

AKIBAT HUKUM INSINKRONISASI PENGATURAN BIDANG PERTANAHAN DI KOTA BATAM

Isdian Anggraeny¹, Muhammad Bakri², Jazim Hamidi³

Pasca Sarjana Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya Malang

Jalan MT. Haryono Nomor 169, Malang, Jawa Timur

Email: isdian.law11@gmail.com

Abstract

Conflict over land in Batam occurred in some areas of Batam which initially not identified as forest land by forest SK.463/Menhut-II/2013, such as: Cape kitbag, Cape Gudap, Batuampar, Batam Center, and Batuaji. With the conflict over land that describes the land sector by setting asynchronization SK.463/Menhut-II/2013, which resulted in the status of management rights. Therefore, the authors conducted research related to the legal effect of setting asynchronization land sector with the publication of case studies SK.463/Menhut-II/2013 in the city of Batam. This study aims to describe and analyze the cause and effect of law asynchronization land sector settings with SK.463/Menhut-II/2013, as well as formulate legal solutions to these problems to achieve legal certainty the status of land in Batam. The method of this research using this type of juridical-empirical research with research sites in Batam. The analysis technique used is descriptive qualitative analysis Teknisk. Furthermore, the author obtained the result that the cause of the land sector by setting asynchronization SK.463/Menhut-II/2013. This is the dispute BP Batam authority and the Ministry of Forestry of the existence of the forest area in Batam which occurred in 1985 and eventually led to the publication of SK.463/Menhut-II/2013. In fact the field, the legal consequences that arise are: Management Rights owned by BP Batam be no binding legal effect, the legal uncertainty arising Land Management Rights BP Batam which the certificate has been issued by the Land Office, and the banks are still hesitant to accept the security certificate land rights that are in the forest location. The existence SK.463/Menhut-II/2013 based on the principle of lex superior and inferior derogat legi principle Lex specialis legi generali derogat not appropriate as opposed to a special arrangement in the formation of Batam Industrial Region.
Key words: asynchronization arrangement, management rights, land rights

¹ Mahasiswi, Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

² Pembimbing Utama, Dosen Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

³ Pembimbing Pendamping, Dosen Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

Abstrak

Konflik pertanahan di Kota Batam terjadi di beberapa wilayah Kota Batam yang pada awalnya bukan kawasan hutan diidentifikasi sebagai kawasan hutan oleh SK.463/Menhut-II/2013, seperti: Tanjung Uncang, Tanjung Gudap, Batuampar, Batam Center, dan Batuaji. Dengan adanya konflik pertanahan tersebut menggambarkan adanya insinkronisasi pengaturan bidang pertanahan dengan SK.463/Menhut-II/2013 yang berakibat pada status Hak Pengelolaan. Oleh karena itu, Penulis melakukan penelitian terkait akibat hukum insinkronisasi pengaturan bidang pertanahan dengan studi kasus penerbitan SK.463/Menhut-II/2013 di Kota Batam. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis penyebab dan akibat hukum insinkronisasi pengaturan bidang pertanahan dengan SK.463/Menhut-II/2013, serta merumuskan solusi hukum dari permasalahan tersebut untuk mewujudkan kepastian hukum status tanah di Batam. Adapun metode penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis-empiris dengan lokasi penelitian di Kota Batam. Teknik analisis yang digunakan yaitu teknik analisis deskriptif kualitatif. Selanjutnya, Penulis memperoleh hasil bahwa penyebab insinkronisasi pengaturan bidang pertanahan dengan SK.463/Menhut-II/2013 ini adalah adanya perselisihan kewenangan BP Batam dan Kementerian Kehutanan tentang keberadaan kawasan hutan di Batam yang terjadi pada tahun 1985 dan pada akhirnya berujung pada penerbitan SK.463/Menhut-II/2013. Secara fakta lapangan, akibat hukum yang timbul yaitu: Hak Pengelolaan yang dimiliki BP Batam menjadi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, timbul ketidakpastian hukum Hak Pengelolaan Lahan BP Batam yang sertifikatnya telah diterbitkan oleh Kantor Pertanahan, dan pihak perbankan masih ragu-ragu untuk menerima jaminan sertifikat hak atas tanah yang berada di lokasi kawasan hutan. Keberadaan SK.463/Menhut-II/2013 berdasarkan asas *Lex superior derogat legi inferior* dan asas *Lex specialis derogat legi generali* tidaklah tepat karena bertentangan dengan pengaturan khusus dalam pembentukan Daerah Industri Kota Batam.

Kata kunci: insinkronisasi pengaturan, hak pengelolaan, hak atas tanah

Latar Belakang

Pulau Batam saat ini dikenal dengan sebutan Kota Batam merupakan salah satu wilayah yang termasuk Kawasan Strategis Nasional.⁴ Keistimewaan Kota Batam tersebut mendorong Pemerintah membuat kebijakan dan pengaturan khusus yaitu dengan menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 41 tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam (selanjutnya disebut dengan Keputusan Presiden Nomor 41 tahun 1973). Tujuan pembuatan kebijakan khusus tersebut yaitu untuk mempersiapkan Kota Batam sebagai kawasan industri, perdagangan, alih kapal,

⁴Lihat Pasal 1 Angka 5 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2011 tentang **Rencana Tata Ruang Kawasan Bintan, Kawasan Batam, dan Kawasan Karimun**.

dan pariwisata. Berdasarkan Keputusan Presiden tersebut, Pulau Batam dengan statusnya sebagai Kota Industri diberikan hak pengelolaan kepada Ketua Otorita Batam seperti yang tercantum tercantum di dalam Pasal 6 ayat (2) huruf a Keputusan Presiden Nomor 41 tahun 1973 . Dengan adanya pengaturan tersebut, diharapkan dapat mendorong perkembangan dan memastikan pengembangan Kota Batam sebagai Kota Industri. Selanjutnya, areal tanah yang dimaksud dijelaskan lebih lanjut di dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 tahun 1977 dan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 28 tahun 1992.

Pemberian hak pengelolaan tersebut tetap berlanjut meskipun adanya perubahan terhadap status kawasan Kota Batam menjadi kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas di periode tahun 2007. Khususnya untuk Kota Batam maka diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam (LN. Tahun 2007 Nomor 107, TLN. Nomor 4757) dengan beberapa perubahan yang diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam (LN. Tahun 2011 Nomor 16 , TLN. Nomor 5195).

Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 merupakan dasar pembubaran Otorita Batam dan pembentukan Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam (selanjutnya disebut BP Batam) sebagai pengganti Otorita Batam. Selain itu, peraturan ini juga mengatur terkait hak pengelolaan yang sebelumnya diberikan kepada Otorita Batam. Berdasarkan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007, hak pengelolaan atas tanah yang menjadi kewenangan Otorita Batam dan hak pengelolaan atas tanah yang menjadi kewenangan Pemerintah Kota Batam yang berada di Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam beralih kepada BP Batam sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, saat ini hak pengelolaan Kota Batam dimiliki oleh BP Batam.

Menurut Maria S.W. Sumardjono, praktik keberadaan hak pengelolaan dan landasan hukumnya terus berkembang dengan berbagai ekses dan

permasalahannya.⁵ Pada tahun 2013 telah terjadi permasalahan terkait tumpang tindih status tanah di Kota Batam. Menteri Kehutanan menerbitkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK. 463/Menhut-II/2013 (selanjutnya disebut dengan SK. 463/Menhut-II/2013). Surat keputusan ini menetapkan kawasan hutan lindung terhadap tanah di Pulau Batam yang merupakan Hak Pengelolaan BP Batam dan beberapa telah dilekatkan hak atas tanah oleh masyarakat.

SK. 463/Menhut-II/2013 menyebutkan bahwa Tanjung Uncang, Tanjung Gudap dan Batu Ampar sebagai kawasan hutan. Namun, hal ini berkebalikan dengan Peraturan Presiden Nomor 87 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Batam, Bintan, dan Karimun yang menyebutkan bahwa kawasan yang ditetapkan oleh SK Menteri tersebut yaitu Tanjung Uncang, Tanjung Gudap, Batu Ampar, Telaga Punggur, dan Sekupang sebagai Kawasan industri. Selain itu, SK menteri tersebut juga menyebutkan bahwa Batam Center dan Batu Aji sebagai Areal hutan. Padahal, dalam kondisi lapangannya, daerah tersebut dibangun kantor pemerintah dan ribuan rumah lebih dari sepuluh tahun.⁶

Dengan adanya SK. 463/Menhut-II/2013 tersebut, Ketua Kadin Kota Batam, Ahmad Makruf, mengungkapkan bahwa keputusan itu membuat sekitar 22.000 rumah dan 49 galangan kapal di Batam berada di lokasi illegal. Padahal semua rumah dan galangan itu sebelumnya telah mendapatkan izin resmi dari negara.⁷ Sebelum SK. 463/Menhut-II/2013 diterbitkan, Kantor Pertanahan Kota Batam telah mengeluarkan 1.700 sertifikat rumah di atas lahan yang ditetapkan sebagai hutan lindung oleh surat keputusan tersebut. Menurut Ketua Kantor Pertanahan Kota Batam, penerbitan 1.700 sertifikat tersebut berdasarkan sertifikat lahan dari BP Batam.⁸ Namun dengan adanya persitiwa ini, Kantor Pertanahan Kota Batam menghentikan sementara penerbitan sertifikat kepada pihak ketiga. Selain itu, kawasan industri di Kota Batam pun terancam untuk dihutankan kembali. Seperti yang dikatakan oleh Kepala BP Batam, Mustofa Widjaja, bahwa penerbitan SK.

⁵Maria S.W. Sumardjono, **Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya**, (Jakarta: Penerbit Kompas, 2008), hlm. 158.

⁶Annonymous, 26 Agustus 2013, **Kadin : SK Menhut No 463-2013 Membuat Batam Dalam Kondisi Darurat Investasi**, <http://radaronline.co.id>, diakses pada tanggal 23 Februari 2014.

⁷**Ibid.**

⁸Ian, 22 Oktober 2013, **BPN Stop Terbitkan Sertifikat Tanag di Batam**, <http://www.jpnn.com/read/2013/10/22/196886>, diakses pada tanggal 20 April 2014.

463/Menhut-II/2013 mengakibatkan 2.930 hektar kawasan industri terancam akan dihijsaukan kembali.⁹

Hal ini membuat dilema para *Stakeholder* sehingga menimbulkan kerugian bagi masyarakat dan investor di Kota Batam. Peristiwa ini tentu saja menggambarkan adanya insinkronisasi pengaturan pertanahan dan sektoral kehutanan di Kota Batam yang mungkin terjadi pula di daerah lain di Indonesia. Selain itu, pada akhirnya Pemerintah dinilai tidak dapat memberikan kenyamanan dan kepastian hukum status lahan. Permasalahan insinkronisasi pengaturan ini dapat diibaratkan dua sisi mata uang yang masing-masing memiliki akibat hukum.

Seharusnya, Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah setidaknya perlu menyadari bahwa pengaturan dan penyelesaian permasalahan pertanahan di Kota Batam perlu dilakukan dengan mencermati faktor sejarah pengembangan Kota Batam, termasuk kebijakan dan pengaturan pertanahan yang telah diterapkan sebelumnya. Hal ini disebabkan eksistensi Kota Batam sebagai daerah yang memang berbeda dengan daerah lainnya, yaitu sebagai daerah yang secara khusus dikembangkan demi memacu iklim investasi di Indonesia. Oleh karena itu, penetapan kawasan hutan seharusnya perlu dipahami dalam aspek sejarah perkembangan Batam yang bertumpu pada kebutuhan dunia usaha, kepentingan seluruh masyarakat, dan kemampuan daya saing Batam secara maksimal dengan tidak mengorbankan keseimbangan lingkungan.

Berdasarkan paparan di atas, terdapat beberapa permasalahan yang perlu dikaji lebih lanjut, antara lain: 1) Mengapa terjadi insinkronisasi pengaturan bidang pertanahan dengan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.463/Menhut-II/2013 di Kota Batam?; 2) Apa akibat hukum insinkronisasi pengaturan bidang pertanahan dengan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK. 463/Menhut-II/2013 di Kota Batam? 3) Bagaimana solusi hukum dari insinkronisasi pengaturan bidang pertanahan untuk mewujudkan kepastian hukum status Hak Atas Tanah di Kota Batam?. Oleh karena itu, tujuan dari penelitian ini, yaitu: untuk mendeskripsikan dan menganalisis penyebab dan akibat hukum

⁹Fahriyadi, 20 Februari 2014, **Insinkronisasi Aturan Lahan Bisa Rugikan Batam**, <http://nasional.kontan.co.id/news/tumpang-tindih-aturan-lahan-bisa-rugikan-batam>, diakses pada tanggal 14 Maret 2014.

insinkronisasi pengaturan bidang pertanahan dengan SK.463/Menhut-II/2013 di Kota Batam serta untuk mendeskripsikan, menganalisis, dan merumuskan solusi hukum dari insinkronisasi pengaturan bidang pertanahan untuk mewujudkan kepastian hukum status Hak Atas Tanah di Kota Batam.

Adapun metode penelitian terkait permasalahan di atas maka digunakan jenis penelitian yuridis-empiris yang dilakukan di Kota Batam. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan *sociological jurisprudence* dan pendekatan *Pragmatic Legal Realism*. Selanjutnya, Teknik penelusuran data primer yang dilakukan dengan teknik wawancara dengan beberapa responden seperti: Pegawai pada bidang Direktorat Pengelolaan Lahan, Staff Kantor Pertanahan Kota Batam, dan akademisi perguruan tinggi (bidang hukum pertanahan), perwakilan Lembaga Swadaya Masyarakat, dan pengguna tanah di Batam. Selain itu, dilakukan pula teknik studi pustaka guna memperoleh data untuk mendapatkan landasan teori yang cukup, guna mendukung analisis penelitian.

Teknik analisis data hukum yang digunakan dalam penelitian ini akan dianalisis dengan menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif. Melalui teknis analisis ini, Penulis akan memaparkan terlebih dahulu kondisi yang terjadi di lapangan. Kemudian, Penulis akan melakukan analisis dan meneliti sebagai suatu kesatuan yang utuh dengan mengkaitkan dengan beberapa teori yaitu: Teori Hukum sebagai suatu sistem, Prinsip Preferensi, Teori Wewenang, Teori Tujuan Hukum, dan Teori Perlindungan Hukum.

Pembahasan

A. Analisis Penyebab Insinkronisasi Pengaturan Bidang Pertanahan Di Kota Batam (Kasus Penerbitan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK. 463/Menhut-II/2013)

Sebelum menguraikan tentang akibat hukum insinkronisasi pengaturan bidang pertanahan terhadap status hak atas tanah di Kota Batam dan perumusan solusi hukum terhadap permasalahan tersebut, akan diuraikan beberapa hal yang sangat penting untuk dikaji terlebih dahulu. Pertama, kajian terkait sejarah pengembangan Kota Batam, termasuk kebijakan dan pengaturan pertanahan yang telah diterapkan sebelum Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK. 463/Menhut-II/2013. Kedua, kajian terkait insinkronisasi pengaturan bidang

pertanahan di Kota Batam. Ketiga, penyebab insinkronisasi Pengaturan Khusus Kota Batam dalam bidang pertanahan dengan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK. 463/Menhut-II/2013). Hal ini oleh penulis dianggap sangat penting karena eksistensi Kota Batam sebagai daerah yang memang berbeda dengan daerah lainnya, yaitu sebagai daerah yang secara khusus dikembangkan demi memicu iklim investasi di Indonesia. Oleh karena itu, penetapan kawasan hutan seharusnya perlu dipahami dalam aspek sejarah perkembangan Batam yang bertumpu pada kebutuhan dunia usaha, kepentingan seluruh masyarakat, dan kemampuan daya saing Batam secara maksimal dengan tidak mengorbankan keseimbangan lingkungan.

A.1. Sejarah Pengembangan Kota Batam dan Pengaturan Pertanahan yang Telah Diterapkan Sebelum Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK. 463/Menhut-II/2013

Kota Batam merupakan salah satu kawasan startegis nasional karena posisinya yang strategis dan merupakan jalur pelayaran internasional paling ramai kedua di dunia setelah Selat Dover di Inggris.¹⁰ Pembangunan Kota Batam diawali dengan adanya ide untuk mengamankan daerah perbatasan agar tidak menjadi infiltrasi kekuasaan asing. Oleh karena itu, Pemerintah memutuskan untuk mengembangkan Kota Batam sebagai proyek pembangunan Batam yang berbasis logistik pengeboran minyak lepas pantai melalui penerbitan Keputusan Presiden Nomor 65 Tahun 1970 tentang Pelaksanaan Proyek Pembangunan Pulau Batam (selanjutnya disebut Keppres Nomor 65 Tahun 1970). Tahap pengembangan Kota Batam dapat dibedakan menjadi empat periode, yaitu:

- a. Periode persiapan (1971 - 1978), merupakan awal pengembangan Pulau Batam sebagai Daerah Industri.
- b. Periode pembangunan infrastruktur dan investasi (1979 - 1996), Departemen Pekerjaan Umum mempersiapkan rencana Pulau Batam sebagai kawasan Industri, free trade zone dan pusat alih kapal dengan tempat penimbunan barang ekspor dan impor, pariwisata, serta berbagai prasarana dan sarana pendukungnya yang dimulai pada tahun 1979.

¹⁰BP Batam, **Laporan Badan perusahaan Batam Semester I tahun 2013**, (Batam, Pusat Pengolahan Data dan Sistem Informasi Badan Perusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam, 2013), hlm. 1.

- c. Periode pengembangan pembangunan prasarana dan penanaman modal (1979 -2005), periode ini lebih terpusat pada kesejahteraan rakyat dan perbaikan iklim investasi.
- d. Periode peningkatan sarana dan prasarana, penanaman modal serta kualitas lingkungan (2005 – saat ini), penetapan Pulau Batam sebagai Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas ditandai dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 yang selanjutnya penerbitan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam. Dengan adanya peraturan ini, terjadi pula peralihan antara Otorita Batam dengan BP Batam.

Berdasarkan empat tahapan pengembangan Kota Batam tersebut maka dapat disimpulkan bahwa Pemerintah telah memprioritaskan Pulau Batam sebagai daerah industri yang mempunyai arti bagi kehidupan ekonomi nasional. Sejak semula pembentukan Pulau Batam dengan penamaan yang berbeda baik sebagai *entreport partikelir*, *bonded warehouse* maupun *bonded zone*, Batam telah mengkokohkan dirinya sebagai kawasan khusus di dalam perekonomian Indonesia yang saat ini dikenal juga dengan sebutan *Special Economic Zone*.

Guna mencapai tujuan dari pembangunan Pulau Batam yang telah dirintis sejak tahun 1969, Pemerintah memberikan hak pengelolaan Pulau Batam kepada Otorita Batam yang saat ini beralih kepada BP Batam. Pemberian Hak Pengelolaan Pulau Batam dan daerah sekitarnya kepada BP Batam menjadi suatu kebijakan pertanahan yang memiliki karakter khusus yang membedakan dengan daerah lain di Indonesia. Kekhususan kebijakan pertanahan ini pertama kali terjadi pada saat penetapan Pulau Batam sebagai Daerah Industri oleh Presiden melalui Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973. Saat itu, seluruh wilayah Pulau Batam juga ditetapkan sebagai Lingkungan Kerja Daerah Industri Pulau Batam yang kemudian diberikan kepada Otorita Batam dengan Hak Pengelolaan. Dengan demikian, dengan adanya Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 ini tidak saja merubah Pulau Batam sebagai Daerah Industri melainkan juga merubah pola kebijakan pertanahan di Pulau Batam.

Kebijakan pertanahan tersebut secara khusus diatur di dalam Bab III tentang Peruntukan dan Penggunaan Tanah, Pasal 6 dan Pasal 7 Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973. Berkaitan dengan tugas dan tanggung jawab Otorita Batam sebagai pelaksana pembangunan Pulau Batam sebagai daerah industri, Pasal 6 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 menentukan bahwa peruntukan dan penggunaan tanah di daerah Industri Pulau Batam untuk keperluan bangunan-bangunan, usaha-usaha, dan fasilitas-fasilitas lainnya harus didasarkan pada rencana tata guna tanah. Selanjutnya, Pasal 6 juga memberikan ketentuan dasar bagi pengaturan pertanahan di wilayah Daerah Industri Pulau Batam yang akan diatur lebih lanjut oleh Menteri Dalam Negeri, ketentuan tersebut yaitu:

- a. Seluruh areal tanah yang terletak di Pulau Batam diserahkan dengan Hak Pengelolaan kepada Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam;
- b. Hak Pengelolaan tersebut memberi wewenang kepada Ketua Otorita Batam untuk:
 - 1) Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut;
 - 2) Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
 - 3) Menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak Ketiga dengan hak pakai sesuai dengan ketentuan-ketentuan Pasal 41 sampai dengan 43 Undang-Undang Pokok Agraria;
 - 4) Menerima uang pemasukan/ganti rugi dan uang wajib tahunan.

Dengan demikian, ketentuan Pasal 6 Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tersebut merupakan landasan hukum pertama yang masih menjadi landasan hukum hingga saat ini bagi Otorita Batam (BP Batam) sebagai pemegang Hak Pengelolaan Pulau Batam.

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan Pasal 6 Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973, Menteri Dalam Negeri menerbitkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977 tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah di Daerah Industri Pulau Batam. Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri

Nomor 43 Tahun 1977, secara yuridis dapat ditarik adanya tiga ketentuan pokok yaitu:¹¹

- a. Memberikan Hak Pengelolaan kepada Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam;
- b. Kewajiban-kewajiban Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam dalam rangka pemberian Hak Pengelolaan yaitu:
- c. Hak atau kewenangan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam selaku pemegang Hak Pengelolaan.

Namun, dalam hal ini yang perlu digaribawahi adalah kewenangan atas areal tanah tersebut baru dapat dijalankan, baik untuk kepentingan sendiri maupun akan dialokasikan kepada pihak ketiga, setelah kewajiban-kewajiban sehubungan dengan pemberian Hak Pengelolaan telah dipenuhi dan telah dilakukan pendaftaran Hak Pengelolaan tersebut kepada Kantor Pertanahan setempat yang kemudian dikeluarkan tanda bukti sertifikatnya. Hal ini pula sesuai dengan perintah di dalam Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pada era berikutnya, terdapat beberapa kali perluasan atau penambahan wilayah lingkungan kerja Daerah Industri Pulau Batam, yaitu:

Tabel. 1
Perubahan Wilayah Lingkungan Kerja Daerah Industri

Dasar Hukum	Wilayah Lingkungan Kerja Daerah Industri Pulau Batam (Hak Pengelolaan)
OTORITA BATAM	
Pasal 6 ayat (2) Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973	Seluruh areal tanah yang terletak di Pulau Batam
Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977	Seluruh areal tanah yang terletak di Pulau Batam termasuk areal tanah di gugusan pulau-pulau Janda Berias, Tanjung Sauh, Ngenang, dan Kasam
Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 56 Tahun 1984	Seluruh areal tanah yang terletak di Pulau Batam termasuk areal tanah di gugusan pulau-pulau Janda Berias, Tanjung Sauh, Ngenang, dan Kasam; Penambahan Wilayah: Gugusan Pulau Janda Berias, Pulau Tanjung Sauh, Pulau Ngenang, Pulau Kasem, dan Pulau Moimoi
Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1992	Seluruh areal tanah yang terletak di Pulau Batam termasuk areal tanah di gugusan pulau-pulau Janda Berias, Tanjung Sauh, Ngenang, dan Kasam; Penambahan Wilayah: Pulau Rempang dan Pulau Galang

¹¹Istiyanto, **Pengalokasian Tanah Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam kepada Pihak Ketiga Dengan Beberapa Permasalahannya**, (Batam: Badan Pelaksana Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam Subdit Pelayanan Hukum, 1989), hlm 15.

BP BATAM	
Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007	Pulau Batam, Pulau Tonton, Pulau Setokok, Pulau Nipah, Pulau Rempang, Pulau Galang dan Pulau Galang Baru; Hak Pengelolaan Otorita Batam dan Pemerintah Kota Batam beralih kepada BP Batam (tanah yang berada di kawasan Perdagangan Bebas dan pelabuhan Bebas)
Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2011	Pulau Batam, Pulau Tonton, Pulau Setokok, Pulau Nipah, Pulau Rempang, Pulau Galang dan Pulau Galang Baru; Penambahan Wilayah: Janda Berias dan gugusannya.

Sumber : Data sekunder, diolah oleh Penulis, 2014.

Peruntukan dan penggunaan tanah dengan pengalokasian tanah kepada pihak ketiga di atas Hak Pengelolaan oleh pihak yang berwenang yaitu Otorita Batam (BP Batam) harus berdasarkan rencana tata guna tanah. Rencana tata guna tanah Kota Batam terakhir diatur khusus oleh Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Batam, Bintan, dan Karimun (LN Tahun 2011 Nomor 127). Rencana Peruntukan dan penggunaan tanah di kawasan Batam sebagaimana ditetapkan dalam peraturan presiden tersebut telah dilakukan padu serasi dengan Departemen Kehutanan.

A.2. Insinkronisasi Pengaturan Bidang Pertanahan Di Kota Batam (Kasus Penerbitan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK. 463/Menhut-II/2013)

Pada tahun 2013, Menteri Kehutanan menerbitkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK. 463/Menhut-II/2013 (selanjutnya disebut dengan SK. 463/Menhut-II/2013) tentang Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan Menjadi Bukan Kawasan Hutan Seluas ± 124.775 Hektar, Perubahan Fungsi Kawasan Hutan Seluas ± 86.663 Hektar, dan Perubahan Bukan Kawasan Hutan Menjadi Kawasan Hutan Seluas ± 1.834 Hektar di Provinsi Kepulauan Riau. SK. 463/Menhut-II/2013 menyebabkan luas total kawasan hutan di seluruh wilayah daratan Provinsi Kepulauan Riau menjadi ± 603.354 Hektar (72,99%). Penerbitan Surat Keputusan ini menimbulkan polemik pertanahan di wilayah Batam yang merupakan bagian dari Kepulauan Riau. SK. 463/Menhut-II/2013 menyebutkan bahwa Tanjung Uncang, Tanjung Gudap, Batu Ampar, Batam Center, dan Batu Aji sebagai kawasan hutan. Namun, hal ini berkebalikan dengan kondisi lapangan dan Peraturan Presiden Nomor 87 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Batam, Bintan, dan Karimun yang menyebutkan bahwa kawasan

yang ditetapkan oleh SK Menteri tersebut yaitu Tanjung Uncang, Tanjung Gudap, Batu Ampar, Telaga Punggur, dan Sekupang sebagai Kawasan industri.

Permasalahan ini membuat Kota Batam tidak memiliki kepastian hukum sehingga hal ini berdampak pula pada Wilayah Batam sebagai wilayah perdagangan dan kawasan industri. Selain itu, beberapa masyarakat yang tanahnya terkena ketentuan SK. 463/Menhut-II/2013 merasa dirugikan sehingga terjadi aksi demo, pengiriman surat protes kepada Presiden Republik Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono, dan pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.¹² Salah satu upaya hukum yang telah dilakukan masyarakat dan dapat dijadikan fakta empiris serta dasar analisis dalam penulisan ini adalah gugatan yang diajukan oleh Kamar Dagang dan Industri (selanjutnya disebut dengan kadin) Kota Batam (sebagai penggugat), Kepala BP Batam (sebagai penggugat intervensi), dan PT. Perusahaan Gas Negara Tbk (sebagai penggugat intervensi 2). Pengajuan gugatan ini telah diterima dan terdaftar dalam register kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut PTUN) Tanjung Pinang pada tanggal 25 September 2013 dengan Nomor: 16/G/2013/PTUN-TPI.

Alasan gugatan yang disampaikan yaitu: 1) adanya penolakan dari Kantor Pertanahan untuk menerbitkan sertifikat induk atas nama PT. Millenium Investment dan PT. Maligas Sukses Abadi karena tanah yang dimohonkan sertifikatnya terindikasi masuk kawasan hutan sesuai SK. 463/Menhut-II/2013. 2) BP Batam yang merupakan pemegang Hak Pengelolaan tanah di Pulau Batam merasa telah dirugikan dengan adanya SK. 463/Menhut-II/2013, 3) lahan yang dihaki oleh PT. Perusahaan Gas Negara Tbk berpotensi kehilangan tanah tersebut karena perubahan peruntukan yang ditetapkan dalam SK. 463/Menhut-II/2013.

Hal inilah yang memunculkan adanya insinkronisasi pengaturan bidang pertanahan di Kota Batam. Lahan yang awalnya merupakan wewenang BP Batam dalam pengalokasiannya, setelah SK. 463/Menhut-II/2013 seolah-olah menjadi tidak sah dan tidak memiliki kepastian hukum. Dengan demikian, hal ini menggambarkan adanya insinkronisasi antara pengaturan bidang pertanahan di Kota Batam yang memiliki karakter khusus sejak awal pembangunan Kota Batam

¹²Ana, 26 September 2013, **Protes Sk Menhut No. 463 Sampai Ke Presiden**, <http://www.haluankepri.com/batam/52511-protes-sk-menhut-no463-sampai-ke-presiden.html>, diakses pada tanggal 24 Juni 2014.

yaitu Keppres Nomor 41/1973 dengan SK. 463/Menhut-II/2013 yang kemunculan menjadi problematika pertanahan di Kota Batam.

A.3. Penyebab Insinkronisasi Pengaturan Bidang Pertanahan dengan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK. 463/Menhut-II/2013 di Kota Batam.

Insinkronisasi pengaturan bidang pertanahan dengan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK. 463/Menhut-II/2013 di Kota Batam ini merupakan akibat dari perselisihan kewenangan BP Batam dan Kementrian Kehutanan tentang keberadaan kawasan hutan di Batam yang dimulai dari tahun 1973 dan berujung pada penerbitan SK.463/Menhut-II/2013. Hal ini terjadi pada tahun 1985, Otorita Batam mengirim surat kepada Menteri Kehutanan untuk menjadikan daerah tangkapan air, seperti waduk Duri Angkang, yang harus berbentuk vegetasi sebagai hutan Otorita Batam tetapi berada di bawah Kementrian kehutanan sehingga Kehutanan dapat mengamankan daerah tangkapan air tersebut karena banyak penebangan liar.

Pada tahun 1991-1992, terdapat Berita Acara Tata Batas Kawasan Hutan yang menyepakati poin penting yang menunjukkan bahwa Otorita Batam berwenang dalam merencanakan penggunaan dan peruntukan areal tanah yang akan dijadikan kawasan hutan yaitu pada Berita Acara Tata Batas Kawasan Hutan. Setelah disepakati berita acara tersebut, mereka bersepakat bahwa kehutanan yang memelihara hutan tersebut namun selanjutnya kehutanan mengklaim bahwa itu sudah diserahkan untuk hutan. Dengan demikian, hal ini disimpulkan bahwa hutan tersebut adalah hutan hak (hutan Otorita Batam). Namun, Tata Batas pada berita acara tidak dilaksanakan dalam penetapan kawasan hutan ini sehingga penetapan ini tidak sesuai dengan berita acara yang telah ditandatangani oleh Pihak Berwenang (Walikota Batam, BP Batam, Dinas Kehutana).

Selain itu, penyebab insinkronisasi pengaturan ini dapat dianalisis berdasarkan alasan yuridis para penggugat dan tergugat pada Putusan PTUN Nomor: 16/G/2013/PTUN-TPI. Berdasarkan hal tersebut, terdapat 2 inti permasalahan yang muncul dan merupakan bentuk insinkronisasi pengaturan bidang pertanahan khususnya pada tanah Hak Pengelolaan dan sektor kehutanan, yaitu:

a. Kedudukan Hak Pengelolaan Pulau Batam oleh BP Batam;

Kedudukan Hak Pengelolaan di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan salah satu objek pendaftaran tanah. Oleh karena itu, tujuan dari Pendaftaran tanah yang dalam hal ini beralaskan hak pengelolaan BP Batam tetap mengacu pada Pasal 3 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak pengelolaan agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak pengelolaan.

Namun, pihak Kantor Pertanahan menganggap bahwa tanah yang beralaskan Hak Pengelolaan bukanlah hak atas tanah karena tidak termasuk di dalam Pasal 16 UUPA yang tidak mengkalsifikasikan hak pengelolaan sebagai hak atas tanah.¹³ Hal ini pun terlihat landasan yuridis yang dipakai oleh Pihak Kantor Pertanahan yaitu 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:

- 1) Pasal 4 ayat (3) : “dalam hal tanah yang dimohonkan merupakan tanah kawasan hutan. Harus lebih dahulu dilepaskan dari statusnya sebagai kawasan hutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”
- 2) Pasal 4 ayat (4) : "tanah-tanah tertentu yang diperlukan untuk konservasi yang ditetapkan oleh menteri tidak dapat domohon dengan sesuatu hak atas tanah.”

Pandangan ini pun tidak dapat disalahkan di dalam aturan perundang-undangan karena mayoritas peraturan perundang-undangan mengartikan Hak Pengelolaan merupakan Hak Menguasai Tanah Oleh Negara. Hal ini seperti yang diutarakan oleh Urip Santoso bahwa:¹⁴

“Dalam Pasal 2 ayat (3) UU Nomor 20 Tahun 2000, Pasal 1 angka 2 PP Nomor 40 Tahun 1996, Pasal 1 Angka 4 PP Nomor 24 Tahun 1997, Pasal 1 PP Nomor 36 Tahun 1997, Pasak 1 PP

¹³Hasil wawanacara dengan Dwi Priyanto, S.H , Kepala Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan Kantor Pertanahan Kota Batam pada tanggal 03 Juni 2014 Pukul 12.00 WIB di Kantor Pertanahan Kota Batam.

¹⁴Urip Santoso, **Eksistensi Hak Pengelolaan Dalam Hukum Tanah Nasional**, dalam Mimbar Hukum Volume 24, Nomor 2, Juni 2012, hlm. 285.

Nomor 112 Tahun 2000, Pasal 1 angka 2 PP Nomor 11 Tahun 2010, Pasal 1 angka 3 Peraturan Kepala badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2011, dan Pasal 1 huruf c Keputusan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 ditetapkan bahwa Hak Pengelolaan adalah menguasai negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya. Sedangkan dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 16 Tahun 1985, Pasal 9 PP Nomor 24 Tahun 1997, Pasal 2 PP Nomor 11 Tahun 2010, Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 ditetapkan bahwa Hak Pengelolaan disejajarkan dengan Hak Miliki, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Berdasarkan uraian tersebut terdapat ketidaksinkronan kedudukan Hak Pengelolaan yaitu di satu pihak ada peraturan perundang-undangan yang mendudukan Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai Negara atas tanah dan di lain pihak ada peraturan perundang-undangan yang mendudukan Hak Pengelolaan disejajarkan dengan hak atas tanah.”

Posisi hak pengelolaan seperti ini yang tanpa disadari akan menjadi celah hukum dan konflik norma karena kekaburan makna hak pengelolaan itu sendiri. Meskipun demikian, telah jelas bahwa hak pengelolaan dijamin keberadaannya dengan adanya pendaftaran tanah sehingga kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang haknya tetap harus diberikan. Jika melihat pada putusan PTUN, maka PTUN telah memutuskan bahwa Surat Kepala Kantor Pertanahan Kota Batam Nomor: 426/200-21.71/IX/ 2013 dan Surat Kepala Kantor Pertanahan Kota Batam Nomor: 441/200-21.71/IX/ 2013 memiliki cacat hukum dari segi substansinya dan dinyatakan batal.

- b. Perbedaan pemahaman terkait tanah dan hutan yang pada akhirnya berujung permasalahan kewenangan masing-masing instansi (BP Batam dan Kementerian Kehutanan)

Kasus ini menggambarkan adanya kasus pertanahan yang melibatkan antar instansi pemerintah. Keterlibatan antar instansi pemerintah dalam kasus pertanahan mempunyai kecenderungan berhubungan dengan kewenangan dalam pengaturan wilayah secara sektoral terhadap hamparan fisik tanah. Terkhusus dalam kasus ini berkenaan antara BP Batam sebagai pemegang Hak Pengelolaan dalam

mengatur penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan kewenangan Kementerian Kehutanan dalam mengatur hutan secara sektoral.

Permasalahan ini berawal pada permasalahan inkonsistensi/insinkronisasi yang terjadi pada UUPA dan Undang-Undang Kehutanan. Hingga memunculkan penilaian adanya ‘ego’ dari masing-masing sektoral terhadap wilayah kerjanya. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Prof. Dr. Maria SW. Sumardjono, S.H., MCL.,MPA, bahwa insinkronisasi antara UUPA dan Undang-Undang Kehutanan terkait status hutan:¹⁵

“Hutan negara adalah “hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani dengan hak atas tanah”. Dalam konteks UUPA, tanah yang tidak dibebani dengan hak atas tanah itu adalah tanah negara. Dengan demikian konsekuensinya adalah (a) tanah-tanah di kawasan hutan negara itu sejatinya adalah tanah negara. Namun, dalam praktik administrasi terjadi hambatan dalam pengadministrasian tanah negara di kawasan hutan. Sampai dengan saat ini pengadministrasian tanah negara di kawasan hutan. Sampai dengan saat ini pengadministrasian tanah negara pada umumnya berlaku di kawasan non-hutan, padahal sesuai dengan pemahaman terkait hutan negara dalam konteks Undang-Undang Kehutanan sendiri, pengadministrasian tanah negara seharusnya dilakukan di seluruh wilayah Republik Indonesia tanpa membedakan kawasan hutan atau non-hutan, sesuai amanat Pasal 19 UUPA. Jelas dalam hal ini bahwa dampak inkonsistensi tersebut adalah koordinasi dan kewenangan pengelolaan yang “gagap” atau “ragu-ragu”.

Problematika ini tentu berdampak pada kebijakan hukum yang insinkronisasi yang pada akhirnya memunculkan ketidakpastian dalam hal koordinasi dan kewenangan di daerah sehingga merugikan masyarakat dan pembangunan di setiap daerah. Pulau Batam sebagai bagian wilayah Indonesia, juga tidak terlepas dari sejumlah persoalan di bidang pertanahan akibat dari inkonsistensi pengaturan tersebut. Permasalahan pertanahan di pulau batam semakin kompleks dengan status kawasannya sebagai Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan

¹⁵Maria SW Sumardjono, **Harmonisasi Regulasi Antar Sektor dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam**, Pokok-pokok pikiran disampaikan pada Semiloka “Menuju Kawasan Hutan yang Berkepastian hukum dan Berkeadilan” yang diselenggarakan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi, Jakarta, 13 Desember 2013.

Bebas yang memiliki karakteristik khusus dibandingkan dengan daerah lain yang menuntut adanya peningkatan kebutuhan ruang atau lahan.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa permasalahan ini disebabkan dari dua problematika hukum yang semakin bermasalah pada saat ketidakjelasan pengaturan ini berbenturan dengan munculnya satu produk hukum yaitu SK.463/Menhut-II/2013.

B. Akibat Hukum Insinkronisasi Pengaturan Bidang Pertanahan Terhadap Status Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah di Kota Batam

Penerbitan SK. 463/Menhut-II/2013 ini berakibat langsung pula pada status tanah di Kota Batam yang secara hukum telah diberikan Hak Pengelolaan kepada BP Batam dan beberapa telah dialokasikan BP Batam kepada masyarakat dengan hak atas tanah. Tanah-tanah tersebut menjadi tumpang tindih dengan kawasan hutan sehingga muncul ketidakpastian hukum. Secara rinci, akibat hukum yang dimunculkan oleh SK. 463/Menhut-II/2013 terhadap hak pengelolaan dan hak atas tanah dibagi menjadi dua, yaitu:

1. Sebelum Putusan PTUN Nomor: 16/G/2013/PTUN.TPI ditetapkan;
 - a. Status Hak Pengelolaan BP Batam:
 - 1) Hak Pengelolaan yang dimiliki BP Kawasan Batam berdasarkan ketentuan undang-undang menjadi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Terkait sertifikat Hak Pengelolaan, sebagian tanah di kawasan Pulau Batam oleh BP Batam telah disertifikatkan sebagai sertifikat induk berupa dan Penetapan Lokasi. Namun, keberadaan sertifikat Hak Pengelolaan ini pada fakta lapangannya seperti tidak memiliki kekuatan hukum sehingga tidak dapat dialokasikan kepada pihak ketiga karena lahan terletak dalam batas sertifikat yang terindikasi masuk menjadi kawasan hutan berdasarkan terbitnya SK. 463/Menhut-II/2013;
 - 2) Timbul ketidakpastian hukum terhadap Hak Pengelolaan Lahan BP Batam yang sertifikatnya telah diterbitkan oleh Kantor Pertanahan. Pada kasus SK. 463/Menhut-II/2013 yang telah diajukan ke PTUN tersebut, telah terjadi ketidakpastian hukum atas lahan yang telah dialokasikan kepada anggota Kadin dan kemudian diindikasikan masuk dalam kawasan hutan sesuai Keputusan Menteri Kehutanan tersebut. Padahal,

secara hukum lahan-lahan yang dialokasikan khususnya kepada PT. Millenium Investment dan PT. Maligas Sukses Abadi berada dalam batas lahan Hak Pengelolaan Lahan BP Batam yang telah diterbitkan sertifikat Hak Pengelolaan oleh Kantor Pertanahan Kota Batam. Hal ini tentu saja akan diberlakukan secara luas terhadap areal tanah di Kota Batam yang sertifikatnya terindikasi masuk kawasan hutan sesuai SK. 463/Menhut-II/2013 di Kota Batam.

- 3) Tidak memberikan perlindungan hak terhadap BP Batam sebagai pemegang Hak Pengelolaan Lahan di Kota Batam;
- 4) Kantor Pertanahan Kota Batam tidak akan memberikan pelayanan permohonan hak atas tanah di areal lokasi lahan yang ditetapkan masuk dalam kawasan hutan. Terkait permasalahan ini, Kepala Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan menyatakan bahwa pemberian hak di atas tanah Hak Pengelolaan/tanah yang ditetapkan sebagai kawasan hutan oleh SK. 463/Menhut-II/2013 harus dihentikan sementara waktu karena jika hal itu dilakukan maka pejabat yang memberikan itu akan dikenai pidana.¹⁶
- 5) Menteri Kehutanan mengirimkan surat kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk memohon persetujuan atas areal yang bersifat strategis tersebut, baik terhadap sebagian atau keseluruhan kawasan hutan yang diusulkan;
- 6) Pemberian Area Penggunaan Lain (APL) oleh BP Batam tidak dapat dilakukan mengingat lahan yang dialokasikan masuk dalam kawasan hutan. Jika hal tersebut dilakukan lahan yang berada di dalam Kawasan hutan merupakan tindak pidana;
- 7) Keraguan BP Batam sebagai badan hukum publik untuk mengambil keputusan dan menerbitkan Penetapan Lokasi kepada pihak ketiga atau investor asing, termasuk Sertipikat Hak Pengelolaannya masuk kawasan hutan;

¹⁶Hasil wawancara dengan Dwi Priyanto, S.H , Kepala Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan Kantor Pertanahan Kota Batam pada tanggal 03 Juni 2014 Pukul 12.00 WIB di Kantor Pertanahan Kota Batam.

8) Terdata Penetapan Lokasi yang diterbitkan BP Batam masuk dalam kawasan hutan lindung, yaitu sebanyak 516 pihak terdiri dari kantor pemerintahan, perusahaan, yayasan dan perseorangan.

b. Status Hak Atas Tanah lainnya di Kota Batam (Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai)

Sertipikat Hak Guna Bangunan yang lokasinya termasuk dalam kawasan hutan lindung tidak dapat dijadikan jaminan sebagai hak tanggungan di Bank karena pihak Perbankan menjadi ragu-ragu untuk menerima agunan sertipikat hak atas tanah yang berada di lokasi Kawasan Hutan.

2. Sesudah Putusan PTUN Nomor: 16/G/2013/PTUN.TPI ditetapkan;

Sesudah Putusan PTUN Nomor: 16/G/2013/PTUN.TPI ditetapkan, maka akibat hukum yang muncul yaitu adanya pembatalan SK. 463/Menhut-II/2013 sehingga mewajibkan Pejabat Tata Usaha Negara terkait untuk mencabut produk hukumnya tersebut. Hal ini disebabkan adanya kerugian yang dialami oleh beberapa pihak (masyarakat/investor) terhadap penerbitan surat keputusan tersebut. Terlebih lagi di dalam Pengadilan Tata Usaha Negara telah terbukti bahwa penerbitan SK. 463/Menhut-II/2013 tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam aspek prosedur dan substansi. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Namun, meskipun PTUN mengabulkan gugatan para penggugat baik sebagian maupun seluruhnya, akibat hukum dari terbitnya SK. 463/Menhut-II/2013 yang merupakan perwujudan insinkronisasi pengaturan pertanahan di Kota Batam tidak memiliki perubahan yang signifikan di lapangan. Dengan PTUN memutuskan pencabutan SK. 463/Menhut-II/2013, Kantor Pertanahan tetap pada pendiriannya untuk tidak melakukan pelayanan sertifikasi terhadap hak atas tanah (baru) yang berada di atas hak pengelolaan dan terindikasi sebagai kawasan hutan. Hal ini disebabkan karena Kantor Pertanahan ingin melakukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Akibat hukum yang bermunculan di lapangan ini menggambarkan bahwa dengan adanya insinkronisasi pengaturan di bidang pertanahan maka aturan perundang-undangan yang fungsinya untuk melindungi kepentingan manusia dan

menciptakan tatanan masyarakat yang tertib tidak tercapai. Hal ini digambarkan pula dengan adanya ketidakpastian hukum terhadap satu obyek yang dalam hal ini adalah tanah di Kota Batam. Terdapat indikator untuk mengukur adanya kepastian hukum, yaitu: (1) adanya perundang-undangan yang jelas dan (2) perundang-undangan diterapkan dengan baik, baik oleh hakim maupun oleh petugas hukum lainnya.¹⁷ Terkait hal ini, dapat dilihat dalam uraian pada Sub Bab tentang “Insinkronisasi Pengaturan Bidang Pertanahan di Kota Batam (Kasus Penerbitan Kasus Penerbitan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK. 463/Menhut-II/2013)”. Padahal, secara teori hukum, peraturan perundang-undangan itu dibuat bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dalam masyarakat dan pelaksanaan hukumnya bersendikan pada keadilan. Kepastian hukum merupakan sarana untuk mewujudkan keadilan dan ketentraman.

C. Solusi Hukum Dari Insinkronisasi Pengaturan Bidang Pertanahan Untuk Mewujudkan Kepastian Hukum Status Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah di Kota Batam

Dengan permasalahan pertanahan di Kota Batam ini dikaitkan dengan tujuan Agraria dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang termasuk di dalamnya adalah ketentuan pertanahan, kehutanan, penataan ruang dan sumber daya alam lainnya maka seharusnya pembuatan pengaturan haruslah memperhatikan tujuan kemakmuran rakyat sebesar-besarnya. Permasalahan SK.463/Menhut-II/2013 ini semakin kompleks pada saat Pihak Tergugat mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Namun, selama kasus ini berjalan, yaitu setelah putusan tingkat pertama sampai proses pengajuan Banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, terdapat beberapa solusi hukum yang dapat diambil dengan adanya insinkronisasi pengaturan bidang pertanahan untuk mewujudkan kepastian hukum status Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah di Kota Batam. Solusi hukum tersebut dapat dibagi menjadi tiga pendekatan, yaitu secara konsepsional, yuridis normatif, dan praktikal.

C.1. Konsepsional

Berdasarkan uraian permasalahan insinkronisasi pengaturan bidang pertanahan tersebut di atas dapat disimpulkan adanya pertentangan antara Keputusan Presiden

¹⁷ Abdul Rachmad Budiono, **Pengantar Ilmu Hukum**. Malang, Bayumedia Publishing, 2005, hlm 22.

Nomor 41 Tahun 1973 dengan Nomor SK.463/Menhut-II/2013. Berikut akan Penulis akan klasifikasikan terkait permasalahan ini yang dimulai dengan menganalisis segi pengaturan dan selanjutnya dari segi kewenangan masing-masing instansi:

1) Prespektif prinsip preferensi sebagai solusi permasalahan normatif

Berdasarkan pendekatan konsepsional dengan menggunakan prinsip preferensi, asas yang dapat dijadikan landasan adalah Asas *Lex superior derogat legi inferior* dan Asas *Lex specialist derogat legi generali*. Berdasarkan asas *Lex superior derogat legi inferior*, seharusnya seharusnya SK.463/Menhut-II/2013 harus memperhatikan ketentuan yang lebih tinggi dan diatur secara sah menurut hukum melalui Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 sebagai peraturan daerah khusus Kota Batam dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2011 sebagai peraturan RTRW Kota Batam. Dengan kata lain, seharusnya SK.463/Menhut-II/2013 dapat dikesampingkan dengan adanya ketentuan yang lebih tinggi tersebut.

Sedangkan berdasarkan asas *Lex specialis derogat legi generali*, harus dipahami bahwa Kota Batam memiliki ketentuan khusus terkait pengembangan Kota Batam sebagai Kawasan Industri. Dengan permasalahan ini maka ketentuan Hak Pengelolaan merupakan ketentuan yang menetapkan bahwa terdapat status khusus di Pulau Batam dan gugusan pulau-pulau di sekitarnya. Dengan demikian, bilamana ada ketentuan sesudahnya di atas obyek yang sama maka harus dinilai sebagai ketentuan yang umum. Ketentuan umum tidak dapat diberlakukan serta merta tanpa mengacu kepada ketentuan yang khusus yang mengatur Kota Batam terutama terkait keberadaan Hak Pengelolaan. Oleh karena itu, setiap kebijakan atau peraturan yang akan diterbitkan terkait Kota Batam terutama dalam bidang pertanahan seharusnya harus dapat memahami aturan khusus yang telah disusun dan dibuat untuk Kota Batam.

2) Prespektif Kewenangan

Dengan ketentuan yang ada di dalam ketentuan khusus Kota Batam tersebut maka yang perlu digarisbawahi adalah adanya wewenang BP Batam yang saat ini dipertanyakan dengan adanya kasus penetapan hutan. Jika melihat dari karakteristik BP Batam berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku maka kewenangan yang dimiliki BP Batam merupakan Kewenangan Delegasi

karena pelimpahannya berdasarkan peraturan perundang-undangan dan tanggung jawab berada di tangan BP Batam dalam pengembangan Kota Batam. Salah satu wewenang BP Batam tersebut yaitu ada pada Hak Pengelolaan. Hak Pengelolaan tersebut memberi wewenang kepada Ketua Otorita Batam (saat ini BP Batam) seperti yang tercantum di dalam Pasal 6 Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973. Di sisi lain, berlaku pula di Kawasan Batam ketentuan kehutanan yang dinyatakan di dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Dengan demikian, masing-masing memiliki wewenang yang berlandaskan pada hukum. Namun, hal ini menjadi bermasalah jika masing-masing wewenang ini bertemu pada satu obyek yang sama karena adanya ketentuan khusus seperti yang terjadi di Kota Batam ini. Oleh karena itu, menurut penulis hal ini dapat diselesaikan dengan cara:

1. Menentukan dengan tegas terkait pihak yang benar-benar berwenang di hadapan hukum terhadap obyek sengketa yang menimbulkan perselisihan kewenangan. Hal ini tentu saja, dapat diketahui dengan mengingat kembali historis Kota Batam (dimulai pada tahun 1961) dan pertanahan Kota Batam (dimulai pada tahun 1973) serta historis perselisihan kewenangan antara BP Batam dan Kementrian Kehutanan (dimulai pada tahun 1985). Dengan berbagai historis yang mempengaruhi pertanahan di Kota Batam dapat ditarik kesimpulan bahwa pihak yang benar berwenang di mata hukum adalah Otorita Batam yang saat ini disebut dengan BP Batam sebagai pemegang Hak Pengelolaan Kota Batam yang sah terutama pada tanah yang telah sah secara hukum telah berstatus Hak Pengelolaan.

Selain itu, dalam permasalahan ini perlu dipahami bahwa setiap ada kekhususan yang terjadi di Kota Batam maka berlaku Teori Desentralisasi Asimetris, bukan Teori Desentralisasi pada umumnya.¹⁸ Dengan penggunaan Teori Desentralisasi Asimetris ini maka kekhususan suatu daerah tersebut yang diperhatikan. Hal ini seperti yang diuraikan JPP UGM 2010 berdasarkan penelitiannya yang menunjukkan setidaknya terdapat alasan mengapa desentralisasi asimetris harus dilakukan di

¹⁸Pendapat dari Bapak Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing, pada tanggal 29 Agustus 2014.

Indonesia, terkhusus Kota Batam, yaitu adanya alasan Pengembangan Ekonomi sehingga memiliki daya saing ekonomi tinggi.¹⁹

2. Sinkronisasi pengaturan yang terkait bidang pertanahan dengan berlandaskan pada tujuan pembentukan Kota Batam yang terletak di dalam Pengaturan Khusus Kota Batam.
3. Harus terjalin koordinasi dan kerjasama yang baik antara BP Batam dan Pemerintah (Menteri Kehutanan) terkait masing-masing wewenang yang berakibat langsung pada satu obyek yang sama.

C.2. Yuridis Normatif

Berdasarkan putusan PTUN Nomor : 16/G/2013/PTUN.TPI dapat disimpulkan terdapat solusi hukum terhadap insinkronisasi pengaturan bidang pertanahan yang terjadi saat ini di Kota Batam yang dilakukan dengan beberapa proses, yaitu:

- 1) Mempertimbangkan dampak negatif terhadap Surat Keputusan Tata Usaha Negara terhadap Masyarakat
- 2) Analisis pertentangan keputusan (obyek sengketa) dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan/atau Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik
- 3) Melakukan sinkronisasi dan harmonisasi hukum terhadap berbagai peraturan yang terkait dengan keputusan (obyek sengketa)
- 4) Menyatakan pembatalan/tidak berlakunya Surat Keputusan Tata Usaha Negara yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu, berdasarkan pertimbangan di atas, dalam Putusan PTUN ini memberi putusan yang dapat dijadikan solusi hukum untuk menyelesaikan insinkronisasi permasalahan ini yaitu:

- 1) Membatalkan Surat Keputusan Tata Usaha Negara yang tidak sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik;
- 2) Melakukan pemulihan terhadap Surat Keputusan Tata Usahan Negara yang telah dinyatakan batal

¹⁹ Bayu Dardias Kurniasi, Jurusan Politik dan Pemerintahan Universitas Gadjah Mada, **Desentralisasi Asimetris di Indonesia**, tulisan ini disampaikan dalam Seminar di LAN Jatnagor tanggal 26 November 2012. Materi ini merupakan perbaikan dari diskusi dengan tema yang sama di Lemabaga Administrasi Negara Bandung tanggal 27 September 2012.

C.3 Praktikal

Secara praktek, solusi hukum yang diberikan kepada masyarakat terkait adanya insinkronisasi pengaturan bidang pertanahan ini belum dapat diketahui secara pasti karena perkara SK.463/Menhut-II/2013 masih akan berlanjut pada proses banding yang sampai saat ini masih belum terselesaikan. Guna mengisi kekosongan hukum dalam pelayanan pertanahan karena masih dalam proses banding maka Kantor Pertanahan yang bertugas dan berwenang dalam bidang pertanahan di Indonesia berwenang membuat kebijakan agar pelayanan di bidang pertanahan tetap dapat berjalan. Hal tersebut yang dikenal dengan sebutan *freies ermessen*. Penggunaan wewenang bebas (*freies ermessen*) di dalam lapangan hukum tata usaha negara dimaksudkan sebagai upaya untuk mengatasi permasalahan kekosongan undang-undang dan kekaburan/ ketidakjelasan norma hukum dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan yang mendesak untuk segera dilaksanakan.

Kantor Pertanahan selaku instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional di Kota Batam mengeluarkan kebijakan baru yaitu adanya tambahan persyaratan yang harus dipenuhi lagi dalam permohonan hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan yang lahannya diindikasikan hutan oleh SK.463/Menhut-II/2013. Persyaratan tersebut adalah meminta surat rekomendasi dari Dinas Kehutanan bahwa tanah yang dimohonkan hak atas tanahnya ini tidak termasuk kawasan hutan atau dinyatakan *clear*. Perihal surat rekomendasi tersebut merupakan suatu kebijakan dari kantor pertanahan yang merupakan perwujudan dari *freies ermessen*. Sjachran Basah menyatakan *freies ermessen* dapat diwujudkan dalam:²⁰

“1) Membentuk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang secara materiil mengikat umum; 2) Mengeluarkan *beschikking* yang bersifat konkret, final, dan individual; 3) Melakukan tindakan administrasi yang nyata dan aktif; 4) Menjalankan fungsi peradilan, terutama dalam hal keberatan dan banding administratif.”

Surat rekomendasi ini diperlukan untuk memastikan peruntukan lahan yang akan dimohonkan hak atas tanahnya. Setelah mendapatkan rekomendasi, Kantor Pertanahan baru akan mengeluarkan sertifikat yang dimohonkan tersebut. Hal ini

²⁰Sjachran Basah dalam Slamet Suhartono **Vage Normen Sebagai Dasar Hukum Tindakan Tata Usaha Negara**, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Brawijaya Malang, Tidak Dipublikasikan., hlm. 246.

pun dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan yang juga terkena ketentuan SK.463/Menhut-II/2013 dan kebijakan tersebut masih berlanjut hinggasaat ini.²¹ Namun, untuk proses balik nama sertifikat tanah tetap dilayani oleh Kantor Pertanahan setempat.

Simpulan

Penyebab Insinkronisasi Pengaturan Bidang Pertanahan di Kota Batam dengan SK. 463/Menhut-II/2013 dimulai dari perselisihan kewenangan BP Batam dan Kementerian Kehutanan yang terjadi pada tahun 1985. Berdasarkan Putusan PTUN Nomor: 16/G/2013/PTUN-TPI, terdapat 2 inti permasalahan, yaitu: (1) Kedudukan Hak Pengelolaan Pulau Batam oleh BP Batam; (2) Perbedaan pemahaman terkait tanah dan hutan yang pada akhirnya berujung permasalahan kewenangan masing-masing instansi (BP Batam dan Kementerian Kehutanan).

Akibat hukum insinkronisasi pengaturan bidang pertanahan dengan SK. 463/Menhut-II/2013, yaitu: 1) sebelum Putusan PTUN Kota Batam: Hak Pengelolaan yang dimiliki BP Kawasan Batam berdasarkan ketentuan undang-undang menjadi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, timbul ketidakpastian hukum terhadap Hak Pengelolaan Lahan BP Batam yang sertifikatnya telah diterbitkan oleh Kantor Pertanahan, dan sertipikat Hak Guna Bangunan yang lokasinya termasuk dalam kawasan hutan lindung tidak dapat dijadikan jaminan sebagai hak tanggungan di Bank. 2) sesudah Putusan PTUN Kota Batam : pelayanan hanya bagi tanah yang telah terbit sertifikat hak atas tanahnya selain Hak Pengelolaan, Pihak perbankan masih ragu-ragu untuk menerima jaminan sertipikat hak atas tanah yang berada di lokasi Kawasan Hutan, dan muncul kebijakan baru yang diberikan oleh Kantor Pertanahan.

Solusi hukum insinkronisasi pengaturan di bidang pertanahan di Kota Batam tersebut dapat dibagi menjadi tiga pendekatan, yaitu: 1) Konsepsional ; 2) Yuridis Normatif ; dan 3) Praktikal.

²¹Heru Jati Kustanto, Kasubsi Peralihan Hak, Pembebanan Hak, dan PPAT BPN Bintan, dalam Koran Tribun Batam, **BPN Keluarkan Sertifikat APL**, tertanggal 3 Juni 2014, hlm. 18.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Abdul Rachmad Budiono, 2005, **Pengantar Ilmu Hukum**, Bayumedia Publishing, Malang.

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

Disertasi

Slamet Suhartono, **Vage Normen Sebagai Dasar Hukum Tindakan Tata Usaha Negara**, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Brawijaya Malang, 2009, Tidak Dipublikasikan, hlm 246.

Artikel Dalam Buku Jurnal

Urip Santoso, **Eksistensi Hak Pengelolaan Dalam Hukum Tanah Nasional**, dalam Mimbar Hukum Volume 24, Nomor 2, 2012, hlm. 285.

Makalah

Istiyanto, **Pengalokasian Tanah Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam kepada Pihak Ketiga Dengan Beberapa Permasalahannya**, Badan Pelaksana Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam Subdit Pelayanan Hukum, Batam, 1989, hlm 15.

Maria SW Sumardjono, **Harmonisasi Regulasi Antar Sektor dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam**, Pokok-pokok pikiran disampaikan pada Semiloka “Menuju Kawasan Hutan yang Berkepastian hukum dan Berkeadilan” yang diselenggarakan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi, Jakarta, 13 Desember 2013.

Bayu Dardias Kurniasi, Jurusan Politik dan Pemerintahan Universitas Gadjah Mada, **Desentralisasi Asimetris di Indonesia**, tulisan ini disampaikan dalam Seminar di LAN Jatinagor tanggal 26 November 2012. Materi ini merupakan perbaikan dari diskusi dengan tema yang sama di Lemabaga Administrasi Negara Bandung tanggal 27 September 2012.

Dokumen Resmi Pemerintah

BP Batam, **Laporan Badan perusahaan Batam Semester I tahun 2013**, (Batam, Pusat Pengolahan Data dan Sistem Informasi Badan Perusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam, 2013), hlm. 1.

Artikel dalam koran (tanpa penulis)

Koran Tribun Batam, tertanggal 3 Juni 2014, **BPN Keluarkan Sertifikat APL**, hlm. 18.

Peraturan perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang **Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria**

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang **Kehutanan**

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang **Pendaftaran Tanah**

Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang **Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam**

Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2011 tentang **perubahan peraturan pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam**

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2011 tentang **Rencana Tata Ruang Batam, Bintan dan Karimun**

Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang **Daerah Industri Pulau Batam**

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negeri Nomor: 16/G/2013/PTUN.TPI

Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK. 463/Menhut-II/2013

Artikel Internet

Annonymous, 26 Agustus 2013, **Kadin : SK Menhut No 463-2013 Membuat Batam Dalam Kondisi Darurat Investasi**, <http://radaronline.co.id>, diakses pada tanggal 23 Februari 2014.

Ian, 22 Oktober 2013, **BPN Stop Terbitkan Sertifikat Tanag di Batam**, <http://www.jpnn.com/read/2013/10/22/196886>, diakses pada tanggal 20 April 2014.

Fahriyadi, 20 Februari 2014, **Insinkronisasi Aturan Lahan Bisa Rugikan Batam**, <http://nasional.kontan.co.id/news/tumpang-tindih-aturan-lahan-bisa-rugikan-batam>, diakses pada tanggal 14 Maret 2014.

Ana, 26 September 2013, **Protes Sk Menhut No. 463 Sampai Ke Presiden**, <http://www.haluankepri.com/batam/52511-protes-sk-menhut-no463-sampai-ke-presiden.html>, diakses pada tanggal 24 Juni 2014.

**AKIBAT HUKUM INSINKRONISASI PENGATURAN
BIDANG PERTANAHAN
(Studi Kasus Penerbitan Surat Keputusan Menteri Kehutanan
Nomor SK. 463/Menhut-II/2013 di Kota Batam)**

JURNAL



Disusun oleh:

ISDIAN ANGGRAENY, S.H, M.Kn

NIM: 126010200111074

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
MAGISTER KENOTARIATAN
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
MALANG
2014**