaitan, *Pertanahan di Batam, Pemahaman, Hak dan Kewenangan Serta Permasalahannya*, Makalah, Batam, hal. 6

ini diberikan jika masa berlaku Hak Guna Bangunan telah habis waktunya atau saat mau perpanjangan Hak Guna Bangunan, karena pada dasarnya hak atas tanah diberikan atau dikembalikan dulu kepada Negara untuk kemudian diterbitkan Hak Miliknya oleh Negara.<sup>160</sup>

Dalam menerbitkan Hak Milik diatas tanah Hak Pengelolaan Otorita Batam, maka UWTO nya disesuaikan, yaitu:<sup>161</sup>

1. Hak Milik diberikan langsung dengan membayar lunas UWTO untuk 80 tahun.
2. Hak Miilik pada saat perpanjangan Hak Guna Bangunan (masa berlaku pertama habis) membayar UWTO untuk 50 tahun.
3. Hak Milik diberikan pada saat masa perpanjangan kedua habis masa berlakunya membayar UWTO untuk 30 tahun.

#### **D. Perlindungan Hukum Bagi Pemilik Tanah Di Wilayah Otorita Batam**

Dalam praktek banyak kawasan yang semula ditetapkan sebagai kawasan hutan telah berubah fungsi menjadi tempat hunian warga di kota Batam. Masalah timbul ketika para warga masyarakat yang menduduki lahan tersebut hendak menjadikan hak atas tanah menjadi agunan di bank, pihak bank akan serta merta menolak menjadikan agunan kredit karena dianggap lokasi agunan tersebut merupakan kawasan hutan lindung yang dilarang untuk dialihkan maupun diagunkan.

Dalam keadaan tertentu suatu kawasan hutan lindung dapat dialihfungsikan menjadi kawasan diluar kawasan hutan lindung, hal tersebut dikarenakan adanya

---

<sup>160</sup>*Ibid.*

<sup>161</sup>*Ibid.*

kepentingan lain atas kawasan tersebut. Pengalih fungsian kawasan ini tentu akan menimbulkan akibat hukum bagi kawasan hutan lindung tersebut. Akibat hukum tersebut antara lain harus tersedianya kawasan pengganti. Kawasan pengganti yang dimaksud adalah lokasi-lokasi yang memungkinkan untuk dijadikan sebagai pengganti kawasan hutan lindung.

Hal ini terlihat dari pengalihfungsian hutan Dam Baloi yang semula adalah kawasan hutan lindung menjadi kawasan jasa, perumahan dan fasilitas umum melalui penetapan Menteri Kehutanan tanggal 30 Desember 2010. Hutan produksi Baloi Kota Batam resmi beralih fungsi menjadi kawasan jasa, perumahan dan fasilitas umum melalui penetapan Menteri Kehutanan Nomor 725/Menhut-II/2010 tentang Pelepasan Kawasan Hutan Baloi Seluas 119,6 Hektare. Sebagai pengganti hutan produksi Baloi seluas 119,8 hektare adalah hutan lindung Sei Tembesi seluas 838,8 hektare yang ditetapkan melalui SK Menteri No.724/Menhut/II/2010, 30 Desember 2010.<sup>162</sup> Namun demikian bukan berarti masalah peruntukan lahan di Batam telah selesai, masih banyak kawasan lain yang selama ini terindikasi berada di kawasan hutan lindung yang telah beralih fungsi menjadi kawasan hunian dan jasa, seperti di Batu Aji dimana sebanyak 17.000 rumah di Kecamatan Batu Aji sedang menghadapi masalah terkait tumpang tindihnya peruntukan lahan pada kawasan hutan di wilayah Otorita Batam.

Sebelum pemberian HPL atas nama Otorita Batam, di pulau Batam sendiri sudah terdapat kampung tua, yang tersebar di beberapa kecamatan seperti kecamatan Batu Ampar lebih kurang luasnya 74 hektar, kecamatan Nongsa lebih kurang luasnya

---

<sup>162</sup>Sangsang Frismayanti, Hutan Baloi Batam Jadi Kawasan Jasa, <http://kepri.antarane.ws.com/berita/16722/hutan-baloi-batam-jadi-kawasan-jasa%29.htm>, Batam, terakhir diakses 12 Januari 2013

857 hektar, kecamatan Sungai Beduk dengan luasan lebih kurang 389 hektar, kecamatan Sekupang lebih kurang luasnya 20 hektar, dan luasan di kecamatan lainnya yang belum di ukur yaitu di kecamatan Lubuk Baja, Galang, Bulang dan Belakang Padang. Kecamatan-kecamatan tersebut terdiri dari kampung-kampung tua yang tersebar di beberapa kelurahan. Perkampungan tua ini sudah disahkan oleh Surat Keputusan Walikota Batam Nomor KPTS/105/HK/III/2004, juga Surat Keputusan Walikota Batam KPTS 89/HK/III/2006 tentang perubahan atas Keputusan Walikota Batam Nomor KPTS 105/HK/III/2004 tentang Penetapan Wilayah Perkampungan Tua di Kota Batam, khusus untuk perkampungan tua Sei Tering 1, kecamatan Batu Ampar.<sup>163</sup>

Perkampungan tersebut sudah ada sebelum Otorita Batam didirikan pada Oktober tahun 1971. Dimana belum pernah dilakukan ganti rugi oleh Otorita Batam dengan catatan ganti rugi yang diberikan harus tepatsasaran dan disertai dengan dokumen yang lengkap dari Otorita batam. Perkampungan tua tersebut mempunyai bukti-bukti kepemilikan, seperti surat-surat lama, tapak perkampungan, situs pubakala, kuburan tua, bangunan bernilai budaya tinggi, tanaman budidaya berumur tua, silsilah keluarga yang tinggal di kampung tersebut serta bukti-bukti lain yang mendukung. Selanjutnya perkampungan tua juga ditandai dengan batas-batas fisik pemukiman, kebun, batasalam seperti jalan, sungai, laut, batas pengalokasian lahan, dan batas hak pengelolaan lahan, serta batasadministratif yang dibuktikan dengan peta dan buktifisik lapangan. Kesemuanya itu mengacu kepada Peraturan Daerah

---

<sup>163</sup> Ratna Djuita, *Op.cit.*, hal. 28

Nomor 2 tahun 2004, tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batam tahun 2004-2014.<sup>164</sup>

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa kepemilikan tanah di pulau Batam terdiri dari kepemilikan hak lama yang dimiliki masyarakat kampung tua yang telah ada sebelum Otorita Batam terbentuk, dan hak atas tanah yang diperoleh berdasarkan penyerahan bagian-bagian dari tanah HPL Otorita Batam kepada pihak ketiga dengan ketentuan pembayaran Uang Wajib Tahunan Otorita Batam (UWTO) selama 30 tahun. Terhadap hak-hak lama yang dimiliki masyarakat kampung tua, perlindungan hukum diberikan dengan pengaturan penetapan lokasi perkampungan tua di kota Batam dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batam tahun 2004-2014 yang ditandai dengan batas-batas fisik pemukiman, kebun, batas alam seperti jalan, sungai, laut, batas pengalokasian lahan, dan batas hak pengelolaan lahan, serta batas administratif yang dibuktikan dengan peta dan bukti fisik lapangan.

Terhadap hak atas tanah yang diperoleh berdasarkan penyerahan bagian-bagian dari tanah HPL Otorita Batam kepada pihak ketiga, adanya ketentuan Pasal 1 dan Pasal 6 Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam yang menetapkan Batam sebagai kawasan/daerah industri dan pemberian Hak Pengelolaan atas seluruh tanah yang terletak di Pulau Batam yang sudah terbit terlebih dahulu maka tidak ada lagi Kawasan Hutan yang diukur dan ditetapkan di Pulau Batam, dengan demikian SK Menhut Nomor 47/Kpts-II/1987 tentang Penunjukan Kawasan Hutan di Pulau Batam yang terbit belakangan, menindih HPL Otorita Batam yang lebih tinggi dari SK Menhut, serta melanggar ketentuan Pasal 7

---

<sup>164</sup>*Ibid.*, hal. 28-29

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan sendiri serta SK Menhut Nomor 173/Kpts-II/1986 (TGHK) sehingga dengan demikian SK Menhut Nomor 47 Tahun 1987 beserta turunannya, tidak berlaku karena bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*Asas Lex Superiori Derogat Lege Inferiori*), dengan demikian seluruh kawasan hutan hasil penunjukan Menteri Kehutanan dinyatakan tidak lagi mengikat sehingga ketentuan pemberian HPL Otorita Batam tetap berlaku di seluruh kawasan Batam sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 6 ayat (2) sub a Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam yang memberikan seluruh tanah di Pulau Batam dengan Hak Pengelolaan kepada Ketua Otorita Batam. Pada kawasan hutan yang akan ditetapkan sebagai kawasan hutan, jika terjadi keadaan seperti itu maka penataan batas dan pemetaan batas kawasan hutan harus mengeluarkannya dari kawasan hutan supaya tidak menimbulkan kerugian bagi pihak lain, misalnya masyarakat yang berkepentingan dengan kawasan yang akan ditetapkan sebagai kawasan hutan tersebut. Terhadap kawasan hutan yang dalam kenyataannya di lapangan telah beralih fungsi menjadi pemukiman, Otorita Batam harus menyediakan lahan pengganti yang berasal dari bukan kawasan hutan (Areal Penggunaan Lain/APL).



## **BAB IV**

### **UPAYA PENYELESAIAN ADANYA TUMPANG TINDIH PERUNTUKAN LAHAN DI ATAS HAK PENGELOLAAN OTORITA BATAM**

#### **A. Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah**

Instansi Pemerintahan yang diberikan kewenangan mengurus administrasi pertanahan adalah Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Semula Badan Pertanahan Nasional (BPN) dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional, kemudian ditambahkan dengan Keputusan Presiden Nomor 154 Tahun 1999, diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 95 Tahun 2000, dan terakhir diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006, yang dimaksud dengan Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non-Departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Badan Pertanahan Nasional dipimpin oleh Kepala.

Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 menetapkan bahwa Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas Pemerintah dibidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral. Selanjutnya dalam Pasal 3 dinyatakan bahwa dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi:<sup>165</sup>

---

<sup>165</sup> Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, Pasal 3

- a. Perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan.
- b. Perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan.
- c. Koordinasi kebijakan, perencanaan, dan program dibidang pertanahan.
- d. Pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan.
- e. Penyelenggaraan dan pelaksanaan survey, pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan.
- f. Pelaksanaan pendafaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum.
- g. Pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah.
- h. Pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus.
- i. Penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik negara/ daerah bekerja sama dengan departemen keuangan.
- j. Pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah.
- k. Kerja sama dengan lembaga-lembaga lain.
- l. Penyelenggara dan pelaksanaan kebijakan, perencanaan, dan program di bidang pertanahan.
- m. Pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan.
- n. Pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara, dan konflik di bidang pertanahan.
- o. Pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan.
- p. Penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan.

- q. Pendidikan, latihan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.
- r. Pengelolaan data dan informasi di bidang pertanahan.
- s. Pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang pertanahan.
- t. Pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang dan/ atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- u. Fungsi lain dibidang pertanahan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya dalam Pasal 28 Ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 dipertegas bahwa untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di daerah, dibentuk Badan Pertanahan Nasional Provinsi di Provinsi dan Kantor Pertanahan kabupaten/Kota di Kabupaten/kota.

Salah satu fungsi Badan Pertanahan Nasional adalah pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah. Pelaksanaan fungsi pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah dapat dilaksanakan sendiri oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, atau juga dapat dilimpahkan kewenangannya kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Kewenangan BPN dalam pengelolaan pertanahan terkait dengan HPL dilimpahkan sebagian kewenangan kepada Pemegang HPL. Kewenangan BPN-RI saat ini baru pada pendaftaran tanah HPL yang diajukan oleh Pemegang HPL dan

mengadministrasikannya baik secara fisik dan yuridis, idealnya BPN dapat mengatur semuanya, karena menyangkut tanah. Hal tersebut merujuk kepada Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral dilaksanakan oleh BPN, tetapi faktanya pemanfaatan tanah HPL oleh pemegang HPL dilaksanakan secara penuh, sehingga untuk mengendalikannya tidak dilaksanakan oleh BPN.

HPL yang di masa Pemerintahan Belanda dikenal sebagai Hak *Beheer* (terjemahan bebas Hak Menguasai) adalah hak yang diberikan kepada instansi pemerintah untuk menggunakan tanah sesuai dengan kepentingannya. Di masa Pemerintahan Republik Indonesia ketentuan mengenai Hak *Beheer* tersebut diatur dalam peraturan perundang-undangan antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara. Di dalam Pasal 1, menyatakan bahwa tanah negara adalah tanah yang dikuasai penuh oleh negara, dan di Pasal 2 antara lain menyatakan "...maka penguasaan tanah negara ada pada Menteri Dalam Negeri", sedangkan di dalam Pasal 9 antara lain dikatakan dalam ayat(1) kementerian, jawatan dan daerah swatantra yang belum dapat menggunakan tanah negara dapat memberi ijin kepada pihak lain dalam waktu yang pendek, (2) ijin untuk memakai bersifat sementara. Pada kurun waktu ini pemanfaatan tanah HPL oleh pemegang HPL masih mengutamakan pelaksanaan tugas dan fungsinya dan cenderung masih berpihak pada masyarakat atau bersifat publik.

Kebijakan HPL mengalami perkembangan sejak pertama kali muncul pada Tahun 1965, yakni berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi HakPenguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Kebijaksanaan selanjutnya. Ketentuan tersebut menyatakan bahwa hak penguasaan atas tanah negara yang diberikan kepada departemen-departemen, direktorat-direktorat dan daerah swatantra sebelum berlakunya peraturan ini, bila dimaksudkan juga diberikan kepada pihak ketiga, dikonversi menjadi Hak Pengelolaan. Untuk mengelola HPL, Negara menyerahkan kewenangannya kepada beberapa instansi dan pelaku usaha, terdapat juga pihak ketiga (swasta) yang menerima penyerahan bagian-bagian tanah hak pengelolaan dari Pemegang hak pengelolaan untuk mengelola penyerahan bagian-bagian tanah hak pengelolaan dari pemegang HPL. Kewenangan yang diberikan oleh negara tersebut bermakna, bahwa pemegang hak pengelolaan berwenang untuk menuntut agar pihak lain menghormati haknya, sehingga ia dapat meminta perlindungan hukum terhadap pemanfaatan haknya. Pihak lain atau pihak ketiga yang berkeinginan untuk memanfaatkan bagian-bagian dari tanah hak pengelolaan berkewajiban untuk mengadakan perjanjian tertulis dengan pemegang hak pengelolaan.

Kewenangan yang dilindungi oleh hukum tersebut membuat Pemegang Hak pengelolaan yang memanfaatkan tanah HPL sesuai dengan tugasnya dan atau Pihak Ketiga yang memanfaatkan bagian-bagian dari tanah hak pengelolaan, mempunyai posisi yang kuat didalam menjalankan usahanya, sehingga dengan dikuasainya HPL oleh Pemegang HPL, maka kewenangan pemegang HPL sangatlah besar terhadap

suatu usaha dalam bidang agrarian baik untuk kepentingan tugasnya maupun terhadap pelaku usaha tertentu atau pihak ketiga.

Penguasaan dan kewenangan yang sangat besar bagi pemanfaatan tanah HPL oleh pemegang HPL tersebut dan pemanfaatan tanah atas suatu usaha (HGB) oleh pihak ketiga dilaksanakan melalui suatu perjanjian antara pemegang HPL dengan pihak ketiga, mengakibatkan pemanfaatan HPL cenderung komersialisme yang bersifat privat.

Surat perjanjian tersebut yang secara hukum mengikat dan menimbulkan hak dan kewajiban dan pemanfaatan HPL bagi pihak ketiga cenderung kesifat. Isi dan bentuk perjanjian tersebut bervariasi tergantung pada:

1. Rencana penggunaannya, waktu yang berhubungan dengan hak yang diserahkan pada pihak ketiga di atas HPL;
2. Bentuk uang pemasukan kepada pemegang HPL; dan
3. Persyaratan teknis dan non teknis yang merupakan hak dan kewajiban dari pemegang HPL dan pihak ketiga.

Sebelum tanah-tanah HPL diserahkan kepada pihak ketiga maka terdapat kewajiban untuk pendaftarannya di Kantor Pendaftaran Tanah, merujuk pada Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965. Bagian-bagian HPL yang telah diserahkan kepada pihak ketiga harus pula didaftarkan sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1997 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak atas Bagian-Bagian Tanah HPL dan Pendaftarannya. Pendaftaran terhadap tanah HPL diperkuat dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

tentang Pendaftaran Tanah, pada Pasal 9 ayat (1) b bahwa Hak Pengelolaan harus didaftarkan. Namun, kenyataan mengindikasikan pendaftaran HPL sebagai syarat mutlak sebelum bagian-bagian HPL diserahkan belum sepenuhnya dilaksanakan oleh pemegang HPL.<sup>166</sup>

Dalam UUPA, Hak Pengelolaan hanya disinggung dalam Penjelasan Umum Angka 11 pada alinea terakhir butir 2 (dua), yang selanjutnya diatur dalam beberapa ketentuan. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 disebutkan bahwa Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. HPL muncul dari interpretasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 2 ayat (4) yang menyatakan bahwa hak menguasai dari Negara dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah swatantra dan masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Dari ketentuan tersebut ada peluang untuk membuat suatu hak baru yang kemudian dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 konversi hak penguasaan atas Negara dan tanah pemerintah yang dikuasai oleh suatu departemen/pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953, dimana penguasaannya telah diserahkan kepada menteri/jawatan, daerah swatantra, penguasaannya oleh Negara adalah Menteri Dalam Negeri.

---

<sup>166</sup> Ratna Djuita, *Op.cit.*, hal. 3

Jika disimak lebih jauh pada Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953, maka istilah HPL yang sebenarnya adalah Hak Penguasaan yang mengandung 2 pokok penting kewajiban dalam penguasaan atas tanah Negara tersebut yaitu: Mempergunakan tanah sesuai peruntukannya dan dapat memberi ijin kepada pihak lain untuk memakai tanah dalam waktu pendek bersifat sementara dan setiap waktu dapat dicabut oleh Negara (pemerintah).

Bilamana diperhatikan, hakikat munculnya HPL berasal dari hak penguasaan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 (sebelum Undang-Undang Pokok Agraria) maupun setelah lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria dengan peraturan pelaksanaannya yakni Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965. Peraturan tersebut menyatakan bahwa HPL diberikan kepada pemerintah kota, kabupaten maupun instansi pemerintah lainnya yang dimaksudkan untuk menyediakan tanah guna kepentingan pelaksanaan tugasnya dengan status hak yang kedudukan hukumnya sama dengan hak yang ada secara formal dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Adanya kewenangan untuk menyerahkan bagian tanah yang belum digunakan kepada pihak ketiga dengan uang pemasukan/gantirugi atau uang wajib Tahunan ini hanya bersifat jangka pendek dan semata-mata agar tanah yang belum digunakan tersebut tidak terlantar dan dimanfaatkan secara optimal. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 maupun Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965, maka sebagai subyek dari HPL (diistilahkan hak penguasaan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1953), adalah instansi pemerintah dan digunakan dalam pelaksanaan tugasnya. Kalaupun ada bagian-bagian



tanah HPL yang diberikan kepada pihak ketiga bersifat jangka pendek dan luasan yang kecil dengan jangka waktu yang tidak lama.

Perkembangan peraturan yang berkaitan dengan HPL ini mulai muncul sejak keluarnya Peraturan Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang ketentuan mengenai penyediaan dan pemberian tanah untuk keperluan perusahaan suatu hak atas tanah negara. Pada Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 dinyatakan bahwa kepada perusahaan yang berbentuk badan hukum dimungkinkan pemberian HPL dan memiliki kewenangan antarlain menggunakan tanah tersebut untuk keperluan usahanya. Setelah itu perkembangannya, HPL lebih dominan memperlihatkan unsur komersialisme daripenguasaan tanah daripada penggunaannya untuk kepentingan pelaksanaan tugas dari instansi yang menguasai dan memiliki HPL.<sup>167</sup> Kondisi ini sejak terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian hak atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya yang antara lain pada Pasal 1 ayat (1) menjelaskan bahwa HPL berisi wewenang untuk, antara lain menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan usahanya.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 yang ditindak lanjuti Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya. Seperti halnya pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 maka pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1

---

<sup>167</sup>*Ibid.*, hal. 9

Tahun 1977 kewenangan pemegang hak pengelolaan tetap sama. Apabila kita perhatikan, semula pada awalnya Pemegang hak adalah instansi pemerintah dalam melaksanakan tugasnya dan walaupun ada bagian-bagian yang diserahkan kepada pihak ketiga dalam ukuran yang kecil dan jangka pendek maka dengan keluarnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977, fungsi HPL tersebut telah berubah dari fungsi pelayanan kepada publik menjadi fungsi komersial yang dilakukan oleh perusahaan berbadan hukum yang modalnya berasal dari pemerintah baik pembangunan perumahan, kawasan industri dan kegiatan perusahaan lainnya, baik yang diselenggarakan dengan maupun tanpa penanaman modal. Pemegang HPL juga secara bebas dapat menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan suatu hak maupun mengatur segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya hal tersebut dapat kita lihat pada Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 pemegang HPL dapat menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan suatu perjanjian. Kondisi ini menciptakan perusahaan yang sekedar berfungsi sebagai penyedia tanah atau perantara tanah untuk mendapatkan keuntungan disewa maupun penjualan tanah kepada pihak ketiga.

Dalam perjanjian antara pemegang HPL dan pihak ketiga terutama berkaitan pembayaran uang pemasukan kepada pemegang HPL, memungkinkan terjadinya beragam bentuk dan besaran uang pemasukan tersebut. Sebenarnya dalam Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 593/3418/Agr, tanggal 31 Agustus 1982 tentang

Masalah HGB/HP di atas HPL sebagai upaya mencegah salah tafsir terhadap pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 menyebutkan bahwa uang pemasukan yang diterima oleh pemegang HPL dari pihak ketiga bukanlah perjanjian sewa menyewa tanah (ground lease) tetapi dalam prakteknya bentuk uang pemasukan tersebut beragam antara subyek HPL yang satu dengan HPL yang lain, antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. Namun demikian, kenyataannya di beberapa tempat terjadi sewa menyewa di atas HPL yang bertentangan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 karena sewa menyewa tanah yang dikuasai oleh negara bukan merupakan sistem dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dimana yang dapat membuat sewa menyewa berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 adalah perorangan atau badan hukum swasta.

Perkembangan dari hakikat HPL ini semakin melebarkan meluas setelah munculnya Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam dan berkembang dan meluas ke pulau-pulau sekitarnya dengan keluarnya Keputusan Presiden Nomor 56 Tahun 1984 dan terakhir dengan Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 1992 sehingga awalnya HPL hanya meliputi seluruh Pulau Batam dengan luas 41.000 Ha menjadi lebih dari 40 pulau dengan luas mencapai 71.500 Ha, luasan yang lebih luas dari Negara Singapura. Dengan ketentuan tersebut maka semua kegiatan pembangunan dalam wilayah kerja Otorita Pulau Batam sesuai dengan Keppres Nomor 41 Tahun 1973, Keputusan Presiden Nomor 56 Tahun 1984 dan terakhir dengan Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 1992 harus melalui Otorita

Batam dan semua hak-hak atas tanah yang dimohon oleh semua pihak baik Hak Milik, Hak Pakai, Hak Guna Bangunan maupun HGU harus berada di atas HPL. Pada sisi lain, sesuai dengan ketentuan suatu hak baru sah secara hukum kalau sudah terdaftar dalam buku tanah. Pada kondisi seperti ini maka setiap orang yang ingin membangun di luar HPL yang belum bersertipikat tetapi berada pada wilayah kerja Otorita Batam harus terlebih dahulu membuat sertipikat HPL atas nama Otorita Batam yang kemudian sesuai ketentuan pihak ketiga yang memanfaatkan tanah tersebut membuat perjanjian dengan pemegang HPL. Dengan ketentuan seperti inipun ternyata hakikat HPL seperti yang dimaksudkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 telah menyimpang dimana pemegang HPL telah berfungsi sebagai perusahaan tanah.

Setelah itu apabila kita memperhatikan Peraturan PMA/KBPN Nomor 9/1999 telah mencabut Permendagri Nomor 1 th 1977, bahwa sesuai dengan dengan asas hukum dalam penyusunan peraturan perundangan, dinyatakan bahwa peraturan perundangan baru yang diterbitkan hanya bisa mencabut/menyatakan tidak berlaku lagi terhadap peraturan yang ada sebelumnya yang derajatnya setingkat/dibawahnya yang mengatur hal yang sama. Sehubungan dengan hal tersebut karena PMNA/PERKBPN nomor 9 Tahun 1999 mengatur tentang tata cara pemberian dan pembatalan hak atas tanah dengan HPL seharusnya yang dicabut adalah Permendagri Nomor 5 Tahun 1973 tentang ketentuan-ketentuan mengenai tata cara pemberian Hak Atas Tanah, bukan Permendagri Nomor 1 Tahun 1977 tentang tata cara permohonan

dan penyelesaian pemberian Hak atas bagian-bagian tanah HPL serta pendaftarannya (terjadi kesalahan administrasi dalam mencabut peraturan sebelumnya).

Ketentuan Permendagri Nomor 1 Tahun 1977 secara legal formal telah dicabut oleh PMNA /KBPN Nomor 9 Tahun 1999, sedangkan didalam PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 tersebut tidak ada ketentuan yang mengatur tata cara pemberian hak atas tanah di atas HPL, maka dalam praktek materi yang diatur oleh Permendagri Nomor 1 Tahun 1977 tersebut masih dipergunakan sebagai pedoman dalam proses pemberian hak atas tanah di atas HPL.

Berdasarkan PMNA/KBPN Nomor 9/1999 didalam Pasal 69 ayat (1) bahwa Hak Pengelolaan dapat diberikan pada: (1). Instansi Pemerintah termasuk Pemda; (2). BUMN; (3). BUMD; (4). PT Persero; (5). Badanotorita; (6). Badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk pemerintah. Pemberian atau penolakan Keputusan Pemberian HPL diterbitkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional dan dalam rangka pemberian Hak Pengelolaan dilakukan pemeriksaan tanah oleh Panitia Pemeriksaan Tanah atau Tim Penelitian Tanah atau petugas yang ditunjuk, dimana susunan dan tugas Panitia Pemeriksa Tanah dan Tim Penelitian Tanah ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Hak-hak di atas HPL diproses dan memiliki status hukum yang sama dengan hak-hak lain sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria seperti Hak Milik, Hak Pakai dan Hak Guna Bangunan yang terletak di atas tanah negara. Hak Pakai di atas HPL diberikan jangka waktu 30 Tahun sedangkan hak dan obyek yang sama dalam Undang-Undang Pokok Agraria dengan penekanan pada aspek sosial

(Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1998) diberikan jangka waktu yang tidak terbatas selama dipergunakan. Selain itu, pemberian Hak Milik di atas HPL belum ada pengaturannya karena sebagaimana diketahui Hak Milik merupakan hak terkuat yang dapat diwariskan, dialihkan dan diberikan untuk jangka waktu yang tidak terbatas. Demikian pula dengan Hak Guna Bangunan yang diberikan dalam jangka waktu tertentu untuk perumahan di atas HPL tidak sesuai dengan hak yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria dimana perumahan dengan Hak Guna Bangunan berdasarkan Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 6 Tahun 1998 dapat ditingkatkan menjadi Hak Milik.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 bahwa sebelum HGB diterbitkan harus dibuat Surat Perjanjian antara pemegang HPL, baik itu Pemerintah Daerah, Departemen atau Perusahaan Pemerintah Pusat/Daerah dengan yang bersangkutan. Dalam perjanjian tersebut ditetapkan hak yang akan diberikan oleh pemegang HPL baik itu berupa Hak Milik, Hak Guna Bangunan ataupun Hak Pakai. Peralihan hak disini tidak perlu diproses dengan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah. Hal ini tidak lazim dan tidak perlu, sesuai dengan lembaga HPL, dalam hal ini pemerintah pusat sebagai organisasi kekuasaan yang diberikan wewenang Hak Menguasai dari Negara untuk menyerahkan hak atas tanah kepada yang bersangkutan karena HPL adalah pelimpahan wewenang Hak Menguasai dari Negara kepada Lembaga Pemerintah, departemen, pemerintah daerah maupun pemisahan-pemisahan pemerintah pusat/daerah. Dalam kondisi seperti ini seyogyanya konstruksi hukum yang ditempuh adalah pemegang HPL mengadakan

suatu perjanjian pemberian HGB kepada suatu perusahaan dan perusahaan inilah yang akan membuat Akta PPAT dengan *user-user* pembeli tapak perumahan ataupun rumah susun tersebut. HGB perusahaan tersebut dapat berupa HGB Induk dan kemudian memecahnya menjadi HGB yang sesuai dengan setiap kavling tersebut.

Sesuai ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri PMA Nomor 9 Tahun 1965 selain dipergunakan untuk kepentingan instansi itu sendiri, juga dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga. Kemudian sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 Pasal 2, menyebutkan bahwa bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah, Lembaga Instansi dan atau Badan Hukum (milik pemerintah) untuk pembangunan wilayah permukiman dapat diserahkan kepada pihak ketiga dan diusulkan kepada Menteri Dalam Negeri atau Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan untuk diberikan Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai sesuai rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang telah dipersiapkan oleh pemegang hak pengelolaannya yang bersangkutan.

Sedangkan di dalam Pasal 5 menyatakan, bahwa hubungan hukum antara lembaga, instansi dan atau badan hukum milik pemerintah pemegang hak pengelolaan yang didirikan atau ditunjuk untuk menyelenggarakan penyediaan tanah untuk berbagai jenis kegiatan yang termasuk dalam bidang pembangunan permukiman dalam bentuk perusahaan, dengan tanah hak pengelolaan yang telah diberikan kepadanya tidak menjadi hapus dengan didaftarkannya hak-hak yang diberikan kepada pihak ketiga, sebagaimana dimaksud dalam peraturan ini kepada Kepala Sub Direktorat Agraria setempat. Atas dasar Pasal 5 tersebut, maka dapat ditafsirkan

bahwa hak-hak yang diberikan kepada pihak ketiga tersebut adalah suatu hak yang jangka waktunya terbatas. Dengan adanya pembatasan waktu, maka apabila jangka waktu yang telah diberikan kepadapihak ketiga itu telah habis, maka bagian-bagian dari tanah hak pengelolaan akan kembali kepada kekuasaan pemegang hak pengelolaan. Dengan penafsiran tersebut, maka yang dapat diberikan kepada pihak ketiga hanyalah Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Apabila kita memperhatikan adanya bagian-bagian hak pengelolaan diberikan kepada pihak ketiga dengan Hak Milik, maka sepertikita ketahui bahwa Hak Milik merupakan hak terkuat yang dapat diwariskan, dialihkan dan diberikan untuk jangka waktu yang tidak terbatas, sifatnya turun-temurun, maka terputuslah hubungan hukum antara pemegang hak pengelolaan dengan tanah yang dikuasainya. Hal tersebut bertentangan dengan Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977, dan Pasal 2 Permendagri 1 Tahun 1977 lebih tepat apabila pihak ketiga dibatasi dengan Hak Bangunan dan Hak Pakai.

Sedangkan sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 bahwa sebelum HGB diterbitkan harus dibuat Surat Perjanjian antara pemegang HPL, baik itu Pemerintah Daerah, Departemen atau Perusahaan Pemerintah Pusat/Daerah dengan yang bersangkutan. Dalam perjanjian tersebut ditetapkan hak yang akan diberikan oleh pemegang HPL baik itu berupa Hak Milik, Hak Guna Bangunan ataupun Hak Pakai.

## **B. Tumpang Tindihnya Peruntukan Lahan Di Atas Hak Pengelolaan Otorita Batam**

Keberadaan kawasan hutan di Daerah Industri Pulau Batam dimulai dengan keluarnya Surat Keputusan Menteri Kehutanan tanggal 6 Juli 1986 Nomor 173/Kpts-II/1986 tentang Penunjukan Areal Hutan di Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Riau



dengan Peta Rencana Pengukuhan dan Penatagunaan Hutan di Wilayah Propinsi Dati I Riau yang disebut dengan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK).

Dalam ketentuan Pasal 2 TGHK disebutkan bahwa apabila rencana kawasan hutan ini mencakup areal pemilikan dan hak-hak lainnya yang sah, maka hak-hak tersebut akan dikeluarkan pada waktu pengukuran dan penataan batas di lapangan dalam rangkah pengukuhan kawasan hutan. Yang dimaksud dengan hak-hak lainnya yang sah yang ada di Pulau Batam adalah Hak Pengelolaan Otorita Batam sebagaimana diberikan dengan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam. Karenanya ketika TGHK tersebut terbit telah ada hak lain di Pulau Batam yaitu Hak Pengelolaan Lahan Otorita Batam yang diberikan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 dengan peruntukan tanah sebagai Daerah Industri berdasarkan rencana Tata Guna Tanah yang ditetapkan Pemerintah yaitu *Master Plan* Otorita Batam. Hanya saja tidak seluruh HPL Otorita Batam tersebut telah terdaftar seluruhnya, sampaidengan tahun 2010 baru sekitar 42,87% yang telah terdaftar dan bersertipikatHPL.<sup>168</sup>

Peraturan Menteri Agraria Nomor1 Tahun1966 yang mengatur tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan yang mewajibkan pemegang Hak Pakai maupun Hak Pengelolaan (HPL) untuk mendaftarkan tanahnya sesuai ketentuan yang berlaku, suatu hak atas tanah lahir padasaat dibuat buku tanah dan surat keputusan pemberian hak bukan tanda bukti Hak Milik,tetapi sekedar bukti bahwa pemegang hak boleh menempati atau mengusahakan tanahnya dan proses lahirnya hubungan

---

<sup>168</sup>*Ibid.*, hal. 25

hukum belum ada. Tanah pemerintah asal konversi dikategorikan sebagai tanah hak, walaupun belum terdaftar, termasuk di dalamnya HPL. Oleh karena itu, HPL yang bukan berasal dari konversi sebagaimana dimaksud Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 yang belum didaftarkan, berarti belum ada alas haknya dan secara yuridis materiil adalah tanah Negara, meskipun secara ekonomis politis dikategorikan tanah pemerintah (tanah dalam penguasaan departemen/lembaga non departemen, Pemda). Penguasaan tanpa alas hak tersebut, secara yuridis dapat diidentikkan dengan penggarap yang menguasai tanah tanpa alas hak, yang tidak memenuhi syarat untuk dipindahtangankan, baik untuk jual beli maupun tukar menukar.

Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan tanggal 6 Juli 1986 Nomor 173/Kpts-II/1986 tentang Penunjukan Areal Hutan di Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Riau tersebut, kemudian Menteri Kehutanan menindaklanjuti dengan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 47/Kpts-II/1987 yang menunjuk kawasan hutan di Pulau Batam seluas lebih kurang 23.043 hektar dan Pengukuhan Kawasan Hutan dengan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 427-428/Kpts-II/1992, Nomor 719/Kpts-II/1993, Nomor 202/Kpts-II/1994 seluas 12.077 hektar.

Pada saat penunjukan dan penetapan kawasan hutan di Daerah Industri Pulau Batam, seluruh wilayah Pulau Batam sudah ditetapkan sebagai Daerah Industri Pulau Batam dengan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973, dan seluruh tanah yang terletak di Pulau Batam sudah diberikan Hak Pengelolaan (HPL) berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973. Dengan kondisi ini maka terjadilah tumpang tindih Hak Menguasai Negara atas tanah (permukaan bumi) yaitu HPL

Otorita Batam berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 dan Hak Menguasai Negara atas Hutan yaitu kawasan hutan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan karena mengabaikan ketentuan TGHK dan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan (Undang-Undang Pokok Kehutanan). Ketentuan Undang-Undang Pokok Kehutanan yang dijadikan dasar adanya pelanggaran tersebut karena pada saat penunjukan kawasan hutan oleh Menteri Kehutanan keputusannya didasari oleh ketentuan Undang-Undang Pokok Kehutanan, bukan pada ketentuan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang pada saat itu belum terbit. Sehingga segala akibat hukum yang ada sejak Undang-Undang Pokok Kehutanan tetap berlaku meskipun telah terbit Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.<sup>169</sup>

Permasalahan tumpang tindih antara HPL Otorita Batam dengan kawasan hutan muncul pada saat penunjukan dan pengukuhan kawasan hutan oleh Menteri Kehutanan, di mana pada saat identifikasi dan inventarisasi oleh Kementerian Kehutanan kawasan kepulauan Batam yang masih banyak HPL Otorita Batam yang belum terdaftar dan akibatnya HPL tersebut belum memiliki hak. Terhadap HPL yang belum didaftarkan kepada BPN tersebut dilakukan oleh Menteri Kehutanan dilakukan penunjukan sebagai kawasan hutan dengan pertimbangan sesuai Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977 tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah Daerah Industri Pulau Batam dimana HPL harus didaftarkan terlebih dahulu untuk memperoleh sertifikatnya, bila tidak didaftarkan maka dianggap tidak dipergunakan,

---

<sup>169</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Pasal 81

oleh karena itu sebagian atau seluruh bidang tanah yang dikuasai dengan Hak Pengelolaan diserahkan kepada Negara.

### **C. Upaya Penyelesaian Adanya Tumpang Tindih Peruntukan Lahan**

Sebenarnya pada Tahun 1995 pihak Otorita Batam telah meminta Penataan Ulang Tatabatas Kawasan Hutan dengan mengingat kenyataan yang ada bahwa terdapat Kawasan Budi Daya dalam *Master Plan* 1991, misalnya kawasan perumahan dan pemukiman seluas 544 hektar di Muka Kuning dijadikan Taman Wisata Alam Muka Kuning serta ketentuan pada berita acara yang menyatakan bahwa tatabatas akan disesuaikan dengan *Master Plan* Otorita Batam yang sudah disahkan oleh Ketua Otorita Batam.

Pada tanggal 2 September 1997 Kepala Sub Balai Inventarisasi dan Perpetaan Hutan Pekan Baru juga telah mengirim Surat Nomor 220/BIPHUT/I/4/1997 yang melaporkan usulan Otorita Batam mengenai lebih kurang 2.300 hektar hutan pengganti di rencana Dam Tembesi namun belum ditindaklanjuti sampai kemudian terbit Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Setelah surat bulan Desember 2002 Menteri Kehutanan menyurati Otorita Batam dengan isi surat agar penataan ulang hutan di Batam mengikuti Peraturan Daerah Tata Ruang, rekomendasi Walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta survey identifikasi dan inventarisasi. Setelah melalui proses sesuai dengan ketentuan Menteri Kehutanan, hasil dari tim terpadu disetujui DPR Tahun 2006 namun prosesnya terhenti setelah terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010.

Upaya penyelesaian tumpang tindih peruntukan lahan di atas HPL Otorita Batam dilakukan dalam rangka menjamin kepastian hukum dan iklim investasi di Pulau Batam serta sejalan dengan RTRWK Batam (Perda Nomor 10 Tahun 2001), oleh karena itu Badan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam yang didukung oleh Pemerintah Kota Batam tahun 2001 mengajukan permohonan penataan kawasan hutan di Pulau Batam melalui mekanisme perubahan peruntukan kawasan hutan kepada Menteri Kehutanan seluas  $\pm$  2.235 ha pada sebagian 12 (duabelas) kelompok hutan lindung/wisata alam di Pulau Batam dengan usulan lahan pengganti yang berasal dari bukan kawasan hutan (Areal Penggunaan Lain/APL) seluas  $\pm$  2.517 ha. Usulan penataan kawasan hutan dimaksud diantaranya adalah dikawasan hutan lindung Baloi seluas 119,60ha dimana hampir 50% kawasannya telah berupa bangunan pertokoan, perumahan, instalasi pengolahan air, rumah-rumah liar, dan selebihnya berupa semak belukar sehingga tidak akan optimal apabila dikelola sebagai kawasan hutan.

Dari hasil identifikasi dan inventarisasi tahun 2002 oleh Kementerian Kehutanan menunjukkan bahwa lokasi permohonan penataan/perubahan peruntukan kawasan hutan seluas  $\pm$  2.235 ha tersebut di lapangan sebagian besar telah berupa bangunan pertokoan, perumahan, kawasan industri, hotel, apartemen, pergudangan, jasa, sarana dan prasarana sosial/kesehatan/ pendidikan/olahraga, infrastruktur dan kepentingan lainnya.

Terhadap kawasan hutan yang dimohonkan telah berupa bangunan di lapangan, disikapi oleh Kementerian Kehutanan penyelesaiannya ditempuh melalui

cara tukar menukar kawasan hutan dengan ratio lahan pengganti minimal 1:2 dengan tetap mempertimbangkan hasil penelitian/pengkajian Tim Independen, penelitian Tim Terpadu dan dukungan secara politis dari Komisi IV DPR RI.<sup>170</sup> Pola penyelesaian seperti itu secara administrasi dan teknis diharapkan akan menambahluasan kawasan hutan di Pulau Batam (minimal 30%) sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 UU Nomor 41 Tahun 1999.

Sesuai Pasal 19 UU Nomor 41 Tahun 1999, proses perubahan peruntukan kawasan hutan/tukar menukar kawasan hutan di Pulau Batam telah melalui tahapan yang panjang yakni penelitian/pengkajian oleh Tim Terpadu (2003), Tim Pendalaman (2004), Tim Independen dengan anggota para pakar dari LIPI, IPB, dan Lembaga Penelitian Sumber Daya Air (2006), dan Tim Terpadu dengan anggota dari LIPI, IPB, Lembaga Penelitian Sumber Daya Air, Kementerian Lingkungan Hidup, dan Eselon I terkait lingkup Kementerian Kehutanan (2009).<sup>171</sup>

Selain kegiatan penelitian/pengkajian tersebut, proses perubahan peruntukan kawasan hutan/tukar menukar kawasan hutan di Pulau Batam juga dikomunikasikan dengan Komisi III DPR RI (selama tahun 2002-2004) dan Komisi IV DPR RI (selama tahun 2005-2009) termasuk kunjungan kerja Menteri Kehutanan dan atau kunjungan ke lapangan oleh Kementerian Kehutanan bersama DPR RI.<sup>172</sup>

Proses perubahan peruntukan kawasan hutan/tukar menukar kawasan hutan di Pulau Batam meliputi proses perubahan peruntukan kawasan hutan/tukar

---

<sup>170</sup> Desna Yuhana, *Op.cit.*, hal. 61

<sup>171</sup> *Ibid.*, hal. 62

<sup>172</sup> *Ibid.*

menukarkawasan hutan Baloi seluas  $\pm$  119,60ha, proses perubahan peruntukankawasan hutan/tukar menukarkawasan hutan Batam secaramenyeluruh seluas  $\pm$  1.804 ha.

Lebih lanjut mengenai upaya penyelesaian adanya tumpang tindih peruntukan di pulau Batam penyelesaiannya akhirnya dilakukan dengan pendekatan melalui padu serasi antara Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) dengan revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) Kepulauan Riau, dengan membentuk suatu Tim Terpadu dalam rangka penelitian perubahan kawasan hutan dalam usulan Revisi RTRWP Kepulauan Riau yang bertugas untuk melakukan kompilasi data dan informasi secara komprehensif yang diperlukan dalam rangka penelitian terhadap dampak perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan berkaitan dengan perubahan RTRWP Propinsi Kepulauan Riau, melakukan pengolahan, analisis dan pembahasan terhadap hasil penelitian, menyusun rekomendasi teknis terhadap perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan.<sup>173</sup>

---

<sup>173</sup> Republik Indonesia, Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.676/MENHUT-VII/2009 tentang Pembentukan Tim Terpadu Dalam Rangka Penelitian Terpadu Perubahan Kawasan Hutan Dalam Usulan Paduserasi TGHK dengan Rencana Tata Ruang wilayah Propinsi Kepulauan Riau

## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. Kesimpulan

1. Kepastian hukum atas tumpang tindih peruntukan lahan pada kawasan hutan diatas tanah Hak Pengelolaan Otorita Batam, oleh karena SK Menhut Nomor 47/Kpts-II/1987 tentang Penunjukan Kawasan Hutan di Pulau Batam yang terbit belakangan, menindih HPL Otorita Batam yang lebih tinggi dari SK Menhut, serta melanggar ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan sendiri serta SK Menhut Nomor 173/Kpts-II/1986 (TGHK) sehingga dengan demikian SK Menhut Nomor 47 Tahun 1987 beserta turunannya, tidak berlaku karena bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Asas *Lex Superiori Derogat Lege Inferiori*) dengan demikian seluruh kawasan hutan hasil penunjukan Menteri Kehutanan dinyatakan tidak lagi mengikat sehingga ketentuan pemberian HPL Otorita Batam tetap berlaku di seluruh kawasan Batam sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 6 ayat (2) sub a Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam yang memberikan seluruh tanah di Pulau Batam dengan Hak Pengelolaan kepada Ketua Otorita Batam. Sebenarnya permasalahan penunjukan kawasan hutan secara sepihak oleh menteri kehutanan telah mendapat penyelesaian dengan munculnya Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PUU-IX/2011 tentang Uji Pasal 1 angka 3



Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999, yang memutuskan frasa “ditunjuk dan atau” dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Kehutanan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Namun putusan MK tersebut tidak dapat diterapkan pada persoalan tumpang tindihnya peruntukan lahan pada kawasan hutan di atas tanah Hak Pengelolaan Otorita Batam, mengingat penunjukan kawasan hutan di wilayah Otorita Batam terjadi sebelum munculnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, sehingga penunjukan kawasan hutan pada wilayah Otorita Batam tidak termasuk dalam penunjukan kawasan hutan yang dibatalkan oleh putusan MK.

2. Perlindungan hukum atas adanya tumpang tindih peruntukan lahan bagi para pemilik tanah di wilayah Otorita Batam, terhadap hak-hak lama yang dimiliki masyarakat kampung tua, perlindungan hukum diberikan dengan pengaturan penetapan lokasi perkampungan tua di kota Batam dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batam tahun 2004-2014 yang ditandai dengan batas-batas fisik pemukiman, kebun, batas alam seperti jalan, sungai, laut, batas pengalokasian lahan, dan batas hak pengelolaan lahan, serta batas administratif yang dibuktikan dengan peta dan bukti fisik lapangan. Sedangkan terhadap hak atas tanah yang diperoleh berdasarkan penyerahan bagian-bagian dari tanah HPL Otorita Batam kepada pihak ketiga, akibat dari SK Menhut Nomor 47/Kpts-II/1987 beserta turunannya tidak berlaku karena bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan demikian ketentuan pemberian HPL Otorita Batam tetap berlaku

di seluruh kawasan Batam selama HPL tersebut telah didaftarkan. Pada kawasan yang akan ditetapkan sebagai kawasan hutan dikemudian hari, maka penataan batas dan pemetaan batas kawasan hutan harus mengeluarkannya dari kawasan hutan supaya tidak menimbulkan kerugian bagi pihak lain, misalnya masyarakat yang berkepentingan dengan kawasan yang akan ditetapkan sebagai kawasan hutan tersebut. Terhadap kawasan hutan yang dalam kenyataannya di lapangan telah beralihfungsi menjadi pemukiman, Otorita Batam harus menyediakan lahan pengganti yang berasal dari bukan kawasan hutan (Areal Penggunaan Lain/APL).

3. Upaya penyelesaian adanya tumpang tindih peruntukan lahan diatas Hak Pengelolaan Otorita Batam, Badan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam yang didukung oleh Pemerintah Kota Batam tahun 2001 mengajukan permohonan penataan kawasan hutan di Pulau Batam melalui mekanisme perubahan peruntukan kawasan hutan kepada Menteri Kehutanan seluas  $\pm 2.235$  ha pada sebagian 12 (duabelas) kelompok hutan lindung/wisata alam di Pulau Batam dengan usulan lahan pengganti yang berasal dari bukan kawasan hutan (Areal Penggunaan Lain/APL) seluas  $\pm 2.517$  ha. Usulan penataan kawasan hutan dimaksud diantaranya adalah di kawasan hutan lindung Baloi seluas 119,60 ha dimana hampir 50% kawasannya telah berupa bangunan pertokoan, perumahan, instalasi pengolahan air, rumah-rumah liar, dan selebihnya berupa semak belukar sehingga tidak akan optimal apabila dikelola sebagai kawasan hutan. Terhadap kawasan hutan yang dimohon dan telah berupa bangunan di lapangan, disikapi oleh Kementerian Kehutanan penyelesaiannya ditempuh

melalui cara tukar menukar kawasan hutan dengan ratio lahan pengganti minimal 1:2 dengan tetap mempertimbangkan hasil penelitian/pengkajian Tim Independen, penelitian Tim Terpadu dan dukungan secara politis dari Komisi IV DPR RI. Lebih lanjut mengenai upaya penyelesaian adanya tumpangtindih peruntukan di pulau Batam penyelesaiannya akhirnya dilakukan dengan pendekatan melalui padu serasi antara Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) dengan revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) Kepulauan Riau, dengan membentuk suatu Tim Terpadu dalam rangka penelitian perubahan kawasan hutan dalam usulan Revisi RTRWP Kepulauan Riau yang bertugas untuk melakukan kompilasi data dan informasi secara komprehensif yang diperlukan dalam rangka penelitian terhadap dampak perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan berkaitan dengan perubahan RTRWP Propinsi Kepulauan Riau, melakukan pengolahan, analisis dan pembahasan terhadap hasil penelitian, menyusun rekomendasi teknis terhadap perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan.

## **B. Saran**

1. Kantor BPN Kota Batam hendaknya membenahi sistem pendaftaran sertifikat tanah, dengan mengadakan koordinasi dengan instansi terkait seperti Otorita Batam dan Kementerian Kehutanan untuk memastikan status tanah yang dimohonkan sertifikatnya, dan bagi masyarakat Kota Batam yang ingin memiliki tempat permukiman, hendaknya lebih berhati-hati terhadap status dari

permukiman tersebut dengan melakukan pengecekan status lahan ke BPN yang agar dapat mengurangi kemungkinan masalah sengketa tanah.

2. Pihak Otorita Batam harus segera melakukan inventarisasi lahan dan melakukan pendaftaran sertifikat HPL di seluruh kawasan Batam, guna lebih memberikan jaminan kepastian perlindungan hukum bagi para investor yang ingin dan telah menanamkan modalnya serta warga masyarakat yang bermukim di seluruh kawasan Otorita Batam.
3. Pada pihak Pemerintah atau instansi yang berwenang agar melakukan penyesuaian ketentuan perundang-undangan bidang kehutanan agar dapat dipergunakan serta dengan tetap menghormati hak-hak pihak lain di dalam melanjutkan proses pengukuhan kawasan hutan di wilayah Otorita Batam.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Ashshofa, Burhan, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996.
- Abdurrahman, Muslan, *Sosiologi dan Metode Penelitian Hukum*, UMM Press, Malang, 2009.
- Brata, Sumardi Surya, *Metode Penelitian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998.
- Badruzaman, Mariam Darus, *Hukum Benda Nasional, Alumni*, Bandung, 1990.
- Fajar ND, Mukti dan Yulianto Ahmad, MH., *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, PT. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010.
- Hadi, Suprayoga, *Kebijakan Nasional Dalam Pengembangan Pulau Batam*, Makalah disampaikan dalam kegiatan Studi Perencanaan Wilayah dan Kota, Studi Kasus Kota Batam, Bandung, 7 April 2009.
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan Pelaksanaanya*, Djambatan, Jakarta, 2005.
- Hutagalung, Arie Sukanti, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdaya Hukum Indonesia, Jakarta, 2005.
- Hutagalung, Arie Sukanti dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008.
- Kartodiharjo, Hariadi., Bramasto Nograho dan Haryanto R Putro, *Pembangunan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) Konsep, Peraturan Perundangan dan Implementasi*, Direktorat Wilayah Pengelolaan dan Penyiapan Areal Pemanfaatan Kawasan Hutan, Jakarta, 2011.
- Lubis, M. Solly, *Filsafat Ilmu Dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 1994.
- Lubis, Mhd. Yamin dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2010.
- Mas, Marwan, *Pengantar Ilmu Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004.
- Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2007.
- Mr. Soetiksno, *Filsafat Hukum Bagian I*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 2008.

- Purba, Hasim, *Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Asas Musyawarah Mufakat*, dalam Buku Hasim Purna, dkk, *Sengketa Pertanahan dan Alternatif Pemecahan*, Cahaya Ilmu, Medan, 2006.
- Pemerintah Kota Batam, *Profil Batam Madani 2004*, Pemko Batam, Batam, 2004.
- Roeroe, Freddy, Et al., *Batam Komitmen Setengah Hati*, Aksara Karunia, Jakarta, 2003.
- Sihombing, Irene Eka, *Segi-Segi hukum Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2005.
- Slamet, Margono, *Prosiding Seminar Program Pengembangan Diri (PPD) 2006 Bidang Ilmu Hukum*, Forum HEDS, BKS PTN Wilayah Barat, Jakarta, 2007.
- Supriadi, *Hukum Kehutanan Dan Hukum Perkebunan Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Soekonto, Soerjono, *Ringkasan Metodologi Penelitian Hukum Empiris*, Indonesia-Hill Co, Jakarta, 1990.
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta 2005.
- \_\_\_\_\_, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo, 2010.
- Syahrin, Alvin, *Beberapa Masalah Hukum*, Sofmedia, Medan, 2009.
- Sumardjono, Maria S.W., *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya*, Buku Kompas, Jakarta, 2008.
- Surakhmad, Winarto, *Dasar dan Teknik Research*, Tarsito, Bandung, 1978.
- Tanjung, Bahdin Nur dan Ardial, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah (Proposal, Skripsi dan Tesis) dan Memepersiapkan Diri Menjadi Penulis Artikel Ilmiah*, Prenada Media Group, Jakarta, 2005.
- Tim Pustaka Phoenix, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Baru*, PT. Media Pustaka Phoenix, Jakarta, 2010.
- Tanya, Bernard L., Yoan N. Simanjuntak, dan Markus Y. Hage, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010.

W, Emila dan Suwito, *Permasalahan Tenurial dan Reforma Agraria di Kawasan Hutan dalam Perspektif Masyarakat Sipil*, Working Group Tenure, Bogor, 2007.

Wisman, J.J.J. M., *Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial, Asas-asas*, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, Jakarta, 1996.

Wahab, Amirudin, A, *Pengantar Hukum Indonesia, Bahan Ajar untuk Kalangan Sendiri*, Fakultas Hukum Unsyiah, Banda Aceh, 2007.

## **B. Peraturan Perundang-Undangan.**

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.

Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kota Batam dan Kedudukan Badan Otorita Batam.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 Tentang Daerah Industri Pulau Batam.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977 tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah di Daerah Industri Pulau Batam.

Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977 Tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah di Daerah Industri Pulau Batam.

Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 173/kpts-II/1986 tanggal 6 Juni 1986 Tentang Penunjukan Areal Hutan di Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Riau.

Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijaksanaan Selanjutnya.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan

### C. Makalah dan Jurnal.

Anonim, "Workshop Implementasi Keputusan MK No. 45/PUU-IX/2011", *Kadin News*, Edisi XXII, 2012.

Anonim, "Sejarah dan Fakta Pembangunan Daerah Industri Pulau Batam, Pembuatan Master Plan, Pemberian Hak Pengelolaan dan Kewenangan yang Timbul daripadanya serta Kronologis Penerbitan TGHK, Sk penunjukan dan penetapan kawasan hutan diatas HPL Otorita Batam dan Masalah yang Timbul daripadanya Dengan Upaya Penyelesaiannya", Batam-TGHK Bahan Studi 050412, 09 Maret 2010.

Djuita, Ratna, "Hak Pengelolaan (HPL) Antara Regulasi dan Implementasi", *Jurnal Pertanian: Menggagas RUU Pertanian*, Volume I, Nomor 1, November 2011.

Ramli, Ahmad M, *Reformasi bidang hukum; menuju negara hukum yang demokratis*, 2008, hal 2-4. (Makalah Yang disampaikan dalam pembukaan konferensi Mahasiswa Hukum Nasional di UI Jakarta Maret 2008).

Muliono, Heri, *Merajut Batam Masa Depan Menyongsong Status 'Free Trade Zone'*, LP3ES, 2001.

Sadino, "Implikasi Dari Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PUU-IX/2011 tentang Uji Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999", Makalah, Medan, 2013.

Statistik Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XII Tanjungpinang Tahun 2009, (Makalah).

Tim Peneliti The Habibie Center, *Sistem Pengelolaan Kawasan Batam Pada Era Otonomi Daerah dan Perdagangan Bebas*, Jakarta, 26 Agustus 2003.

Yuhana, Desna, "Penetapan Hutan Lindung Sei Tembesi dan Pelepasan Kawasan Hutan Baloi", *Buletin Planolog*, Volume 8, Edisi II, Desember 2011.

### D. Internet.

Anonim, "Hutan jadi kebun, perlukah?", <http://www.Ksdasulsel.com>, terakhir diakses pada tanggal 13 Januari 2013.

Cw41, "40 Ribu Rumah Masih Bermasalah", <http://haluankepri.com/ekonomi-bisnis/property/24593-40-ribu-rumah-masih-bermasalah.html>, terakhir diakses 15 Mei 2013.



- Anonim, “Deskripsi dari Pengalokasian ”, <http://www.Kamusbesar.com/1093/pengalokasian>, terakhir diakses 30 Juni 2013.
- Anonim, “Perizinan Bangunan,” <http://izinbangunan.com/perizinan.php?sid=4>, terakhir diakses 30 Juni 2013.
- Dinas Kehutanan Provinsi Jabar, *Daftar Istilah*, <http://dishut.jabarprov.go.id/index.php?mod=istilah&idMenuKiri=323&huruf=K>, terakhir diakses tanggal 25 Pebruari 2013.
- Embun, Riak, *Harmonisasi Hukum Dalam Hubungan Masyarakat Dan Negara*, <http://riakembun.wordpress.com/2011/02/28/harmonisasi-hukum-dalam-hubungan-masyarakat-dan-negara/>, tanggal 6 mei 2012.
- Goesniadhie S, Kusnu, *Harmonisasi Hukum Dan Moralitas Bisnis Perbankan*, <http://kgsc.wordpress.com/harmonization-of-law/>, tanggal 6 mei 2012.
- Mukantardjo, Rudy Satriyo, *Harmonisasi Peran Aparat Penegak Hukum Dalam Memahami Peraturan Perundang-Undangan Tentang Tindak Pidana Korupsi*, <http://korup5170.wordpress.com/opiniartikel-pakar-hukum/harmonisasi-peran-aparat-penegak-hukum-dalam-memahami-peraturan-perundang-undangan-tentang-tindak-pidana-korupsi/>, tanggal 6 mei 2012.
- Rianto, Andri, “KebijakanMenhutterhadap hutan Dam Baloidipertanyakan”, <http://www.bisnis.comindustriagroindustri21654-kebijakan-menhut-soal-dam-baloi-dipertanyakan.htm>, terakhirdiakses 3 Mei 2013.
- Setia Budi, Irawan, Tesis, *Pengaruh Penggunaan Lahan Terhadap Bangkitan Dan Tarikan Pergerakan Di Sepanjang Jalan Gajah Mada Kota Batam*, <http://www.scribd.com/doc/35388560/29/Pengertian-Lahan>, tanggal 30 April 2012.
- Sangsang Frismayanti, Hutan Baloi Batam Jadi Kawasan Jasa, <http://kepri.antaranews.comberita16722hutan-baloi-batam-jadi-kawasan-jasa%29.htm>, Batam, terakhir diakses 12 Januari 2013.
- Zamroni, Mohammad,*Menakar Korelatifitas Antara Harmonisasi Peraturan Daerah Dengan Hak Uji Materiil Mahkamah Agung*, <http://catatankecil-indri.blogspot.com/2012/01/menakar-korelatifitas-antara.html>,terakhir diakses tanggal 6 mei 2012.