

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Hutan Lindung

1. Pengertian Hutan dan Kawasan Hutan

Menurut Bambang Pamulardi, pengertian hutan tidak dianut pemisahan secara horizontal antara suatu lapangan (tanah) dengan apa yang di atasnya. Antara suatu lapangan (tanah), tumbuh-tumbuhan/alam hayati dan lingkungannya merupakan suatu kesatuan yang utuh; hutan yang dimaksud ini adalah dilihat dari sudut *de facto* yaitu kenyataan dan kebenarannya di lapangan. Di samping itu adanya suatu lapangan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai hutan, dimaksudkan untuk menetapkan suatu lapangan (tanah) baik yang bertumbuhan pohon atau tidak sebagai hutan tetap. Dalam ketentuan ini dimungkinkan suatu lapangan yang tidak bertumbuhan pohon-pohon di luar kawasan hutan yang ditetapkan sebagai kawasan hutan. Keberadaan hutan di sini adalah *de jure* (penetapan pemerintah).¹

Menurut Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999), pengertian hutan tercantum dalam Pasal 1 angka 2, yang berbunyi:

¹ Bambang Pamulardi, *Hukum Kehutanan dan Pembangunan Bidang Kehutanan*, cet. 1, (Jakarta: RajaGrafindo Persada), hlm. 234-235.

“Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan.”

Pengertian kawasan hutan sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999, yang berbunyi:

“Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan/atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan sebagai hutan tetap.”

2. Pengertian Hutan Lindung

Menurut Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999, pengertian hutan lindung tercantum dalam Pasal 1 angka 8, yang berbunyi:

“Hutan lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah.”

Hutan lindung (*protection forest*) adalah kawasan hutan yang telah ditetapkan oleh pemerintah atau kelompok masyarakat tertentu untuk dilindungi, agar fungsi-fungsi ekologisnya, terutama menyangkut tata air dan kesuburan tanah tetap dapat berjalan dan dinikmati manfaatnya oleh masyarakat di sekitarnya.

Berdasarkan pengertian di atas tersirat bahwa hutan lindung dapat ditetapkan di wilayah hulu sungai (termasuk pegunungan di sekitarnya) sebagai wilayah tangkapan hujan (*catchment area*), di sepanjang aliran

sungai bilamana dianggap perlu, di tepi-tepi pantai (misalnya pada hutan bakau), dan tempat-tempat lain sesuai fungsi yang diharapkan.²

Hutan lindung juga bisa berada di tengah-tengah lokasi hutan produksi, hutan adat, hutan rakyat atau di daerah yang berbatasan dengan permukiman dan perkotaan. Pengelolaannya bisa dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah atau komunitas, seperti masyarakat adat.

Pengertian hutan lindung kerap dianggap sama atau dipertukarkan dengan kawasan lindung. Hutan lindung bisa masuk dalam kawasan lindung, tetapi belum tentu sebaliknya, karena kawasan lindung bisa mencakup juga hutan konservasi dan jenis kawasan lainnya.³

Menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, pengertian kawasan lindung tercantum dalam Pasal 1 angka 21, yang berbunyi:

“Kawasan lindung adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan.”

3. Kriteria dan Tata Cara Penetapan Hutan Lindung

Kriteria dan Tata Cara Penetapan Hutan Lindung diatur dalam Surat Keputusan Menteri Pertanian Nomor 837/Kpts/Um/11/1980 (selanjutnya

² https://id.wikipedia.org/wiki/Hutan_lindung, diakses pada tanggal 29 November 2015.

³ <https://jurnalbumi.com/hutan-lindung/#return-note-68-1>, diakses pada tanggal 06 Maret 2016.

disebut dengan SK Mentan Nomor 837/Kpts/Um/11/1980) tertanggal 24 Nopember 1980. Faktor-faktor yang diperhatikan dan diperhitungkan di dalam penetapan perlunya hutan lindung di dalam kawasan adalah lereng lapangan, jenis tanah menurut kepekaannya terhadap erosi dan intensitas hujan dari wilayah yang bersangkutan. Untuk menetapkan perlunya hutan lindung dalam suatu wilayah, maka nilai dari sejumlah faktor dijumlahkan setelah masing-masing dikalikan dengan nilai timbang sesuai dengan besarnya pengaruh relatif terhadap erosi. Nilai timbangan adalah 20 untuk lereng lapangan, 15 untuk jenis tanah dan 10 untuk intensitas hujan.

Faktor yang pertama adalah lereng lapangan, dibagi ke dalam kelas-kelas sebagai berikut:

Tabel 2.1

Lereng Lapangan

Kelas Lereng	Tingkat Kelerengan	Keterangan	Skor
1	0% - 8%	Datar	20
2	8% - 15%	Landai	40
3	15% - 25%	Agak Curam	60
4	25% - 40%	Curam	80
5	> 40%	Sangat Curam	100
Sumber : Surat Keputusan Menteri Pertanian Nomor 837/Kpts/Um/11/1980.			

Faktor yang kedua adalah kepekaan terhadap erosi, tanah dibagi ke dalam kelas-kelas sebagai berikut:

Tabel 2.2

Kepekaan terhadap Erosi

Kelas Tanah	Jenis Tanah	Keterangan	Skor
1	Aluvial, Tanah Glei Planosol Hidromorf Kelabu, Literita Air Tanah	Tidak peka	15
2	Latosol	Agak peka	30
3	Brown Forest Soil, Non Calcis Brown, Mediteran	Kurang peka	45
4	Andosol, Laterit, Grumosol, Podsol, Podsolik	Peka	60
5	Regosol, Litosol, Organosol, Renzina	Sangat peka	75

Sumber : Surat Keputusan Menteri Pertanian Nomor 837/Kpts/Um/11/1980.

Faktor yang ketiga adalah intensitas hujan, yaitu rata-rata curah hujan dalam mm setahun dibagi dengan rata-rata jumlah hari hujan setahun, dibagi ke dalam kelas-kelas sebagai berikut:

Tabel 2.3

Intensitas Hujan

Kelas Intensitas Hujan	Intensitas Hujan (mm/hari hujan)	Keterangan	Skor
1	< 13,6	Sangat Rendah	10
2	13,6 – 20,7	Rendah	20
3	20,7 – 27,7	Sedang	30
4	27,7 – 34,8	Tinggi	40
5	> 34,8	Sangat Tinggi	50

Sumber : Surat Keputusan Menteri Pertanian Nomor 837/Kpts/Um/11/1980.

Pemerintah mengatur kriteria penetapan suatu kawasan sebagai kawasan lindung melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan, dimana kriteria penetapan hutan lindung adalah dengan memenuhi salah satu persyaratan berikut ini:

- a. Kawasan hutan dengan faktor-faktor kelas lereng, jenis tanah dan intensitas hujan setelah masing-masing dikalikan dengan angka

penimbang mempunyai jumlah nilai (*score*) 175 (seratus tujuh puluh lima) atau lebih.

- b. Kawasan hutan yang mempunyai lereng lapangan 40% (empat puluh per seratus) atau lebih.
- c. Kawasan hutan yang berada pada ketinggian 2.000 (dua ribu) meter atau lebih di atas permukaan laut.
- d. Kawasan hutan yang mempunyai tanah sangat peka terhadap erosi dengan lereng lapangan lebih dari 15% (lima belas per seratus).
- e. Kawasan hutan yang mempunyai daerah resapan air.
- f. Kawasan hutan yang mempunyai daerah perlindungan pantai.

4. Alih Fungsi dan Pemanfaatan Hutan Lindung

Alih fungsi lahan atau lazimnya disebut sebagai konversi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula, seperti yang direncanakan menjadi fungsi lain yang berdampak negatif terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri.

Alih fungsi lahan juga dapat diartikan sebagai perubahan untuk penggunaan lain disebabkan oleh faktor-faktor yang secara garis besar meliputi kondisi alih fungsi hutan lindung di beberapa daerah pada saat ini semakin banyak dan mengkhawatirkan bagi kondisi ekologi dan ekosistem sekitarnya, khususnya daerah pegunungan yang lahan hutan lindungnya menjadi lahan pertanian, lahan perkebunan atau beralih fungsi menjadi perumahan warga yang dilegalkan oleh pemerintah daerah, pemerintah

pusat ataupun bentuk penyerobotan karena faktor tingkat penduduk yang semakin bertambah.⁴

Permohonan alih fungsi hutan lindung mengacu pada Pasal 19 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999, yang menyebutkan bahwa:

1. Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh pemerintah dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu.
2. Perubahan peruntukan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai sangat strategis, ditetapkan oleh pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
3. Ketentuan tentang tata cara perubahan peruntukan kawasan hutan dan perubahan fungsi kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Selain pengaturan mengenai alih fungsi hutan lindung, penentuan pemanfaatan hutan lindung juga merupakan suatu kegiatan yang mendapat perhatian khusus, sebab sering terjadi perambahan hutan lindung akibat ketidaktahuan masyarakat akan tata batas hutan lindung tersebut. Oleh karena itu, untuk meminimalisasi terjadinya perambahan hutan lindung, dalam Pasal 23 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan,

⁴http://elib.unikom.ac.id/files/disk1/584/jbptunikompp-gdl-mochaditia-29192-9-unikom_m-i.pdf, diakses pada tanggal 09 Maret 2016.

serta Pemanfaatan Hutan dinyatakan bahwa, pemanfaatan hutan pada hutan lindung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dapat dilakukan melalui kegiatan: (a) pemanfaatan kawasan; (b) pemanfaatan jasa lingkungan; atau (c) pemungutan hasil hutan bukan kayu (ayat (1)). Dalam blok perlindungan pada hutan lindung, dilarang melakukan kegiatan pemanfaatan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), (ayat (2)).⁵

5. Pengelolaan Hutan Lindung

Landasan hukum utama pengelolaan hutan lindung di Indonesia antara lain sebagai berikut:⁶

- 1) Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 33 Ayat (3).
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.
- 3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.
- 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- 5) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Tata Ruang.
- 6) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵ Supriadi, (2010), *Hukum Kehutanan dan Hukum Perkebunan di Indonesia*, cet. 1, (Jakarta: Sinar Grafika), hlm. 131-132.

⁶ <http://sudidirman.blogspot.co.id/2014/11/tinjauan-pengelolaan-hutan-lindung.html>, diakses pada tanggal 20 Desember 2015.

- 7) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan.
- 8) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan.
- 9) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan.
- 10) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan.
- 11) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.
- 12) Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P. 6/Menhut-II/2009 tentang Pembentukan Wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH).
- 13) Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P. 6/Menhut-II/2010 tentang Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria Pengelolaan Hutan pada Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL) dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP).

Menurut Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999, pengelolaan hutan di Indonesia termasuk hutan lindung tercantum dalam Pasal 21 meliputi kegiatan:

- a. tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan;
- b. pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan;
- c. rehabilitasi dan reklamasi hutan; dan
- d. perlindungan hutan dan konservasi alam.

B. Pengertian Surat Keputusan

Suatu Keputusan (*beschikking*) selalu bersifat individual, kongkret dan berlaku sekali selesai (*enmahlig*). Sedangkan, suatu peraturan (*regels*) selalu bersifat umum, abstrak dan berlaku secara terus menerus (*dauerhaftig*). Saat ini di Indonesia ada juga peraturan menteri yang berlaku sebagai peraturan perundang-undangan (*regels*) yang mengikat umum, yang masih disebut sebagai Surat Keputusan (Keputusan Menteri).⁷

Keputusan Menteri yang bersifat mengatur (*regels*) harus merujuk pada ketentuan Pasal 100 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011), yang berbunyi:

“Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum

⁷ <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4f1a24ebf2c43/perbedaan-antara-peraturan-menteri-dengan-keputusan-menteri>, diakses pada tanggal 06 Maret 2016.

Undang-Undang ini berlaku, harus dimaknai sebagai peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.”

Perbedaan antara Peraturan dan Keputusan setidaknya meliputi 3 (tiga) hal, yaitu sebagai berikut:⁸

1) Perbedaan isi dan sifat:

- a. Peraturan berisi norma hukum yang berlaku dan mengikat umum (*regeling*).
- b. Keputusan berisi suatu penetapan atau keputusan yang sifatnya individual, final, dan konkret.

2) Perbedaan cara melawannya:

- a. Upaya hukum untuk melawan/menggugat peraturan dilakukan melalui mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*). Untuk Undang-Undang melalui Mahkamah Konstitusi, sedangkan untuk peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang melalui Mahkamah Agung.
- b. Upaya hukum untuk melawan/membatalkan keputusan dilakukan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

3) Perbedaan kekuatan berlaku dan mengikatnya:

- a. Dengan diundangkannya suatu peraturan di dalam Lembaran Negara atau Berita Negara, maka peraturan tersebut memiliki daya berlaku dan

⁸ <http://equityjusticia.blogspot.co.id/2014/07/perbedaan-antara-peraturan-dan-keputusan.html>, diakses pada tanggal 02 April 2016.

mengikat umum (*binding force*). Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 87 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang berbunyi:

“Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.”

Hal tersebut dimaksudkan agar semua orang mengetahui adanya peraturan yang dimaksud, sehingga dengan demikian berlakulah asas fiksi hukum *“Iedereen wordht geacht de wet te kennen”*. Artinya setiap orang dianggap mengetahui hukum. Oleh karena itu, tidak ada alasan bagi yang melanggar hukum bahwa ia tidak mengetahui hukumnya.

- b. Suatu keputusan/ketetapan tidak dipersyaratkan untuk diundangkan dalam Lembaran Negara atau Berita Negara karena keputusan/ketetapan tidak dimaksudkan untuk berlaku dan mengikat umum.

C. Tinjauan Umum tentang Hak Pengelolaan di Kota Batam

1. Pengertian Hak Pengelolaan

Istilah Hak Pengelolaan secara eksplisit tidak terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).⁹ Namun, di dalam Penjelasan Umum II angka 2 Undang-Undang Pokok Agraria

⁹ Irawan Soerodjo, (2013), *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) (Eksistensi, Pengaturan dan Praktik)*, cet. 1, (Surabaya: Laksbang Mediatama), hlm. 1.

terdapat istilah “Pengelola” (bukan Hak Pengelolaan), yang selengkapnya berbunyi:¹⁰

“Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi Pelaksanaan tugasnya masing-masing.”

Menurut A.P. Parlindungan, istilah Hak Pengelolaan berasal dari istilah bahasa Belanda, yaitu “*Beheersrecht*” yang diterjemahkan menjadi Hak Penguasaan.¹¹

Pengertian Hak Pengelolaan untuk pertama kalinya diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah. Menurut ketentuan Pasal 1 angka 2, Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Pengertian tersebut dipandang belum lengkap. Pengertian Hak Pengelolaan yang dipandang lengkap dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 (selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997) tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.¹²

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Urip Santoso, (2010), *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana), hlm. 113.

¹² *Ibid.*, hlm. 116.

Pengertian Hak Pengelolaan menurut penjelasan Pasal 2 ayat (3) huruf f Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 adalah sebagai berikut:

“Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya, antara lain berupa perencanaan peruntukan dan penggunaan tanah, penggunaan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, penyerahan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dan/atau bekerja sama dengan pihak ketiga.”

2. Wewenang Hak Pengelolaan di Kota Batam

Berdasarkan Pasal 6 ayat (2) huruf a Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam (selanjutnya disebut dengan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973), Hak Pengelolaan Pulau Batam diberikan kepada Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam (selanjutnya disebut dengan Otorita Batam).

Pulau Batam ini kemudian berkembang menjadi daerah yang mulai banyak penduduknya dan pada tahun 1983 berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 1983 tentang Pembentukan Kotamadya Batam di Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Riau, sehingga Batam menjadi Kota Administratif. Dengan adanya Kota Administratif, maka muncullah Pemerintah Kota Administratif Batam. Selanjutnya, berjalannya waktu pada tahun 1999 memunculkan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kota Batam yang mengubah status Batam menjadi daerah otonom dan kemudian diikuti oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

tentang Pemerintah Daerah yang memunculkan adanya desentralisasi, sehingga menyebabkan adanya dualisme kewenangan antara Otorita Batam dengan Pemerintah Kota Batam.¹³ Untuk mengatur pola hubungan kerja antara dua instansi pemerintah tersebut, Presiden Soeharto mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1984 tentang Hubungan Kerja Antara Kotamadya Batam dan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam.¹⁴

Otorita Batam membubarkan diri pada tahun 2007 dan dibentuk Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam (selanjutnya disebut dengan BP Batam) berdasarkan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas menjadi Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam (selanjutnya disebut dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2007), dimana kewenangan, otoritas, pegawai dan aset Otorita Batam dialihkan kepada BP Batam.¹⁵ Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2007, Hak Pengelolaan yang menjadi

¹³ Muhammad Zaenuddin, (2015), *Isu, Problematika, dan Dinamika Perekonomian, dan Kebijakan Publik: Kumpulan Essay, Kajian dan Hasil Penelitian Kuantitatif & Kualitatif*, cet. 1, (Yogyakarta: Deepublish), hlm. 318-319.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 333.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 334.

kewenangan Otorita Batam dan Pemerintah Kota Batam beralih kepada BP Batam.

Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973, Otorita Batam adalah penguasa yang bertanggung jawab atas pengembangan pertumbuhan Daerah Industri Pulau Batam dan mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. Mengembangkan dan mengendalikan Pembangunan Pulau Batam sebagai suatu Daerah Industri;
- b. Mengembangkan dan mengendalikan kegiatan-kegiatan pengalih-kapalan (*transshipment*) di Pulau Batam;
- c. Merencanakan kebutuhan prasarana dan pengusahaan instalasi-instalasi prasarana dan fasilitas lainnya;
- d. Menampung dan meneliti permohonan izin usaha yang diajukan oleh para pengusaha serta mengajukannya kepada instansi-instansi yang bersangkutan;
- e. 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 Pasal 6 ayat (2) huruf b Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973, seluruh areal tanah yang terletak di Pulau Batam diserahkan

dengan Hak Pengelolaan kepada Ketua Otorita Batam yang mempunyai wewenang untuk:

- a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut;
- b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
- 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.

Hak Pengelolaan tersebut diberikan kepada Otorita Batam untuk jangka waktu selama dipergunakan dan berlaku terhitung sejak didaftarkan pada Kantor Pertanahan Kota Batam. Artinya Otorita Batam diwajibkan oleh peraturan perundangan untuk mendaftarkan Hak Pengelolaannya supaya menjadi berlaku, sebelum didaftarkan maka belum berlaku, belum berkekuatan hukum. Dengan perkataan lain, pendaftaran merupakan syarat yang wajib dipenuhi Otorita Batam agar Hak Pengelolaannya berlaku.¹⁶

Berdasarkan ketentuan bahwa apabila diatas areal tanah yang diberikan dengan Hak Pengelolaan masih terdapat tanah, bangunan dan tanaman milik rakyat, sebelum dilakukan pendaftaran ke Kantor Pertanahan Batam,

¹⁶https://www.academia.edu/11566512/BAB_II_Status_dan_Pengaturan_Tanah_di_Batam_Berdasarkan_Politik_Hukum_Pertanahan, diakses pada tanggal 13 Desember 2015.

Otorita Batam diwajibkan terlebih dahulu menyelesaikan pembayaran ganti rugi serta melakukan pemindahan penduduk ke tempat pemukiman baru.¹⁷

Wewenang perencanaan peruntukan dan penggunaan tanah, pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dengan pengaturan mengenai tata ruang yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Penataan ruang meliputi tata guna tanah, tata guna air dan tata guna sumber daya lainnya, sehingga penatagunaan tanah merupakan bagian dari penataan ruang. Rencana peruntukan dan penggunaan tanah terdapat dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang dibuat oleh pemerintah daerah setempat.¹⁸

Wewenang pelaksanaan perencanaan penataan ruang wilayah oleh pemerintah daerah tersebut merupakan delegasi wewenang dari Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725). Dengan adanya perencanaan tata ruang wilayah yang ditetapkan oleh pemerintah daerah, maka dapat diketahui mengenai fungsi peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan.¹⁹

Peruntukan dan penggunaan tanah dengan pengalokasian tanah kepada pihak ketiga di atas Hak Pengelolaan oleh pihak yang berwenang, yaitu BP

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Irawan Soerodjo, *Op.cit*, hlm. 35.

¹⁹ *Ibid.*

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 (Lembaran Negara 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.²⁰

D. Tinjauan Umum tentang Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Hak Atas Tanah

Berdasarkan hak menguasai dari negara, maka negara dalam hal ini adalah pemerintah dapat memberikan hak-hak atas tanah kepada seseorang, beberapa orang secara bersama-sama atau suatu badan hukum. Pemberian hak itu berarti pemberian wewenang untuk mempergunakan tanah dalam batas-batas yang diatur oleh peraturan perundangan. Sebagaimana telah dijelaskan di bagian terdahulu, bahwa “tanah” adalah “permukaan bumi”, maka hak atas tanah itu adalah hak untuk mempergunakan tanahnya saja, sedangkan benda-benda lain di dalam tanah umpamanya bahan-bahan mineral, minyak, dan lain-lain tidak termasuk. Dengan diberikannya hak atas tanah tersebut, maka antara orang dengan tanah telah terjalin hubungan

²⁰ Isdian Anggraeny, *Akibat Hukum Insinkronisasi Pengaturan Bidang Pertanahan di Kota Batam (Studi Kasus Penerbitan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK. 463/Menhut-II/2013 di Kota Batam)*, hlm. 11, <http://hukum.studentjournal.ub.ac.id/index.php/hukum/article/view/689/676>, diakses pada tanggal 09 Maret 2016.

hukum, sehingga dapat dilakukan perbuatan hukum oleh yang mempunyai hak itu terhadap tanah kepada pihak lain, seperti jual beli, tukar menukar, dan lain-lain.²¹

2. Jenis-Jenis Hak Atas Tanah

Hak atas Tanah menurut hukum agraria Indonesia, setelah berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria.²²

a. Hak Milik (Pasal 20 sampai dengan Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria)

Hak Milik ialah suatu hak atas tanah yang terkuat, terpenuh, dan paling sempurna di antara hak-hak atas tanah lainnya. Tetapi pengertian terkuat, terpenuh, dan paling sempurna di sini tidaklah berarti bahwa si pemilik tanah itu boleh bertindak atau melakukan apa saja atas tanahnya itu.

b. Hak Guna Usaha (Pasal 28 sampai dengan Pasal 34 Undang-Undang Pokok Agraria)

Hak Guna Usaha ialah suatu hak yang memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk mengusahakan tanah yang langsung dikuasai oleh negara untuk kegiatan-kegiatan pertanian saja. Selain itu, pemegang Hak Guna Usaha yang bersangkutan juga berhak untuk

²¹ K. Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, (Jakarta: Ghalia Indonesia), hlm. 15.

²² Mustofa dan Suratman, (2013), *Penggunaan Hak Atas Tanah untuk Industri*, cet. 1, (Jakarta: Sinar Grafika), hlm. 58-60.

menjadikan Hak Guna Usaha atas tanah ini sebagai jaminan hutang (investasi), atau memindahtangankannya dan mengalihkannya kepada ahli warisnya sepanjang jangka waktu berlakunya hak tersebut belum habis.

c. Hak Guna Bangunan (Pasal 35 sampai dengan Pasal 40 Undang-Undang Pokok Agraria)

Hak Guna Bangunan ialah suatu hak yang memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk dapat mendirikan bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri, baik tanah itu merupakan milik orang atau pihak lain maupun berupa tanah yang langsung dikuasai negara. Selain itu, pemegang Hak Guna Bangunan atau suatu tanah berwenang pula untuk memindahtangankan hak tersebut, menjadikannya sebagai jaminan hutang dan mengalihkannya kepada ahli warisnya sepanjang belum habis jangka waktunya.

d. Hak Pakai (Pasal 41 sampai dengan Pasal 43 Undang-Undang Pokok Agraria)

Hak Pakai ialah suatu hak yang memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk menggunakan tanah pihak lain untuk keperluan penggunaan apa saja misalkan untuk ditanami atau didiami dan didirikan bangunan di atasnya dan sebagainya selama waktu tertentu menurut perjanjian. Sedangkan tanah yang dimaksud dalam hal ini bisa saja tanah milik orang lain atau tanah yang langsung dikuasai negara.

3. Pendaftaran Tanah

Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria mengatur mengenai pendaftaran tanah. Sebagai pelaksanaannya, maka dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997).

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997, pengertian pendaftaran tanah sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 1, yang berbunyi:

“Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

Tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah pada hakikatnya sudah ditetapkan pada Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu bahwa pendaftaran tanah merupakan tugas pemerintah yang diselenggarakan dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan.

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997, tujuan pendaftaran tanah sebagaimana tercantum dalam Pasal 3, yang berbunyi:

- a. untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- b. untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- c. untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Menurut Pasal 9 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24

Tahun 1997 disebutkan bahwa objek pendaftaran tanah adalah bidang-bidang yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, tanah Hak Pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, hak tanggungan, dan tanah Negara. Didaftar maksudnya dibukukan dan diterbitkan tanda bukti haknya. Tanda bukti hak itu disebut sertifikat hak tanah yang terdiri atas salinan buku tanah dan surat ukur yang dijilid menjadi satu dalam satu sampul. Sertifikat itu merupakan alat pembuktian yang kuat, maksudnya bahwa keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar, selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya. Hal ini sesuai dengan kekuatan sertifikat sebagai alat bukti sebagaimana penjelasan Pasal

32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 yang menyebutkan bahwa sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai data yang benar, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.²³

Pendaftaran tanah dilakukan untuk menjamin kepastian hukum bagi masyarakat dalam memiliki, menguasai, dan memanfaatkan tanah, karena itu bagi penguasaan tanah yang telah didaftarkan akan diterbitkan surat tanda bukti hak berupa sertifikat). Berkaitan dengan hal ini terdapat 2 macam asas hukum, yaitu.²⁴

- a. Asas itikad baik, yaitu bahwa orang yang memperoleh sesuatu hak dengan itikad baik akan tetap menjadi pemegang hak yang sah menurut hukum. Asas ini bertujuan untuk melindungi orang yang beritikad baik.
- b. Asas *nemo plus iuris*, yaitu bahwa orang tidak dapat mengalihkan hak melebihi hak yang ada padanya. Asas ini bertujuan melindungi pemegang hak yang selalu dapat menuntut kembali haknya yang terdaftar atas nama siapapun.

²³ Adrian Sutedi, (2009), *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, cet. 3, (Jakarta: Sinar Grafika), hlm. 79-80.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 117.

Berdasarkan Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Pemerintah, kemudian dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Sedangkan pelaksana pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali mengenai kegiatan-kegiatan tertentu yang ditugaskan kepada pejabat lain, yaitu kegiatan-kegiatan yang pemanfaatannya bersifat nasional atau melebihi wilayah kerja Kepala Kantor Pertanahan. Dalam rangka kegiatan pengumpulan data fisik tanah yang haknya didaftar, dapat ditugaskan kepada swasta. Untuk memperoleh kekuatan hukum, perlu adanya pengawasan pejabat pendaftar yang berwenang, karena akan dipergunakan sebagai data bukti.²⁵

Prosedur pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Menteri Agraria/Kepala BPN. Ajudikasi ialah kegiatan yang dilakukan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya. Dalam melaksanakan tugasnya, Panitia Ajudikasi dibantu oleh satuan pengukuran dan pemetaan, satuan tugas pengumpul data

²⁵ Samun Ismaya, (2013), *Hukum Administrasi Pertanahan*, cet. 1, (Yogyakarta: Graha Ilmu), hlm. 128.

yuridis dan satuan tugas administrasi yang tugas dan kegiatannya diatur oleh Menteri Agraria.²⁶

Hak Guna Bangunan merupakan salah satu objek dari pendaftaran tanah, sehingga wajib didaftarkan. Dengan adanya pendaftaran tanah, maka diterbitkan sertifikat hak atas tanah yang merupakan tanda bukti kepemilikan seseorang dan/atau badan hukum atas suatu hak atas tanah. Dengan adanya sertifikat hak atas tanah, maka terwujudnya kepastian hukum yang meliputi kepastian mengenai subjek, kepastian mengenai objek, serta kepastian mengenai hak atas tanah.

Syarat-syarat untuk memperoleh Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan, maka yang bersangkutan wajib memiliki:

- 1) Faktur Tagihan Uang Wajib Tahunan Otorita (UWTO);
- 2) Gambar Penetapan Lokasi (PL);
- 3) Surat Perjanjian (SPJ);
- 4) Surat Keputusan (SKEP);
- 5) Rekomendasi.

Berdasarkan persyaratan permohonan hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan, baik perorangan maupun badan hukum tidak memiliki perbedaan. Perbedaan antara perorangan dengan badan hukum terdapat

²⁶ *Ibid.*, hlm. 128-129.

pada rekomendasi dari BP Batam). Isi dari Surat Perjanjian yang menjadi dasar pemberian hak atas tanah berupa:

- 1) Identitas para pihak yang bersangkutan;
- 2) Letak, luas, batas dan luas yang dimaksud;
- 3) Jenis penggunaan;
- 4) Hak atas tanah yang akan dimintakan untuk diberikan kepada pihak ketiga yang bersangkutan dan keterangan mengenai jangka waktu serta kemungkinan untuk memperpanjang;
- 5) Jenis-jenis bangunan yang akan didirikan di atasnya dan ketentuan mengenai kepemilikan bangunan-bangunan tersebut pada berakhirnya hak tanah yang diberikan;
- 6) Jumlah uang pemasukan dan syarat-syarat pembayaran;
- 7) Syarat-syarat lain yang dipandang perlu.

Kantor Pertanahan Kota Batam dalam hal pemberian hak kepada pihak ketiga menyesuaikan dengan Rekomendasi, Gambar Penetapan Lokasi (PL), Surat Perjanjian (SPJ), Surat Keputusan (SKEP), serta jangka waktu Faktur Tagihan Uang Wajib Tahunan Otorita (UWTO) yang dikeluarkan oleh BP Batam, dengan kata lain dalam proses pemberian hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan, dasar yang dipergunakan adalah dokumen yang dikeluarkan oleh BP Batam. Kantor Pertanahan Kota Batam berfungsi sebagai “pelayan” atau perpanjangan tangan dari BP Batam.

Berdasarkan Pasal 35 ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria menentukan bahwa Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Peralihan Hak Guna Bangunan wajib didaftarkan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria yang menentukan bahwa Hak Guna Bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.

Peralihan Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 34 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah (selanjutnya disebut dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996), yang menentukan bahwa Peralihan Hak Guna Bangunan terjadi karena jual beli, tukar menukar, penyertaan modal, hibah, pewarisan.

Berdasarkan Pasal 34 ayat (7) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 menentukan bahwa peralihan Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan harus dengan persetujuan tertulis dari pemegang Hak Pengelolaan.²⁷

²⁷<https://adityoariwibowo.wordpress.com/2014/09/08/pensertipikatan-hak-atas-tanah-hak-guna-bangunan-di-atas-hak-pengelolaan-di-kota-batam/>, diakses pada tanggal 14 Desember 2015.